



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 26 sierpnia 2016 r.

LEX-I.4131.166.2016.MPZ

Zarząd Powiatu Mińskiego
ul. Kościuszki 3
05-300 Mińsk Mazowiecki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814)

stwierdzam nieważność

uchwały Zarządu Powiatu Mińskiego z dnia 4 lipca 2016 r. Nr 342/16 w sprawie odwołania ze stanowiska Dyrektora Zespołu Szkół Agrotechnicznych w Mińsku Mazowieckim.

Uzasadnienie

W dniu 4 lipca 2016 r. Zarząd Powiatu Mińskiego podjął uchwałę Nr 342/16 w sprawie odwołania ze stanowiska Dyrektora Zespołu Szkół Agrotechnicznych w Mińsku Mazowieckim. W dniu 16 sierpnia br. do MUW wpłynęła uchwała Zarządu Powiatu Mińskiego wraz z pismem Wicestarosty Powiatu Mińskiego, podtrzymującym stanowisko Zarządu Powiatu w niniejszej sprawie.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 32 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym, który określa, że do zadań zarządu powiatu należy zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, a także art. 5c pkt 2 i art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156, z późn. zm.), na podstawie których zarząd powiatu może odwołać nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia w przypadkach szczególnie uzasadnionych, po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty. Mazowiecki Kurator Oświaty nie wydał opinii w terminie wymaganym przez art. 38 ust. 2 ustawy o systemie oświaty (5 dni

roboczych od dnia otrzymania wystąpienia organu), co na mocy przywołanego przepisu jest równoznaczne z wydaniem opinii pozytywnej.

Odwołanie w trybie art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty stanowi instytucję wyjątkową, o czym świadczy użycie przez ustawodawcę określenia *przypadki szczególnie uzasadnione*. Oznacza to, że wystąpić musi zdarzenie nadzwyczajne, destabilizujące funkcjonowanie szkoły i wywołujące konieczność natychmiastowego odsunięcia dyrektora od kierowania szkołą, ponieważ dalsze sprawowanie przez niego tej funkcji godziłoby w interes publiczny (wyrok NSA z 20 kwietnia 2016 r. I OSK 3346/15).

Konstrukcja *szczególnie uzasadnionych przypadków*, mogących być przyczyną odwołania dyrektora szkoły ogranicza możliwość działania organu na podstawie powołanego przepisu do sytuacji wyjątkowych. Odwołanie nauczyciela ze stanowiska kierowniczego może mieć miejsce tylko wtedy, gdy dalsze kierowanie placówką oświatową przez nauczyciela stanowi istotne zagrożenia dla osiągnięcia jej celów lub z innych, obiektywnie ważnych względów jest nie do przyjęcia by nadal nią kierował (wyrok NSA z 3 lutego 2016 r. I OSK 2790/15).

Ocena, czy w danej sprawie przesłanki zostały spełnione, mieści się w zakresie kompetencji organu prowadzącego szkołę, jednak nie może mieć ona charakteru dowolnego. Oznacza to, że w uzasadnieniu aktu odwołującego danego nauczyciela z zajmowanego stanowiska dyrektora szkoły muszą zostać szczegółowo wskazane zarzucane mu nieprawidłowości oraz winno zostać przekonująco umotywowane na czym polega *szczególnie uzasadnienie* danego przypadku i dlaczego w okolicznościach danej sprawy organ skorzystał z przyznanych mu ustawowo kompetencji. Wymóg należytego uzasadnienia władczego aktu w sprawie z zakresu administracji publicznej wynika także z ogólnych zasad ustrojowych zawartych w Konstytucji RP, w tym zwłaszcza z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz z zasad praworządności i legalności (art. 7). W orzecznictwie sądów administracyjnych w odniesieniu do aktów odwołujących dyrektorów szkoły ze stanowiska podkreśla się, że akty takie powinny być odpowiednio uzasadnione, przy czym istotne są wywody i argumentacja prawna zawarta bezpośrednio w uzasadnieniu podjętego aktu.

W uzasadnieniu uchwały Nr 342/16 wskazano na podstawie kontroli, iż: szkoła nie posiadała protokołu za rok 2012 z kontroli obiektów należących do Zespołu pod kątem zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z tych obiektów, szkoła nie przekazała do Wydziału OP kopii protokołów z przeprowadzonych kontroli obiektów za rok 2012 i 2015, nie zostały do Wydziału OP przekazane informacje o wypadkach uczniów, które miały miejsce w szkole w latach szkolnych 2012/2013, 2013/2014, 2014/2015 i częściowo w

roku 2015/2016, dwóch nauczycieli było zatrudnionych bez wymaganych kwalifikacji tj. brak było zgody organu sprawującego nadzór pedagogiczny, spośród osób zatrudnionych na podstawie umów terminowych 7 nauczycieli zatrudnionych było na podstawie umów na czas określony dłuższy niż 1 rok szkolny. Podniesiono, że kontrolującym nie przedstawiono do kontroli dokumentacji w zakresie informacji o wypadkach osób pozostających pod opieką. Na podstawie powyższych ustaleń postawiono dyrektorowi zarzut naruszenia art. 39 ust. 1 pkt 5a ustawy o systemie oświaty (*dyrektor szkoły wykonuje zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę lub placówkę*) oraz art. 7 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2014 r. poz. 191, z późn. zm.) - *dyrektor szkoły odpowiedzialny jest w szczególności za zapewnienie bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę*.

W uzasadnieniu do uchwały odwołano się także do skarg nauczycieli na działalność dyrektora szkoły, pism Rady Rodziców, Samorządu Uczniowskiego i pracowników administracji i obsługi ZSA, świadczących w ocenie organu prowadzącego o konflikcie, wpływającym na proces dydaktyczny oraz jakość kształcenia.

W uzasadnieniu do uchwały przywołano również protokół kontroli PIP z dnia 13 czerwca 2016 r. przeprowadzonej w ZSA, w którym podniesiono zawieranie z nauczycielami kilkakrotnie umów o pracę na czas określony, pomimo że nie zachodził przypadek zaistnienia potrzeby wynikającej z organizacji nauczania, o którym mowa w art. 10 ust.7 Karty Nauczyciela. W tym kontekście wspomniano o potencjalnych roszczeniach nauczycieli dochodzonych na drodze sądowej i ewentualnych kosztach dla budżetu Powiatu.

Z dokumentacji zebranej w sprawie wynika, że Pani Danuta Miraszewska reagowała na zgłoszone przez organ prowadzący zarzuty. W ramach podjętych przez nią czynności naprawczych sporządzony został protokół z kontroli budynków za rok 2015, zestawienie zawierające informacje o wypadkach uczniów, uregulowano także stosunki pracownicze zgodnie z sugestią organu prowadzącego.

Po analizie dokumentacji zebranej w sprawie należy stwierdzić, że istnieją podstawy do wzruszenia decyzji podjętej przez Zarząd Powiatu Mińskiego.

Jak wskazano powyżej konstrukcja odwołania dyrektora szkoły w trybie art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty ogranicza się do przypadków szczególnie uzasadnionych, a samo sformułowanie "szczególnie" zawęża pole zastosowania tego przepisu do sytuacji zupełnie wyjątkowych, nadzwyczajnych, kiedy organ odwołujący ma pełne prawo ocenić, że dalsze kierowanie szkołą, placówką lub jej wyodrębnioną organizacyjnie częścią stanowi

istotne zagrożenie dla osiągnięcia jej celów lub z jakichkolwiek innych, obiektywnie ważnych względów jest nie do przyjęcia. Musi to być działanie lub zaniechanie wyjątkowe i nadzwyczajne, które stanowi niedopełnienie obowiązków lub naruszenie uprawnień określonych prawem przez dyrektora szkoły, powodujące destabilizację w realizacji funkcji szkoły i jedynym rozwiązaniem tej sytuacji jest natychmiastowe zaprzestanie wykonywania funkcji dyrektora.

Z uzasadnienia do uchwały wynika, że organ prowadzący szkołę ma zastrzeżenia w sferze obowiązków administracyjno-organizacyjnych, które jednakże nie dają podstaw do odwołania dyrektora w trybie art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Okoliczności stanowiące brak należytego nadzoru nad organizacją i funkcjonowaniem szkoły, mogłyby stanowić podstawę do przyjęcia negatywnej oceny pracy dyrektora, która mogłaby być przesłanką odwołania dyrektora na podstawie art. art. 38 ust. 1 pkt 1b ustawy o systemie oświaty. Kryterium oceny pracy dyrektora szkoły stanowi stopień realizacji zadań określonych w art. 6, 7 i 42 ust. 2 Karty Nauczyciela oraz art. 4 i 39 ustawy o systemie oświaty. Ocena zatem obejmuje wszystkie zadania, zarówno w zakresie merytorycznej pracy szkoły lub placówki, jak i obowiązków z zakresu administracji i spraw finansowych. To w ramach tej oceny ustala się sposób dysponowania środkami finansowymi w planie finansowym szkoły lub placówki, prawidłowości ich wykorzystania oraz organizacji administracyjnej, finansowej i gospodarczej obsługi szkoły lub placówki, wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy i kierowania procesami pracy, zapewnienie warunków organizacyjnych do realizacji zadań dydaktycznych i wychowawczo-opiekuńczych. Zatem wskazane w uzasadnieniu do uchwały nieprawidłowości o charakterze organizacyjnym nie mogą stanowić podstawy do odwołania przewidzianego dla sytuacji nadzwyczajnych. Takie stanowisko potwierdza NSA w wyroku z dnia 21 stycznia 2014 r. sygn. akt I OSK 2473/13, w którym stwierdza, że „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 art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty i nie uzasadniają odwołania dyrektora szkoły w trybie tego przepisu.”

Dodatkowo należy podkreślić, że odwołanie dyrektora na podstawie art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty ogranicza się do przypadków wymagających natychmiastowego działania. Upływ czasu znosi możliwość odwołania z funkcji dyrektora na podstawie powyższego przepisu. Takie stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 14 października 2014 r. sygn. akt I OSK 1584/14, zgodnie z którym „brak szybkiej reakcji organu prowadzącego

szkołę na postępowanie dyrektora, osłabia a nawet z upływem czasu znosi możliwość odwołania z tej funkcji na podstawie art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 2156). Jest on bowiem przewidziany dla przypadków wymagających natychmiastowego działania.” W omawianej sytuacji, zarzuty skierowane przez Zarząd Powiatu w stosunku do Dyrektora Zespołu dotyczyły lat 2012 – 2016 r., były więc rozłożone w czasie i uwzględniane przez dyrektora szkoły w procesie zarządzania szkołą.

Ponadto należy wskazać, że zarzuty dotyczące konfliktu pomiędzy dyrektorem szkoły a nauczycielami nie mogą stanowić samoistnej przesłanki jego odwołania.

W ocenie organu nadzoru przywołane okoliczności nie świadczą o zagrożeniu dla interesu publicznego i dalszego właściwego z punktu widzenia dobra uczniów funkcjonowania szkoły, a negatywna ocena pracy nie stanowi "szczególnie uzasadnionego przypadku" w znaczeniu art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.

Należy zatem uznać, że na dzień podjęcia uchwały brak było podstaw do odwołania ze stanowiska Dyrektora Zespołu Szkół Agrotechnicznych w Mińsku Mazowieckim.

W uwzględnieniu powyższego, stwierdzenie nieważności uchwały przez organ nadzoru jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, z dniem jego doręczenia.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI

Andrzej Szipera

