



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 16 sierpnia 2013 r.

LEX-O.4131.16.2013.GSS

**Burmistrz
Miasta i Gminy Chorzele
ul. Komosińskiego 1
06-330 Chorzele**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013r. poz. 594)

stwierdzam nieważność

- zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Chorzele Nr 85/2013 z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie odwołania dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej w Krukowie;
- zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Chorzele Nr 86/2013 z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej w Krukowie.

Uzasadnienie

W dniu 28 czerwca 2013 r. Burmistrz Miasta i Gminy Chorzele wydała zarządzenie Nr 85/2013 w sprawie odwołanie dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej w Krukowie.

Zarządzenie Nr 85/2013 zostało doręczone Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 25 lipca 2013 r.,

Jako podstawy prawne zarządzenia Burmistrz Miasta i Gminy Chorzele wskazała art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 38 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 5c pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)

Także w dniu 28 czerwca 2013r. Burmistrz Miasta i Gminy Chorzele wydała zarządzenie Nr 86/2013 w sprawie powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej w Krukowie. Zarządzenie to zostało doręczone Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 25 lipca 2013 r.

Jako podstawy prawne zarządzenia Nr 86/2013 Burmistrz Miasta i Gminy Chorzele wskazała art. 36a ust. 5 w związku z art. 5c pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

Wojewoda Mazowiecki po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w dniu 26 lipca 2013r. zawiadomił Burmistrza Miasta i Gminy Chorzele o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do zarządzeń Nr 85/2013 i Nr 86/2013 z powodu naruszenia prawa w sposób istotny z powodów opisanych poniżej.

Na wstępie należy stwierdzić, iż istnieje jednolity tekst ustawy o samorządzie gminnym opublikowany w dniu 23 maja 2013 r. w Dz. U. z 2013 r. poz. 594. Wskazany przez Burmistrza Miasta i Gminy Chorzele w zarządzeniu publikator ustawy o samorządzie gminnym stał się więc nieaktualny.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o systemie oświaty organ, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze w szkole lub placówce odwołuje nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w razie:

- a) złożenia przez nauczyciela rezygnacji, za trzymiesięcznym wypowiedzeniem,
- b) ustalenia negatywnej oceny pracy lub negatywnej oceny wykonywania zadań wymienionych w art. 34a ust. 2 w trybie określonym przepisami w sprawie oceny pracy nauczycieli - bez wypowiedzenia,
- c) złożenia przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny wniosku, o którym mowa w art. 34 ust. 2a;

2) w przypadkach szczególnie uzasadnionych, po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty, może odwołać nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia.

Prawidłowość wydanego przez organ prowadzący zarządzenia o odwołaniu ze stanowiska dyrektora szkoły należy oceniać na podstawie faktów, które zostały wskazane w jego uzasadnieniu. Powołane tam okoliczności muszą być przy tym konkretne i dowiedzione w stosownym postępowaniu poprzedzającym wydanie zarządzenia oraz znajdować pełne potwierdzenie w zebranych materiałach dowodowych. Właśnie treść uzasadnienia zarządzenia w zestawieniu z zebranych w sprawie materiałem dowodowym pozwalają na ustalenie motywów, jakimi kierował się organ, pozbawiając dyrektora dotychczasowej funkcji kierowniczej oraz ocenę, czy podane przez organ przyczyny rzeczywiście można uznać za szczególnie uzasadniony przypadek, w rozumieniu art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.

W ocenie organu nadzoru żadna z przyczyn, wymienionych w art. 38 ust. 1 nie wystąpiła w niniejszej sprawie, w szczególności nie zaistniał „przypadek szczególnie uzasadniony”, o którym stanowi art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.

Organ nadzoru przeprowadzając postępowanie wyjaśniające, zwrócił się pismem Nr LEX-O.40.71.2013.AD z dnia 16.07.2013 r. do organu prowadzącego szkołę o przesłanie zarządzenia Nr 85/2013 w sprawie odwołania dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej w Krukowie, zarządzenia Nr 86/2013 w sprawie powierzenia obowiązków dyrektora ww. szkoły, opinii Mazowieckiego Kuratora Oświaty w sprawie odwołania dyrektora szkoły oraz innych dokumentów lub wyjaśnień związanych ze sprawą, a mogących mieć wpływ na ocenę ważności wydanych przez Burmistrza zarządzeń.

W piśmie z dnia 24 lipca 2013 r. (wpływ do organu nadzoru 25 lipca 2013 r.) Burmistrz Miasta i Gminy Chorzele złożyła wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie oraz przesłała żądane zarządzenia i dokumenty.

Zarówno w treści swojego pisma, jak i w treści uzasadnienia zarządzenia Nr 85/2013 w sprawie odwołania dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej w Krukowie, Burmistrz Miasta i Gminy Chorzele jako główny powód uzasadniający odwołanie ze stanowiska dyrektora szkoły w Krukowie wskazała niewłaściwą współpracę dyrektora szkoły z organem prowadzącym oraz nieprawidłowości związane z rekrutacją na stanowisko nauczyciela - opiekuna - wychowawcy w Publicznej Szkole Podstawowej w Krukowie, jak też nieprawidłowo zawartą umowę o pracę z tym nauczycielem. Spowodowało to, zdaniem Burmistrza, obciążenia dla budżetu Gminy Chorzele i skutkowało przekroczeniem planu finansowego i naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Kolejne powody odwołania dyrektora szkoły to błędy w dokumentacji dotyczącej rekrutacji na stanowisko nauczyciela - opiekuna - wychowawcy, podpisanie przez dyrektora szkoły w dniu 17.01.2013 r. bez zgody organu prowadzącego szkołę ugody sądowej, oddalenie się z miejsca pracy w dniu 13.03.2013 r. bez podpisanego przez organ polecenia wyjazdu służbowego, nie realizowanie przez dyrektora szkoły obowiązku współpracy z Gminą w zakresie realizacji zadań, które takiego działania wymagają, nie uczestniczenie w spotkaniach z Burmistrzem związanych z organizacją pracy szkoły oraz publiczna krytyka w mediach Burmistrza Miasta i Gminy Chorzele.

W ocenie organu nadzoru wymienione powyżej powody odwołania dyrektora szkoły z zajmowanego stanowiska nie stanowi wystarczającego powodu dla odwołania dyrektora szkoły w trakcie roku szkolnego bez wypowiedzenia. W przedmiotowej sprawie, zdaniem organu nadzoru, nie zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek w rozumieniu art. 38 ust. 1 pkt. 2 ustawy *o systemie oświaty*. Ocena, jak i uznanie organu, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze, a następnie odwołuje go z tego stanowiska, nie mogą mieć charakteru dowolnego lub arbitralnego, lecz powinny być dokładnie i szczegółowo wywiedzione i uargumentowane w uzasadnieniu podjętego aktu, które następnie podlegają wnikliwej kontroli zarówno organów nadzoru, jak i sądu administracyjnego. Dodać należy, że w rozpatrywanej sprawie Mazowiecki Kurator Oświaty pismem z dnia 26 czerwca 2013 r. Nr DOS.544.26.2013.JS wydał negatywną opinię i nie zgodził się z zarzutami organu prowadzącego szkołę.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2012 r. I OSK 1972/11, który orzekł, że „negatywna ocena działalności dyrektora szkoły przez organ prowadzący w zakresie gospodarki finansowej szkoły lub innych zaniedbań dotyczących organizacji pracy szkoły, zwłaszcza odmienna koncepcja prowadzenia placówki oświatowej czy też konflikt z organem prowadzącym, nie mieszczą się w pojęciu szczególnie uzasadnionych przypadków i nie uzasadniają odwołania dyrektora szkoły w trybie art. 38. ust. 1 pkt 2 u.s.o.” (zob. wyrok NSA z dnia 25 lutego 2011 r. I OSK 2018/10).

Przytoczone w uzasadnieniu zarządzenia Nr 85/2013 argumenty mające potwierdzać zasadność odwołania Pani Anny Kostrzewy z funkcji dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej w Krukowie należy uznać za powierzchowne i niewystarczające zwłaszcza, gdy przedmiotem sprawy jest ważny dla każdego aktywnego zawodowo człowieka problem jego zatrudnienia, szczególnie gdy zatrudnienie gwarantowane jest szczególnym przepisem ustawy. Organ nadzoru nie dopatrywał się także w przedmiotowym zarządzeniu i jego uzasadnieniu informacji o wysłuchaniu Pani Aliny Kostrzewa co do zarzutów kierowanych przez organ prowadzący do wykonywanej przez nią funkcji dyrektora szkoły. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 grudnia 2006 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 706/06 podkreślono, że szczególny skutek zarządzenia organu prowadzącego szkołę, jakim jest odwołanie dyrektora w trybie natychmiastowym pociąga za sobą uznanie, iż niezależnie od formy aktu i jego nazwy (decyzja, uchwała, zarządzenie) zawsze konieczne jest zapewnienie wypowiedzenia się nauczyciela, którego dotyczy postępowanie na każdym jego etapie oraz uzasadnienie podjętego aktu (system inf. prawnej Lex nr 320829).

Należy mieć również na uwadze, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lipca 2012r. sygn. akt I OSK 724/12 stwierdza, że „Pojęcie przypadków szczególnie uzasadnionych użyte w przepisie art. 38 ust. 1 pkt 2 u.s.o. należy interpretować zawężająco, a o przypadku szczególnie uzasadnionym będącym podstawą odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia można mówić w sytuacji wystąpienia konkretnych poważnych przyczyn, czy to niezależnych od dyrektora, czy też zawinionych przez niego (np. gdy w sposób istotny naruszył obowiązki pracownika - art. 52 § 2 k.p.), gdy konieczne jest natychmiastowe zaprzestanie wykonywania przez niego funkcji, bowiem dalsze jej wykonywanie godziłoby w interes szkoły i powodowałoby destabilizację w jej funkcjonowaniu w zakresie zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych”.

Skoro ustawodawca do zwrotu „uzasadniony przypadek” dodał przysłówkę „szczególnie”, to nie może ulegać wątpliwości, że w art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy położył nacisk na to właśnie określenie, świadomie zawężając zastosowanie przedmiotowej regulacji do sytuacji zupełnie wyjątkowych, nadzwyczajnych i nagłych, kiedy organ prowadzący ma prawo ocenić, czy dalsze kierowanie szkołą lub placówką oświatową stanowi istotne zagrożenie dla funkcjonowania jednostki. Szczególnie uzasadnione przypadki to takie, które powodują, że nie można czekać z odwołaniem dyrektora, lecz decyzja o pozbawieniu

dyrektora funkcji kierowniczej musi być podjęta natychmiast. Tym samym odwołanie w szczególnie uzasadnionym przypadku powinno być natychmiastowe lub niezwłoczne do zdarzeń (okoliczności) je uzasadniających. Nieograniczoność ram czasowych odwołania dyrektora w omawianym trybie w stosunku do chwili wystąpienia owych szczególnie uzasadnionych przypadków podważałaby *ratio legis* regulacji zawartej w art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Brak szybkiej reakcji organu prowadzącego placówkę na postępowanie dyrektora w sposób naturalny osłabia, a nawet z upływem czasu może znosić, możliwość odwołania z funkcji dyrektora na podstawie omawianego przepisu, przewidzianego w sposób oczywisty dla przypadków wymagających natychmiastowego działania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2002 r. o sygn. akt II SA 3053/01, publ. LEX nr 82679).

Z uzasadnienia zarządzenia Nr 85/2013 z dnia 28 czerwca 2013 r. wynika, że „Termin odwołania Pani Aliny Kostrzewy z funkcji Dyrektora Szkoły z końcem zajęć lekcyjnych został podyktowany faktem, by nie burzył on porządku pracy Szkoły oraz koniecznością zawarcia porozumienia z dyrektorem Szkoły dotyczącym zasad korzystania z sali gimnastycznej (...)”. Jednocześnie uzasadnienie zarządzenia Nr 85/2013 zawiera datę 17.01.2013 r. wskazującą na dzień zawarcia ugody sądowej przez dyrektora szkoły bez zgody organu prowadzącego oraz datę 13.03.2013 r. wskazującą na dzień oddalenia się przez dyrektora szkoły z miejsca pracy bez podpisanego przez organ polecenia wyjazdu służbowego – oznacza to, że zarządzenie z dnia 28 czerwca 2013 r. odwołujące dyrektora szkoły z zajmowanego stanowiska nie było efektem natychmiastowego lub niezwłocznego działania organu prowadzącego po wystąpieniu okoliczności uzasadniających takie odwołanie. Wskazane okoliczności mogą być jedynie kwalifikatorami pracy i wywiązywania się przez Dyrektora placówki z pełnionej funkcji kierowniczej, która to praca, choć podlega ocenie, odpowiedzialności i wynikającym z tego konsekwencjom, to jednak nie w trybie art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.

Konsekwencją wydania przez Burmistrza Miasta i Gminy Chorzele zarządzenia Nr 85/2013 było wydanie zarządzenia Nr 86/2013 z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej w Krukowie Pani Barbarze Pękala. Zarządzenie wydane na podstawie zarządzenia uznanego na nieważne, lub też bezpośrednio z nim powiązane, również uznane winno zostać za nieważne. Zauważyć należy, iż między zarządzeniami Nr 85/2013 i 86/2013 istnieje ścisły i nierozerwalny związek – brak było zatem podstawy do wydania zarządzenia nr 86/2013. Nie jest bowiem zasadne powierzenie pełnienia obowiązków dyrektora szkoły w sytuacji, w której zarządzenie o odwołaniu dyrektora szkoły zostało wyeliminowane z obrotu prawnego. Nie może być dwóch dyrektorów szkoły. W okolicznościach rozpatrywanej sprawy jest oczywiste, że powierzenie obowiązków dyrektora szkoły nastąpiło z powodu uprzedniego odwołania urzędującego dyrektora. Zarządzenie Nr 86/3012 zastało wydane w związku z istotnie naruszającym prawo zarządzeniem Nr 85/2013 z dnia 28 czerwca 2013r. należy je również uznać za istotnie naruszające prawo (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 26 października 2010r. II SA Bd 991/10).

Opisane powyżej przesłanki istotnego naruszenia prawa uzasadniają stwierdzenie nieważności przedmiotowych zarządzeń w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie zarządzeń z mocy prawa z dniem ich doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/p

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY
WARSZAWA
