

04-08-2017

Sekretariat Dolnośląskiego Kuratora Oświaty ..... 71 340-63-70, fax 340-63-74  
Sekretariat Dolnośląskiego Wicekuratora Oświaty..... 71 340-63-70, fax 340-63-74  
Kancelaria Ogólna ..... 71 340-63-48, fax 340-61-08  
Wydział Rozwoju Edukacji..... 71 340-63-51, fax 71 340-63-50

WRE.544.44.2017

Wrocław, 04 sierpnia 2017r.

**Pan Łukasz Białkowski**  
**Wójt Gminy Ciepłowody**  
**ul. Kolejowa 3**  
**57 – 211 Ciepłowody**

Odpowiadając na pismo z dnia 31 lipca 2017 r. (data wpływu: 31 lipca 2017 r.) uprzejmie informuję, że **opiniuję negatywnie** wniosek w sprawie odwołania **Pani Beaty Lis ze stanowiska dyrektora Zespołu Szkół Samorządowych w Ciepłowodach** w trybie art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 07 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 z późn. zm.).

#### Uzasadnienie

Dogłębna analiza przedłożonego przez Wójta Gminy Ciepłowody wniosku o wyrażenie opinii w sprawie odwołania Pani Beaty Lis ze stanowiska dyrektora Zespołu Szkół Samorządowych w Ciepłowodach w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia, nie pozwala stwierdzić, że przedstawiona w uzasadnieniu do wniosku argumentacja wyczerpuje znamiona „przypadku szczególnie uzasadnionego”. Zgodnie bowiem ze wskazanym przepisem, organ, który powierzył stanowisko kierownicze w szkole lub placówce, może odwołać nauczyciela z tego stanowiska w czasie trwania roku szkolnego bez wypowiedzenia, tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach, po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie podkreśla się, że ustawa o systemie oświaty posługuje się pojęciem „uzasadniony przypadek”, jak i „szczególnie uzasadniony przypadek” i to rozróżnienie nie jest przypadkowe (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 września 2010 r., sygn. akt I OSK 933/10).

Ustawa nie definiuje pojęcia „szczególnie uzasadnionych przypadków” jednak w oparciu o orzecznictwo sądowe za „szczególnie uzasadnione przypadki” należy uznać sytuacje wyjątkowe, które uniemożliwiają dalsze prowadzenie i funkcjonowanie placówki pod kierownictwem danego nauczyciela. Odwołanie nauczyciela „w przypadkach szczególnie uzasadnionych” oznacza, że zarówno ocena, jak i uznanie organu, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze,

nie mogą mieć charakteru dowolnego lub arbitralnego, lecz powinny być dokładnie i szczegółowo uzasadnione.

Owe szczególne i nadzwyczajne okoliczności muszą uniemożliwiać nauczycielowi dalsze sprawowanie funkcji kierowniczej z przyczyn od niego niezależnych lub leżących po jego stronie, które mogłyby pozbawić placówkę realnego kierownictwa i uniemożliwić jej efektywne funkcjonowanie. Zastosowanie tego przepisu możliwe jest więc w sytuacjach zupełnie wyjątkowych, nadzwyczajnych, kiedy organ odwołujący ocenia, że dalsze kierowanie szkołą lub placówką stanowi istotne zagrożenie dla osiągnięcia jej celów lub z jakichkolwiek innych, obiektywnie ważnych względów jest nie do przyjęcia, a konieczność natychmiastowego przerwania czynności osoby zajmującej stanowisko kierownicze w związku z zagrożeniem interesu publicznego jest bezsporna. Przyczyną odwołania w tym trybie mogą być takie zaniedbania obowiązków, które prowadzą do destabilizacji funkcjonowania szkoły. Nie każde naruszenie prawa przez dyrektora jest zatem wystarczające do zastosowania tej formy odwołania, a jedynie takie, które powoduje konieczność natychmiastowego zaprzestania spełniania przezeń tej funkcji z uwagi na zagrożenie dla interesu publicznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2002 r., sygn. SA/Rz 1969/01).

Chodzi tu o przypadek, w którym zachodzi natychmiastowa konieczność przerwania czynności dyrektora w związku z zagrożeniem interesu publicznego. Organ podejmujący rozstrzygnięcie w tej kwestii ma obowiązek wskazać zarówno przyczyny (fakty), które przemawiają za takim rozwiązaniem, jak również wykazać, że występują ważne i istotne powody uzasadniające konieczność natychmiastowego odwołania dyrektora szkoły w trakcie roku szkolnego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 maja 2015 r., sygn. akt I OSK 339/15 stwierdził zaś wprost, że, cyt.: „szczególnie uzasadniony przypadek to taki, którego zaistnienie powoduje natychmiastową, gdyż nawet w czasie roku szkolnego, konieczność odwołania ze stanowiska bez wypowiedzenia. W pojęciu tym nie mieszczą się kwestie, które, ogólnie rzecz biorąc, wpływają na negatywną ocenę pracy nauczyciela, będącego na stanowisku kierowniczym, ale także jego zachowanie – postępowanie, które wyklucza możliwość zajmowania tego stanowiska. To zachowanie nieetyczne, niemoralne, niegodne nauczyciela-wychowawcy i pedagoga – nie nadające się do zaakceptowania. Może to być nawet tylko zachowanie jednorazowe, ale o takim ciężarze gatunkowym, który dyskwalifikuje nauczyciela, można powiedzieć, że nawet w ogóle jako wykonującego taki zawód, a w szczególności do kierowania szkołą”.

Ze względu na to, że art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy ma charakter ocenny i uznaniowy, jego zastosowanie musi być poprzedzone dokładną analizą danej sprawy, która pozwoli na stwierdzenie, że taka wyjątkowa przesłanka odwołania dyrektora w tym trybie jest konieczna. Oznacza to, że zaniedbanie lub zaniedbania leżące po stronie dyrektora muszą być udowodnione

i udokumentowane w postępowaniu, które poprzedza jego odwołanie i muszą się znaleźć w uzasadnieniu tego aktu.

Owa analiza zachowania dyrektora wymaga oceny czy jego działanie było dotknięte bezprawnością w postaci naruszenia obowiązków wynikających z pełnionego stanowiska, a także czy było nacechowane winą w postaci lekkomyślności, niedbalstwa, czy też rażącego niedbalstwa, które mieszczą się w pojęciu naruszenia obowiązków pracowniczych.

„Przypadek szczególnie uzasadniony”, który może być podstawą odwołania dyrektora szkoły, nie może być utożsamiany jedynie z sytuacjami dającymi podstawę do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika. Zgodnie bowiem z orzecznictwem w sprawach administracyjnych nie można stosować kodeksu pracy i utożsamiać pojęcia szczególnie uzasadnionego przypadku z ciężkim naruszeniem obowiązków pracowniczych.

„Szczególnie uzasadnione” mogą być zarówno przypadki zawinione przez dyrektora szkoły, jak i niezawinione i od niego niezależne, jak np. jego długotrwała choroba, która uniemożliwia efektywne funkcjonowanie placówki. Przypadek szczególnie uzasadniony może dotyczyć zarówno jednostkowego poważnego zdarzenia, jak i całego ciągu wydarzeń, które uzasadniają zastosowanie trybu odwołania przewidzianego w art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Warto także podkreślić, że czas pomiędzy stwierdzeniem uchybień w pracy dyrektora a podjęciem rozstrzygnięcia o jego odwołaniu nie może być długi. Pomiedzy stwierdzonymi uchybieniami a odwołaniem dyrektora musi zachodzić związek zarówno przyczynowy, jak i czasowy.

Wskazać w tym miejscu należy, że organ prowadzący szkołę nie wykazał nieprofesjonalnych działań stosowanych w kierowaniu placówką stanowiących zagrożenie interesu publicznego oraz istotne zagrożenie dla osiągnięcia celów szkoły, nie stwierdził także, że uchybienia w pracy dyrektora mogą prowadzić do destabilizacji funkcjonowania szkoły. Oprócz ogólnikowego wskazania i lakonicznego opisu zarzutów kierowanych pod adresem dyrektora, organ prowadzący szkołę nie wyjaśnił, czy i w jakim zakresie zarzucone uchybienia uniemożliwiają dalsze funkcjonowanie placówki i jakie negatywne skutki dla kierowanej przez niego szkoły wywołałyby pozostawienie go na zajmowanym stanowisku dyrektora.

Organ nadzoru pedagogicznego z całą stanowczością podkreśla, że we wniosku o wyrażenie opinii w sprawie odwołania Pani Beaty Lis ze stanowiska dyrektora Zespołu Szkół Samorządowych w Ciepłowodach, Wójt Gminy Ciepłowody nie uzasadnił, że wystąpił „przypadek szczególnie uzasadniony”. Tymczasem „przypadki szczególnie uzasadnione” w orzecznictwie sądowym powszechnie są ujmowane wąsko – jako sytuacje, w których doszło do rażących uchybień niepozwalających na dalsze zajmowanie stanowiska, zatem prowadzących do konieczności natychmiastowego odsunięcia osoby pełniącej funkcję kierowniczą w szkole lub placówce

oświatowej od pracy na tym stanowisku. Dotyczą one sytuacji drastycznych, rażąco sprzecznych z celami powołania na stanowisko, a więc innych od tych, dla których przewidziany jest „normalny” tryb odwołania ze stanowiska (patrz: art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. b, c cytowanej ustawy). Tryb „zwykłego” odwołania należy stosować wówczas, gdy brak jest okoliczności nadzwyczajnych, a więc przykładowo wówczas, gdy dyrektor nie radzi sobie z zadaniami zarówno na niwie naukowej, jak i w relacjach z podwładnymi lub uczniami, krótko i kolokwialnie mówiąc wówczas, gdy nie sprawdził się na stanowisku, lecz nie jest konieczne natychmiastowe uzdrowienie nieprawidłowej sytuacji. Okoliczności eksponowane przez organ są takimi, które mogą uzasadniać odwołanie ze stanowiska na koniec roku szkolnego, ale nie stanowią powodu dla natychmiastowej takiej reakcji organu prowadzącego szkołę (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. I OSK 1592/16). Godzi się też podkreślić, że odwołanie ze stanowiska z powodu negatywnej oceny pracy jest dokonywane zawsze bez wypowiedzenia. Wywołuje zatem skutek prawny z chwilą, gdy doszło do adresata w taki sposób, że mógł on zapoznać się z jego treścią (art. 61 § 1 zdanie pierwsze k.c. w zw. z art. 300 k.p.) (por.: Pilich M., Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, wyd. VI, LEX 2015).

Powołanie się zatem przez Wójta Gminy Ciepłowody na art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty przy odwołaniu dyrektora z uwagi na takie okoliczności, które powinny raczej stanowić przesłankę negatywnej oceny pracy i ewentualnego dalszego odwołania w innym trybie będzie bezpodstawne (vide: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 1997 r., sygn. I PKN 138/97; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. I OSK 1530/10 oraz z dnia 25 lutego 2011 r., I OSK 2018/10). W taki właśnie sposób oceniano w orzecznictwie m.in. naruszenie zasad gospodarki finansowej czy też brak należytego nadzoru nad organizacją i funkcjonowaniem szkoły (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 1997 r., sygn. II SA/Wr 472/96; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2005 r., sygn. I OSK 91/05, a także cytowany już wyrok Sądu Najwyższego z dnia 09 maja 1997 r., I PKN 138/97).

Zwraca się w tym miejscu uwagę, iż ze względu na brak zamkniętego katalogu przesłanek stanowiących podstawę do zastosowania trybu określonego w art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, a także ze względu na fakt, że tryb przewidziany we wskazanym wyżej przepisie należy traktować jako najsurowszą sankcję za podejmowane przez osobę sprawującą funkcję kierowniczą działania, tak ważnym jest, na co zwrócono uwagę już wcześniej, szczegółowe uzasadnienie powodów dla których tryb ten miałby zostać uruchomiony.

Wskazać należy, że sytuacja ustalenia negatywnej oceny pracy lub negatywnej oceny wykonywania zadań wynikających z nadzoru organu prowadzącego szkołę nad jej działalnością

w zakresie spraw finansowych i administracyjnych stanowi przypadek obligatoryjnego odwołania nauczyciela z funkcji dyrektora szkoły.

Wedle wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 lipca 2008 r., IV SA/Po 842/07, w przepisie art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o systemie oświaty nie chodzi o ocenę całościową lecz częściową ocenę realizacji zadań i obowiązków w różnych obszarach działań. Ustawodawca w przepisie tym mówi o „negatywnej ocenie pracy lub negatywnej ocenie wykonywania zadań wymienionych w art. 34a ust. 2”. Zatem wystarczającą do odwołania dyrektora będzie albo negatywna ocena w zakresie administracyjno – finansowym, albo w zakresie pozostałej działalności, albo w obu tych obszarach łącznie.

Z tezy wyroku płynie wniosek, że do odwołania z funkcji dyrektora wystarcza choćby częściowa (wycinkowa, dokonana w pewnym obszarze działalności) negatywna ocena pracy dyrektora nie tylko jednak jako kierownika zakładu pracy i nie tylko w zakresie jego zadań administracyjno – finansowego zarządzania szkołą. Do odwołania wystarczy bowiem uzasadniona nawet częściowa negatywna ocena dyrektora w zakresie prawidłowej realizacji procesu dydaktycznego w szkole, jej funkcji wychowawczej i opiekuńczej, co wynika z treści art. 7 ust. 2 Karty Nauczyciela. Do odwołania wystarczy również negatywna ocena pracy dyrektora jako nauczyciela – pracownika danej szkoły.

Taka też konkluzja jest zasadna, jeśli mieć na uwadze wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 października 2011 r., III SA/Lu 505/11, zgodnie z którym art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty zawiera swoiste odesłanie do odrębnych przepisów, poprzez zamieszczony zwrot „w trybie określonym przepisami w sprawie oceny pracy nauczycieli”.

Zatem negatywna ocena pracy lub negatywna ocena wykonywania zadań wymienionych w art. 34a ust. 2 ustawy o systemie oświaty musi być ustalona w drodze odrębnych przepisów.

Organ nadzoru pedagogicznego wskazuje jednocześnie, że odwołanie dyrektora w oparciu o przesłanki, które nie stanowią „przypadku szczególnie uzasadnionego” może skutkować, w sytuacji powzięcia wiedzy przez nadzór prawny wojewody, usunięciem z obrotu prawnego dokumentu, na podstawie którego dokonano czynności niezgodnych z prawem. Podobnie rzecz się ma w przypadku wejścia przez dyrektora odwołanego w sposób niezgodny z prawem na ścieżkę postępowania sądowego.

W świetle powyższego, upoważniony do wydania opinii organ ocenia, że brak jest podstaw do zastosowania trybu wskazanego w art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.

Z poważaniem

WIZYTATOR

mgr Alina Ziewiec-Chlebosz

Dyrektor Wydziału Rozwoju Edukacji

mgr Małgorzata Sandecka

DOLNOŚLĄSKI  
KURATOR OŚWIATY

Roman Kowalczyk