

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

NK-II.4131.172.2014.BG

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 76/14 Burmistrza Miasta Hajnówka z dnia 4 września 2014 r. w sprawie odwołania Pani Ireny Kułaczewskiej ze stanowiska Dyrektora Zespołu Szkół Nr 3 w Hajnówce.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 4 września 2014 r. Burmistrz Miasta Hajnówka wydał zarządzenie Nr 76/14 w sprawie odwołania Pani Ireny Kułaczewskiej ze stanowiska Dyrektora Zespołu Szkół Nr 3 w Hajnówce.

Na skutek wniesionego w dniu 26 września 2014 r. powiadomienia o naruszeniu uregulowaniami zarządzenia Nr 76/14 w sprawie odwołania Pani Ireny Kułaczewskiej ze stanowiska Dyrektora Zespołu Szkół Nr 3 w Hajnówce, przepisów obowiązującego prawa, organ nadzoru przeprowadził w niniejszej sprawie postępowanie wyjaśniające.

Działając na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz.594 z późn. zm), pismem z dnia 1 października 2014 r. znak: NK-II.1410.65.2014.BG organ nadzoru wystąpił do Burmistrza Miasta Hajnówka o przekazanie ww. zarządzenia w sprawie odwołania Pani Ireny Kułaczewskiej ze stanowiska Dyrektora Zespołu Szkół Nr 3 w Hajnówce wraz z uzasadnieniem oraz o ustosunkowanie się do zarzutów zawartych we wniosku o stwierdzenie nieważności przedmiotowego zarządzenia. Wymienione wyżej zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 8 października 2014 r. (pismo z dnia 6.10.2014 r. Burmistrza Miasta Hajnówka, znak ZOK.2120.4.2014) .

Przeprowadzona analiza zarządzenia wykazała, iż wydane zostało z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 38 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz.2572 z późn. zm.), w związku z czym w dniu 9 października 2014 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jego nieważności.

Burmistrz Miasta Hajnówka, działając na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz na podstawie art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), odwołał Panią Irenę Kułaczewską z dniem 4 września 2014 r. ze stanowiska Dyrektora Zespołu Szkół Nr 3 w Hajnówce bez wypowiedzenia.

Zgodnie z dyspozycją przepisu art. 38 ust. 1 pkt 2 powołanej wyżej ustawy o systemie oświaty, organ który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze w szkole lub placówce w przypadkach szczególnie uzasadnionych, po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty, może odwołać nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia.

Z treści powyższego przepisu wynika wyraźnie, że decyzja, dotycząca odwołania dyrektora, opiera się na uznaniu, uzależnionym od wystąpienia w sprawie „szczególnie uzasadnionych przypadków”. Użycie przysłówka „szczególnie” w powyższym zwrocie zawęża pole zastosowania tego przepisu do sytuacji zupełnie wyjątkowych, nadzwyczajnych a uznanie przez organ, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze, że taki przypadek ma miejsce, powinno być szczegółowo przedstawione i umotywowane w uzasadnieniu do podjętego zarządzenia.

W wyniku dokonanej analizy uzasadnienia do zarządzenia Nr 76/14, stanowiącego integralną część przedmiotowego zarządzenia, organ nadzoru stwierdził, iż wyżej wymieniony akt prawny Burmistrza Miasta Hajnówka podjęty został z naruszeniem art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Ustalono bowiem, iż Burmistrz nie wykazał, w uzasadnieniu swojego stanowiska, przypadków szczególnie uzasadnionych, skutkujących odwołaniem Pani Ireny Kułaczewskiej z zajmowanego stanowiska, w trybie o którym mowa w art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.

Burmistrz Miasta Hajnówka, jako przesłanki szczególnie uzasadnione, przemawiające - w Jego ocenie - za odwołaniem Pani Ireny Kułaczewskiej ze stanowiska dyrektora Zespołu Szkół Nr 3 w Hajnówce, w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia, wskazał następujące powody: cyt. „Pani Irena Kułaczevska w dniu 18.07.2014 r. została ukarana mandatem karnym w związku z popełnieniem wykroczenia z art. 119 § 1 kw za kradzież alkoholu

w sklepie Kaufland w Hajnówce. Kradzież została popełniona w dużym sklepie dyskontowym, w obecności wielu świadków – kupujących oraz obsługi sklepu. Zdarzenie zostało bardzo negatywnie ocenione przez społeczność 20 tysięcznej Hajnówki. Pojawiła się publiczna krytyka osoby dyrektora, artykuł na ten temat został opublikowany w prasie regionalnej – „Gazeta Wyborcza”, ponadto na Internetowym portalu – Forum Kuriera Porannego – zostały zamieszczone liczne, krytyczne komentarze, negatywnie oceniające dalsze pełnienie funkcji dyrektora Zespołu Szkół Nr 3 w Hajnówce. Pani Irena Kułaczewska dopuszczając się powyższego wykroczenia, uwłaczającego godności dyrektora szkoły i nauczyciela, naruszyła art. 9 ust. 1 pkt 2) ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2014 r., poz. 191), który stanowi, że: „stanowisko nauczyciela może zajmować osoba, która przestrzega podstawowych zasad moralnych”. Dalsze zajmowanie stanowiska dyrektora placówki oświatowej przez Panią Irenę Kułaczewską godzi więc w interes szkoły i destabilizuje Zespół Szkół Nr 3 w Hajnówce i pozostałe hajnowskie placówki oświatowe w zakresie ich zadań wychowawczych. Ponadto, istnieje zagrożenie, że przedmiotowe zdarzenie może doprowadzić do skonfliktowania środowiska Rady Pedagogicznej i Rady Rodziców. Zdaniem organu prowadzącego, fakt dokonania kradzieży, nawet jednorazowy, dyskredytuje Panią Irenę Kułaczewską w dalszym sprawowaniu funkcji dyrektora placówki oświatowej.”

W celu dopełnienia wymogów formalnych wydania przedmiotowego zarządzenia, Burmistrz Miasta Hajnówka, zwrócił się do Podlaskiego Kuratora Oświaty o wydanie opinii w przedmiocie odwołania Pani Ireny Kułaczewskiej ze stanowiska Dyrektora Zespołu Szkół Nr 3 w Hajnówce. Pismem z dnia 18.08.2014 r., znak RE.544.98.2014, Podlaski Kurator Oświaty wydał negatywną opinię w przedmiotowej sprawie, uzasadniając następująco: cyt. „ (...) w przedmiocie interpretacji pojęcia „przypadków szczególnie uzasadnionych” w rozumieniu art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty podkreśla się, że za „przypadki szczególnie uzasadnione” należy uznać zdarzenia o charakterze zupełnie wyjątkowym, nadzwyczajnym, mające charakter niedopełnienia obowiązków lub naruszenia uprawnień określonych prawem, przez nauczyciela – dyrektora szkoły, przy czym stwierdzone uchybienie nauczyciela 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 (wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 marca 2013 r., sygn.. akt I OSK 1797/12). Ponadto w pojęciu „przypadku szczególnie uzasadnionego” nie mieści się każde naruszenie prawa, a co za tym idzie, nie każde

naruszenie prawa powoduje obligatoryjne odwołanie z funkcji dyrektora szkoły na podstawie art. 38 ust.1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, a tylko tak istotne (poważne) naruszenie prawa, które można by zakwalifikować jako „przypadek szczególnie uzasadniony” (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 1006/13).

W ocenie organu opiniującego odwołanie Pani Ireny Kułaczewskiej ze stanowiska Dyrektora Zespołu Szkół Nr 3 w Hajnówce „dotychczasowa współpraca Kuratorium Oświaty w Białymstoku z Panią Ireną Kułaczewską, jako dyrektorem Zespołu Szkół nr 3 w Hajnówce przebiegała bez zarzutu. Mając powyższe na względzie oraz biorąc pod uwagę złożone przez Panią Dyrektor wyjaśnienia w sprawie, przedmiotowy incydent wydaje się być niefortunnym, wynikającym z nieuwagi, niezamierzonym ciągiem zdarzeń, który w opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny nie mieści się w pojęciu „przypadków szczególnie uzasadnionych”, w rozumieniu art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.”

Ponadto, Podlaski Kurator Oświaty podkreślił w uzasadnieniu opinii, iż Pani Irena Kułaczewska za wybitne osiągnięcia w pracy dydaktycznej otrzymała w 2013 r. nagrodę Ministra Edukacji Narodowej.

Reasumując, Organ Nadzoru Pedagogicznego, przyjmując ustalony przez Burmistrza stan faktyczny dokonał wskazanej wyżej oceny i wydał negatywną opinię w sprawie.

W ocenie tut. organu nadzoru, tak pozytywna opinia organu nadzoru pedagogicznego wydana w stosunku do Pani Ireny Kułaczewskiej, mimo, że nie ma charakteru aktu administracyjnego i w obecnym stanie prawnym nie jest dla odwołującego, jak i organu nadzoru wiążąca, to jednak argumenty w niej przedstawione świadczą o dbałości przez P. I. Kułaczewską o interesy zarządzanej placówki oświatowej.

Organ nadzoru pragnie wskazać w uzasadnieniu merytorycznego stanowiska zajętego w przedmiotowej sprawie 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 przedstawionych argumentów zarówno przez Burmistrza Miasta Hajnówka w piśmie z dnia 6.10.2014 r., znak ZOK.2120.4.2014, jak i pełnomocnika Pani Ireny Kułaczewskiej w piśmie z dnia 25 września 2014 r., organ nadzoru stwierdził, iż Burmistrz nie wykazał przypadków szczególnie uzasadnionych, skutkujących odwołaniem Pani Ireny Kułaczewskiej ze stanowiska dyrektora Zespołu Szkół Nr 3 w Hajnówce, 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 z wyżej zajmowanego stanowiska w trybie cytowanego wyżej przepisu.

W ocenie organu nadzoru, przywołane przez Burmistrza Miasta Hajnówka w uzasadnieniu zarządzenia powody odwołania dyrektora, nie stanowiły podstawy do odwołania go z zajmowanego stanowiska w trybie natychmiastowym, w trakcie trwania roku szkolnego na podstawie art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. W wielu orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny podkreślał, iż „pojęcie szczególnie uzasadnionych przypadków” w rozumieniu wskazanego wyżej przepisu powinno być rozumiane wąsko. *Oznacza ono takie sytuacje, w których nie jest możliwe pełnienie przez nauczyciela funkcji kierowniczej i zachodzi konieczność natychmiastowego przerwania jego czynności z uwagi na zagrożenie interesu publicznego. Zagrożenie to musi być na tyle istotne, iż nie pozwala na dalsze wykonywanie obowiązków przez daną osobę (wyrok NSA z dnia 9 maja 2001 r., sygn. akt II SA 3293/00).* Przypadki szczególnie uzasadnione muszą więc, co podziela organ nadzoru, obejmować konkretne i poważne przyczyny odwołania ze stanowiska oraz znajdować jednoznaczne oparcie w materiale dowodowym sprawy. Wskazane przez Burmistrza Miasta Hajnówka przesłanki, skutkujące odwołaniem dyrektora nie wyczerpują znamion zagrożenia co do dalszego funkcjonowania Zespołu Szkół Nr 3 w Hajnówce.

Prezentowany przez Burmistrza Miasta Hajnówka argument w postaci użytego w uzasadnieniu zarządzenia Nr 76/14 następującego stwierdzenia, cyt. „istnieje zagrożenie, że przedmiotowe zdarzenie może doprowadzić do skonfliktowania środowiska Rady Pedagogicznej i Rady Rodziców” nie może – w ocenie organu nadzoru – stanowić podstawy do odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w trybie art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.

Twierdzenie swoje Burmistrz Miasta Hajnówka oparł w tym zakresie wyłącznie na domniemaniu i przypuszczeniach. Przedstawiając swoje stanowisko, nie poparł go stosowną opinią Rady Pedagogicznej, Rady Rodziców, a poprzestał jedynie na subiektywnej ocenie skutków zaistniałego zdarzenia.

Podkreślenia wymaga fakt, że do odwołań, o których mowa w przepisie art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty stosować należy odpowiednie przepisy art. 52 § 1 i § 2 kodeksu pracy.

W przedmiotowej sprawie wskazać trzeba, że Pani Irenie Kułaczewskiej nie można zarzucić, a ponadto w zarządzeniu o odwołaniu nie wskazano, ażeby:

- 1/ dopuściła się ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych;
- 2/ popełniła w czasie trwania umowy o pracę przestępstwa, które uniemożliwia dalsze zatrudnienie jej na zajmowanym stanowisku;
- 3/ dopuściła się zawinionej utraty uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku.

Poparcie dla tej tezy organu nadzoru, stanowi również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn.. akt I OSK 2703/12, gdzie Sąd stwierdził, iż: *„Szczególne przypadki, o jakich mowa w przepisie art. 38 ust. 1 pkt 2 u.s.o., to nie takie, które w subiektywnym odczuciu organu prowadzącego są szczególne, tylko takie które obiektywnie powodują destabilizację pod względem dydaktycznym, wychowawczym, czy oświatowym jednostki oświatowej kierowanej przez nauczyciela, a jedyną możliwością zapobiegnięcia takiej sytuacji jest odwołanie dyrektora w trakcie roku szkolnego.”*

Zasadnym jest również przytoczenie sentencji z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 12 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 1566/13, gdzie Sąd stwierdził, iż „przyczyną odwołania w trybie art. 38 ust. 1 pkt 2 u.s.o. mogą być zaniedbania obowiązków dyrektora szkoły, które mogą prowadzić do destabilizacji funkcjonowania szkoły, to jest realizacji jej zadań w zakresie nauczania i wychowania. Nie każde naruszenie prawa przez dyrektora jest wystarczające do zastosowania tej formy odwołania. Z uwagi na to, że art. 38 ust.1 pkt 2 u.s.o. przewiduje możliwość odwołania tylko w przypadkach szczególnie uzasadnionych, to zarówno ocena, jak i uznanie organu, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze, a następnie zamierza odwołać go z tej funkcji, nie mogą mieć charakteru dowolnego ani arbitralnego.”

Podkreślić należy, iż Burmistrz jako organ wykonawczy powinien działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest

podejmowanie przez Burmistrza regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem, co miało miejsce w niniejszym przypadku.

W tym stanie należało stwierdzić, że zarządzenie Nr 76/14 Burmistrza Miasta Hajnówka z dnia 4 września 2014 r. w sprawie odwołania Pani Ireny Kułaczewskiej ze stanowiska Dyrektora Zespołu Szkół Nr 3 w Hajnówce zostało podjęte z istotnym naruszeniem prawa. Zatem stwierdzenie jego nieważności jest zasadne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy 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 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminny (Dz.U. z 2013 r. , poz. 594 z późn. zm), stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Otrzymuje:

Burmistrz Miasta Hajnówka

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli