



Warszawa, 30 lipca 2015 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-O.4131.26.2015.LP

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

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Chorzele Nr 59/2015 z dnia 29 czerwca 2015r. *w sprawie odwołania Pani W. Z. W. ze stanowiska Dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Chorzelach.*

Uzasadnienie

W dniu 29 czerwca 2015 r. Burmistrz Miasta i Gminy Chorzele wydała zarządzenie Nr 59/2015 *w sprawie odwołania Pani W. Z. W. ze stanowiska Dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Chorzelach.*

Zarządzenie powyższe zostało doręczone Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 1 lipca 2015 r. Jako podstawę prawną zarządzenia Burmistrz wskazała art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

W dniu 2 lipca 2015 r. Wojewoda Mazowiecki, działając na podstawie art. 86 w związku z art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) zwrócił się o nadesłanie kompletnej dokumentacji dotyczącej okoliczności sprawy przedstawionych w zarządzeniu Burmistrza Miasta i Gminy Chorzele Nr 59/2015. W dniu 9 lipca 2015 r. Burmistrz Miasta i Gminy Chorzele przesłał wnioskowaną dokumentację, w tym: korespondencję pomiędzy Dyrektorem Publicznej Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Chorzelach a Burmistrzem Miasta i Gminy Chorzele, wymienianą w dniach od 30 kwietnia do 26 czerwca 2015 r. w sprawie arkusza organizacyjnego szkoły, negatywną opinię Mazowieckiego Kuratora Oświaty z dnia 11 czerwca 2015 r. w sprawie odwołania Dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Chorzelach, skargę na dyrekcję Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Chorzelach z dnia 23 czerwca 2015 r., wyciąg z protokołu sesji Rady Miejskiej w Chorzelach z dnia 25 czerwca 2015 r. dotyczący wyżej

wymienionej skargi z dnia 23 czerwca 2015 r., protokół z kontroli doraźnej przeprowadzonej w Publicznej Szkole Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w dniach 17 i 19 czerwca 2015 r.

W dniu 3 lipca 2015 r. do Wojewody Mazowieckiego wpłynęło pismo stanowiące wniosek o stwierdzenie nieważności zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Chorzele z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie odwołania Dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Chorzelach. W dniu 17 lipca 2015r. Wojewoda Mazowiecki działając jako organ nadzoru nad działalnością gminną wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia Nr 59/2015, o czym zawiadomił Burmistrza Miasta i Gminy Chorzele.

Zarządzeniem Nr 59/2015 Burmistrz Miasta i Gminy Chorzele odwołał Panią W. Z. W. ze stanowiska Dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Chorzelach. Jako podstawę odwołania Burmistrz wskazała art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o *systemie oświaty* argumentując, iż wystąpił przypadek szczególnie uzasadniony, o którym mowa we wspomnianym wyżej artykule. Jak wynika z argumentacji Burmistrza, zawartej w uzasadnieniu do zarządzenia Nr 59/2015 oraz ze zgromadzonej w sprawie dokumentacji, złożony w dniu 30 kwietnia 2015 r. przez Dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Chorzelach projekt arkusza organizacyjnego szkoły miał powodować skutki finansowe niezgodne z planem finansowym szkoły. Burmistrz działająca jako organ prowadzący szkołę zwróciła się do dyrektora szkoły o dokonanie zmian w arkuszu organizacyjnym poprzez nie zamieszczanie godzin przeznaczonych na zajęcia świetlicowe, nie umieszczenie godzin zajęć logopedycznych, o zmniejszenie do 15 godzin pracy biblioteki oraz o zmniejszenie liczby sprzętaczek w szkole. Dyrektor szkoły poinformowała organ prowadzący, że w jej ocenie przedłożony arkusz organizacyjny szkoły jest zgodny z prawem oświatowym i uwzględnia potrzeby uczniów, nie dokonując tym samym postulowanych zmian.

Pismem z dnia 12 maja 2015r. organ prowadzący szkołę poinformował dyrektora o odmowie zatwierdzenia arkusza organizacyjnego i zobowiązał dyrektora do przedłożenia nowego arkusza do dnia 14 maja uwzględniającego przedstawione wcześniej uwagi, oraz nowe propozycje w postaci: nie uwzględniania godzin pracy pedagoga szkolnego, chóru szkolnego, wychowania komunikacyjnego i gimnastyki korekcyjnej. Dyrektor szkoły przedstawiła swoje stanowisko w sprawie informując organ prowadzący o zamiarze dokonania postulowanych zmian w zakresie godzin dotyczących chóru szkolnego oraz wychowania komunikacyjnego, oraz o odmowie dokonania innych postulowanych zmian wraz z podaniem argumentacji prawnej za tą odmową przemawiającej. Organ prowadzący podtrzymał swoje stanowisko w sprawie i zobowiązał dyrektora do przedstawienia poprawionego arkusza organizacyjnego zgodnie z przedstawionymi zaleceniami. Pismem z dnia 18 maja 2015 r. dyrektor szkoły poinformowała organ prowadzący o dokonaniu następujących zmian w arkuszu organizacyjnym: skreśleniu zajęć świetlicowych, skreśleniu godzin przeznaczonych na chór szkolny i wychowanie komunikacyjne, oraz o skreśleniu godzin gimnastyki korekcyjnej. Poinformowała ponadto o nie uwzględnieniu pozostałych zmian, będących w ocenie dyrektor, niezgodnych z prawem oświatowym.

W dniu 19 maja 2015 r. odbyło się spotkanie Dyrektora szkoły z Burmistrzem, na którym zobowiązano dyrektora do przedstawienia wyliczeń finansowych wynikających z arkusza organizacyjnego w stosunku do planowanych wydatków budżetowych na szkołę, które to wyliczenia zostały przedstawione w piśmie z dnia 26 maja 2015 r. Pismem z dnia 28 maja 2015 r. dyrektor szkoły poinformowała, że z uwagi na niewystarczające środki finansowe dokona kolejnych zmian w arkuszu w postaci zmniejszenia liczby godzin zajęć

logopedycznych. Po dokonaniu wyżej wymienionych zmian przez dyrektora szkoły organ prowadzący, pismem z dnia 28 maja 2015 r., poinformował dyrektora o zatwierdzeniu arkusza organizacyjnego szkoły, określając to zatwierdzenie jako warunkowe i zobowiązując do przedstawienia do dnia 30 czerwca 2015 r. aneksu do arkusza organizacyjnego uwzględniającego posiadane środki finansowe. Na wezwanie organu prowadzącego, dyrektor szkoły poinformowała w dniu 3 czerwca 2015 r. o pracownikach obsługi, którym wypowiedziano umowy o pracę lub zmniejszono wymiar czasu pracy. W dniu 9 czerwca 2015 r. dyrektor przedłożyła organowi prowadzącemu aneks do arkusza organizacyjnego uwzględniający zmiany naniesione wcześniej oraz udzielenie bezpłatnego urlopu nauczycielce prowadzącej zajęcia edukacji wczesnoszkolnej. Dyrektor przedstawiła również oszczędności wynikające z dokonanych zmian oraz z planowanego nie wypłacania nauczycielom dodatku motywacyjnego i środków z funduszu nagród. Pismem z dnia 15 czerwca 2015 r. organ prowadzący poinformował dyrektora o odmowie zatwierdzenia aneksu do arkusza organizacyjnego, uzasadniając to m. in. pozostawieniem przez dyrektora w arkuszu organizacyjnym czterech godzin zajęć logopedycznych. W odpowiedzi na to stanowisko dyrektor stwierdziła, że w jej ocenie wykonała wszelkie zalecenia dotyczące arkusza organizacyjnego oraz poinformowała o istnieniu przeszkód prawnych w rozwiązaniu umów o pracę z pedagogiem szkolnym i bibliotekarzem.

W dniu 15 czerwca 2015 r. organ prowadzący szkołę upoważnił pracowników urzędu do przeprowadzenia kontroli w Publicznej Szkole Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Chorzelach w celu weryfikacji wysokości kwot oszczędności zaproponowanych przez dyrektora tej szkoły. Wyniki kontroli wykazały różnicę pomiędzy wysokością oszczędności obliczoną przez dyrektora szkoły a wyliczeniami dokonanymi podczas niniejszej kontroli. W dniu 11 czerwca 2015 r. Mazowiecki Kurator Oświaty działając na podstawie art. 38 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o systemie oświaty przedstawił negatywną opinię w sprawie odwołania Dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Chorzelach, uzasadniając, w oparciu o stanowisko orzecznictwa sądów administracyjnych, że w niniejsze okoliczności sprawy nie są przypadkiem szczególnie uzasadnionym określonym w art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Wydając zarządzenie Nr 59/2015 Burmistrz Miasta i Gminy Chorzele sformułowała w szczególności następujące zarzuty uzasadniające jej zdaniem zastosowanie w niniejszej sprawie odwołania na podstawie art. 38 ust 1 pkt 2 ustawy: 1) konieczność natychmiastowego przerwania wykonywania przez dyrektora czynności z uwagi na zagrożenie interesu publicznego, 2) sporządzenie arkusza organizacyjnego szkoły w formie powodującej skutki nie przewidziane w planie finansowym szkoły, 3) brak współpracy z organem prowadzącym, 4) wkroczenie w zakres kompetencji organu prowadzącego w zakresie obliczenia oszczędności finansowych, 5) narażenie organu prowadzącego na niedotrzymanie terminu zatwierdzenia arkusza organizacyjnego, 6) nieznanomość procedur dotyczących zatwierdzenia arkusza organizacyjnego, 7) spowodowanie zagrożenia dla funkcjonowania szkoły, 8) stosowanie nepotyzmu, 9) złożenie do organu prowadzącego skargi rodzica na dyrektora Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Chorzelach.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, zarządzenie Nr 59/2015 jest sprzeczne z prawem, poprzez istotne naruszenie unormowań art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Przedstawione w uzasadnieniu do wyżej wymienionego zarządzenia argumenty nie wypełniają, zdaniem organu nadzoru, przesłanek odwołania dyrektora szkoły określonych w art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z brzmieniem art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy *o systemie oświaty*, organ który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze w szkole lub placówce, może odwołać nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia w przypadkach szczególnie uzasadnionych po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty. Nie ulega wątpliwości, że zgodnie z art. 36a ust. 1 w związku z art. 5c pkt 2 ustawy *o systemie oświaty* organem, który powierzył stanowisko dyrektora szkoły jest organ prowadzący szkołę, czyli organ wykonawczy gminy. Użycie przez ustawodawcę określenia *przypadek szczególnie uzasadniony* wskazuje na wolę prawodawcy objęcia tym zakresem okoliczności całkowicie wyjątkowych i nadzwyczajnych, w których organ prowadzący ma podstawy by ocenić, że dalsze kierowanie szkołą stanowi istotne zagrożenie dla osiągania przez nią ustawowych celów lub z innych obiektywnych powodów jest nie do zaakceptowania (por. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Lex 2013). Jednocześnie mając na względzie konstytucyjną zasadę proporcjonalności działania organów administracji publicznej należy wysnuć jednoznaczny postulat ustawodawcy zastosowania niniejszego przepisu tylko w sytuacjach ostatecznych, gdy nie jest możliwe i wystarczające użycie innych, mniej dolegliwych środków. Ustawodawca znacznie zawęził ewentualność zastosowania środków z art. 38 ust. 1 pkt 2 poprzez dodanie określenia „szczególnie”, nie stosowanego w podobnych unormowaniach ustawy, jak na przykład art. 36a ust. 13, w którym mowa jedynie o „uzasadnionym przypadku”. Ponadto art. 38 ust. 1 pkt 2 posiada charakter fakultatywny, gdyż nie obliguje organu prowadzącego szkołę do zastosowania przewidzianych w tym artykule środków, a jedynie daje mu taką możliwość (organ „może odwołać nauczyciela ze stanowiska kierowniczego”). Wskazać również należy, że art. 38 ust. 1 pkt 2 został uznany za swoistą gwarancję stabilności stosunku zatrudnienia nauczycieli, co zobowiązuje organy administracji do dokładania starań by te gwarancje miały faktyczne zastosowanie w praktyce (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2003 r., I PK 103/03, OSNP 2004, Nr 21, poz. 371). Jednocześnie z uwagi na zastosowanie przez ustawodawcę pojęcia nieostrego („przypadek szczególnie uzasadniony”), który nie pozwala jednoznacznie rozstrzygnąć o każdej okoliczności dającej się zaklasyfikować do tego pojęcia, organ prowadzący, który odwołał dyrektora szkoły, stosując art. 38 ust. 2 pkt 1, jest zobowiązany do szczegółowego uzasadnienia własnego stanowiska, z wyeliminowaniem zjawiska subiektywizmu, arbitralności i dowolności. Nie ulega ponadto wątpliwości, że okoliczności określone w art. 38 ust. 1 pkt 2 należy interpretować zawężająco (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2012 r., I OSK 724/12, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 2015r.: *w utrwalonym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowany jest pogląd, że użyte w tym przepisie określenie "przypadki szczególnie uzasadnione" należy interpretować zawężająco i o ich wystąpieniu można mówić w sytuacji konkretnych poważnych przyczyn, czy to niezależnych od dyrektora, czy też przez niego zawnionych (np. gdy w sposób istotny zostały naruszone obowiązki pracownicze – art. 52 § 2 Kodeksu pracy), gdy konieczne jest natychmiastowe zaprzestanie wykonywania przez dyrektora funkcji, bowiem dalsze jej wykonywanie godziłoby w interes szkoły i powodowałoby destabilizację w jej funkcjonowaniu w zakresie zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Przy czym z uwagi na uznaniowość zastosowania tego trybu odwołania ze stanowiska, przedmiotowe zarządzenie (uchwała) winno zawierać uzasadnienie, w którym m.in. przedstawione muszą być okoliczności spełniające, zdaniem organu, przesłankę "przypadku szczególnie uzasadnionego" (I OSK 2624/14, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). W wyroku z dnia 9 kwietnia 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł co następuje: *Szczególne przypadki, o jakich mowa w przepisie art. 38 ust. 1 pkt 2 u.s.o., to nie takie, które w subiektywnym odczuciu organu prowadzącego szkołę są szczególne, tylko takie, które obiektywnie powodują destabilizację pod względem dydaktycznym, wychowawczym, czy oświatowym jednostki oświatowej kierowanej przez nauczyciela, a jedyną możliwością zapobieżenia takiej sytuacji**

jest odwołanie dyrektora w trakcie roku szkolnego (I OSK 2703/12, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Z kolei w wyroku z dnia 26 września 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł co następuje: w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że "szczególnie uzasadnione przypadki", o których mowa w art. 38 ust. 1 pkt 2 u.s.o. oznaczają sytuacje, w których nie jest możliwe pełnienie przez nauczyciela funkcji kierowniczej i zachodzi konieczność natychmiastowego przerwania wykonywania funkcji dyrektora z uwagi na zagrożenie dla interesu publicznego i dalszego funkcjonowania szkoły. Musi być ono przy tym na tyle istotne, że nie pozwala na dalsze wykonywanie obowiązków przez daną osobę (zob. wyroki NSA: z dnia 16 maja 2012 r. w sprawie I OSK 1975/11 z dnia 11 maja 2012 r. w sprawach I OSK 1974/11, I OSK 1973/11, I OSK 1971/11) (OSK 1433/14, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 lipca 2014 r. odwołano się do definicji konstytucyjnej zasady proporcjonalności sformułowanej przez Trybunał Konstytucyjny: wywiedziona z art. 2 Konstytucji szczególnie nacisk kładzie na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia, spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (I SA/Gd 649/14, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Z analizy sprawy przeprowadzonej przez organ nadzoru wynika, że zdecydowana większość zarzutów uzasadniających odwołanie ze stanowiska dyrektora szkoły dotyczy problematyki opracowania oraz zatwierdzenia arkusza organizacyjnego szkoły. Zgodnie brzmieniem § 10 załącznika nr 2 zatytułowanego *Ramowy statut publicznej szkoły podstawowej* rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutowych publicznych przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.): *szczegółową organizację nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym określa arkusz organizacji szkoły opracowany przez dyrektora szkoły, z uwzględnieniem szkolnego planu nauczania, o którym mowa w przepisach w sprawie ramowych planów nauczania – do dnia 30 kwietnia każdego roku. Arkusz organizacji szkoły zatwierdza organ prowadzący szkołę do dnia 30 maja danego roku (ust. 1). W arkuszu organizacji szkoły zamieszcza się w szczególności: liczbę pracowników szkoły, w tym pracowników zajmujących stanowiska kierownicze, ogólną liczbę godzin zajęć edukacyjnych finansowanych ze środków przydzielonych przez organ prowadzący szkołę (ust. 2). Na podstawie zatwierdzonego arkusza organizacji szkoły dyrektor szkoły, z uwzględnieniem zasad ochrony zdrowia i higieny pracy, ustala tygodniowy rozkład zajęć określający organizację zajęć edukacyjnych (ust. 3).*

W ocenie Wojewody Mazowieckiego zarzuty przedstawione przez organ prowadzący uzasadniają odwołanie dyrektora szkoły, a dotyczące arkusza organizacyjnego szkoły, nie mogą stanowić w niniejszej sprawie podstawy odwołania dyrektora na podstawie art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Niewątpliwie arkusz organizacyjny szkoły stanowi jeden z podstawowych aktów niezbędnych do jej funkcjonowania. Należy jednak podkreślić, że organ prowadzący szkołę dokonał zatwierdzenia arkusza organizacyjnego Publicznej Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Chorzeliach, o czym poinformował dyrektora pismem z dnia 28 maja 2015 r. jak również potwierdził to w uzasadnieniu do zarządzenia Nr 59/2015. Nadto określenie przez organ prowadzący zatwierdzenia arkusza jako „warunkowego” nie znajduje podstaw w cytowanych powyżej unormowaniach dotyczących trybu sporządzania i zatwierdzania arkusza organizacyjnego szkoły. Z uwagi na fakt, że Publiczna Szkoła Podstawowa im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Chorzeliach posiada tym samym zatwierdzony arkusz organizacyjny, nie zachodzą okoliczności, o których mowa w uzasadnieniu do zarządzenia Nr 59/2015 a dotyczące zagrożenia interesu publicznego, pozbawienia szkoły podstawy działania i zagrożenia likwidacji szkoły.

Podkreślenia wymaga, że odwołania dyrektora szkoły dokonano w dniu 29 czerwca 2015 r. tj. w okresie, w którym obowiązywał arkusz organizacyjny zatwierdzony na rok szkolny 2014/2015, czyli do dnia 31 sierpnia 2015r. Nieuzasadniona jest tym samym argumentacja Burmistrza o potrzebie natychmiastowego przerwania pełnienia przez dyrektora swojej funkcji z uwagi na zagrożenie interesu publicznego. Podkreślić należy ponadto, że spór pomiędzy organem prowadzącym a dyrektorem szkoły na gruncie sporządzenia arkusza organizacyjnego i nanoszenia do niego poprawek nie może być uznany za przypadek szczególnie uzasadniony warunkujący odwołanie dyrektora szkoły (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 lutego 2013 r., II SA/Po 872/12, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Natomiast w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 15 grudnia 2011 r. orzeczono co następuje: *same naturalne różnice poglądów w kwestiach związanych z kierowaniem szkołą nie mogą stanowić podstawy do formułowania tezy o braku możliwości dalszego sprawowania funkcji dyrektora i konieczności stosowania wyjątkowego rozwiązania wynikającego z art. 38 pkt 2 ustawy* (II SA/Ke 681/11, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Organ nadzoru nie podziela również zakwalifikowania do okoliczności określonych w art. 38 ust. 1 pkt 2 zarzutów dotyczących kwestii finansowych polegających na sporządzeniu arkusza organizacyjnego powodującego skutki nie przewidziane w planie finansowym szkoły oraz błędnego wyliczenia proponowanych oszczędności w szkole. W cytowanym powyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 2015r. czytamy: *Negatywna ocena działalności dyrektora szkoły przez organ prowadzący w zakresie gospodarki finansowej szkoły lub innych zaniedbań dotyczących organizacji pracy szkoły, nie mieszczą się bowiem w pojęciu "szczególnie uzasadnionych przypadków" zawartym w powołanym przepisie i nie uzasadniają odwołania dyrektora szkoły w trybie tego przepisu.* Podobnie stwierdził Wojewoda Mazowiecki w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 15 czerwca 2015 r. Nr LEX-I.4131.129.2015.MZ: *nie stanowią szczególnie uzasadnionych powodów odwołania danej osoby z funkcji dyrektora szkoły zaniedbania w zakresie gospodarki finansowej szkoły czy organizacji jej pracy.*

Również zarzut dotyczący skargi rodzica ucznia Publicznej Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Chorzelach, a dotyczącej m. in. działania dyrektora tej szkoły, nie może być okolicznością przesądzającą o wystąpieniu przypadku szczególnie uzasadnionego. Jak wynika z dokumentacji zgromadzonej przez organ nadzoru, niniejsza skarga w chwili wydawania zarządzenia nie została rozpatrzona i oceniona co do jej zasadności lub bezzasadności. Dopiero bowiem jej rozpatrzenie przez właściwy organ może stanowić punkt wyjścia do ewentualnej kwalifikacji zawartych w niej okoliczności do zakresu normowania art. 38 ust. 1 pkt 2. Na marginesie sprawy należy zauważyć, że z treści skargi przedłożonej organowi nadzoru przez Burmistrza Miasta i Gminy Chorzele wynika, że okoliczności w niej opisane kwalifikują ją do rozpatrzenia przez Mazowieckiego Kuratora Oświaty z uwagi na to, że mieszczą się w zakresie nadzoru pedagogicznego, a nie nadzoru finansowo-administracyjnego wykonywanego przez organ prowadzący.

Należy podkreślić, że w sytuacji wystąpienia określonych nieprawidłowości w działalności dyrektora szkoły, konstytucyjna zasada proporcjonalności, stosowana w kontekście unormowań art. 38 ust. 1 pkt 2, wymaga od organu prowadzącego zastosowania innych, mniej dotkliwych, przewidzianych prawem środków, jako mających pierwszeństwo wobec ostatecznych unormowań przewidzianych w wyżej wymienionym artykule. Zgodnie z unormowaniami art. 6a ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta Nauczyciela* (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.) organ prowadzący szkołę dokonuje w porozumieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny oceny pracy dyrektora szkoły. Zgodnie z brzmieniem art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy *o systemie oświaty*, w przypadku ustalenia negatywnej oceny

pracy lub negatywnej oceny wykonywania zadań wymienionych w art. 34a ust. 2 w trybie określonym przepisami w sprawie oceny pracy nauczycieli organ, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze bez wypowiedzenia odwołuje nauczyciela ze stanowiska kierowniczego. W zakresie spraw finansowych istnieją natomiast odpowiednie unormowania ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* (Dz. U. z 2013 r., poz. 168 ze zm.).

Ponadto Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że zarówno ze zgromadzonej dokumentacji w sprawie, jak i przedstawionego uzasadnienia do zarządzenia wynika, że Burmistrz Miasta i Gminy Chorzele wydając zarządzenie Nr 59/2015 nie dochował wymogu zapewnienia odwoływanej dyrektor szkoły czynnego udziału w toku czynności zmierzających do wydania wspomnianego zarządzenia. Tymczasem zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2012 r.: *odwołanie ze stanowiska dyrektora szkoły ma charakter kompetencji władczej, związanej z wykonywaniem publicznoprawnych zadań w zakresie oświaty. Personalny charakter prawny zarządzenia o odwołaniu dyrektora z funkcji kierowniczej wskazuje na konieczność traktowania tego aktu na równi z decyzją administracyjną, co z kolei uzasadnia zastosowanie w takiej sprawie, na zasadzie analogii legis, wymogów zawartych w ogólnych zasadach przewidzianych w procedurze administracyjnej, w tym dotyczących zapewnienia stronie możliwości czynnego udziału na każdym etapie postępowania – art. 10 § 1 k.p.a.* (I OSK 1386/12, por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2010 r., I SA/Wa 1854/09, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki, działający jako organ nadzoru stwierdza, że Burmistrz Miasta i Gminy Chorzele wydając zarządzenie Nr 59/2015 nie zdołała dowieść zaistnienia przypadków szczególnie uzasadnionych uzasadniających odwołanie Dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Chorzelach, co oznacza, że zarządzenie Nr 59/2015 jest sprzeczne z prawem i narusza w sposób istotny art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy *o systemie oświaty*.

Zgodnie z art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Stosownie do art. 171 ust. 1 *Konstytucji* oraz art. 85 ustawy *o samorządzie gminnym* nadzór nad samorządem terytorialnym opiera się na kryterium zgodności z prawem. Art. 86 ustawy *o samorządzie gminnym* stwierdza, że organem nadzoru jest Prezes Rady Ministrów, wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa. Art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz. U. z 2015 r., poz. 525 ze zm.) normuje, że wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności. Art. 91 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.* Z kolei art. 91 ust. 4 normuje, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Zgodnie z brzmieniem art. 92 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że zarządzenie Burmistrza Miasta i gminy Chorzele Nr 59/2015 narusza prawo w sposób istotny i jako sprzeczne z prawem jest nieważne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie 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 zarządzenia z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI
[Signature]
Jacek Kozłowski

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) Mazowiecki Kurator Oświaty w Warszawie Delegatura w Ostrołęce, ul. Gorbatowa 15, 07-410 Ostrołęka
- 3) a/a