



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131. 87 .2019

1475/2019 Mj

Olsztyn, dnia 8 lutego 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.), stwierdzam nieważność **zarządzenia** Nr 133/18 z dnia 13 grudnia 2018 roku Burmistrza Lidzbarka w sprawie odwołania Dyrektora Przedszkola Miejskiego w Lidzbarku z zajmowanego stanowiska bez wypowiedzenia w trakcie roku szkolnego.

Uzasadnienie

Burmistrz Lidzbarka, działając na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 66 ust. 1 pkt 2, art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018 r., poz. 996 ze zm.), wydał zarządzenie, w którym odwołał Dyrektora Przedszkola Miejskiego w Lidzbarku z zajmowanego stanowiska bez wypowiedzenia w trakcie roku szkolnego. Zarządzenie zostało przedłożone organowi nadzoru w dniu 15 stycznia 2019 r.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowe zarządzenie wydane zostało z rażącym naruszeniem obowiązujących przepisów prawa.

Z uzasadnienia zarządzenia, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 133/18 Burmistrza Lidzbarka wynika, iż Pani Dorota Wałęskiewicz w dniu 6 listopada 2017 r., jako dyrektor Przedszkola Miejskiego w Lidzbarku zakwalifikowała, jako wydatek uzasadniony pod względem celowościowym, gospodarczym i legalnym kwotę 493,45zł, z tytułu zużytej energii elektrycznej w gospodarstwie domowym w domu jednorodzinnym położonym w Lidzbarku przy ul. ..., stanowiącym współwłasność Doroty i ... W dniu 10 listopada 2017 r., dyrektor Przedszkola Miejskiego w Lidzbarku, Pani Dorota Wałęskiewicz zatwierdziła powyższą kwotę do zapłaty, wskutek czego Lidzbarskie Centrum Usług Wspólnych przełało kwotę 493,45zł na rachunek Energa –Obrót S.A. w Gdańsku. W uzasadnieniu wskazano ponadto, iż o opisanym wyżej zdarzeniu, organ prowadzący placówkę uzyskał informację spoza tej placówki, a Pani Dorota Wałęskiewicz naprawiła wyrządzoną szkodę dopiero 15 listopada 2018 r., na skutek interwencji Burmistrza Lidzbarka.

W opinii Burmistrza Lidzbarka, opisany wyżej czyn dyrektora stanowił szczególnie uzasadniony przypadek, uzasadniający utratę przez dyrektora zdolności wykonywania powierzonej jej funkcji. Zdaniem organu prowadzącego, nie było możliwe dalsze pełnienie funkcji kierowniczej przez dyrektora przedszkola, a konieczność niezwłocznego przerwania jej czynności zachodziła ze względu na zagrożenie interesu publicznego, bowiem naruszenie prawa przez dyrektora było na tyle istotne, iż nie pozwalało na wykonywanie przez nią obowiązków wynikających z pełnionej funkcji. W ocenie Burmistrza, charakter i następstwa czynu uzasadniały niezwłoczne odwołanie dyrektora ze stanowiska kierowniczego, a nadto, w ocenie organu prowadzącego, dyrektor utraciła zdolność wykonywania powierzonej funkcji także z przyczyn etycznych. Burmistrz Lidzbarka podniósł ponadto, że Rzecznik Dyscyplinary dla Nauczycieli przy Wojewodzie Warmińsko – Mazurskim wszczął postępowanie wyjaśniające wobec Pani Dorota Waleśkiewicz w związku z podejrzeniem uchybienia godności zawodu nauczyciela. Z uzasadnienia do zarządzenia wynika, iż organ prowadzący uznał, iż w niniejszej sprawie wystąpił przypadek, uzasadniający podjęcie decyzji o pozbawieniu dyrektora funkcji kierowniczej bez wypowiedzenia w trakcie roku szkolnego, przewidziany w art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe.

Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe, 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.

Wskazać należy, że o ile przyczyny określone w art. 66 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe mają charakter przyczyn zwyczajnych, to przypadki, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, mają charakter wyjątkowy.

Szczegółową interpretację tego przepisu ustawy wraz z powołaniem orzecznictwa zawarł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, w wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 168/18:

„Zgodnie z judykaturą, nie każde naruszenie prawa przez dyrektora szkoły uzasadnia jego odwołanie w trybie przepisu art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe (wyrok NSA z dnia 9 maja 2001 r., sygn. akt: II SA 3293/00). Skoro przepis art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe, przewiduje możliwość odwołania tylko w przypadkach szczególnie uzasadnionych, oznacza to, że 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, lecz powinny być dokładnie oraz szczegółowo wywiedzione i umotywowane w uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia, tak aby ów wywód i argumentacja prawna mogły podlegać wnikliwej analizie zarówno organu nadzoru, jak i sądu (wyrok NSA z dnia 27 września 2012 r., I OSK 1386/12).”

Należy podkreślić, że powołany przepis (art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe) w przewidzianych w nim sytuacjach nie ustanawia obowiązku, lecz jedynie uprawnia właściwy organ do odwołania dyrektora z funkcji kierowniczej, niepodając przy tym wprost żadnych kryteriów oceny "szczególnie uzasadnionego przypadku". Skoro jednak ustawodawca do zwrotu "uzasadniony przypadek" - dodał przysłówek "szczególnie", to nie może budzić wątpliwości, że położył nacisk na to właśnie określenie, świadomie zawężając zastosowanie przedmiotowej regulacji do sytuacji zupełnie wyjątkowych, nadzwyczajnych i nagłych, pozwalające organowi prowadzącemu na ocenę, czy dalsze kierowanie szkołą lub placówką oświatową stanowi istotne zagrożenie dla funkcjonowania tej jednostki lub z jakichkolwiek innych, obiektywnie ważnych przyczyn, jest nie do przyjęcia. Użyte w omawianym przepisie pojęcie „szczególnie uzasadnionego przypadku”, musi być rozumiane wąsko. Aktualność zachowuje orzecznictwo sądów administracyjnych, dotyczące art. 38 ust. 1 pkt. 2 ustawy o systemie oświaty, w kontekście obecnie obowiązującego art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe m.in. wyroki NSA sygn. akt I OSK 939/09 i IOSK 817/10, i wyroki WSA w Poznaniu z dnia 14 marca 2012 r., sygn. akt: IV SA/Po 1047/11, WSA w Kielcach z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt : II SA/Ke 681/11, a także wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt: III SA/Łd 535/10 i WSA w Warszawie z 2 czerwca 2011 r. sygn. akt VIII/SA/Wa 100/11).

Ponadto, pojęcie to (szczególnie uzasadniony przypadek) oznaczać może albo nagłe zdarzenia powodujące konieczność niezwłocznego przerwania czynności dyrektora, albo naruszenie prawa przez dyrektora, czy inne jego zachowania (nawet niezawinione), które muszą być na tyle istotne, że mogą prowadzić do destabilizacji działalności placówki oświatowej lub zagrażać interesowi publicznemu. Szczególnie uzasadnione przypadki to takie zatem, które powodują, że nie można czekać z odwołaniem dyrektora, lecz decyzja o pozbawieniu dyrektora funkcji kierowniczej musi być podjęta natychmiast. Tym samym, odwołanie w szczególnie uzasadnionym przypadku powinno być natychmiastowe lub niezwłoczne w odniesieniu do zdarzeń (okoliczności) je uzasadniających. Nieograniczoność ram czasowych odwołania dyrektora w omawianym trybie, w stosunku do chwili wystąpienia owych szczególnie uzasadnionych przypadków, podważałaby ratio legis regulacji zawartej w

art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe. Brak szybkiej reakcji organu prowadzącego placówkę na postępowanie dyrektora w sposób naturalny osłabia, a nawet z upływem czasu może znosić, możliwość odwołania z funkcji dyrektora na podstawie omawianego przepisu, przewidzianego w sposób oczywisty dla przypadków wymagających natychmiastowego działania (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. akt II SA 3053/01, oraz NSA z dnia 27 września 2012 r., sygn. I OSK 1615/12,).

Jeżeli w przepisie art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawo oświatowe przewidziana jest możliwość odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego „w przypadkach szczególnie uzasadnionych”, to można użyć stwierdzenia, że podstawą odwołania dyrektora określoną w tym przepisie nie mogą być przypadki zwyczajne, typowe – bazujące na negatywnej ocenie pracy czy wykonania bieżących zadań nauczyciela – dyrektora szkoły.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym za przyczyny szczególnie uzasadnione w rozumieniu art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, (wobec tożsamego brzmienia art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe zachowują one aktualność w kontekście tego przepisu) uznano m.in.: kradzież alkoholu w sklepie; błędy organizacyjne, które postawiły placówkę w stan zagrożenia likwidacją; poniżanie, upokarzanie i ignorowanie pracownika oraz wykorzystanie pracowników do przeprowadzenia remontu w mieszkaniu dyrektora; zaniedbania w nadzorze nad pracownikami, skutkujące molestowaniem seksualnym podopiecznych; notoryczne nieregulowanie zobowiązań finansowych szkoły. Wskazane wyżej przypadki, uznane w dotychczasowym orzecznictwie za przypadki szczególnie uzasadnione dowodzą, że orzecznictwo konsekwentnie przyjmuje, że w tym przepisie chodzi o takie zachowania, w wyniku których nie ulega wątpliwości, że dyrektor utracił zdolność wykonywania powierzonych mu funkcji.

W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego organ nadzoru ustalił, iż okoliczności zdarzenia, stanowiące podstawę do wydania kwestionowanego zarządzenia, nie spełniają przesłanki przypadku szczególnie uzasadnionego, wskazanego w art. 66 ust.1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe. W opinii organu nadzoru, uzasadnienie do zarządzenia Burmistrza Lidzbarka Nr 133/18 z dnia 13 grudnia 2018 r., nie zawiera pełnego obrazu okoliczności, stanowiących podstawę do odwołania dyrektora Przedszkola Miejskiego w Lidzbarku. W uzasadnieniu nie została wskazana data w jakiej Burmistrz dowiedział się o opisanym wyżej zdarzeniu. Ponadto, z uzasadnienie nie wynika, czy dyrektor przedszkola złożyła wyjaśnienia i jakiej treści.

Z notatki służbowej z dnia 15 listopada 2018 r., sporządzonej przez Główną Księgową , wynika, iż w drugiej połowie września 2018 r. ustaliła

ona nieprawidłowości związane z fakturą za prąd z firmy Energa Obrót S.A. w Gdańsku, w Przedszkolu Miejskim w Lidzbarku. O wyjaśnienia zwróciła się do dyrektora Przedszkola Miejskiego w Lidzbarku Pani Doroty Wałęskiewicz, która podjęła działania w celu wyjaśnienia tej sprawy. Na przełomie września i października dyrektor przedstawiła Główniej Księgowej fakturę za energię, wystawioną na nazwisko swoje i męża, i wskazała, iż jest to jej osobista faktura za energię. Powyższa faktura została przyjęta do sekretariatu Przedszkola Miejskiego w Lidzbarku, w dniu 6 listopada 2017 r., zarejestrowana i opatrzona pieczęcią wpływu przez pracownika przedszkola, (zatrudnion od dnia 26 października 2017 r.). Przedmiotowa faktura została opisana jako faktura za zużycie energii elektrycznej w budynku Przedszkola Miejskiego w Lidzbarku. Następnie, po akceptacji przez dyrektora, w dniu 10 listopada 2017 r. została przekazana do Centrum Usług Wspólnych w Lidzbarku. Tam została sprawdzona pod względem formalnym i rachunkowym a następnie zatwierdzona do wypłaty i zadekretowana przez Głównego Księgowego

Z wyjaśnień Główniej Księgowej wynika, iż dyrektor przedszkola zadeklarowała natychmiastowy zwrot należności wynikającej z przedmiotowej faktury na konto Gminy Lidzbark. Jednak to Główna Księgowa zasugerowała, aby wstrzymać się z tym zwrotem, do czasu ustalenia, co w tej sytuacji należy zrobić. Z wyjaśnień Główniej Księgowej nie wynika, czy i kiedy powiadomiła ona Burmistrza Lidzbarka o zaistniałej sytuacji. Jednocześnie w przedmiotowych wyjaśnieniach, Główna Księgowa wskazuje, że na początku listopada 2018 r., dyrektor przedszkola przypomniała jej o wyjaśnieniu sprawy związanej z fakturą za energię, w wyniku czego dnia 14 listopada 2018 r., Główna Księgowa uzgodniła ze Skarbnikiem Gminy Lidzbark, że dyrektor przedszkola Pani Dorota Wałęskiewicz, ma dokonać zwrotu należności za ww. fakturę na rachunek bankowy Przedszkola Miejskiego w Lidzbarku. Dyrektor przedszkola dokonała zwrotu, co wynika z potwierdzenia operacji przelewu z dnia 15 listopada 2018 r., na konto bankowe Przedszkola Miejskiego w Lidzbarku. Ponadto, w dniu 26 listopada 2018 r., ww. dokonała przelewu kwoty 24,97 zł, stanowiącej odsetki ustawowe (potwierdzenia przelewu przedstawione przez Gminę Lidzbark). Jednocześnie, z wyjaśnień Główniej Księgowej z dnia 15 listopada 2018 r., wynika, iż pracownik urzędu gminy, sprawdziła całą dokumentację finansowo – księgową przedszkola za lata 2017 - 2018 i nie stwierdziła żadnych nieprawidłowości.

Ponadto, z wyjaśnień i dokumentów przesłanych organowi nadzoru przez Panią Dorotę Wałęskiewicz wynika, iż zwyczajowo jej prywatna poczta była dostarczana do miejsca jej pracy. Jednocześnie przedstawiła historię konta, prowadzonego przez Bank Pekao SA, należącego do męża, z którego wynika, iż 20 listopada 2017 r., została

uregulowana faktura na rzecz Energa- Obrót S.A. na kwotę 493,45zł. Jednocześnie wyjaśniła, iż należności z tytułu opłat za energię pokrywane są z konta bankowego męża, na podstawie stałego polecenia zapłaty. Ponadto, Pani Doroty Waleskiewicz wyjaśniła, iż pierwszą rozmowę w przedmiotowej sprawie odbyła z Burmistrzem Lidzbarka w dniu 14 listopada 2018 r.

Mając powyższe fakty na uwadze, należy stwierdzić, iż Burmistrz Lidzbarka nie przedstawił w uzasadnieniu do przedmiotowego zarządzenia wszystkich okoliczności sprawy, przede wszystkim daty, w której dowiedział się o zdarzeniu, będącym podstawą odwołania ze stanowiska dyrektora przedszkola bez wypowiedzenia i jednocześnie nie dokonał pełniej analizy zaistniałych okoliczności w tej sprawie. Nie można też zgodzić się z twierdzeniem Burmistrza, że dyrektor przedszkola zwróciła należność z przedmiotowej faktury w skutek jego interwencji, gdyż jak wskazano powyżej, inne okoliczności wynikają z notatki służbowej Głównej Księgowej z dnia 15 listopada 2018 r. oraz wyjaśnień Pani Waleskiewicz.

Mając na uwadze powołane wyżej orzecznictwo do przepisu art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe, należy stwierdzić, iż z całokształtu materiału dowodowego w sprawie wynika, że działania dyrektora przedszkola Pani Doroty Waleskiewicz nie uzasadniają odwołania jej z funkcji dyrektora przedszkola bez wypowiedzenia na podstawie ww. przepisu ustawy.

Bezspornym jest fakt, iż z konta bankowego Centrum Usług Wspólnych w Lidzbarku została opłacona prywatna faktura Pani Doroty Waleskiewicz ze energią elektryczną, jednakże okoliczności, które do tego doprowadziły nie wskazują na celowe działanie dyrektora przedszkola. Co więcej, w ocenie organu nadzoru są wynikiem niedopatrzania nie tylko dyrektora przedszkola, ale również szeregu innych pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Gminy Lidzbark.

W ocenie organu nadzoru, szczególnie uzasadnione przypadki, uzasadniające odwołanie dyrektora na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, to takie, które są na tyle istotne, że mogą prowadzić do destabilizacji działalności placówki oświatowej lub zagrażać interesowi publicznemu, powodujące, że nie można czekać z odwołaniem dyrektora. Natomiast w niniejszej sprawie, od momentu, w którym pracownik Urzędu Gminy Lidzbark powziął wiadomość o nieprawidłowościach związanych z opłaceniem faktury za energię przez Przedszkole Miejskie w Lidzbarku (połowa września 2018 r.) do dnia odwołania Pani Dyrektor (13 grudnia 2018 r.), minęło około 3 miesiące. Organ prowadzący zwlekał z odwołaniem dyrektora przedszkola, pomimo zaistnienia, jak twierdzi, przesłanki z art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe.

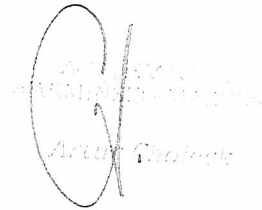
Ponadto, w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego, które organ nadzoru akceptuje, zachowanie dyrektora placówki, stanowiące podstawę do stwierdzenia, że dyrektor utracił zdolność wykonywanych funkcji z przyczyn etycznych, to zachowania głównie umyślne, nakierowane na zaspokojenie własnych interesów i stawiające takie osoby w negatywnym świetle. Natomiast z okoliczności zdarzenia, stanowiącego podstawę do przyjęcia przez organ prowadzący, że dyrektor przedszkola utraciła zdolność wykonywania funkcji z przyczyn etycznych, wynika, iż działanie pani Doroty Wałęskiewicz było nieumyślne, wynikające z jej błędu oraz w dalszej kolejności z błędu innych pracowników. Było to zdarzenie jednorazowe, mające miejsce w listopadzie 2017 r. i nie wpłynęło bezpośrednio na destabilizację działania placówki oświatowej. Na korzyść Doroty Wałęskiewicz przemawia fakt, iż przedmiotowa faktura została opłacona przez jej męża, (została zatem opłacona podwójnie), a ona sama podejmowała działania w celu wyjaśnienia sprawy i zgłaszała gotowość jak najszybszego uregulowania należności.

Dodatkowo należy wskazać iż, uzasadnienie do przedmiotowego zarządzenia jest bardzo lakoniczne. Ogranicza się do określenia czynu, będącego podstawą odwołania z funkcji dyrektora przedszkola bez wypowiedzenia oraz wskazania, że jest to czyn wypełniający definicję szczególnie uzasadnionego przypadku, skutkujący koniecznością niezwłocznego odwołania dyrektora ze stanowiska kierowniczego, z uwagi na zagrożenie interesu publicznego. Organ prowadzący uznał, iż Pani Dorota Wałęskiewicz zachowała się niegodnie, naraziła na szwank dobre imię swoje oraz placówki, którą kierowała, co spowodowało, że utraciła zdolność wykonywania funkcji również z przyczyn etycznych, jednakże nie wskazał motywów przyjęcia takiego stanowiska. Należy też wskazać, iż wszczęcie postępowania przez Rzecznika Dyscyplinarnego dla Nauczycieli w przedmiotowej sprawie, również nie uzasadnia odwołania nauczyciela z zajmowanego stanowiska kierowniczego na podstawie ww. przepisu ustawy Prawo oświatowe. W ocenie organu nadzoru, stanowisko organu prowadzącego nie zostało szczegółowo wywiedzione i umotywowane w uzasadnieniu podjętego zarządzenia, tak aby ów wywód i argumentacja prawna mogły podlegać analizie zarówno organu nadzoru, jak i sądu. Uzasadnienie jest krótkie, nie zawiera pełnego obrazu zdarzenia, będącego podstawą odwołania dyrektora przedszkola ze stanowiska.

Mając na uwadze całokształt niniejszej sprawy, należy stwierdzić, iż przedmiotowe zarządzenie wydane zostało z rażącym naruszeniem prawa, bowiem wskazane w zarządzeniu okoliczności, nie mogą stanowić podstawy do odwołania dyrektora przedszkola z zajmowanego stanowiska bez wypowiedzenia w trakcie roku szkolnego, w oparciu o art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.



Wojewoda
Warmińsko-Mazurski
Artur Chojnacki

Otrzymuje:

- Burmistrz Lidzbarka