

**PODLASKI URZĄD WOJEWÓDZKI
w BIAŁYMSTOKU
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

NK-II.4131.85.2014.JŁ

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 16/14 Burmistrza Szczuczyna z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie odwołania Pani Ewy Gromadzkiej - Białous ze stanowiska dyrektora Publicznego Gimnazjum im. Stanisława Antoniego Szczuki w Szczuczynie.

UZASADNIENIE

Burmistrz Szczuczyna działając na podstawie art. 38 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 5c pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) – dalej ustawa, w dniu 17 marca 2014 r. wydał zarządzenie nr 16/14 Burmistrza Szczuczyna w sprawie odwołania Pani Ewy Gromadzkiej-Białous ze stanowiska dyrektora Publicznego Gimnazjum im. Stanisława Antoniego Szczuki w Szczuczynie. Przedmiotowe zarządzenie doręczone zostało do tut. organu nadzoru w dniu 7 kwietnia 2014 r.

Przeprowadzona analiza ww. zarządzenia wykazała, iż wydane zostało z istotnym naruszeniem prawa, to jest art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy, w związku z czym w dniu 25 kwietnia 2014 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jego nieważności.

Zgodnie z dyspozycją leżącego u podstawy wydania zarządzenia art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy, organ który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze w szkole lub placówce,

w przypadkach szczególnie uzasadnionych, po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, może odwołać nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia. Decyzja, dotycząca odwołania dyrektora oparta została zatem – zdaniem organu prowadzącego – na występującym w sprawie „szczególnie uzasadnionym przypadku”.

Wydając zakwestionowane zarządzenie, Burmistrz Szczuczyna powołał się na szereg argumentów uzasadniających w Jego ocenie skorzystanie z dyspozycji art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy. Wśród przyczyn leżących u podstaw podjęcia zakwestionowanego zarządzenia, Burmistrz Szczuczyna wskazał:

1. „potwierdzone naruszenie praw dziecka poprzez użycie siły wobec ucznia niepełnosprawnego;
2. potwierdzony fakt pozostawiania uczniów bez opieki i opuszczenie stanowiska pracy, tym samym narażenie uczniów na niebezpieczeństwo;
3. potwierdzony brak realizacji zadań wynikających z podstawowych funkcji szkoły: dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej;
4. niewłaściwie prowadzona współpraca z rodzicami, brak dbałości o wszechstronny rozwój ucznia;
5. niewłaściwie kształtowana organizacja pracy szkoły, niewłaściwie prowadzony zespół nauczycielski, dezorganizacja pracy placówki powodowana stworzeniem niewłaściwej atmosfery wśród pracowników, sprzecznej z zasadami współzycia społecznego oraz brak dobrej woli w zakresie poprawy organizacji pracy szkoły i współpracy w tym zakresie z organem prowadzącym – Burmistrzem Szczuczyna;
6. brak realizacji zadań wynikających z wewnętrznego nadzoru dyrektora szkoły;
7. całkowita utrata zaufania organu prowadzącego, kwestionowanie kompetencji organu prowadzącego”.

W celu dopełnienia wymogów formalnych wydania przedmiotowego zarządzenia, Burmistrz Szczuczyna zwrócił się do Podlaskiego Kuratora Oświaty o wydanie opinii w przedmiocie odwołania Pani Ewy Gromadzkiej-Białous ze stanowiska dyrektora Publicznego Gimnazjum w Szczuczynie. Pismem z dnia 7 marca 2014 r. o sygn. RE.544.7.2014 Podlaski Kurator Oświaty wydał pozytywną opinię w przedmiotowej sprawie. Mając to na uwadze w dniu 17 marca 2014 roku, Burmistrz Szczuczyna zarządził odwołanie Pani Ewy Gromadzkiej - Białous ze stanowiska dyrektora Publicznego Gimnazjum w Szczuczynie.

Uzasadniając wydane przez siebie zarządzenie, Burmistrz Szczuczyna wskazywał na następujące przesłanki:

ad. 1 Organ prowadzący wskazał, iż Pani Ewa Gromadzka-Białous dwukrotnie, tj. w miesiącu maju i listopadzie 2012 r. użyła siły fizycznej wobec ucznia. Zdaniem organu wydającego przedmiotowe zarządzenie, fakty te zostały w sposób jednoznaczny potwierdzone postępowaniem kontrolnym wizytatorów Delegatury Kuratorium Oświaty w Suwałkach, wszczętym po zawiadomieniu Burmistrza Szczuczyna z dnia 22 listopada 2012 r., a także postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym przez Rzecznika Dyscyplinarnego przy Podlaskim Kuratorze Oświaty w Białymstoku, w wyniku którego orzeczona została kara nagany z wpisem do akt.

Postępowanie nadzorcze wykazało, że orzeczenie to zostało w wyniku odwołania zmienione tak, iż orzeczona kara została uchylona, a postępowanie umorzone ze względu na przedawnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Organ prowadzący w tej kwestii wskazał, iż wiążące w ww. sprawie o ukaranie są ustalenia dokonane w postępowaniu dyscyplinarnym, bez znaczenia natomiast był – w ocenie organu prowadzącego - fakt, iż kara została uchylona, a postępowanie umorzone ze względu na przedawnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

W tym miejscu organ nadzoru pragnie zauważyć, że fakt ten w ogóle nie był w uzasadnieniu zarządzenia organu prowadzącego rozwinięty. Burmistrz w uzasadnieniu wydanego zarządzenia ograniczył się jedynie do wskazania, iż orzeczenie zostało zakwestionowane wyłącznie ze względów proceduralnych.

W świetle dokonanej analizy zarzutu, zawartego w punkcie 1 załącznika do zarządzenia nr 16/14, organ nadzoru stoi na stanowisku, iż powyższy argument nie może zostać na tym etapie sprawy, uznany jako przypadek szczególnie uzasadniony, o którym mowa w art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy, co zostanie wykazane szczegółowo w uzasadnieniu merytorycznym, niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

ad. 2 Kolejnym argumentem uzasadniającym - w ocenie Burmistrza Szczuczyna - odwołanie Pani Ewy Gromadzkiej – Białous ze stanowiska dyrektora był, cyt.- „potwierdzony fakt pozostawiania uczniów bez opieki i opuszczenie stanowiska pracy, tym samym narażenie uczniów na niebezpieczeństwo”. Dnia „ 4 stycznia 2013 r. do Burmistrza Szczuczyna wpłynęło zawiadomienie, o tym iż Pani Ewa Gromadzka-Białous nie przyszła na prowadzoną zgodnie z planem zajęć lekcję języka polskiego, a uczniowie w tym czasie pozostawali bez opieki. W wyniku prowadzonego postępowania, przesłuchania świadków, w tym samej Pani dyrektor, zdarzenie to potwierdzono. Podczas nieobecności Pani dyrektor na zajęciach w grupie klasowej, doszło do bójki.

Nieodpowiedzialność i złamanie zasad pracy nauczycielskiej doprowadziło do bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa uczniów”.

Szczegółowe postępowanie nadzorcze, przeprowadzone – w oparciu o dokumentację przedłożoną przez Burmistrza Szczuczyna – w zakresie potwierdzenia ww. zarzutu wykazało, że Pani Dyrektor nie opuściła całej lekcji języka polskiego, a jedynie część. Ponadto, nie wykazano również, aby w trakcie nieobecności nauczyciela „na zajęciach w grupie klasowej, doszło do bójki” uczniów. W ocenie organu nadzoru opisane zdarzenie nie stanowi przypadku wypełniającego dyspozycję art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy.

ad. 3 Dalej, Burmistrz w uzasadnieniu wydanego zarządzenia nr 16/14 podnosi, że „ przydział godzin w szkole prowadzony był z naruszeniem zasad. Potwierdzone prowadzenie zajęć bez odpowiednich kwalifikacji nie gwarantowało prawidłowej realizacji podstawy programowej”. W ocenie Burmistrza brak realizacji godzin wynikających z art. 42 ustawy Karta Nauczyciela, w sposób bezpośredni przełożył się na ubogość zajęć pozalekcyjnych oferowanych uczniom w szkole. Tym samym, zdaniem organu prowadzącego, wymóg dbałości o wszechstronny rozwój ucznia nie został spełniony. Dalej argumentowano, że wizytatorzy Kuratorium Oświaty stwierdzili, że w klasie II a, większość uczniów miała w dzienniku same oceny niedostateczne. Nauczycielem prowadzącym zajęcia w tej klasie była w roku szkolnym 2012/2013 Pani Ewa Gromadzka – Białous. Ponadto wizytatorzy Kuratorium Oświaty stwierdzili, że uczniowie, którzy posiadali zwolnienie od czynnego uczestnictwa w zajęciach z wychowania fizycznego, pozostawali w ich trakcie poza salą zajęć na szkolnym korytarzu bez opieki.

Kolejną przesłanką, w ocenie organu prowadzącego, uzasadniającą odwołanie dyrektora ze stanowiska w trybie art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy było wprowadzenie za jego zgodą w roku szkolnym 2011/2012 klasy integracyjnej, zakończone jedynie skonsumowaniem uzyskanej dodatkowej liczby godzin. Nauczyciele - w ocenie organu prowadzącego - nie zostali przeszkoleni w zakresie pracy w klasie integracyjnej, w konsekwencji uczniowie nie uczestniczyli w żadnych zajęciach integracyjnych. Zdaniem organu prowadzącego, konsekwencją tego stanu rzeczy było spotkanie rodziców, uczniów i nauczycieli funkcjonujących w ramach klasy integracyjnej, którego przebieg był „naganny i zatrważający”. Zdaniem organu prowadzącego, Pani Ewa Gromadzka-Białous dopuściła do sytuacji, w której z matki jednego z niepełnosprawnych uczniów uczyniono swego rodzaju „kozła ofiarnego”. Podczas

spotkania uczniowie, nauczyciele i rodzice obwinili ucznia i matkę za wszystkie problemy klasy integracyjnej.

Kolejnym argumentem, podniesionym przez Burmistrza w uzasadnieniu wydanego zarządzenia, uzasadniającym odwołanie dyrektora ze stanowiska w trybie art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy, były dokonane ustalenia pokontrolne, dotyczące palenia tytoniu na terenie szkoły przez jej uczniów. Po przeprowadzonej kontroli stwierdzono, iż w szkole bardzo poważnym problemem jest nagminne palenie papierosów przez uczniów. Rozwiązaniem tego problemu przez Panią dyrektor było zamknięcie wszystkich drzwi wyjściowych z budynku szkoły. Burmistrz, ocenił ww. postępowanie dyrektora w tej sprawie jako rozwiązanie bardzo prymitywne, nieadekwatne do skali zjawiska.

W ocenie organu nadzoru ww. zarzuty, nie stanowią podstawy do zastosowania art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy.

ad. 4 Dalej, organ prowadzący podniósł, w uzasadnieniu stanowiska w sprawie odwołania ze stanowiska dyrektora w trybie art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy, iż „Pani dyrektor dopuściła się nagannego czynu w postaci zmuszenia rodziców do podpisania oświadczeń, w których zgadzają się oni na to, aby ich dzieci oczekiwały na odwóz poza terenem szkoły”. W toku postępowania wyjaśniającego stwierdzono, iż organ prowadzący nie wykazał „zmuszenia rodziców do podpisania oświadczeń”. W tym miejscu należy wskazać, iż wszelkie czynności niezgodne z prawem lub mające na celu obejście prawa są nieważne. Zarzut ten nie stanowi w ocenie organu nadzoru podstawy do zastosowania art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy.

ad. 5 Ponadto w punkcie 5 uzasadnienia stanowiska organu prowadzącego podniesiono, iż w dokumentacji organu prowadzącego znajdują się dokumenty, które potwierdzają zdaniem organu prowadzącego, przekroczenie przez Panią Gromadzką-Białous swoich kompetencji. W uzasadnieniu podniesiono, iż w sierpniu 2010 roku przedstawiła bowiem organowi prowadzącemu niewłaściwe dokumenty – opinię Rady Pedagogicznej i Rady Rodziców, które zdaniem organu prowadzącego – nie zostały przez te organy wyrażone, a które stały się podstawą do powierzenia jej obowiązków dyrektora na kolejne pięć lat. Swoim postępowaniem, Pani Gromadzka-Białous miała tym samym „odebrać wskazanym organom szkoły możliwość wypowiedzenia się na temat jej pracy i sytuacji w placówce”. Miało to też wpłynąć na niepoczucie się Pani dyrektor do obowiązków kształtowania właściwych relacji interpersonalnych w kierowanym przez siebie zakładzie pracy, co doprowadziło do nieporozumienia i skłócenia pracowników i pracodawcy. Takie działanie miało spowodować, że członkowie Rady Pedagogicznej

wymieniali się z dyrektorem szkoły wyłącznie kolejnymi pismami, natomiast nie prowadzono żadnych rozmów. Dalej wskazano, iż jedna z nauczycielek przedstawiła pismo, które miało zostać sfabrykowane przez Panią Gromadzką-Białous celem podważenia autorytetu nauczycielki. O powyższym powiadomiono Podlaskiego Kuratora Oświaty. Tym samym, „kształtując niewłaściwą politykę podnoszenia przez nauczycieli kwalifikacji, doprowadziła do sytuacji dublowania w szkole kwalifikacji nauczycieli. Próby ingerencji organu prowadzącego były zawsze krytykowane i odbierane jako jego stronniczość i przekraczanie kompetencji. Kontrole kuratorskie potwierdziły, iż dyrektor tolerował to, iż jedna z nauczycielek otrzymywała wynagrodzenie za godziny, których faktycznie nie realizowała. Nauczyciele potwierdzili, że są źle traktowani, a atmosfera wprowadzona przez dyrektora szkoły staje się coraz gorsza, tak, że uniemożliwia jej normalne funkcjonowanie”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższe okoliczności nie zostały przez organ prowadzący wykazane w sposób dostateczny. Organ prowadzący wskazuje na serię w jego mniemaniu „faktów”, których nie popiera środkami dowodowymi. Przeciwny stan rzeczy wynika ponadto z dokumentów przedstawionych przez Panią Gromadzką-Białous. Ponadto zarzut ten nie stanowi w ocenie organu nadzoru podstawy do zastosowania art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy.

ad. 6 Odnosnie argumentu, dotyczącego braku realizacji zadań wynikających z wewnętrznego nadzoru dyrektora szkoły, wskazano, iż w wyniku kontroli przeprowadzonej przez zespół wizytatorski Kuratorium Oświaty w Białymstoku, stwierdzono liczne nieprawidłowości takie jak: niewłaściwie prowadzona dokumentacja nauczania, brak nadzoru nad dokumentacją szkolną, brak dokumentacji obrazującej realizację godzin zajęć z art. 42 ustawy Karta Nauczyciela, prowadzenie zajęć przez nauczycieli bez odpowiednich kwalifikacji. Stwierdzono brak planu nadzoru pedagogicznego dyrektora szkoły, ewaluacji wewnętrznej szkoły – dokumentów do jej właściwego funkcjonowania oraz brak inwentaryzacji, która zgodnie z literą prawa powinna być przeprowadzana co cztery lata. W toku postępowania wyjaśniającego stwierdzono, iż protokoły kontroli doraźnej faktycznie zawierają wskazania dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości, jednak z wyjaśnień Pani Gromadzkiej-Białous wynika, iż wszystkie zalecenia pokontrolne zostały wykonane. Ponadto zarzut ten nie stanowi w ocenie organu nadzoru podstawy do zastosowania art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy.

ad. 7 Ostatnim ze wskazanych argumentów była całkowita utrata zaufania organu prowadzącego oraz kwestionowanie kompetencji organu prowadzącego. Uzasadniając,

organ prowadzący wskazał, iż od początku współpracy Pani Gromadzka-Białous w sposób wyraźny podważała zasady współpracy oraz oczekiwania organu prowadzącego, które miały zostać przedstawione dyrektorom szkół od momentu objęcia stanowiska przez obecnego Burmistrza Szczuczyna. Organ prowadzący przytoczył w tym miejscu szereg okoliczności, które miały potwierdzać taki stan rzeczy. Zarzut ten nie stanowi w ocenie organu nadzoru podstawy do zastosowania art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy, co zostanie szczegółowo wykazane poniżej.

Tytułem wstępu do uzasadnienia merytorycznego niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, należy wskazać na podwójny charakter przedmiotowego zarządzenia. Odwołanie ze stanowiska stanowi czynność prawną będącą niejako odwrotnością powierzenia stanowiska dyrektora szkoły. Jest to czynność zarówno z zakresu prawa pracy, jak i prawa administracyjnego.

W orzecznictwie przeważa przekonanie, że chodzi o czynność władczą, regulowaną prawem administracyjnym, która może podlegać kontroli sprawowanej przez organ nadzoru oraz sądownictwo administracyjne niezależnie od oceny charakteru kształtowanego przez ten akt stosunku prawnego oraz wywoływanych przez niego skutków, które mogą podlegać weryfikacji w toku postępowania przed sądami powszechnymi. W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się w związku z tym, że zarówno ocena, jak i uznanie organu, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze, a następnie odwołuje go z tego stanowiska, nie mogą mieć charakteru dowolnego ani arbitralnego, lecz powinny być dokładnie i szczegółowo wywiedzione i uargumentowane w uzasadnieniu podjętej decyzji, owe - wywód i argumentacja powinny zaś podlegać wnikliwej kontroli zarówno organów nadzoru, jak i sądu (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 1997 r. III RN 3/97).

W wyniku dokonania analizy treści uzasadnienia do zarządzenia oraz dokumentów przedstawionych zarówno przez Burmistrza Szczuczyna jak i Panią Ewą Gromadzką-Białous, organ nadzoru stwierdził, iż Burmistrz nie wykazał przypadków szczególnie uzasadnionych, skutkujących odwołaniem Pani Ewy Gromadzkiej-Białous ze stanowiska dyrektora Publicznego Gimnazjum w Szczuczynie, o których mowa w art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, które mogłyby być uznane w niniejszej sprawie, jako okoliczności uzasadniające odwołanie ww. z zajmowanego stanowiska w trybie cyt. wyż. przepisu.

Przechodząc do analizy ustalonego przez organ nadzoru stanu faktycznego, należy wskazać na charakter dyspozycji art. 38 ustawy o systemie oświaty. Przyczyny odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego (dyrektora, wicedyrektora lub innego stanowiska

kierowniczego) w szkole lub placówce publicznej zostały określone we wskazanym przepisie w sposób wyczerpujący. Mając na uwadze charakter sprawy, istotne są postanowienia art. 38 ust. 1 pkt 1 lit b oraz art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Rozważania w powyższym zakresie organ nadzoru rozpoczął od dyspozycji wskazanej w podstawie prawnej zarządzenia – art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy, to jest od przypadków szczególnie uzasadnionych, w razie wystąpienia których organ po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty może odwołać nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia.

Zwrot „przypadki szczególnie uzasadnione” zawęża pole zastosowania tego przepisu do sytuacji zupełnie wyjątkowych, nadzwyczajnych. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2003 r. I PK 103/03 czytamy: *"Zakres swobody służącej właściwemu organowi przy odwołaniu nauczyciela ze stanowiska dyrektora szkoły jest ograniczony przepisami prawa oświatowego. Sfera uznania kompetentnego organu jest co prawda znaczna, jednak niepełna, bo musi on uwzględniać m.in. ograniczenia wyraźnie ustanowione w art. 38 ustawy o systemie oświaty. Przepis ten - jako stwarzający gwarancje dla stabilności stosunku zatrudnienia nauczycieli - musi być zarówno przez organy decydujące, jak i przez organy nadzorujące, a także sprawujące kontrolę legalności decyzji podejmowanych w tym zakresie (także przez sąd pracy), traktowany ze szczególną uwagą. Jeśli bowiem ustawodawca stwarza dla pewnych wyraźnie określonych grup pracowników (w tym przypadku nauczycieli) szczególne i dosyć rygorystyczne gwarancje, to rzeczą organów kontroli prawnej jest dolożenie wszelkich starań, by gwarancje te stały się rzeczywiście funkcjonujące w praktyce"*.

W dotychczasowym orzecznictwie sądowym wykluczono z katalogu szczególnie uzasadnionych przypadków m.in. "wotum nieufności" uchwalone przez radę pedagogiczną, czy naruszenie prawa przy powierzeniu stanowiska. Organ prowadzący bezpodstawnie powołał się na art. 38 ust. 1 pkt 2, odwołując dyrektora szkoły z uwagi na takie okoliczności, które powinny raczej stanowić przesłankę negatywnej oceny pracy i ewentualnego dalszego odwołania w innym trybie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 listopada 2010 r. I OSK 1530/10). W taki sposób oceniano w orzecznictwie m.in. naruszenie zasad gospodarki finansowej czy też brak należytego nadzoru nad organizacją i funkcjonowaniem szkoły – wyroki: NSA z dnia 14 marca 1997 r. II SA/Wr 472/96, NSA z dnia 23 września 2005 r. I OSK 91/05, NSA z dnia 9 lipca 2010 r. I OSK 525/10 oraz SN z dnia 9 maja 1997 r. I PKN 138/97. Również naruszenie przez dyrektora szkoły dyscypliny finansów publicznych oraz naruszenie procedury udzielania zamówień publicznych nie zawsze będzie mieścić się w omawianej kategorii (wyrok NSA z dnia 9 maja

2001 r. II SA 3293/00). Co ważne w niniejszej sprawie, zwraca również uwagę odmowa uznania za przypadek "szczególnie uzasadniony" ukarania dyrektora w postępowaniu dyscyplinarnym karą nagany, jeżeli jego podstawą było incydentalne zachowanie się dyrektora, w dodatku sprowokowane przez agresywne zachowanie ucznia, orzeczona kara w trybie odwoławczym została uchylona, a postępowanie dyscyplinarne – umorzone (uzasadnienie do wyroku SN z dnia 9 grudnia 2003 r. I PK 103/03).

W przedmiotowym stanie faktycznym, brak było podstawy do skorzystania z trybu określonego w art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. W obecnym kształcie art. 38 ustawy ujmuje katalog możliwych przyczyn odwołania ze stanowiska kierowniczego zbyt wąsko i z tego względu klauzula "szczególnie uzasadnionych przypadków" bywa wielokrotnie naginana do potrzeb praktyki - często z niepewnym dla obu stron (odwołującego i odwołanego) skutkiem co z pewnością nie stanowi ratio legis tego przepisu.

Odnosząc się do postawionych w sprawie zarzutów, ze względu na ich charakter można wyróżnić dwie grupy. W ocenie organu nadzoru w sprawie występują zarzuty, które nie mogą być – w obecnym stadium sprawy – podstawą odwołania dyrektora oraz zarzuty, które mogą stanowić przesłanki do wykorzystania trybu określonego w art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy. **Mając to na uwadze, organ nadzoru wskazuje na dokonaną przez organ prowadzący błędną subsumcję stanu faktycznego do art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.** Tym samym doprowadził do naruszenia procedury odwołania ze stanowiska osoby pełniącej funkcję kierowniczą w jednostce.

Odnosząc się do pierwszej grupy zarzutów, w ocenie organu nadzoru, organ prowadzący w sposób przedwczesny wykorzystał jedyny argument, który mógłby zostać w niniejszej sprawie uznany za szczególnie uzasadniony przypadek (art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy). Argument „*potwierzonego naruszenia praw dziecka poprzez użycie siły wobec ucznia niepełnosprawnego*” nie może zostać wykorzystany ze względu na treść orzeczenia Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej dla Nauczycieli przy Ministrze Edukacji Narodowej z dnia 19 lutego 2014 r. sygn. OKDN.121.33.2013. Orzeczona przez Komisję Dyscyplinarną dla Nauczycieli przy Wojewodzie Podlaskim w dniu 16 kwietnia 2013 r. sygn. Kio.5843.1.2013 kara dyscyplinarna, została przez Odwoławczą Komisję Dyscyplinarną uchylona, a postępowanie w sprawie umorzone ze względu na przedawnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej. Na marginesie należy przy tym wskazać, iż przyjęte w uzasadnieniu zakwestionowanego zarządzenia twierdzenie o dwukrotnym udowodnionym użyciu siły fizycznej wobec ucznia, nie znajduje potwierdzenia w przedstawionym do oceny organu nadzoru materiale dowodowym. W uzasadnieniu do wskazanego orzeczenia

dyscyplinarnego Komisji Dyscyplinarnej dla Nauczycieli przy Wojewodzie Podlaskim czytamy, iż fakt pobicia ucznia w dniu 15 maja 2012 r. uznany został za nieudowodniony.

Wobec powyższego uznać zatem należy za przedwczesne i nieuprawnione powoływanie się na orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej w sytuacji, w której zostało ono uchylone, a postępowanie dyscyplinarne umorzone. Ponadto wskazać należy, że orzeczenie Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej zostało na zasadzie art. 77 ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karty Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 j.t.) – dalej KN zakwestionowane do właściwego, ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego, sądu apelacyjnego. Mając to na uwadze, organ prowadzący nie mógł w takim stanie faktycznym skutecznie powoływać się na uchylone orzeczenie dyscyplinarne. Organ prowadzący sam przyznał, że opiera się na wskazanym orzeczeniu pomimo tego, iż zostało ono wzruszone, a sprawa będzie się toczyła przed Sądem Apelacyjnym, którego prawomocne orzeczenie byłoby w sprawie wiążące. W ocenie organu nadzoru, dopiero ów Sąd ustali czy miało miejsce przedawnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej. W przypadku stwierdzenia, iż przedawnienie nie miało miejsca, odwołanie dyrektora w oparciu o tą odpowiedzialność byłoby uzasadnione.

Ponadto argument całkowitej utraty zaufania organu prowadzącego oraz kwestionowania kompetencji organu prowadzącego również nie może – w ocenie organu nadzoru – stanowić podstawy do odwołania nauczyciela z stanowiska kierowniczego w trybie art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.

Druga grupa zarzutów zawartych w uzasadnieniu – od 2 do 6, w ocenie organu nadzoru stanowi podstawę do odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w trybie określonym przepisami w sprawie oceny pracy nauczycieli (art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy). W przepisie tym mowa jest o ustaleniu negatywnej oceny pracy nauczyciela. Oznacza to odesłanie do art. 6a KN. Zgodnie z art. 6a ust. 6 KN oceny pracy dyrektora szkoły oraz nauczyciela, któremu czasowo powierzono pełnienie obowiązków dyrektora szkoły, dokonuje organ prowadzący szkołę w porozumieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny. O dokonanie oceny pracy nauczyciela mogą wnioskować, zgodnie z art. 6a ust. 1 KN:

1. sam nauczyciel,
2. organ sprawujący nadzór pedagogiczny,
3. organ prowadzący szkołę,
4. rada szkoły,
5. rada rodziców.

Kryterium oceny pracy dyrektora szkoły stanowi stopień realizacji zadań określonych w art. 6, 7 i 42 ust. 2 KN – zatem przepisy również wskazywane w uzasadnieniu Zarządzenia – oraz art. 4 i 39 ustawy o systemie oświaty - ustalony w wyniku sprawowanego nadzoru pedagogicznego oraz nadzoru w zakresie spraw finansowych i administracyjnych (§ 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu dokonywania oceny pracy nauczyciela, trybu postępowania odwoławczego oraz składu i sposobu powoływania zespołu oceniającego, Dz. U. poz. 1538). Ocena zatem obejmuje wszystkie zadania, zarówno w zakresie merytorycznej pracy szkoły lub placówki, jak i obowiązków z zakresu administracji i spraw finansowych. Jednakże w przepisach wzmiankowanego tutaj rozporządzenia wykonawczego do art. 6a KN dokonano podziału na oceny częściowe, obejmujące ocenę sprawowania kierownictwa i nadzoru w poszczególnych obszarach działalności (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). I tak:

- 1) organ prowadzący szkołę dokonuje oceny częściowej realizacji zadań w zakresie:
 - a) dysponowania środkami finansowymi w planie finansowym szkoły lub placówki, prawidłowości ich wykorzystania oraz organizacji administracyjnej, finansowej i gospodarczej obsługi szkoły lub placówki,
 - b) wykonywania czynności z zakresu prawa pracy i kierowania procesami pracy,
 - c) zapewniania warunków organizacyjnych do realizacji zadań dydaktycznych i wychowawczo-opiekuńczych;
- 2) organ sprawujący nadzór pedagogiczny (częściowo w porozumieniu z organem prowadzącym), dokonuje oceny w pozostałym zakresie, obejmującym, ogólnie rzecz ujmując, całokształt działalności statutowej szkoły lub placówki.

Uprawniony organ dokonuje oceny pracy dyrektora szkoły po zasięgnięciu opinii rady szkoły i zakładowych organizacji związkowych działających w tej szkole (art. 6a ust. 7 KN). Ocenę pracy ustala się po zapoznaniu nauczyciela z jej projektem oraz wysłuchaniu jego uwag i zastrzeżeń (art. 6a ust. 8 KN).

W art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. b chodzi nie o ocenę uogólniającą, lecz o opisaną wyżej, częściową ocenę realizacji zadań i obowiązków w różnych obszarach działalności, skoro mowa tu o "negatywnej ocenie pracy lub negatywnej ocenie wykonywania zadań wymienionych w art. 34a ust. 2". Stosując się do dyrektyw wykładni językowej, należy zatem przyjąć, że wystarczająca do odwołania dyrektora będzie zatem negatywna ocena albo w zakresie spraw administracyjno-finansowych, albo w zakresie pozostałej działalności, albo w obu tych obszarach łącznie. W karcie oceny pracy, stanowiącej załącznik do rozporządzenia w sprawie kryteriów i trybu dokonywania oceny pracy nauczyciela, trybu

postępowania odwoławczego oraz składu i sposobu powoływania zespołu oceniającego, wydanego na podstawie art. 6a KN, rozbitcie na poszczególne elementy oceny jest wymagane w uzasadnieniu oceny pracy dyrektora szkoły (ale już nie w przypadku pozostałych nauczycieli, nie wyłączając wicedyrektora).

Wyraźne odróżnienie komentowanej podstawy od odwołania dokonywanego w szczególnie uzasadnionych przypadkach oznacza, że chodzi o dwie różne przesłanki odwołania. Innymi słowy, negatywna ocena pracy nie stanowi "szczególnie uzasadnionego przypadku" w znaczeniu art. 38 ust. 1 pkt ustawy o systemie oświaty (wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r. I OSK 1530/10, NSA z dnia 25 lutego 2011 r. I OSK 2018/10). Należy w tym miejscu zacytować tezę wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 sierpnia 2010 r. II SA/Bd 502/10, która w sposób jednoznaczny wskazuje na prawidłowość ustaleń dokonanych przez organ nadzoru: *„Negatywna ocena wykonywanych przez dyrektora szkoły zadań w zakresie działalności finansowej i administracyjnej, zarzut niewywiązywania się przez dyrektora z wcześniejszych ustaleń organizacji pracy i porozumień z organem prowadzącym dotyczących ilości zatrudnianych nauczycieli i pracowników obsługi, podziału godzin lekcyjnych, ilości godzin nauczania indywidualnego itp. oraz konieczność ponoszenia w związku z tym dodatkowych nieprzewidzianych przez organ prowadzący wydatków, a także istniejący bezspornie konflikt pomiędzy dyrektorem szkoły a organem prowadzącym, nie pozwalają na zakwalifikowanie tego typu działań do szczególnie uzasadnionych przypadków, które stanowią przesłankę warunkującą zastosowanie trybu natychmiastowego odwołania z art. 38 ust. 1 pkt 2 u.s.o”*.

Konkludując, stwierdzić należy, że organ prowadzący błędnie ocenił i w rezultacie błędnie zakwalifikował przypadki naruszeń o charakterze administracyjnym, finansowym oraz w zakresie pozostałej działalności (które stanowiłyby ewentualną podstawę do odwołania w trybie art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy), jako przypadki szczególnie uzasadnione (o których mowa w art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy). Na marginesie wskazać również należy, że przytoczone zarzuty w znacznej mierze dotyczą zdarzeń, które miały miejsce na przestrzeni kilku lat, a sam organ prowadzący w swoich wyjaśnieniach przedłożonych do organu nadzoru używa zwrotu *„organ prowadzący obserwując pracę odwołanej dyrektor sprzed okresu zawieszenia nie miał żadnych wątpliwości, że odwołanie jest konieczne”*. Tym bardziej zatem nieuzasadnionym jest łączne kwalifikowanie ich jako przypadku szczególnie uzasadnionego, który ze swojej specyfiki powinien dotyczyć konkretnego zachowania, które od momentu jego wystąpienia, nie pozwala na dalsze wykonywanie przez dyrektora

powierzonej mu funkcji. W takiej sytuacji, organ prowadzący – mając na uwadze liczne zarzuty co do pracy Pani dyrektor, powinien już wcześniej na podstawie art. 6a ust. 1 KN zawnieioskować o dokonanie oceny pracy i oceny wykonywania innych zadań przez Panią dyrektor i w przypadku wystawienia oceny negatywnej, odwołać ją na podstawie art. 38 ust. 1 pkt 1 lit b ustawy.

Ponadto mając na uwadze, iż do odwołań, o których mowa we wskazanym przepisie stosuje się odpowiednio art. 52 § 2 Kodeksu Pracy, stwierdzić należy, że Burmistrz Szczuczyna nie mógł skutecznie powoływać się na okoliczności, które przytoczone zostały w uzasadnieniu do zarządzenia w punktach 2 do 7. Zgodnie z przytoczonym przepisem Kodeksu Pracy „*rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika nie może nastąpić po upływie 1 miesiąca od uzyskania przez pracodawcę wiadomości o okoliczności uzasadniającej rozwiązanie umowy*”.

Organ nadzoru odniósł się również do wystawionej w sprawie opinii Podlaskiego Kuratora Oświaty. Zgodnie z art. 38 ust. 2 organ prowadzący powinien wnioskować o taką opinię przed odwołaniem osoby kierującej placówką. Pismem do Podlaskiego Kuratora Oświaty z dnia 28 lutego 2014 r. o sygn. OG.2131.1.2014 Burmistrz Szczuczyna wniósł o wyrażenie opinii w sprawie odwołania dyrektora. W uzasadnieniu przedstawił szereg argumentów, które zdaniem Burmistrza przemawiają za wydaniem opinii pozytywnej. Nie dołączył jednak do powyższego pisma żadnych dokumentów potwierdzających twierdzenia w nim zawarte, niejako przesądzając o zasadności wyrażenia opinii pozytywnej. Organ Nadzoru Pedagogicznego przyjmując ustalony stan faktyczny dokonał wskazanej wyżej jego oceny i wydał pozytywną opinię w sprawie. Wskazać jednak należy, że opinia ta nie ma charakteru aktu administracyjnego i w obecnym stanie prawnym nie jest dla odwołującego jak i organu nadzoru wiążąca.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru, organ prowadzący nie wykazał przypadków szczególnie uzasadnionych, skutkujących odwołaniem Pani Ewy Gromadzkiej - Białous ze stanowiska dyrektora Publicznego Gimnazjum im. Stanisława Antoniego Szczuki w Szczuczynie.

W tym stanie należało orzec, że zarządzenie Nr 16/14 Burmistrza Szczuczyna z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie odwołania Pani Ewy Gromadzkiej-Białous ze stanowiska dyrektora Publicznego Gimnazjum im. Stanisława Antoniego Szczuki w Szczuczynie jako sprzeczne z prawem, podlega uchyleniu w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Burmistrzowi prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

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

Otrzymuje:
Burmistrz Szczuczyna

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Nadzoru i Kontroli