

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.129.2019.EC

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 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 111/2019 zarządzenia Burmistrza Miasta Siemiatycze z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie odwołania dyrektora Przedszkola Nr 1 w Siemiatyczach, ul. Ogrodowa 6, 17 – 300 Siemiatycze.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 27 sierpnia 2019 r. Burmistrz Miasta Siemiatycze wydał zarządzenie Nr 111/2019 w sprawie odwołania dyrektora Przedszkola Nr 1 w Siemiatyczach, ul. Ogrodowa 6, 17 – 300 Siemiatycze, które wpłynęło do organu nadzoru w dniu 9 września 2019 r. Analiza zapisów ww. zarządzenia wykazała, iż zostało ono podjęte z naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 1148 z późn. zm.), stanowiącym podstawę do wydania ww. zarządzenia, organ który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze w szkole lub placówce, w przypadkach szczególnie uzasadnionych, po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty, a w przypadku szkoły i placówki artystycznej oraz placówki, o której mowa w art. 2 pkt 8, dla uczniów szkół artystycznych prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego - ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, może odwołać nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia.

Zdaniem organu prowadzącego w sprawie zaistniały szczególnie uzasadnione przypadki, które wymagały zastosowania trybu odwołania dyrektora szkoły określonego w art. 66 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego podnosi, że powyższy przepis stanowi przede wszystkim gwarancję stabilności zatrudnienia nauczycieli, więc jego stosowanie powinno być traktowane ze szczególną uwagą. Jeżeli ustawodawca pewnym, wyraźnie określonym grupom pracowników (w tym przypadku nauczycielom) stwarza gwarancje szczególne i dosyć rygorystyczne, to organy kontroli prawnej mają dołożyć wszelkich starań, aby te gwarancje stały się faktycznie funkcjonujące w praktyce (wyrok NSA z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 2942/12).

Pojęcie „przypadku szczególnie uzasadnionego” nie dotyczy każdego naruszenia prawa, konsekwentnie, nie każde naruszenie prawa powoduje odwołanie z funkcji dyrektora szkoły, a jedynie tak istotne naruszenie prawa, które może być zakwalifikowane jako „szczególnie uzasadniony przypadek”.

Sytuacja przewidziana w powyższym przepisie odnosi się do działania albo zaniechania, które mają charakter wyjątkowy, nadzwyczajny i nagły, a dodatkowo stanowią naruszenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez dyrektora szkoły. Stwierdzone uchybienia natomiast powodują destabilizację realizacji funkcji szkoły, co wymaga natychmiastowego zaprzestania wykonywania stanowiska przez tą osobę, ponieważ dalsze piastowanie przez nią posady godziłoby w interes szkoły (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 czerwca 2013 r., sygn. akt. II SA/OI 209/13).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 13 października 2011 r., sygn. II SA/Bk 386/11, wskazał, że za przypadki szczególnie uzasadnione należy uznać:

1. zdarzenia (działanie lub zaniechanie) o charakterze zupełnie wyjątkowym, nadzwyczajnym (wykraczającym poza działanie rutynowe, codzienne),
2. mające charakter niedopełnienia obowiązków lub naruszenia uprawnień, określonych prawem, przez nauczyciela – dyrektora szkoły,
3. przy czym stwierdzone uchybienie nauczyciela są tego rodzaju, że powodują destabilizację w realizacji funkcji (dydaktycznej, wychowawczej i oświatowej) szkoły i dlatego
4. konieczne jest natychmiastowe zaprzestanie wykonywania funkcji dyrektora, albowiem dalsze zajmowanie stanowiska dyrektora godzi w interes szkoły jako interes publiczny.

Zakres kompetencji organu prowadzącego szkołę obejmuje dokonanie oceny, czy w konkretnym przypadku spełnione zostały przesłanki art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy. Uznanie ich zrealizowania nie może być podyktowane dowolnością. Konsekwencją tego jest wymóg szczegółowej argumentacji przyjętego stanowiska w uzasadnieniu aktu odwołującego dyrektora szkoły.

Zaniedbania po stronie nauczyciela, które mają prowadzić do odwołania go ze stanowiska dyrektora szkoły, muszą być wykazane w postępowaniu poprzedzającym podjęcie zarządzenia. W uzasadnieniu aktu odwołania nauczyciela ze stanowiska dyrektora należy omówić wskazane nieprawidłowości oraz wykazać i szczegółowo umotywić na czym polega „szczególne uzasadnienie” danego przypadku i dlaczego w okolicznościach danej sprawy organ skorzystał z przyznanych mu ustawowo kompetencji. Pozbawienie aktu odwołania dyrektora szkoły nie może być uzupełniane późniejszymi wyjaśnieniami przyczyn takiego odwołania (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 1972/11).

Obowiązkiem organu prowadzącego, który podjął decyzję o odwołaniu dyrektora szkoły w trybie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe, jest wykazanie, iż podniesione nieprawidłowości paraliżują funkcjonowanie szkoły, jednocześnie uniemożliwiając pełnienie obowiązków osobie sprawującej funkcję dyrektora, czego konsekwencją musi być jej odwołanie w trakcie roku szkolnego, bez wypowiedzenia (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 marca 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 873/14).

W kwestionowanym zarządzeniu Burmistrz uzasadnił swoją decyzję, podając kolejno argumenty, które w jego opinii przemawiają za uznaniem ich za szczególnie uzasadnione przypadki, pozwalające na odwołanie Dyrektora Szkoły w trakcie roku szkolnego, bez wypowiedzenia. Jednak w ocenie organu nadzoru przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonego zarządzenia argumenty nie stanowią podstawy przyjęcia stanowiska, iż w sprawie zaistniały „przypadki szczególnie uzasadnione”.

W opinii Burmistrza prowadzone przez Prokuraturę Rejonową w Siemiatyczach postępowanie jest przypadkiem, który pozwala na uznanie go za szczególnie uzasadniony i odwołanie Dyrektora w trybie art. 66 ust. 1 pkt 2. Zdaniem organu nadzoru stanowisko to jest wadliwe i nie uzasadni wydania przedmiotowego zarządzenia.

Zgodnie z art. 85t ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. Karta nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967 z późn. zm.) dyrektor szkoły może zawiesić w pełnieniu obowiązków nauczyciela, a organ prowadzący szkołę - nauczyciela pełniącego funkcję dyrektora szkoły, przeciwko któremu wszczęto postępowanie karne lub złożono wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, jeżeli ze względu na powagę i wiarygodność wysuniętych zarzutów celowe jest odsunięcie nauczyciela od wykonywania obowiązków w szkole. W sprawach niecierpiących zwłoki nauczyciel i nauczyciel pełniący funkcję dyrektora szkoły mogą być zawieszani przed złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego.

Kwestie postępowania wobec nauczyciela, przeciwko któremu prowadzone jest postępowanie karne zostały uregulowane przez ustawodawcę i nie uznał on tej okoliczności, jako podstawy do natychmiastowego dowołania ze stanowiska dyrektora. Przywołany przepis wprost wskazuje, iż zaistniała sytuacja jest przesłanką do zawieszenia takiej osoby.

W uzasadnieniu Burmistrz wyjaśnia, iż dyrektor przedszkola został zawieszony w okresie od 1 marca 2019 r. do 31 sierpnia 2019 r. Zgodnie z art. 85 t ust. 4 zawieszenie w pełnieniu obowiązków nie może trwać dłużej niż 6 miesięcy, chyba że przeciwko nauczycielowi lub nauczycielowi pełniącemu funkcję dyrektora szkoły toczy się jeszcze postępowanie karne lub postępowanie dyscyplinarne, w związku z którym nastąpiło zawieszenie. Powyższe wskazuje, iż prawidłowym działaniem może być ewentualne dalsze zawieszenie w pełnieniu obowiązków nauczyciela pełniącego funkcję dyrektora, a nie jego odwołanie w trybie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe.

Za uznaniem okoliczności prowadzonego postępowania karnego za niewystarczającą przemawia również fakt, iż działanie podjęte przez Burmistrza nie było działaniem natychmiastowym. W wyroku z dnia 2 marca 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 5/11, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu przedstawił stanowisko, zgodnie z którym: „ratio legis przepisu art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty uzasadnia tezę, że zastosowanie trybu odwołania dyrektora szkoły bez wypowiedzenia, jako trybu nadzwyczajnego uzasadnionego wystąpieniem „szczególnie uzasadnionego przypadku” powinno przebiegać w relatywnie krótkim przedziale czasowym od momentu wystąpienia okoliczności mających uzasadniać ich kwalifikację jako przypadku szczególnie uzasadnionego. Innymi słowy musi zachodzić związek czasowy między przyczynami odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego, a faktem odwołania dyrektora szkoły z tych powodów.”

Wszystkie przedstawione przez Burmistrza argumenty przemawiające za słusnością wydanego aktu cechuje odległość w czasie między ich wystąpieniem, a wydaniem przedmiotowego zarządzenia.

Odwołanie ze stanowiska dyrektora przy zastosowaniu regulacji z art. 66 ust. 1 pkt 2 wymaga niezwłocznego działania. Szczególnie uzasadniony przypadek może oznaczać albo na tyle istotne naruszenie prawa przez osobę sprawującą funkcję dyrektora, że dalsze piastowanie przez nią tej funkcji stanowi zagrożenie interesu publicznego lub prowadzi do destabilizacji działalności placówki albo nagłe zdarzenie, które wymaga natychmiastowego przerwania czynności dyrektora. Oznacza to, iż w przypadku szczególnie uzasadnionym odwołanie powinno nastąpić niezwłocznie po wystąpieniu okoliczności motywujących skorzystanie z tego środka. Ramy czasowe odwołania ze stanowiska dyrektora

przy zastosowaniu omawianej regulacji nie mogą być nieograniczone, gdyż stanowiło by to podważenie celu art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy. 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2012r. sygn. akt I OSK 1615/12).

Jak już wskazano powyżej w orzecznictwie podkreśla się wymóg natychmiastowości działania organu wskazując, że brak szybkiej reakcji organu prowadzącego szkołę na postępowanie jej dyrektora w naturalny sposób osłabia, a nawet - z upływem czasu - znosi możliwość odwołania z funkcji dyrektora na podstawie omawianego przepisu, przewidzianego dla przypadków wymagających natychmiastowego przeciwdziałania. Takie jego rozumienie jest właściwe mimo braku określenia w nim wprost skutków upływu czasu, jak w art. 52 § 2 K.p. (wyrok NSA z 19 lutego 2002 r., II SA 3053/01; wyrok WSA w Poznaniu z 14 stycznia 2015 r., IV SA/Po 851/14; wyrok NSA z 1 lipca 2015 r., I OSK 978/15). Zastosowanie regulacji z art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy, przewidziane jest dla przypadków wymagających natychmiastowego działania (wyrok NSA z 19 marca 2013 r., I OSK 2448/12, wyrok NSA z 14 października 2014 r. I OSK 1584/14).

Analogicznie należy odnieść się do argumentu skarg w przedmiocie zachowań wobec pracowników, które wpływały od końca 2018 roku. Przywołane okoliczności nie posiadają charakteru nagłego lecz wskazują na rozłożony w czasie proces, który nie stanowi przypadku szczególnie uzasadnionego.

W sprawie pobrania nienależnego dofinansowania ze środków funduszu ZFŚS organ nadzoru stwierdza, iż nie jest to okoliczność wyjątkowa, nadzwyczajna, powodująca przekonanie, że dalsze kierowanie przedszkolem przez dotychczasowego dyrektora stanowi istotne zagrożenie dla funkcjonowania tej szkoły.

Takie stanowisko prezentowane było w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych: „(...) w dominującym nurcie orzecznictwa sądowego z katalogu "przypadków szczególnie uzasadnionych", które usprawiedliwiłyby natychmiastowe odwołanie dyrektora szkoły, trafnie wykluczono m.in. takie okoliczności, jak: utrata zaufania organu prowadzącego, naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszenie procedury udzielania zamówień publicznych, tudzież okoliczności, które powinny raczej stanowić przesłankę negatywnej oceny pracy i ewentualnego następczego odwołania w "zwykłym" trybie. Również negatywna ocena działalności dyrektora w zakresie gospodarki finansowej

szkoły, zaniedbania dotyczące organizacji pracy szkoły, a zwłaszcza odmienna wizja prowadzenia placówki oświatowej, czy też konflikt z organem prowadzącym lub współpracownikami, nie mieszczą się w pojęciu "szczególnie uzasadnionego przypadku" w analizowanym tu rozumieniu (por. np. wyroki NSA: z 09.05.2001 r., II SA 3293/00; z 23.09.2005 r., I OSK 91/05; z 09.07.2010 r., I OSK 525/10; z 25.02.2011 r., I OSK 2018/10; z 08.02.2011 r., I OSK 1928/10; z 19.11.2010 r., I OSK 1530/10; z 11.05.2012 r., I OSK 1972/11; z 06.12.2012 r., I OSK 1775/12; z 14.02.2013 r., I OSK 2269/12; z 22.11.2016 r., I OSK 1592/16 – CBOSA). W pojęciu tym nie mieści się także konflikt pomiędzy dyrektorem a nauczycielami czy rodzicami (zob. wyrok NSA z 01.12.2017 r., I OSK 690/17, CBOSA)”. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2018 r., sygn. akt I OSK 2137/18.

Należy ponadto wskazać, że ww. zarządzenie podjęte zostało pomimo negatywnej opinii Podlaskiego Kuratora Oświaty. Mimo, że organ nie był związany treścią tej opinii, to zawarte w niej negatywne stanowisko powinno zobligować Burmistrza do wyczerpującego i przekonującego umotywowania przesłanek, które stanowiły podstawę uzasadnienia wydawanego aktu. Stanowisko to prezentuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 2703/12.

W świetle powyższego organ nadzoru nie znajduje wśród wymienionych w uzasadnieniu okoliczności takich, które skutkowałyby natychmiastowym przerwaniem wykonywania czynności przez dyrektora.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymuje:

1. Burmistrz Miasta Siemiatycze
2. Adwokat Maciej Łapuć – pełnomocnik Burmistrza Miasta Siemiatycze
3. Adwokat Robert Opaliński - pełnomocnik Burmistrza Miasta Siemiatycze

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli