



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.561.2019

Katowice, dnia 8 sierpnia 2019 r.

Prezydent Miasta Racibórz

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 244/2019 Prezydenta Miasta Racibórz z dnia 4 czerwca 2019 r. w sprawie odwołania Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 4 im. Księdza Stefana Pieczki w Raciborzu przy ul. Wojska Polskiego 8 z zajmowanego stanowiska, w całości, jako sprzecznej z art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1148), dalej, jako „ustawa”.

Uzasadnienie

W dniu 4 czerwca 2019 r. Prezydent Miasta Racibórz wydał zarządzenie Nr 244/2019 w sprawie odwołania Pani *E. M.* ze stanowiska Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 4 im. Księdza Stefana Pieczki w Raciborzu przy ul. Wojska Polskiego 8. Zarządzenie wpłynęło do organu nadzoru w dniu 9 lipca 2019 r.

Jako podstawę prawną zarządzenia Prezydent Miasta Racibórz wskazał art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 66 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy.

W trakcie oceny legalności zarządzenia Nr 244/2019 Prezydenta Miasta Racibórz, organ nadzoru stwierdził, że zostało ono podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej zarządzenia art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy, *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.*

Przywołany przepis art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy ma tożsame brzmienie z art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, uchylonym przez art. 15 pkt 54 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60). Z tego powodu, stanowisko orzecznictwa i judykatury odnoszące się do omawianej kwestii, wyrażone

na tle art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, regulowanej obecnie przez art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy, zachowuje swoją aktualność i może być w pełni stosowane przy interpretacji treści pojęcia "szczególnie uzasadnionych przypadków".

Nadzwyczajny tryb odwołania osoby, której powierzono stanowisko kierownicze (dyrektora szkoły) - powinien być interpretowany ściśle. "Przypadki szczególnie uzasadnione", o których stanowi art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy są wąsko ujmowane w orzecznictwie sądownoadministracyjnym - jako sytuacje, w których doszło do rażących uchybień niepozwalających na dalsze zajmowanie stanowiska, zatem prowadzących do konieczności natychmiastowego odsunięcia osoby pełniącej funkcję kierowniczą w szkole lub placówce oświatowej od pracy na tym stanowisku w trakcie roku szkolnego bez wypowiedzenia. Dotyczą sytuacji drastycznych, rażąco sprzecznych z celami powołania na stanowisko, a więc innych od tych, dla których przewidziany jest "normalny" tryb odwołania ze stanowiska z końcem roku szkolnego. Podejście NSA do tej kwestii jest jednolite i konsekwentne (por. np. wyrok z 7 maja 2015 r., I OSK 2987/14, wyrok z 6 sierpnia 2015 r., I OSK 901/15 oraz wyrok z 25 listopada 2015 r., I OSK 1942/15). Wynika z niego, że omawiana przesłanka dotyczy sytuacji, w których nie jest możliwe spełnianie przez nauczyciela funkcji kierowniczej, a konieczność natychmiastowego przerwania jego czynności zachodzi ze względu na zagrożenie interesu publicznego, bo naruszenie prawa przez dyrektora jest na tyle istotne, iż nie pozwala na dalsze wykonywanie obowiązków przez daną osobę, a stwierdzone w jego pracy uchybienia mogą prowadzić do destabilizacji funkcjonowania szkoły. Za szczególnie uzasadnione przypadki należy uznać zdarzenia (działanie lub zaniechanie) o charakterze zupełnie wyjątkowym, nadzwyczajnym (wykraczającym poza działanie rutynowe, codzienne), przy czym stwierdzone uchybienia są tego rodzaju, że powodują destabilizację w realizacji funkcji (dydaktycznej, wychowawczej i oświatowej) szkoły i dlatego konieczne jest natychmiastowe zaprzestanie wykonywania funkcji dyrektora, albowiem dalsze zajmowanie stanowiska dyrektora godzi w interes szkoły jako interes publiczny (por. wyrok NSA z 1 września 2010 r., sygn. akt I OSK 933/10, wyrok NSA z 14 lutego 2013 r., sygn. akt I OSK 1797/12- CBOA). Szczególnie uzasadnione przypadki to takie, które powodują, że nie można czekać z odwołaniem nauczyciela ze stanowiska kierowniczego, lecz decyzja o pozbawieniu nauczyciela 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. Chodzi o takie zachowania, w wyniku których nie ulega wątpliwości, że dyrektor utracił zdolność wykonywania powierzonej mu funkcji z przyczyn etycznych lub rażącej niekompetencji w realizacji spoczywających na nim obowiązków.

Sytuacja przewidziana w powyższym przepisie odnosi się do działania albo zaniechania dyrektora, które mają charakter wyjątkowy, nadzwyczajny i nagły, a dodatkowo stanowią naruszenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez dyrektora szkoły.

Zakres kompetencji organu prowadzącego szkołę obejmuje dokonanie oceny, czy w konkretnym przypadku spełnione zostały przesłanki z 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 wytykane mu nieprawidłowości oraz wykazać i szczegółowo umotywić na czym polega „szczególne uzasadnienie” danego przypadku i dłaczego w okolicznościach danej sprawy organ skorzystał z przyznaných mu ustawowo kompetencji.

Obowiązkiem organu prowadzącego, który podjął decyzję o odwołaniu dyrektora szkoły w trybie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy, 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.

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

Jako podstawę swojej decyzji Prezydent Miasta Racibórz wskazał następujące przesłanki:

- nieprawidłowe zarządzanie środkami finansowymi szkoły,
- brak systematycznego monitoringu i oceny gospodarki finansowej szkoły,
- narażanie Miasta Racibórz na straty finansowe, gdyż dyrektor niezgodnie z przepisami prawa dysponował środkami finansowymi,
- niewłaściwe stosowanie procedury wyboru ofert,
- konflikt pomiędzy dyrektorem a pracownikami szkoły,
- niewłaściwe i negatywne wykonywanie zadań wymienionych w art. 68 ustawy.

Jednak przedstawione w uzasadnieniu zarządzenia argumenty nie stanowią w ocenie organu nadzoru podstawy przyjęcia stanowiska, iż w sprawie zaistniały „przypadki szczególnie uzasadnione”, co stanowi istotne naruszenie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Szczególnymi przypadkami nie są sytuacje, jakie w subiektywnym odczuciu organ prowadzący za takie uważa, lecz chodzi o zdarzenia, które obiektywnie powodują destabilizację jednostki oświatowej kierowanej przez nauczyciela pod względem dydaktycznym, wychowawczym czy oświatowym, a jedyną możliwością zapobieżenia takiej sytuacji jest odwołanie dyrektora w trakcie roku szkolnego.

Ponadto odwołanie ze stanowiska dyrektora przy zastosowaniu regulacji z art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy 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 nagle 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 2012 r., sygn. akt I OSK 1615/12).

Z uzasadnienia zarządzenia o odwołaniu ze stanowiska dyrektora szkoły powinno bezpośrednio wynikać, jakie okoliczności poparte stosowną dokumentacją stanowiły przyczynę

odwołania, jak również z jakich powodów organ wydający ten akt zakwalifikował te okoliczności do kategorii przypadków szczególnie uzasadnionych.

W ocenie organu nadzoru zarzuty materialnoprawne przedstawione w uzasadnieniu kwestionowanego zarządzenia nie stanowią przypadków szczególnie uzasadnionych. Prezydent Miasta Racibórz nie wykazał bowiem, że zaistniała sytuacja wyjątkowa, nadzwyczajna, nagła, powodująca u niego przekonanie, że dalsze kierowanie szkołą stanowi istotne zagrożenie dla jej funkcjonowania. Podnoszone okoliczności nie mają charakteru nagłego, gdyż jak sam podaje trwają już od roku. Brak jest również podstaw do przyjęcia, że w szkole nastąpiła sytuacja narastającego nagle konfliktu między dyrektorem szkoły a nauczycielami powodująca destabilizację w realizacji funkcji szkoły i dlatego konieczne jest natychmiastowe zaprzestanie wykonywania funkcji dyrektora. Uzasadnienie do zarządzenia nie zawiera żadnego wyjaśnienia kwestii związanej z destabilizacją funkcjonowania szkoły, tj. realizacji jej zadań opiekuńczych i wychowawczych, bowiem kolejne części uzasadnienia nie wyjaśniają w jakim zakresie placówka nie realizowała swoich podstawowych zadań. W związku z tym, uzasadnienie w żadnym miejscu nie potwierdza zarzutu o nieprawidłowym realizowaniu zadań opiekuńczych, wychowawczych przez szkołę. Nigdzie również nie zostało wskazane, na czym polegała sytuacja zagrażająca realizacji podstawowych celów szkoły - harmonijnego, niezakłóconego kształcenia dzieci i młodzieży oraz, że uchybienia, jakie miały miejsce w Szkole miały jakikolwiek negatywny wpływ na dzieci uczęszczające do tej szkoły.

Również argument niewłaściwego i negatywnego wykonywania zadań wymienionych w art. 68 ustawy i nie stanowi podstawy do stwierdzenia, iż owe nieprawidłowości są wystarczającym powodem do odwołania dyrektora w trybie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy. Nie można bowiem uznać ich za przypadek wyjątkowy, mogący prowadzić do destabilizacji funkcjonowania szkoły. Może on co najwyżej stanowić jeden z argumentów za negatywną oceną pracy i wykonywania zadań przez dyrektora i w konsekwencji zwolnieniem go w trybie zwyczajnym” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 611/17).

Przesłanki, takie jak negatywna ocena działalności dyrektora szkoły przez organ prowadzący w zakresie dotyczącym organizacji pracy szkoły lub gospodarki finansowej szkoły, odmienna koncepcja prowadzenia placówki oświatowej lub konflikt z organem prowadzącym czy też gronem pedagogicznym, nie mieszczą się w pojęciu szczególnie uzasadnionych przypadków i nie uzasadniają odwołania dyrektora szkoły w zastosowanym trybie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 2018/10).

Ponadto należy zaznaczyć, że nawet w przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych można odwołać daną osobę ze stanowiska kierowniczego tylko w przypadku orzeczenia o zakazie sprawowania danej funkcji kierowniczej. W innych przypadkach, należy stosować ustawę z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1440), która w art. 31 ust. 1 zawiera katalog kar możliwych do zastosowania w przypadku stwierdzenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Natomiast z treści uzasadnienia zarządzenia nie wynika, że miało miejsce orzeczenie stwierdzające naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż 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, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż zarządzenie Nr 244/2019 Prezydenta Miasta Racibórz z dnia 4 czerwca 2019 r. w sprawie odwołania Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 4 im. Księdza Stefana Pieczki w Raciborzu przy ul. Wojska Polskiego 8 z zajmowanego stanowiska, zostało podjęte z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jego nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności zarządzenia wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego