



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 25-01-2019

Znak: PNK.I.4130.8.2019

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym(t.j. Dz.U. 2018, poz. 994 ze zm.)

stwierdzam nieważność

Zarządzenia nr 1/2019 Burmistrza Miasta i Gminy Daleszyce z dnia 2 stycznia 2019r. w sprawie odwołania Dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego im. Mariana Sołtysiaka.

Uzasadnienie

W dniu 2 stycznia 2019r. Burmistrz Miasta i Gminy Daleszyce Zarządzeniem nr 1/2019 odwołał bez wypowiedzenia Pana Jana Cedro ze stanowiska Dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego im. Mariana Sołtysiaka „Barabasza” w Daleszycach w związku z zaistnieniem szczególnie uzasadnionego przypadku. Uzasadnienie odwołania wraz z pouczeniem o możliwości odwołania stanowi załącznik do zarządzenia.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowego zarządzenia stanowi art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 996 ze zm.). Z treści zarządzenia wynika, że zostało ono wydane po uzyskanie opinii Świętokrzyskiego Kuratora Oświaty w Kielcach.

Jak wynika z uzasadnienia do zarządzenia, w ocenie Organu prowadzącego Szkołę zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek, który uzasadnia celowość podjęcia decyzji o odwołaniu Dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Daleszycach, tj.:

- popełnienie przez Dyrektora czynu z art. 107 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. 12018 r. poz. 1000 ze zm.) w zw. z art. 231 kk. W dniu 18.09.2018 r. organ prowadzący powziął informację o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, polegającego na nieuzasadnionym i bezprawnym udostępnieniu danych osobowych. Organ prowadzący, po uzyskaniu informacji o powyższym, niezwłocznie pismem z dnia 27.09.2018 r. zawiadomił w tej sprawie Prokuraturę Kielce-Wschód. W ocenie Organu prowadzącego zachowanie Dyrektora godzi w interes szkoły, narusza uregulowania wewnętrzne obowiązujące w tym zakresie oraz narusza interes organu prowadzącego,

- nieetyczne i niezgodne z prawem zachowania Dyrektora polegające na zatrudnieniu małżonki (nauczyciela Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Daleszycach) przy projekcie „Kompetencje kluczowe drogą do sukcesu”,
 - kierowanie małżonki, nauczyciela przed emeryturą, na kursy doszkalające,
 - wykorzystaniu telefonu służbowego do celów prywatnych potwierdzone w ramach audytu w jednostce zarządzanej przez organ prowadzący na 19.02.2018 r., co stanowiło naruszenie obowiązków pracowniczych (obowiązek poszanowania mienia) i porządkowych,
 - podpisaniu umów z naruszeniem pełnomocnictwa udzielonego Dyrektorowi przez Burmistrza Miasta i Gminy Daleszyce. Jak podaje w uzasadnieniu organ prowadzący „Podstawą do podpisywania umów cywilnoprawnych przez Dyrektora było zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy Daleszyce nr 106/2017 z dnia 1 września 2017 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictwa Dyrektorowi Zespołu Szkolno-Przedszkolnego, wydane zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Stosownie do udzielonego pełnomocnictwa, zawieranie umów i zaciąganie zobowiązań w imieniu Gminy Daleszyce powyżej 30.000,00 zł wymaga osobnego upoważnienia Burmistrza Miasta i Gminy.
- Przeprowadzony audyt wykazał, że 8 umów zawartych w okresie pomiędzy 28.12.2017r. a 02.01.2018 r., na kwoty powyżej 30 000 zł, zostało podpisanych przez Dyrektora bez wymaganego upoważnienia Burmistrza Miasta i Gminy Daleszyce. Dyrektor nie wystąpił do Burmistrza Miasta i Gminy o wydanie stosownych upoważnień, co było warunkiem koniecznym do ich zawarcia, i zawarł umowy z przekroczeniem zakresu udzielonego przez organ prowadzący pełnomocnictwa. Ocena audytu w tym względzie również stanowiła podstawę do udzielenia Dyrektorowi kary nagany.”,
- umieszczeniu z naruszeniem prawa na terenie szkoły (droga gminna) znaku drogowego zakazu postoju,
 - nie przedstawieniu organowi prowadzącemu propozycji rozwiązań i zmian w arkuszach organizacyjnych szkoły na rok szkolny 2018/2019,
 - nie poinformowaniu organu prowadzącego o wypadku w szkole.
- Ponadto według organu prowadzącego, Dyrektor szkoły odpowiedzialny za organizację i kierowanie Zespołem Szkolno-Przedszkolnym w Daleszycach, nie zapewnia prawidłowego działania jednostki ponieważ m.in.: „nie wykazuje należytego zaangażowania zmierzającego do usunięcia, wynikających z użytkowania, uchybień pojawiających się okresowo w substancji szkoły (plac zabaw, archiwum). Dyrektor zawiadamia jedynie Urząd Miasta i Gminy o problemach, przy czym nie robi nic w kierunku poprawy sytuacji, dodatkowo obciążając publicznie winą za problemy i istniejący stan organ prowadzący, jak miało to miejsce m.in. na jednej z sesji Rady Miejskiej w Daleszycach oraz zebrań wiejskich,
- przesyła do Urzędu Miasta i Gminy korespondencję z której niezbcie wynika, że nie radzi sobie z organizacją przetargów i żąda pomocy ze strony służb prawnych UMiG, jak również udziału specjalistów ze strony Urzędu w organizacji przetargów. Ocena takiego zachowania (w połączeniu ze wskazanymi powyżej faktami podpisywania umów bez wymaganego upoważnienia) prowadzi do wniosku, że niewiedza Dyrektora w zakresie organizacji przetargów stwarza istotne ryzyko destabilizacji funkcjonowania placówki, godzi w interes szkoły i organu prowadzącego,
 - wykazuje nieodpowiedzialne zachowania jako kierownik jednostki np. opuszczenie bez zgody organu prowadzącego siedziby szkoły i udanie się na drogę w Cisowie w dniu 17 kwietnia 2018 r. w celu udziału w programie telewizyjnym dotyczącym trudności transportowych mieszkańców

związanych z remontem dróg w ramach budowy obwodnicy Daleszyc; pobyt na zwolnieniu lekarskim (kilkudniowa hospitalizacja po udzieleniu kary nagany) bez wyznaczenia osoby zastępcy do załatwiania spraw w imieniu dyrektora szkoły i podpisywania dokumentów (w tym księgowych), czy też sprawa zawiadomienia Burmistrza Miasta i Gminy dopiero w dniu 28 sierpnia 2018 r. o wygaśnięciu umowy na transport/dowóz dzieci do szkoły w dniu 30 czerwca 2018 r. i konieczności pilnej potrzeby zorganizowania usługi dowozu dzieci od I września 2018 r, Szereg przykładów nieodpowiedzialnego zachowania Dyrektora uzasadnia stwierdzenie o utracie zaufania organu prowadzącego do kierującego jednostką. Wskazane zachowania narażają organ prowadzący na zmierzenie się z nieoczekiwanymi problemami w kwestii niezakłóconej ciągłości pracy jednostki.”

Ponadto jak uzasadnia Burmistrz: „Dyrektor nie kontaktuje się z organem prowadzącym, unika spotkań, opuszcza zakład pracy bez zgody przełożonego, nie zaprasza Burmistrza Miasta i Gminy na uroczystości szkolne, konkursy, zawody szkolne organizowane przez placówkę — tym samym nie wykazuje jakiegokolwiek woli kontaktów z organem prowadzącym, współpracy, współdziałania, przepływu informacji -niezbędnych do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania jednostki oraz wpływających na nadzór nad jednostką ze strony organu prowadzącego.”

W dniu 3 stycznia 2019r. do Organu nadzoru wpłynął wniosek Pana Jana Cedro o stwierdzenie nieważności przedmiotowego zarządzenia z powodu rażącego naruszenia prawa.

Wojewoda Świętokrzyski pismem z dnia 7 stycznia 2019r. Znak: PNK.I.4131.2.2019 wezwał Burmistrza Miasta i Gminy Daleszyc do doręczenia Zarządzenia nr 1/2019, a po doręczeniu Zarządzenia zawiadomieniem z dnia 14 stycznia 2019r. wszczął postępowanie nadzorcze. Wszczynając postępowanie Organ nadzoru zwrócił się o przedłożenie opinii Świętokrzyskiego Kuratora Oświaty (zawiadomienie o wszczęciu postępowania z dnia 14 stycznia br. znak: PNK.I.4131.2.2019). Do dnia wydania niniejszego rozstrzygnięcia pomimo wniosku Organu nadzoru w tym zakresie opinia taka nie została przedstawiona przez Burmistrza Miasta i Gminy Daleszyc. W związku z powyższym organ nadzoru pismem z dnia 21 stycznia 2018r. zwrócił się do Świętokrzyskiego Kuratora Oświaty w Kielcach o przekazanie informacji, czy Świętokrzyski Kurator Oświaty wydawał opinię w trybie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 996 ze zm.) w sprawie odwołania Pana Jana Cedro. W dniu 22 stycznia 2018r. Świętokrzyski Kurator Oświaty przesłał do organu nadzoru powyższy dokument. Jest to negatywna opinia w sprawie odwołania Pana Jana Cedro ze stanowiska dyrektora szkoły.

W wyniku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego oraz analizy treści zarządzenia pod względem zgodności z prawem, organ nadzoru ustalił, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe organ, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze w szkole w przypadkach szczególnie uzasadnionych, po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty, może odwołać nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia.

Ustawodawca zezwala na odwołanie z funkcji dyrektora szkoły w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia obwarowując to zdarzenie przesłanką formalnoprawną w postaci konieczności **zasięgnięcia opinii Kuratora Oświaty**, a także przesłanką materialnoprawną określoną, jako **"przypadek szczególnie uzasadniony"**.

Ocena, czy w danej sprawie przesłanki określone w tym przepisie zostały spełnione, mieści się w zakresie kompetencji organu prowadzącego szkołę, jednak nie może mieć ona charakteru dowolnego i arbitralnego. Oznacza to, że w uzasadnieniu aktu odwołującego danego nauczyciela z zajmowanego stanowiska dyrektora szkoły ocena ta musi być dokładnie i szczegółowo umotywowana. Zaniedbania po stronie nauczyciela, które mają prowadzić do odwołania go ze stanowiska dyrektora szkoły, muszą być wykazane w postępowaniu poprzedzającym podjęcie takiego aktu. W uzasadnieniu zaś samego aktu odwołania nauczyciela ze stanowiska dyrektora muszą zostać szczegółowo wskazane zarzucane mu nieprawidłowości oraz winno zostać przekonująco umotywowane na czym polega "szczegółne uzasadnienie" danego przypadku i dlaczego w okolicznościach danej sprawy organ skorzystał z przyznanych mu ustawowo kompetencji (wyrok NSA z dnia 11 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 1972/11).

W pojęciu "szczególnie uzasadnionych przypadków" nie mieści się każde naruszenie prawa. W orzecnictwie podkreśla się, że "szczególnie uzasadnione przypadki" to sytuacje, w których nie jest możliwe pełnienie przez nauczyciela funkcji kierowniczej i zachodzi konieczność natychmiastowego przerwania wykonywania funkcji dyrektora z uwagi na zagrożenie dla interesu publicznego i dalszego funkcjonowania szkoły. Musi być ono przy tym na tyle istotne, że nie pozwala na dalsze wykonywanie obowiązków przez daną osobę. Natomiast przesłanki takie jak negatywna ocena działalności dyrektora szkoły przez organ prowadzący w zakresie zaniedbań dotyczących organizacji pracy szkoły lub gospodarki finansowej szkoły, konflikt z organem prowadzącym lub gremiem pedagogicznym, "wotum nieufności" uchwalone przez radę pedagogiczną nie mieszczą się w pojęciu szczególnie uzasadnionych przypadków i nie uzasadniają odwołania dyrektora szkoły w trybie art. 38 ust. 1 pkt 2 tej ustawy (wyrok NSA z dnia 14 marca 1997 r., sygn. akt II SA/Wr 472/96, "Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" z 1997 r., nr 2 poz. 53; wyrok NSA z dnia 19 września 2001 r., sygn. akt II SA 1657/2001; wyrok NSA z dnia 23 września 2005 r., sygn. akt I OSK 91/05; wyrok NSA z 25 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 2018/10; wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 stycznia 2012 r., sygn. akt III SA/Lu 609/11; wyrok NSA z dnia 11 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 1971/2011). Nie mieści się w pojęciu "szczególnie uzasadnionego przypadku" także ukaranie dyrektora w postępowaniu dyscyplinarnym karą nagany, jeśli jego podstawą było incydentalne zachowanie się dyrektora, orzeczona kara w postępowaniu odwoławczym została uchylona, a postępowanie umorzone. W orzecnictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że "szczególne przypadki to nie takie przypadki, które w subiektywnym odczuciu organu prowadzącego placówkę oświatową są szczególne, tylko takie, które obiektywnie powodują destabilizację pod względem dydaktycznym, wychowawczym czy oświatowym jednostki kierowanej przez nauczyciela, a jedyną możliwością zapobieżenia takiej sytuacji jest odwołanie dyrektora w trakcie roku szkolnego" (wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2016 r., sygn. akt I OSK 3346/15). W orzecnictwie podkreśla się również 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 rozumienie analizowanego przepisu jest właściwe mimo braku określenia w nim wprost skutków upływu czasu, jak w art. 52 § 2 Kodeksu pracy (wyrok NSA z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. akt II SA 3053/01; wyrok NSA z dnia 27 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1615/12; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 851/14; wyrok NSA z dnia 1 lipca 2015 r., sygn. akt I OSK 978/15). Nie każde

zatem naruszenie prawa przez dyrektora szkoły uzasadnia jego odwołanie w trybie powołanego wyżej przepisu (wyrok NSA z dnia 9 maja 2001 r., sygn. akt II SA 3293/00).

Dokonując analizy przedmiotowego zarządzenia pod względem zgodności z prawem, należy stwierdzić, iż narusza ono w sposób istotny art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe.

W uzasadnieniu zarządzenia organ prowadzący szkołę nie zawarł przekonywujących argumentacji, że nastąpiła sytuacja wyjątkowa, uniemożliwiająca dalsze pełnienie funkcji kierowniczej, mająca wpływ na zagrożenie dla interesu publicznego i dalszego funkcjonowania szkoły, a jedyną możliwością zapobieżenia takiej sytuacji jest odwołanie dyrektora w trakcie roku szkolnego.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowym zarządzeniu przesłanki do odwołania dyrektora noszące znamiona „szczególnie uzasadnionych” wskazano w sposób ogólnikowy i nieprecyzyjny. Nie określono w sposób przekonywujący, które to konkretnie zaniedbania i błędy w kierowaniu placówką zespołu prowadzą do destabilizacji w funkcjonowaniu zespołu szkół oraz stanowią zagrożenie interesu publicznego. Należy ponadto zauważyć, że te szczególnie uzasadnione przypadki mają istnieć w chwili odwołania i być w tym czasie oczywiste, a zatem złożenie 27 września 2018r. zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, polegającego na nieuzasadnionym i bezprawnym udostępnieniu danych osobowych nie mogą stanowić „szczególnego przypadku”. Zaznaczyć należy, że podejrzenie popełnienia przestępstwa przez nie jest równoznaczne z uznaniem za winnego zarzucanego czynu. Sam fakt prowadzenia postępowania nie przesądza bowiem o ich prawdziwości.

Podobnie należy ocenić pozostałe zarzuty, w tym podpisaniu umów z naruszeniem pełnomocnictwa udzielonego Dyrektorowi przez Burmistrza Miasta i Gminy Daleszyce, które miało miejsce na przełomie 2017/2018 roku. Odwołanie w trybie art. 66 ust. 1 pkt 2 stanowi instytucję wyjątkową, co oznacza, 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. Na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy organ winien działać bez zbędnej zwłoki, tymczasem w niniejszej sprawie tak szybka reakcja organu nie miała miejsca, do czasu wydania zarządzenia upłynął bowiem okres prawie roku.

Powołany w uzasadnieniu Zarządzenia argument podawany przez Organ prowadzący jako przesłanka uzasadniająca odwołanie dyrektora, tj. konflikt dyrektora z nauczycielami, uczniami i rodzicami, nie mieści się w zakresie "przypadków szczególnie uzasadnionych" o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy. W orzecznictwie jednolicie przyjmuje się, że sam konflikt pomiędzy dyrektorem a nauczycielami czy rodzicami, nie może uzasadniać odwołania dyrektora szkoły w trakcie roku szkolnego, zgodnie z przytoczonym powyżej rozumieniem ustawowej przesłanki przypadków szczególnie uzasadnionych. Nie uzasadnia zastosowania powyższego trybu również nawet całkowita utrata zaufania organu prowadzącego do osoby pełniącej funkcję dyrektora.

Co do oceny pracy także Kurator Oświaty nie podzielił stanowiska organu prowadzącego, iż zachodzą przesłanki do zastosowania nadzwyczajnego trybu odwołania ze stanowiska dyrektora szkoły, wydając opinię negatywną w tym zakresie.

Wymaga również podkreślenia, że szczególne przypadki, o jakich mowa w omawianym przepisie, to nie takie, które w subiektywnym odczuciu organu prowadzącego placówkę oświatową są szczególne, tylko takie, które obiektywnie powodują destabilizację pod względem

dydaktycznym, wychowawczym czy oświatowym jednostki oświatowej, a jedyną możliwością zapobieżenia takiej sytuacji jest odwołanie dyrektora w trakcie roku szkolnego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 maja 2017r. II SA/Go 198/17; wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Kielcach II SA/Ke 681/11 oraz wyrok NSA I OSK 724/12).

Zarzuty stawiane dyrektorowi szkoły, zwłaszcza nieudowodnione do dnia odwołania, nie stanowią przypadków szczególnie uzasadnionych do odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia, na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe.

Dokonując subsumpcji opisanego stanu faktycznego w świetle obowiązującego stanu prawnego oraz linii orzecznictwa sądowego, w ocenie Organu nadzoru, należy dojść do wniosku, iż stwierdzenie nieważności przedmiotowego zarządzenia jest konieczne i uzasadnione, albowiem w sposób istotny narusza przepisy prawa.

W tym stanie rzeczy należało stwierdzić nieważność podjętego aktu.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Bartłomiej Dorywalski
Wicewojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1130124.2692266.2922238
Nazwa dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze.pdf
Tytuł dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4130.8.2019
Data dokumentu	2019-01-25
Skrót dokumentu	D44AF8F521CBACE320F068721C0C5FE72C8F63D6
Wersja dokumentu	1.5
Data podpisu	2019-01-25 15:10:13
Podpisane przez	Bartłomiej Dorywalski Wicewojewoda Świętokrzyski

EZD 3.71.456.456.3664

Data wydruku: 2019-01-30

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK (Inspektor - Izabela Antoszevska)