



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.86.2019.MW

Warszawa, 9 maja 2019 r.

**Wójt Gminy Obryte
Obryte 185
07-215 Obryte**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Wójta Gminy Obryte Nr 24/2019 z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie odwołania Dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Obrytem z zajmowanego stanowiska.

Uzasadnienie

W dniu 26 marca 2019 r. Wójt Gminy Obryte wydał zarządzenie w sprawie odwołania Dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Obrytem z zajmowanego stanowiska.

Kwestionowane zarządzenie (wraz z opinią Mazowieckiego Kuratora Oświaty z dnia 25 marca 2019 r.) wpłynęło do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w dniu 29 kwietnia 2019 r.

Jako podstawę prawną do wydania zarządzenia Nr 24/2019 Wójt Gminy Obryte wskazał art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, który określa, że do zadań wójta zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, a także art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 996, z późn. zm.), na podstawie którego wójt może odwołać nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia, w przypadkach szczególnie uzasadnionych, po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty.

Na podstawie art. 66 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe kurator oświaty wydaje opinię, o której mowa w art. 66 ust. 1 pkt 2 w terminie 21 dni od dnia otrzymania wystąpienia organu (wójta).

W dniu 25 marca 2019 r., po rozpatrzeniu wniosku Wójta Gminy Obryte z dnia 7 marca 2019 r. o wydanie opinii w przedmiocie odwołania Pani Barbary Piątek, dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Obrytem w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia, Mazowiecki Kurator Oświaty wydał negatywną opinię.

Odwołanie nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia w trybie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe stanowi instytucję wyjątkową, świadczy o tym użycie przez ustawodawcę sformułowania „*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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 kwietnia 2016 r. I OSK 3346/15).

Ustawodawca za szczególnie uzasadnione przypadki, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe to nie takie, które w subiektywnym odczuciu organu prowadzącego placówkę oświatową są szczególne, tylko takie, które w sposób obiektywny powodują destabilizację pod względem dydaktycznym, wychowawczym czy też oświatowym jednostki oświatowej kierowanej przez nauczyciela, a jedyną możliwością zapobieżenia takiej sytuacji jest odwołanie dyrektora w trakcie roku szkolnego.

Zgodnie z przyjętym orzecznictwem sądów administracyjnych 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 zagrożenie dla osiągnięcia jej celów lub z innych, obiektywnie ważnych względów jest nie do przyjęcia by nadal nią kierował (por. wyrok NSA z 3 lutego 2016 r. I OSK 2790/15).

Nadto w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony został pogląd, że szczególnie uzasadnionymi przypadkami nie są:

- długotrwały konflikt dyrektora z radą pedagogiczną, czy rodzicami dzieci uczęszczających do danej placówki (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 276/17);

- nieprawidłowości w prowadzeniu gospodarki finansowej (wyrok NSA z dnia 9 lipca 2010 r., I OSK 525/10);
- uchybienia w zakresie organizacji pracy szkoły (wyrok NSA z dnia 23 września 2005 r., sygn. akt I OSK 91/05).

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 szczególne 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 zarządzenia Nr 24/2019 z dnia 26 marca 2019 r. wskazano, iż przeprowadzona kontrola (zarządzeniem Nr 100/2018 Wójta Gminy Obryte) wykazała szereg istotnych nieprawidłowości w zakresie prowadzenia Zespołu Placówek Oświatowych w kontekście obowiązujących przepisów prawa. Jak wynika z treści uzasadnienia do kwestionowanego zarządzenia, przeprowadzona kontrola wykazała, m.in. że w Zespole Placówek Oświatowych nie jest prowadzony rejestr zarządzeń, jak również nie jest zachowana chronologia tych zarządzeń. Przeprowadzona kontrola wykazała także, że w Zespole nie jest prowadzony rejestr umów cywilno-prawnych zawartych przez placówkę, zaś umowy te nie zawierają kontrasygnaty Skarbnika Gminy w przypadkach wymaganych, brak stosownych dokumentów określających tryb i zasady stosowania kontrasygnaty Skarbnika Gminy, zwracając przy tym uwagę, że jednostka nie weryfikuje i nie aktualizuje na bieżąco procedur wewnętrznych, zaś akta osobowe pracowników nie są zweryfikowane pod względem poprawności ich prowadzenia według obecnie obowiązujących przepisów wg stanu na dzień 1 stycznia 2019 r., wbrew regulacjom zawartym w § 1 uchwały Rady Gminy Obryte z dnia 19 czerwca 2017 r.

W treści uzasadnienia wskazano również, że Dyrektorowi placówki zostały przydzielane godziny ponadwymiarowe, a Wicedyrektorowi Zespołu zostały przydzielone godziny ponadwymiarowe w zakresie przekraczającym dozwolone maksimum 3 godziny, nadto nie były ustalone i wdrożone procedury regulujące przyznawanie godzin ponadwymiarowych, nie prowadzono rejestru godzin ponadwymiarowych, zestawienia przekazywane przez placówkę do księgowości mogą skutkować błędnym naliczaniem wynagrodzeń, jednostka nie przeprowadzała na koniec roku budżetowego inwentaryzacji potwierdzającej rzeczywisty stan artykułów spożywczych oraz nie przekazuje stosowanego protokołu do księgowości, faktury dotyczące zakupu artykułów żywnościowych nie były weryfikowane, protokoły Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych były sporządzane w sposób niedbały, a świadczenia z tego funduszu były przyznawane niezgodnie z ustawą i obowiązującym regulaminem.

Wyniki pokontrolne wykazały również nieprawidłowości w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej jednostki.

Nadto wskazano, iż Dyrektor nie przekazał podległości służbowej Wicedyrektorom szkoły oraz zarzucono brak realizacji polityki oświatowej Gminy i brak podejmowania działań w zakresie współpracy z organem prowadzącym. W uzasadnieniu zarządzenia odwołano się także do kwestii trwającego konfliktu pomiędzy Dyrektorem ze środowiskiem nauczycielskim oraz rodzicami.

Konstrukcja odwołania dyrektora szkoły w trybie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe ogranicza się jedynie do przypadków szczególnie uzasadnionych, zaś samo określenie „szczególnie” zawęży obszar zastosowania tegoż 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 kwestionowanego zarządzenia wynika, że organ prowadzący szkołę ma zastrzeżenia w sferze obowiązków administracyjno-organizacyjnych, które jednakże nie dają podstaw do odwołania dyrektora w trybie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe. 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. Kryterium oceny pracy dyrektora szkoły stanowi stopień realizacji zadań określonych w art. 6, 7 i 42 ust. 2 Karty Nauczyciela oraz art. 5 i art. 68 ustawy Prawo oświatowe. Ocena zatem obejmuje wszystkie zadania, zarówno w zakresie merytorycznej pracy szkoły lub placówki, jak i obowiązków z zakresu administracji i spraw finansowych. W ramach tejże 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.”*

Istotnym jest, że odwołanie dyrektora na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe ogranicza się do przypadków wymagających natychmiastowego działania. Upływ czasu znosi możliwość odwołania z funkcji dyrektora na podstawie powyższego przepisu. Brak szybkiej reakcji organu prowadzącego na postępowanie Dyrektora, niewątpliwie osłabia a nawet znosi możliwość odwołania z tej funkcji na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe. Jest on bowiem przewidziany dla przypadków wymagających natychmiastowego działania.

W omawianej sytuacji, zarzuty skierowane przez Wójta Gminy Obryte w stosunku do Dyrektora Zespołu dotyczyły m.in. roku 2017, zatem były rozłożone w czasie.

W ocenie organu nadzoru zarzuty dotyczące konfliktu pomiędzy dyrektorem szkoły a nauczycielami czy rodzicami 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. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe.

Należy zatem uznać, że na dzień wydania zarządzenia brak było podstaw do odwołania ze stanowiska Dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Obrytem.

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

W odniesieniu do przedmiotowego stanu faktycznego, w ocenie organu nadzoru przyczyny odwołania Dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Obrytem opierały się zatem wyłącznie na sformułowaniu w stosunku do niego w sposób bardzo ogólny zarzutów, które nie mieściły się w pojęciu „szczególnie uzasadnionych przypadków”.

Nawiązując zaś do zarzutu nieprawidłowości z zakresu gospodarki finansowej, uznać należy, że organ odwołujący nie wykazał, aby stwierdzone nieprawidłowości miały charakter powtarzający się, tzn. były już przedmiotem wcześniejszych kontroli i ustaleń organu.

Dyrektor szkoły jako kierownik jednostki niewątpliwie ponosi odpowiedzialność z zakresu gospodarki finansowej z racji nadzoru nad pionem gospodarczo-finansowym w szkole, jednakże okoliczność ta stanowić może przesłankę do dokonania oceny pracy Dyrektora i ewentualnego odwołania go w innym trybie. Należy zwrócić również uwagę, iż brak jest potwierdzenia, aby w stosunku do Dyrektora były prowadzone jakiegokolwiek postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem uchybienia w zakresie rachunkowości nie mogą stanowić „przypadku szczególnie uzasadnionego” - w rozumieniu art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowego zarządzenia jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie 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 zarządzenia, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera