



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 10 marca 2016 r.

LEX-P.4131.13.2016.MRM

**Burmistrz Miasta i Gminy
Drobin
Ul. Marsz. Piłsudskiego 12
09-210 Drobin**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz.U. z 2015r. poz. 1515 ze zm.)

stwierdzam nieważność

Zarządzenia Nr 8/2016 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 27 stycznia 2016r. *w sprawie odwołania Dyrektora Zespołu Szkół w Drobinie.*

Uzasadnienie

W dniu 27 stycznia Burmistrz Miasta i Gminy Drobin wydał Zarządzenie Nr 8/2016 w *sprawie odwołania Dyrektora Zespołu Szkół w Drobinie*. Przed jego wydaniem Burmistrz zwrócił się (pismo z dnia 18.01.2016r. znak: OS 4424.1.3.2016) do Mazowieckiego Kuratora Oświaty z wnioskiem o wydanie opinii w sprawie dotyczącej zamiaru odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego. Kurator, w piśmie z dnia 26 stycznia 2016r. znak: DPŁ.544.2.2016.SP, wydał negatywną opinię w przedmiotowej sprawie.

Mocą kwestionowanego Zarządzenia Dyrektor został z dniem 27 stycznia odwołany ze stanowiska.

W podstawie prawnej ww akcie organ powołał art. 30 ust.2 pkt.5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym*, w myśl którego *do zadań wójta należy w szczególności zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych* oraz art. 38 ust.1 pkt.2 ustawy z dnia 7 września 1991r. *o systemie oświaty*, zgodnie z którym *organ, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze w szkole lub placówce, w przypadkach szczególnie uzasadnionych, po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty (...) może odwołać nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia*.

Nie budzi wątpliwości kompetencja Burmistrza Miasta i Gminy Drobin do wydania zarządzenia w przedmiocie odwołania Dyrektora Zespołu Szkół w Drobinie. Placówka ta jest jednostką organizacyjną Miasta i Gminy Drobin, a więc to Burmistrz może wyznaczać i odwoływać osobę nią kierującą. Uprawnienie organu wykonawczego MiG Drobin w tym zakresie wynika z przepisów ustawy *o systemie oświaty*, tj. art. 5c, w którym prawodawca, w przypadku szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego przyznał wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) kompetencje powierzania i odwoływania dyrektora szkoły (art. 5c pkt.2). Przedmiotowe Zarządzenie podjęte zostało zatem przez organ właściwy.

W bogatym orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi większych wątpliwości, że odwołanie nauczyciela ze stanowiska kierowniczego ma charakter kompetencji władczej, związanej z wykonywaniem publicznoprawnych zadań w zakresie oświaty, określonych w przepisach mających charakter publicznoprawny. Personalny charakter aktu odwołania z funkcji kierowniczej nie stanowi zatem o jego prywatnoprawnym charakterze, gdyż obsada stanowiska kierowniczego w szkole jest formą zarządzania szkołą publiczną, a zarządzanie szkołą wchodzi w zakres administracji publicznej. Okoliczność, że akt taki wywołuje konsekwencje w sferze prawa pracy, ma jedynie taki skutek, że osoba odwołana może własnego interesu prawnego w sferze stosunków pracowniczych dochodzić przed sądem pracy (zob. wyrok NSA z 22.06.2005r., I OSK 296/05).

Przyjmuje się zatem w orzecznictwie, że zarządzenie w sprawie odwołania z funkcji dyrektora szkoły jest aktem o charakterze administracyjnoprawnym. Jako taki podlega więc kontroli wojewody i sądów administracyjnych, przy czym *przedmiotem badania nie są ewentualne roszczenia pracownicze odwołanego dyrektora, do których rozpatrzenia właściwy jest sąd pracy, lecz zachowanie przewidzianych w przepisach publicznoprawnych wymogów dotyczących aktu odwołania dyrektora jednostki samorządowej jako formy realizacji zadań publicznoprawnych gminy, a więc aktu o publicznym charakterze* (tak: WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 9 grudnia 2015r. IV SA/Po 765/15).

Tryb i przesłanki odwołania dyrektora szkoły unormowane zostały w art. 38 ustawy *o systemie oświaty*. Przepis ten określa powody odwołania ze stanowiska nauczyciela, któremu

powierzono kierowanie szkołą lub placówką. W ust.1 pkt.1 cyt. regulacji wskazane są sytuacje uzasadniające obligatoryjne odwołanie dyrektora:

- a) złożenie rezygnacji przez dyrektora,
- b) ustalenie negatywnej oceny jego pracy lub negatywnej oceny wykonywania zadań w zakresie: prawidłowości dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi i pozyskanymi z innych źródeł oraz dysponowania mieniem, przestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów, przestrzegania przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły lub placówki,
- c) złożenie wniosku przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny z powodu nieprzestrzegania przez dyrektora przepisów ustawy o systemie oświaty lub w związku ze stwierdzeniem niedostatecznych efektów kształcenia lub wychowania w szkole lub placówce i nieusunięciem wskazanych uchybień w wyznaczonym terminie.

Kolejną przyczynę odwołania dyrektora ustawodawca wprowadził w ust.1 pkt.2 omawianego przepisu. Regulacja ta zezwala na odwołanie z funkcji dyrektora szkoły w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia, przy czym czynność ta jest obwarowana przesłanką formalnoprawną w postaci konieczności zasięgnięcia opinii kuratora oświaty oraz przesłanką materialnoprawną określoną jako „przypadek szczególnie uzasadniony”. Przepis ten, w przewidzianych w nim przypadkach, nie ustanawia obowiązku, lecz jedynie upoważnia właściwy organ do odwołania nauczyciela z funkcji kierowniczej, nie podając przy tym wprost żadnych kryteriów oceny „szczególnie uzasadnionego przypadku”. Skoro jednak ustawodawca do zwrotu „uzasadniony przypadek” – używanego w innych normach prawnych ustawy o systemie oświaty – dodał przysłówkę „szczególnie”, to nie może ulegać wątpliwości, że w art. 38 ust.1 pkt.2 u.s.o. 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 tych jednostek lub z jakichkolwiek innych, obiektywnie ważnych przyczyn jest nie do przyjęcia. Użyte w omawianym przepisie pojęcie „szczególnie uzasadnionego przypadku” musi być rozumiane wąsko (patrz: wyrok WSA w Poznaniu z 14.03.2012r, IV P SA/Po 1047/11, WSA w Kielcach z 15.12.2011r. II SA/Ke 681/11, WSA w Łodzi z 20.01.201r., III SA/Łd 535/10). Oznaczać ono może zatem albo nagłe zdarzenia powodujące konieczność niezwłocznego przerwania czynności dyrektora albo naruszenie prawa przez dyrektora czy też inne jego zachowania (nawet niezawinione), które muszą być na tyle istotne, że mogą prowadzić do destabilizacji działalności placówki oświatowej lub zagrażać interesowi publicznemu. Zatem szczególnie uzasadnione przypadki to takie, które powodują, że nie można czekać z odwołaniem dyrektora, lecz decyzja o pozbawieniu go funkcji kierowniczej musi

być podjęta natychmiast. Tym samym odwołanie w szczególnie uzasadnionym przypadku powinno być natychmiastowe lub niezwłoczne w stosunku do zdarzeń (okoliczności) je uzasadniających. Nieograniczoność ram czasowych odwołania dyrektora w omawianym trybie w stosunku do chwili wystąpienia owych szczególnie uzasadnionych przypadków podważałaby cel, w jakim ten przepis ustanowiono. Brak szybkiej reakcji organu na postępowanie dyrektora w sposób naturalny osłabia, a nawet z upływem czasu może znosić, możliwość jego odwołania z funkcji na podstawie omawianego przepisu, przewidzianego w sposób oczywisty dla przypadków wymagających natychmiastowego działania (por. wyrok NSA z 19.02.2002r. II SA 3053/01, wyrok NSA z 27.09.2012r. I OSK 1615/12).

Skoro zatem w przepisie art. 38 ust.1 pkt.2 ustawy *o systemie oświaty* przewidziana została możliwość odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w „przypadkach szczególnie uzasadnionych”, to oznacza, że podstawy odwołania określone w art. 38 ust.1 pkt.1 ustawodawca uznaje za przypadki zwyczajne, typowe, bazujące na negatywnej ocenie pracy czy wykonywania bieżących zadań nauczyciela – dyrektora szkoły.

Ocena, czy w danej sprawie przesłanki określone w art. 38 ust.1 pkt.2 zostały spełnione mieści się w zakresie kompetencji organu prowadzącego szkołę, jednak nie może mieć ona charakteru dowolnego i arbitralnego. Oznacza to, że w uzasadnieniu aktu odwołującego nauczyciela z funkcji kierowniczej ocena ta musi być dokładnie i szczegółowo umotywowana. Zaniedbania nauczyciela, które mają prowadzić do odwołania go ze stanowiska dyrektora szkoły, muszą być wykazane w postępowaniu poprzedzającym wydanie zarządzenia. W uzasadnieniu zaś samego aktu odwołania dyrektora muszą zostać szczegółowo wskazane zarzucane mu nieprawidłowości oraz winno zostać przekonująco umotywowane na czym polega „szczególne uzasadnienie” danego przypadku i dlaczego, w okolicznościach danej sprawy, organ skorzystał z przyznanych mu ustawowo kompetencji. Organ odwołujący nauczyciela ze stanowiska kierowniczego musi niezbicie wykazać dlaczego – jego zdaniem – stwierdzone uchybienia uniemożliwiają dalsze prawidłowe funkcjonowanie placówki, a tym samym są na tyle istotne, że nie pozwalają na wykonywanie obowiązków przez daną osobę, co powinno prowadzić do jej odwołania ze stanowiska dyrektora w trakcie roku szkolnego.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy przyznać trzeba, że Burmistrz Miasta i Gminy Drobin do wydanego Zarządzenia w sprawie odwołania dyrektora Zespołu Szkół w Drobinie załączył uzasadnienie, w którym jako motywy swojej decyzji wskazał działalność dyrektora polegającą na:

1/ braku skoordynowania na początku roku szkolnego planu lekcji z planem dowozu uczniów, skutkujące dwumiesięcznym paraliżem rozpoczynania przez dowożonych uczniów lekcji w wyznaczonym czasie,

2/ niezadowoleniu rodziców z zarządzania placówką przez dyrektora, co skutkowało przeniesieniem kilkorga uczniów do innych placówek,

3/ stwierdzonych podczas kontroli Kuratorium - nieprawidłowościach w zakresie prowadzenia przez dyrektora dokumentacji szkoły, łamaniu przepisów prawa oświatowego, polegającym m.in. na nieprzestrzeganiu niektórych kompetencji opiniujących rady pedagogicznej, braku wprowadzenia zmian do Statutu szkoły w zakresie szczegółowych warunków i sposobu oceniania wewnątrzszkolnego, nieterminowym i bez porozumienia z radą pedagogiczną wprowadzeniu programu wychowawczego szkoły i programu profilaktyki

4/ przedłużającym się konflikcie z radą pedagogiczną oraz rodzicami uczniów.

Zdaniem organu nadzoru zaprezentowane przez Burmistrza zarzuty wobec dyrektora – w świetle przedstawionej powyżej analizy orzecznictwa sądów administracyjnych – nie mogą zostać zakwalifikowane do katalogu szczególnie uzasadnionych przypadków w rozumieniu art. 38 ust.1 pkt.2 ustawy o systemie oświaty. Nie można bowiem stwierdzić, że wymienione w uzasadnieniu działania (zaniechania) dyrektora spowodowały zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania Zespołu Szkół, w szczególności w zakresie realizacji procesów kształcenia i wychowania, działalności opiekuńczej oraz innej działalności statutowej.

I tak:

Ad 1/ Wskazana w uzasadnieniu sytuacja dotyczyła części uczniów (klas pierwszych gimnazjum), była krótkotrwała i nie zakłóciła w sposób znaczący procesu dydaktycznego i wychowawczego realizowanego w placówce, przy czym miała miejsce w czasie bardzo odległym (wrzesień 2015r.) od dnia odwołania dyrektora (styczeń 2016r.);

Ad 2/ W uzasadnieniu nie wykazano w sposób niezbity, że przeniesienie uczniów do innych placówek nastąpiło z powodu niezadowolenia rodziców ze sposobu zarządzania szkołą przez dyrektora, nie można więc wykluczyć, że, jeżeli taki fakt miał miejsce, mógł być spowodowany innymi przyczynami,

Ad 3/ Te zarzuty, sformułowane przez organ nadzoru pedagogicznego po przeprowadzonej kontroli, nie są wystarczającą przesłanką do odwołania dyrektora szkoły w trybie art. 38 ust.1 pkt.2, mogłyby co najwyżej stanowić jeden z argumentów za negatywną oceną pracy i wykonywania zadań przez dyrektora i w konsekwencji zwolnieniem go w trybie zwyczajnym, tj. na podstawie ust.1 pkt.1 tego przepisu. Jednakże, jak wynika z opinii Kuratora wydanej do kwestionowanego Zarządzenia, zalecenia organu nadzoru pedagogicznego w powyższym zakresie były realizowane,

co potwierdziły wyniki ponownej kontroli w szkole w dniach 18 i 25 stycznia (a więc bezpośrednio przed odwołaniem dyrektora) wskazujące również na poprawę funkcjonowania Zespołu Szkół w tym obszarze. Wskazać ponadto należy, że z oceny całościowej dokonanej przez organ prowadzący w porozumieniu z organem nadzoru pedagogicznego wynika, że praca dyrektora została oceniona „dobrze” co znajduje potwierdzenie w karcie oceny pracy z dnia 28.09.2015r.

Ad 4/ W tym przypadku, podnoszone przez Burmistrza okoliczności nie mają charakteru nagłego, gdyż jak wynika z uzasadnienia, konflikt w szkole trwa już od wielu miesięcy, jeśli nie lat. Brak jest również podstaw do przyjęcia, że w szkole nastąpiła sytuacja narastającego nagle konfliktu między dyrektorem a nauczycielami, powodująca destabilizację w realizacji funkcji szkoły - jak wynika z wyjaśnień dyrektora, w dniu 26 stycznia 2016r. (a więc na dzień przed odwołaniem) została dokonana klasyfikacja śródroczna uczniów a następnie w dniu 29 stycznia odbyły się spotkania informacyjne z rodzicami. W tych okolicznościach nie sposób przyjąć, aby odwołanie dyrektora było natychmiastową reakcją organu prowadzącego na zdarzenie zagrażające prawidłowemu funkcjonowaniu szkoły.

Organ odwołujący dyrektora szkoły nie przedstawił również żadnych dowodów pozwalających ustalić stosunki między dyrektorem szkoły a rodzicami uczniów. Oprócz ogólnie sformułowanych zarzutów nie przytoczono faktów pozwalających na ich ocenę.

W związku z powyższym organ nadzoru stwierdził, że Zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy Drobin Nr 8/2016 z dnia 27 stycznia 2016r. *w sprawie odwołania Dyrektora Zespołu Szkół w Drobinie* narusza w sposób istotny art. 38 ust.1 pkt. 2 ustawy o systemie oświaty, co skutkuje stwierdzeniem jego nieważności.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

Wojewoda Mazowiecki:
wz.
Sylwester Dąbrowski
I Wicewojewoda Mazowiecki