



## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713),

**stwierdzam nieważność**

**zarządzenia nr 75/2020 Wójta Gminy Podgórzyn z dnia 26 sierpnia 2020 r. w sprawie odwołania ze stanowiska Dyrektora Szkoły Podstawowej im. Marii Konopnickiej w Sosnówce.**

### **Uzasadnienie**

Wójt Gminy Podgórzyn, 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 2020 r. poz. 910 ze zm.), wydał w dniu 26 sierpnia 2020 r. zarządzenie nr 75/2020 w sprawie odwołania ze stanowiska Dyrektora Szkoły Podstawowej im. Marii Konopnickiej w Sosnówce – dalej jako: „zarządzenie”.

Zarządzenie zostało przedłożone Organowi Nadzoru w dniu 28 września 2020 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 odwołujące nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia znajduje uzasadnienie prawne.

Z uzasadnienia zarządzenia wynika, że podstawą do odwołania dyrektora ze stanowiska jest brak zatwierdzonego arkusza organizacji Szkoły Podstawowej im. Marii Konopnickiej w Sosnówce na rok szkolny 2020/2021. Jednocześnie przytoczone zostały okoliczności, w których powstał arkusz organizacji szkoły oraz zarzuty do tego arkusza, które motywowały organ prowadzący do niezatwierdzenia dokumentu, w tym dotyczące jego niezgodności z prawem.

Przytoczone przez Wójta Gminy Podgórzyn okoliczności odwołania dyrektora Szkoły Podstawowej im. Marii Konopnickiej w Sosnówce nie mogły stanowić przesłanek do zastosowania trybu określonego w art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego.

Uzasadniając takie stanowisko, należy na wstępie wskazać, że art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego (tak jak cała ustawa) wszedł w życie z dniem 1 września 2017 r., jednak 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 2020 r. poz. 1327). 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 przedszkola 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 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).

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); 2) miały charakter niedopełnienia przez nauczyciela – 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). Nie można przy tym opierać się na subiektywnych odczuciach organu prowadzącego, co do wpływu zaistniałych zdarzeń na funkcjonowanie placówki oświatowej. Dla skuteczności dokonanego odwołania konieczne jest, aby zagrożenie dla placówki, jakie wiązałoby się z pozostawieniem dyrektora na jego stanowisku, było realne, aktualne i obiektywne.

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 zebranym materiale dowodowym. 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 zebraniem 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 «szczególnie uzasadnienie» danego przypadku i dlaczego w okolicznościach danej sprawy organ skorzystał z przyznanych mu ustawowo kompetencji. Tak więc akt odwołania dyrektora placówki 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 (porównaj: wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., I OSK 2703/12, LEX 1336391), a zatem nawet jeżeli istniałyby uzasadnione przyczyny odwołania, które nie zostały wykazane (co nie jest jednoznaczne z ich wymienieniem) w uzasadnianiu do uchwały, akt odwołujący należy ocenić jako istotnie naruszający prawo.

Zestawiając powyższe z treścią uzasadnienia zarządzenia, Organ Nadzoru nabrał przekonania, że Wójt Gminy Podgórzyn nie wskazał żadnych podstaw merytorycznych do zastosowania art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego w stosunku do Dyrektora Szkoły Podstawowej im. Marii Konopnickiej w Sosnowce.

Dyrektor nie naruszyła prawa, ani w żaden inny sposób nie naraziła szkoły na brak możliwości funkcjonowania. Natomiast, paradoksalnie, Wójt Gminy Podgórzyn czyni jej zarzut z okoliczności zaistniałych w wyniku jego bezprawnych działań, tj. niezatwierdzenia arkusza organizacyjnego Szkoły Podstawowej im. Marii Konopnickiej w Sosnowce w terminie.

To Wójt Gminy Podgórzyn zobowiązany był – zgodnie z art. 110 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 910) – do zatwierdzenia arkusza organizacji szkoły, na co – w § 17 ust. 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2017 r. poz. 649 ze zm.) – wyznaczony został termin do dnia 29 maja danego roku.

Konieczność zatwierdzenia arkusza przedłożonego przez dyrektora Szkoły Podstawowej im. Marii Konopnickiej w Sosnowce została potwierdzona decyzją z dnia 17 czerwca 2020 r. Dolnośląskiego Kuratora Oświaty (17/2020) polecającą Wójtowi Gminy Podgórzyn zatwierdzenie złożonego przez dyrektora Szkoły Podstawowej im. Marii Konopnickiej w Sosnowce arkusza organizacji. Decyzja ta stała się ostateczna w dniu 5 sierpnia 2020 r., w wyniku jej utrzymania w mocy przez, wydaną z upoważnienia Ministra Edukacji Narodowej, decyzję Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej (DKO-WOK.4016.144.2020.MT) i od tego dnia Wójt nie tylko pozostawał w bezczynności w zakresie wykonania ustawowego obowiązku, ale również nie wykonywała obowiązującej go decyzji administracyjnej. W związku z tym, to nie działania Dyrektora Szkoły Podstawowej im. Marii Konopnickiej w Sosnowce stanowiły zagrożenie dla funkcjonowania szkoły, lecz zaniechania leżące po stronie organu prowadzącego. Należy podkreślić, że w dacie wydania kwestionowanego zarządzenia Wójt Gminy Podgórzyn był już w zwłoce w wykonaniu obowiązku zatwierdzenia arkusza organizacji, jak i obowiązywała go ostateczna decyzja Dolnośląskiego Kuratora Oświaty.

W tych okolicznościach bez znaczenia pozostają szczegółowe zarzuty, co do treści arkusza organizacyjnego przedłożonego przez Dyrektora Szkoły Podstawowej im. Marii Konopnickiej w Sosnowce zamieszczone w uzasadnieniu zarządzenia. Abstrahując od ich trafności lub nietrafności (na nietrafność – przynajmniej w zakresie w jakim dopuszczalna byłaby odmowa jego zatwierdzenia – zarzutów wskazują Dolnośląski Kurator Oświaty i Minister Edukacji Narodowej), stwierdzić należy, że ewentualne uchybienia w przygotowanym arkuszu organizacji nie mogą *per se* stanowić podstawy do odwołania dyrektora szkoły art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego.

Oczywiście, gdyby arkusz organizacji istotnie naruszał prawo, a dyrektor szkoły mimo jednoznacznych wskazań organu prowadzącego co do obowiązku korekty arkusza nie dostosowywała go do uzasadnionych oczekiwań organu prowadzącego, to zagrożenie dla funkcjonowania szkoły wynikałoby z działań dyrektora

i w tej sytuacji można by rozważać zasadność odwołania go ze stanowiska. Należy jednak uwzględnić, że zatwierdzenie arkusza organizacji w rzeczywistości następuje po uzgodnieniu stanowisk pomiędzy dyrektorem szkoły, a organem prowadzącym i stanowi wyłącznie formalną czynność potwierdzającą ostateczny kształt arkusza. O ile więc organ prowadzący nie zmierza do likwidacji szkoły, to musi prowadzić takie działania, które pozwalają na zatwierdzenie arkusza.

Z uzasadnienia zarządzenia nie wynika, by organ wykonawczy, po przedłożeniu mu arkusza organizacji Szkoły Podstawowej im. Marii Konopnickiej w Sosnowce, podjął jakiegokolwiek czynności mające na celu wykazanie jego niezgodności z prawem oraz, aby wyraził, skierowane do dyrektora szkoły, oczekiwanie dostosowania arkusza do wymagań wynikających z ustaw, rozporządzeń, czy aktów prawa miejscowego. Tym samym stwierdzić należy, że to Wójt Gminy Podgórzyn zaniechał działań, które miałyby na celu zatwierdzenie arkusza organizacji szkoły.

Na marginesie zaznaczyć można, że zarówno w korespondencji urzędowej, jaki i w komunikatach medialnych Wójt Gminy Podgórzyn wskazywał jednoznacznie, że podjął decyzję o niezatwierdzeniu arkusza ze względu na sytuację finansową gminy. Było to działanie zamierzone, niezwiązane z treścią samego arkusza, lecz z koniecznością ponoszenia nakładów na funkcjonowanie Szkoły Podstawowej im. Marii Konopnickiej w Sosnowce w ogóle. Z tego wnosić można, że uzasadnienie dla odwołania Dyrektora Szkoły Podstawowej im. Marii Konopnickiej w Sosnowce jest nie tylko nietrafne pod względem prawnym, lecz także fikcyjne.

Zauważyć można, że zgodne z zaprezentowanym w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym stanowisko zajęte zostało uprzednio również przez Dolnośląskiego Kuratora Oświaty, który negatywnie zaopiniował zamiar odwołania Dyrektora Szkoły Podstawowej im. Marii Konopnickiej w Sosnowce.

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 uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

**Jarosław Obremski**