



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.),

stwierdzam nieważność

zarządzenia nr 0050.02.2018 Wójta Gminy Mysłakowice z dnia 8 stycznia 2018 r. w sprawie odwołania Dyrektora Szkoły Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi w Łomnicy z zajmowanego stanowiska.

Uzasadnienie

Wójt Gminy Mysłakowice, powołując się na art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 66 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59 ze zm.), wydał w dniu 8 stycznia 2018 r. zarządzenie w sprawie odwołania Dyrektora Szkoły Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi w Łomnicy z zajmowanego stanowiska □ dalej jako: zarządzenie.

Przedmiotowe zarządzenie doręczono Organowi Nadzoru w dniu 27 lutego 2018 r.

W toku badania legalności zarządzenia Organ Nadzoru stwierdził jego podjęcie z istotnym naruszeniem art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego, polegającym na odwołaniu nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia, pomimo niezastnienia przesłanki pozwalającej na takie odwołanie.

Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego, 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.

Wobec powyższego, o ocenie prawidłowości zarządzenia decydują okoliczności faktyczne w jakich doszło do jego wydania. Wyłącznie wtedy, gdy okoliczności te kreują szczególnie uzasadniony przypadek □ o jakim mowa w art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego, zarządzenie w sprawie odwołania nauczyciela zajmującego stanowisko kierownicze zarządzenie odwołujące nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia znajduje uzasadnienie prawne.

Z uzasadnienia zarządzenia wynika, że odwołanie Dyrektora Szkoły Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi w Łomnicy z zajmowanego stanowiska nastąpiło po tym, jak ██████████ przedłożyła, w dniu 9 listopada 2017 r., Wójtowi Gminy Mysłakowice □ celem podpisania □ 3 egzemplarze opatrzonego datą 05.09.2016 r. □ Aneksu do wymiaru wynagrodzenia z dnia 01.09.2016 r. □ ustalającego dla niej dodatkowe wynagrodzenie bez wskazania dodatkowych obowiązków z tytułu których to dodatkowe wynagrodzenie miało wynikać.

Zarządzeniem nr 0050.110.2017 z dnia 13 listopada 2017 r. Wójt powołał zespół ds. przeprowadzenia kontroli doraźnej w Szkole Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi w Łomnicy. W ramach kontroli doraźnej w zakresie dotyczącej realizacji projektu □ Transgraniczna edukacja w zielonej klasie ku lepszej przyszłości □ w ramach Programu Współpracy INTERREG Polska □ Saksonia 2014- 2020, realizowanego w ramach Celu Europejska Współpraca Terytorialna w Szkole Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi w Łomnicy, zespół kontrolujący wykrył nieprawidłowości związane z zarządzaniem szkołą a dotyczące realizowanego projektu. Wszystkie zarzuty wobec Dyrektora Szkoły zostały zawarte w protokole pokontrolnym z dnia 24 listopada 2017 r. do którego swoje zastrzeżenia wniosła Dyrektorka Szkoły w piśmie

z dnia 1 grudnia 2017 r. Wśród zarzutów postawionych przez zespół kontrolujący było naruszanie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.). Najważniejszym uchybieniem w ocenie Organu Prowadzącego było wypłacanie Dyrektorowi szkoły środków pieniężnych jako wynagrodzenia koordynatora projektu, mimo że do dokonania przedmiotowego wydatku Dyrektor Szkoły nie miała podstawy prawnej.

W oparciu o powyższe Organ Prowadzący uznał, że sposób wykonywania przez [REDAKTOWANE] obowiązków Dyrektora Szkoły z Oddziałami Integracyjnymi w Łomnicy powoduje, iż nie jest możliwe dalsze zajmowanie przez nią tego stanowiska i zachodzi konieczność natychmiastowego przerwania wykonywania funkcji dyrektora szkoły z uwagi na zagrożenie dla interesu publicznego i dalszego funkcjonowania szkoły. Wójt Gminy Mysłakowice wskazał przy tym, że zgodnie z treścią art. 68 ust. 1 pkt 5 Prawa oświatowego, dyrektor szkoły dysponuje środkami określonymi w planie finansowym szkoły lub placówki zaopiniowanym przez radę szkoły lub placówki i ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie, a także może organizować administracyjną, finansową i gospodarczą obsługę szkoły lub placówki, natomiast zgodnie z art. 57 Prawa oświatowego organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, w szczególności prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem. Uchybienia których dopuściła się Dyrektor Szkoły w zakresie gospodarowania powierzonym jej mieniem, w szczególności wypłacanie sobie bez podstawy prawnej dodatkowego wynagrodzenia, oraz okoliczności w jakich usiłowała naprawić te uchybienia, w szczególności próba przedstawienia Wójtowi Gminy Mysłakowice dokumentów finansowych, spowodowała utratę zaufania Organu Prowadzącego do kompetencji Dyrektora Szkoły w zakresie gospodarki finansowej oraz poddaje w wątpliwość jej kwalifikacje w tym zakresie, co w konsekwencji przekłada się na sytuację finansową kierowanej jednostki oraz budżetu Gminy Mysłakowice. W ocenie Wójta dalsze obejmowanie stanowiska dyrektora szkoły w tej sytuacji nie jest wskazane i skutkować powinno jego odwołaniem ze stanowiska w ciągu roku szkolnego.

W uzasadnieniu zarządzenia wskazano również, że o występujących nieprawidłowościach finansowych Organ Prowadzący powiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu oraz Wydział Organizacji i Rozwoju Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Należy zatem wyjaśnić, że Wojewoda Dolnośląski, po otrzymaniu zawiadomienia od Wójta Gminy Mysłakowice, przeprowadził kontrolę projektu *Transgraniczna edukacja w zielonej klasie dla lepszej przyszłości* nr PLSN.03.01.00-02-0029/16, w czasie której ustalono, że wynagrodzenie koordynatora projektu w łącznej kwocie 24000 zł nie zostało rzetelnie i zgodnie z zasadami programu udokumentowane, co w ocenie Wojewody Dolnośląskiego wyczerpywało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Nie wpływa to jednak na ocenę legalności zarządzenia.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego, przytoczone przez Wójta Gminy Mysłakowice okoliczności odwołania Dyrektora Szkoły Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi w Łomnic nie mogły stanowić przesłanek do zastosowania trybu określonego w art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego.

Zauważając, że art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego (tak jak cała ustawa) wszedł w życie z dniem 1 września 2017 r., trzeba jednak stwierdzić, że norma wynikająca z jego treści jest tożsama z tą, która wynikała z poprzedzającego go art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2017 r. poz. 2198 ze zm.). Tożsame jest bowiem brzmienie obu regulacji. Tym samym aktualny pozostaje, wypracowany w oparciu o przepisy ustawy o systemie oświaty, dorobek doktryny i orzecznictwa dotyczący możliwości odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia.

Ze względu na powyższe Organ Nadzoru zauważa w pierwszej kolejności, że w utrwalonym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego wskazuje się, iż przytoczony wyżej przepis ustawy, będący podstawą wydanej uchwały, tworzy pewnego rodzaju gwarancję dla stabilności stosunku zatrudnienia nauczycieli. Jeśli natomiast ustawodawca stwarza dla pewnych, wyraźnie określonych grup pracowników (w tym przypadku nauczycieli) szczególne i rygorystyczne gwarancje zatrudnienia, to rolą organu nadzoru przy badaniu legalności aktu jest dolożenie wszelkich starań, aby owe gwarancje rzeczywiście funkcjonowały w praktyce (porównaj: wyrok NSA z dnia 27 marca 2013 r., I OSK

2942/12, LEX nr 1333109; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., I OSK 2703/12, LEX nr 1336391 oraz wyrok SN z dnia 9 grudnia 2003 r., I PK 103/03, LEX nr 125731).

Z tych też względów pojęcie użyte przez ustawodawcę w art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego, a więc przypadki szczególnie uzasadnione których zaistnienie daje możliwość odwołania dyrektora szkoły z pełnienia funkcji bez wypowiedzenia i w trakcie roku szkolnego, powinno być interpretowane w sposób ścisły, a w razie wątpliwości nawet zawężający. Wynika to z faktu, że art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego stanowi wyjątek od ogólnej zasady stabilności stosunku zatrudnienia, wobec czego stosowanie jego wykładni w sposób rozszerzający jest niedopuszczalne.

Przepis ten odnosi się do konkretnych, poważnych, zawinionych przez dyrektora lub niezależnych od niego, przypadków, w których nie jest możliwe dalsze pełnienie przez dyrektora szkoły jego funkcji kierowniczej. Ponadto, z powyższych względów winna zachodzić konieczność natychmiastowego przerwania jego czynności, w przypadku, gdy dalsze wykonywanie funkcji dyrektora godziłoby w interes szkoły i powodowałoby destabilizację w jej funkcjonowaniu w zakresie zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych (porównaj: wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., I OSK 2703/12, LEX nr 1336391; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r., I OSK 1797/12, LEX nr 1356976; wyrok NSA z dnia 26 września 2012 r., I OSK 1633/12, LEX nr 1270181; wyrok NSA z dnia 26 lipca 2012 r., I OSK 724/12, LEX nr 1226469; wyrok NSA z 18 maja 2012 r., I OSK 10/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia z 29 lipca 2010 r., I OSK 525/10, LEX nr 595413).

Regulacja ta przewidziana jest więc dla przypadków wymagających natychmiastowego działania organu, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze w szkole lub placówce (porównaj: wyrok NSA z dnia 19 lutego 2002 r., II SA 3053/01, LEX nr 82679). Naddto, Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że: „brak szybkiej reakcji organu prowadzącego szkołę na postępowanie dyrektora w naturalny sposób osłabia a nawet z upływem czasu znosi możliwość jego odwołania z tej funkcji na podstawie omawianego przepisu. Jest on bowiem przewidziany dla przypadków wymagających natychmiastowego działania” (wyrok NSA z dnia 19 marca 2013 r., I OSK 2448/12, LEX nr 1339617).

W myśl powyższego, za przypadki szczególnie uzasadnione należy zatem uznać sytuacje, w których łącznie: 1) zdarzenia (działania lub zaniechania) miały charakter zupełnie wyjątkowy, nadzwyczajny (wykraczający poza działanie rutynowe, codzienne); 2) miały charakter niedopełnienia przez nauczyciela lub dyrektora szkoły lub placówki obowiązków lub naruszenia uprawnień określonych prawem; 3) stwierdzone uchybienia są tego rodzaju, że powodują destabilizację w realizacji funkcji (dydaktycznej, wychowawczej i oświatowej) szkoły lub placówki; 4) konieczne jest natychmiastowe zaprzestanie wykonywania funkcji dyrektora, albowiem dalsze zajmowanie stanowiska dyrektora godzi w interes szkoły jako interes publiczny. Dopiero zaistnienie tak rozumianego, szczególnie uzasadnionego przypadku, upoważnia organ prowadzący szkołę, po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty (art. 66 ust. 2 Prawa oświatowego), do odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia.

Ponadto, wskazania wymaga, że skoro art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego przewiduje możliwość odwołania nauczyciela w przypadkach szczególnie uzasadnionych to zarówno ocena, jak i uznanie organu, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze, a następnie odwołuje go z tego stanowiska, nie mogą mieć charakteru dowolnego lub arbitralnego, lecz powinny być dokładnie i szczegółowo wywiedzione oraz uargumentowane w uzasadnieniu podjętego aktu o odwołaniu (zarządzenia).

Dla oceny, czy w sprawie nastąpił szczególnie uzasadniony przypadek zasadnicze znaczenie mają więc okoliczności wykazane w uzasadnieniu kontrolowanego w trybie nadzoru zarządzenia (porównaj: wyrok SN z dnia 19 lutego 1997 r., III RN 3/97, LEX nr 29973). Prawidłowość zarządzenia o odwołaniu ze stanowiska dyrektora placówki oświatowej trzeba zatem oceniać na podstawie faktów, które zostały wskazane w jej uzasadnieniu. Powołane tam okoliczności muszą być konkretne i dowiedzione w stosownym postępowaniu poprzedzającym wydanie zarządzenia oraz znajdować pełne potwierdzenie w zebranych materiałach dowodowych. Przy kontroli odwołania ze stanowiska dyrektora placówki oświatowej znaczenie ma zatem nie tylko to, czy taki akt zawiera uzasadnienie. Istotne są również wywody przytoczone przez organ, gdyż to, jakie zdarzenia uznał on za przesłanki odwołania, musi wynikać bezpośrednio z uzasadnienia podjętej w tym zakresie uchwały. Tylko te argumenty (w zestawieniu z zebranych w sprawie materiałem dowodowym) pozwalają na ustalenie motywów, jakimi kierował się organ, pozbawiając dyrektora dotychczasowej funkcji kierowniczej oraz ocenę, czy podane przez organ przyczyny rzeczywiście można uznać za szczególnie uzasadniony przypadek, w rozumieniu art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego. Konieczne jest przy tym podkreślenie, że materiał dowodowy nie może zastępować uzasadnienia, lecz winien jedynie potwierdzać to, co powinno być dokładnie oraz szczegółowo wywiedzione i umotywowane

w uzasadnieniu [podejmowanego aktu]. [] to, jakie zdarzenia [] [organ] uznał za przesłanki odwołania, musi wynikać bezpośrednio z uzasadnienia (wyrok WSA z dnia 7 sierpnia 2013 r., IV SA/Po 627/13, LEX nr 1356446). W uzasadnieniu aktu odwołania nauczyciela ze stanowiska dyrektora należy omówić wytykane mu nieprawidłowości oraz wykazać i szczegółowo umotywić na czym polega [szczeg]ne uzasadnienie danego przypadku i dlaczego w okolicznościach danej sprawy organ skorzystał z przyznanego mu ustawowo kompetencji. Tak więc akt odwołania dyrektora plac[]wki nie może być następnie uzupełniany późniejszymi wyjaśnieniami przyczyn takiego odwołania” (wyrok NSA z dnia 7 lutego 2013 r., I OSK 2412/12, LEX nr 1356986).

Co więcej, organ nadzoru, podobnie jak sąd administracyjny, nie może przy weryfikacji uchwały uwzględnić niewykazanych w uzasadnieniu przesłanek odwołania (por[]wnaj: wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., I OSK 2703/12, LEX 1336391), a zatem nawet jeżeli istniałyby uzasadnione przyczyny odwołania, kt[]re nie zostały wykazane (co nie jest jednoznaczne z ich wymienieniem) w uzasadnieniu do uchwały, akt odwołujący należy ocenić jako istotnie naruszający prawo.

Zestawiając powyższe z treścią uzasadnienia zarządzenia, Organ Nadzoru nabrał przekonania, że W[]t Gminy Mysłakowice nie uzasadnił w spos[]b dostateczny swojej decyzji o zastosowaniu nadzwyczajnego sposobu odwołania Dyrektora Szkoły Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi w Łomnicy. Co prawda stawiane dyrektorowi zarzuty zawierają stosowne uzasadnienie, niemniej przesłanki wskazane w uzasadnieniu zarządzenia, jako „nieprawidłowości związane z zarządzaniem szkołą” nie mają charakteru, kt[]ry pozwoliłyby na uznanie, że wyczerpują one znamiona [szczeg]nie uzasadnionego przypadku []

Ugruntowany i zasługujący na aprobatę jest bowiem pogląd, że []negatywna ocena działalności dyrektora szkoły przez organ prowadzący w zakresie gospodarki finansowej szkoły lub innych zaniechań dotyczących organizacji pracy szkoły [] nie mieszczą się w pojęciu szczeg[]nie uzasadnionych przypadk[]w[] (wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r., I OSK 2269/12, LEX nr 1356983). Stanowisko to znajduje potwierdzenie w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych (por[]wnaj: wyrok WSA z dnia 7 sierpnia 2013 r., IV SA/Po 627/13, LEX nr 1356446; wyrok WSA z dnia 13 października 2011 r., II SA/Bk 386/11, LEX nr 1101371; wyrok WSA z dnia 23 sierpnia 2011 r., IV SA/GI 986/10, LEX nr 896441; wyrok NSA z dnia 25 lutego 2011 r., I OSK 2018/10, LEX 818630; wyrok NSA z 9 lipca 2010 r., I OSK 525/10, LEX nr 595413; wyrok NSA z 18 kwietnia 2008 r., I OSK 86/08, LEX nr 470925; wyrok NSA z dnia 23 września 2005 r., I OSK 91/05, LEX nr 192086), kt[]re zapadały w różnych okolicznościach faktycznych.

Przesłanki, na kt[]rych swoje zarządzenie oparł W[]t Gminy Mysłakowice dotyczą zaś kwestii finansowych związanych z realizacją projektu []*Transgraniczna edukacja w zielonej klasie dla lepszej przyszłości*[] Obejmują one zar[]wno kwestie dotyczące ściśle sposobu i wielkości wydatkowanych środków, jak również kwestie ewentualnej bezprawności ich wydatkowania, niemniej zarzuty te nie wyczerpują przesłanek, kt[]re obligatoryjnie zaistnieć muszą dla odwołania dyrektora szkoły w trybie art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego. Co więcej, wskazane okoliczności, kt[]rymi kierował się organ przy odwoływaniu dyrektora stanowiły sprawy finansowe pozostające jedynie w pośrednim związku z pełnioną funkcją kierowniczą, a zatem niemogące stanowić podstaw do odwołania ze stanowiska kierowniczego w trybie art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego.

Pozafinansowy charakter ma zarzut antydatowania dokument[]w, jednak postawiony on został bez powołania się na prawomocne orzeczenie właściwego w tej sprawie organu (lub choćby toczące się w tej sprawie postępowanie karne), a zatem jest zarzutem gołosłownym (zwłaszcza, że z akt sprawy nie wynika, by W[]t powiadomił właściwy organ o podejrzeniu popełnienia przestępstwa).

Ustawodawca w spos[]b jednoznaczny uregulował przesłanki warunkujące odwołanie dyrektora szkoły bez wypowiedzenia. W spos[]b wyraźny rozróżnił przyczyny odwołania dyrektora w trybie art. 66 ust. 1 pkt 1 Prawa oświatowego i w trybie art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego. Tak więc organ, kt[]ry powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze w szkole lub plac[]wce nie może dowolnie decydować o sposobie odwołania takiego nauczyciela z pełnionej funkcji bez wypowiedzenia. Artykuł art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego ustawy stanowi bowiem w relacji z art. 66 ust. 1 pkt 1 Prawa oświatowego ustawy przepis o charakterze szczeg[]nym, a jego zastosowanie winno być poparte okolicznościami wyczerpującymi znamiona []przypadku szczeg[]nie uzasadnionego []

Przy ocenie legalności uchwały wzięto pod uwagę, stwierdzone przez W[]ta Gminy Mysłakowice nieprawidłowości, kt[]rych dopuściła się [] , co potwierdza również kontrola projektu []*Transgraniczna edukacja w zielonej klasie dla lepszej przyszłości*[] nr PLSN.03.01.00-02-0029/16, realizowanego w ramach *Programu Współpracy Interreg Polska - Saksonia 2014-2020* w zakresie prawidłowości jego realizacji, w tym zgodności z prawem wsp[]notowym i krajowym, przeprowadzona

przez Wojewodę Dolnośląskiego. Niemniej jednak naruszenia, których wystąpienie nie jest w tym miejscu kwestionowane, nie stanowią przypadku szczególnie uzasadnionego a przynajmniej taka kwalifikacja nie została wykazana przez Wójta Gminy Mysłakowice i w żaden sposób nie wynika z uzasadnienia kwestionowanego zarządzenia.

Na marginesie wskazać można, że negatywną opinię w przedmiocie odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia wyraził przed wydaniem zarządzenia Wojewódzki Kurator Oświaty, który w sposób trafny wskazywał Wójtowi Gminy Mysłakowice na brak podstaw do zastosowania art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności zarządzenia organu gminy wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak