



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 20 lipca 2023 r.

WNP-P.4131.14.2023

Pan

Krzysztof Wielec

Burmistrz Miasta i Gminy Drobin

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

Zarządzenia Nr 83/2023 Burmistrza Miasta i Gminy Drobin z dnia 23 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania dyrektora Szkoły Podstawowej w Łęgu Probostwie.

Uzasadnienie

Przedmiotowym zarządzeniem, Burmistrz Miasta i Gminy Drobin, po zasięgnięciu opinii Mazowieckiego Kuratora Oświaty, na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900) oraz art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, odwołał z dniem 26 czerwca 2023 r., bez wypowiedzenia, Dyrektora Szkoły Podstawowej w Łęgu Probostwie.

W uzasadnieniu Zarządzenia Burmistrz przedstawił następujące zarzuty, uzasadniające, w jego ocenie, odwołanie Dyrektora ze stanowiska:

1/ nieprawidłowe i niezgodne z prawem nawiązywanie stosunków pracy z nauczycielami w kierowanej przez dyrektora placówce,

2/ niezgodne z prawem przygotowanie arkusza organizacyjnego szkoły na rok szkolny 2022/2023 stanowiące zagrożenie dla prawidłowości wydatkowania środków publicznych oraz nieprawidłowe stosowanie przepisów prawa,

3/ nieprawidłowość w zakresie weryfikacji i dokumentowania kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i nauki,

4/ zachowania oraz działania o charakterze publicznym, mogących stanowić naruszenie godności wykonywanego zawodu.

Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego, organ, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze, w przypadkach szczególnie uzasadnionych, po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty, może odwołać nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że użycie przez ustawodawcę pojęcia „w przypadkach szczególnie uzasadnionych” wymaga przyjęcia wykładni zawężającej do kwalifikowanych sytuacji, w których ze względu na stopień naruszeń obowiązków 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 (wyrok NSA I OSK 1792/12). Naruszenie prawa przez dyrektora musi być na tyle istotne, że nie pozwala na dalsze wykonywanie obowiązków przez daną osobę, przy czym stwierdzone uchybienia w pracy dyrektora mogą prowadzić do destabilizacji funkcjonowania szkoły (wyrok NSA I OSK 86/08). Należy mieć na względzie takie zachowania, w wyniku których nie ulega wątpliwości, że dyrektor utracił zdolność wykonywania powierzonych mu funkcji z przyczyn etycznych lub rażącej niekompetencji w realizacji spoczywających na nim obowiązków (wyrok NSA I OSK 1814/17).

W toku kontroli legalności Zarządzenia, organ nadzoru stwierdził, że wykazane przez Burmistrza zarzuty wobec Dyrektora nie stanowią szczególnie uzasadnionych okoliczności pozwalających na zastosowanie trybu z art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego. Okoliczności te odnoszą się bowiem do kwestii bieżącego zarządzania sprawami szkoły, które nie mają jakiegokolwiek wpływu na jej funkcjonowanie.

Ad 1/

W ocenie Burmistrza, w stosunku do co najmniej 3 nauczycieli sposób nawiązania z nimi stosunków zatrudnienia pozostaje niezgodny przepisami ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r. poz. 984). Nauczyciele ci zatrudnieni zostali bowiem na podstawie umowy o pracę na czas określony na podstawie art. 10 ust. 7 Karty Nauczyciela,

podczas gdy, zdaniem Burmistrza, nie było podstaw do zastosowania takiego trybu, przy czym w jednym przypadku z treści umowy nie wynika, że została ona zawarta na czas zastępstwa nieobecnego nauczyciela.

Zgodnie z art. 68 ust. 5 Prawa oświatowego dyrektor szkoły jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole nauczycieli oraz pracowników niebędących nauczycielami, który decyduje w szczególności w sprawach ich zatrudniania i zwalniania. Z przepisu tego wynika, że dyrektor szkoły dokonuje wszelkich czynności z zakresu prawa pracy, w tym zawiera umowę o pracę, decydując o jej treści w granicach obowiązujących przepisów prawa.

W myśl art. 10 ust. 7 Karty Nauczyciela zawarcie umowy na czas określony z nauczycielem jest możliwe w dwóch przypadkach: gdy istnieje potrzeba wynikająca z organizacji nauczania lub gdy istnieje potrzeba zastąpienia nieobecnego nauczyciela.

Sąd Najwyższy wielokrotnie wyjaśniał, jak należy interpretować przesłanki zatrudnienia nauczyciela na czas określony, m.in. w wyroku I PK 241/14 wskazując, że art. 10 ust. 7 KN nie wymaga aby w umowie o pracę zawierać postanowienia, które precyzowałyby przyczynę zawarcia takiej umowy lub postanowienia zawierające wyjaśnienia dyrektora, jakie konkretnie przesłanki zadecydowały o konieczności nawiązania z nim umownego stosunku pracy na czas określony, zamiast na czas nieokreślony. Przy zatrudnianiu terminowym nauczyciela ważna jest nie sama treść umowy, a faktyczne zaistnienie jednej z przesłanek opisanych w art. 10 ust. 7 KN. W sytuacji zatem, gdy treść umowy nie odzwierciedla w pełni stanu faktycznego, o tym, jaka konkretnie umowa została zawarta świadczyć mogą okoliczności jej zawarcia czy też postępowanie stron po złożeniu oświadczenia woli.

Mając powyższe na uwadze organ nadzoru stwierdził, że nie są uzasadnione zarzuty Burmistrza co do niezgodnego z prawem zawierania przez Dyrektora umów o pracę, skoro po pierwsze: przepisy KN dopuszczają możliwość zatrudniania nauczycieli na czas określony, a ustalenie, czy zachodzą ku temu przesłanki należy do wyłącznej kompetencji dyrektora szkoły, po drugie: bezpośrednio z treści umowy o pracę nie musi wynikać, że została ona zawarta w celu zastępstwa nieobecnego nauczyciela.

Ad 2/

Zarzut niezgodnego z przepisami sporządzenia arkusza organizacyjnego szkoły sprowadza się do stwierdzenia, że Dyrektor szkoły nie uwzględnił w arkuszu na rok szkolny 2022/2023 jednego nauczyciela – prowadzącego zajęcia w zastępstwie nieobecnego nauczyciela, czym naraził organ prowadzący na skutki finansowe nieprzewidziane na etapie akceptacji arkusza (nie wskazano jednak czy takie skutki wystąpiły i w jakim rozmiarze). Z

uzasadnienia Zarządzenia wynika, że Burmistrz zwrócił się do Dyrektora o wyjaśnienia w tej sprawie a z treści odpowiedzi Dyrektora wynika, że „faktycznie jeden z nauczycieli pozostaje zatrudniony pomimo jego nieujęcia w arkuszu organizacyjnym szkoły”.

Wyjaśnić należy, że o zatrudnieniu nauczyciela w szkole nie decyduje ujęcie go w arkuszu organizacji szkoły, ale akt mianowania lub umowa o pracę – zgodnie bowiem z art. 10 ust. 1 KN, stosunek pracy z nauczycielem nawiązuje się na podstawie mianowania lub umowy o pracę. Zawarty w ten sposób stosunek pracy zobowiązuje nauczyciela do świadczenia pracy a pracodawcę do wypłaty wynagrodzenia.

Zgodnie z §17 ust. 9 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2019 r. poz. 502) organ prowadzący szkołę, po uzyskaniu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, zatwierdza arkusz organizacji szkoły w terminie do 29 maja danego roku. Zatwierdzenie przez organ prowadzący szkołę przedłożonego arkusza organizacyjnego szkoły wywołuje ten skutek, że organ uznaje jego zgodność z przepisami w stopniu kwalifikującym ten arkusz do bycia podstawą funkcjonowania szkoły w danym roku szkolnym (wyrok WSA w Bydgoszczy II SA/Bd 1226/20). Zgodnie z § 17 ust. 12 rozporządzenia, treść arkusza organizacyjnego może podlegać zmianom.

Burmistrz miał zatem możliwość zweryfikowania treści arkusza organizacji szkoły ze stanem faktycznym na etapie jego zatwierdzania – zgodnie z § 17 ust 3 rozporządzenia arkusz szkoły określa bowiem imię, nazwisko, stopień awansu zawodowego i kwalifikacje poszczególnych nauczycieli oraz rodzaj prowadzonych przez nich zajęć i liczbę godzin tych zajęć; możliwość weryfikacji istniała również na etapie wypłaty wynagrodzenia dla nauczyciela nie ujętego w tym arkuszu.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, nie może być mowy o naruszeniu przez Dyrektora obowiązku należytego sporządzenia arkusza organizacyjnego w takim stopniu, który uzasadniałby odwołanie go ze stanowiska w trybie natychmiastowym. Tym bardziej, że pomimo nieujęcia nauczyciela w arkuszu organizacyjnym nie doszło do destabilizacji funkcjonowania szkoły.

Ad 3/

W okresie od 13 do 24 lutego 2023 r. w szkole została przeprowadzona kontrola bhp, w trybie § 3 rozporządzenia MEN z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1604). W skład komisji wchodził Dyrektor szkoły, w myśl bowiem ww przepisu – dyrektor szkoły dokonuje

kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki oraz określa kierunki ich poprawy; z kontroli sporządzany jest protokół podpisany przez wszystkie osoby biorące w niej udział, a jego kopia przekazywana jest organowi prowadzącemu szkołę.

Z dokumentacji przedłożonej organowi nadzoru przez Burmistrza, w tym wyjaśnień Dyrektora szkoły wynika, że Dyrektor nie brał osobiście udziału we wszystkich czynnościach kontrolnych m.in. przeprowadzonych przez szkolnego Konserwatora oraz Sekretarza szkoły, tym samym, w ocenie Burmistrza „kontrola BHP w szkole mogła mieć charakter iluzoryczny”.

Burmistrz nie wykazał, że nieobecność Dyrektora podczas czynności kontrolnych miała jakikolwiek wpływ na działalność szkoły, że mogła zostać zakwalifikowana jako drastycznie wpływająca na bezpieczeństwo uczniów lub możliwość funkcjonowania szkoły, a przez to uzasadniała natychmiastowe odwołanie Dyrektora z jego funkcji.

Ad 4/

Zarzut dotyczy treści wpisów Dyrektora szkoły na platformie Facebook, będących komentarzem do sesji Rady Miejskiej w Drobinie, podczas której Rada rozpatrywała zasadność skargi na działalność Dyrektora SP w Łęgu Probostwie. Burmistrz, argumentując zasadność odwołania Dyrektora ze stanowiska z uwagi na ww wpisy, stwierdza ogólnikowo: „sposób wyrażania poglądów (...) pozostaje daleki od wyważonego i życzliwego wobec osób trzecich”, „sposób formułowania opinii (...) bez wątpienia ma charakter pejoratywny i ma na celu postawienie innych osób w negatywnym świetle”, „komentarze mogą zatem tworzyć (...) również w innych obywatelach poczucie niekompetencji wybranych przez nich przedstawicieli do organu stanowiącego j.s.t, a w dalszej kolejności podważać zaufanie do nich”.

W orzecznictwie sądów powszechnych, dotyczących granic dozwolonej krytyki, podkreśla się, że „należy mieć na względzie wyjątkowy charakter krytyki związany ze specyfiką funkcjonowania portali dyskusyjnych w internecie i sposobem wyrażania opinii na forum. Forma i treść wypowiedzi publikowanych na otwartych internetowych portalach dyskusyjnych odbiega od przyjętych w innych środkach publicznego przekazu. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że wypowiedzi publikowane w internecie są z reguły wpisywane "na gorąco", w czasie dyskusji na tematy budzące aktualnie duże zainteresowanie danej grupy społecznej, co nie sprzyja ich wyważaniu. Charakteryzują się one na ogół ostrzejszym językiem i niejednokrotnie są przejawiskrawione. Nie oznacza to jednak aprobaty dla wypowiedzi dalece wykraczających poza ramy powszechnie akceptowanego poziomu dyskursu, tj. dla wypowiedzi zwyczajnie niecenzuralnych, wulgarnych i obraźliwych” (tak np. wyrok Sądu Apelacyjnego w

Białymstoku z dnia 25 kwietnia 2013 r., sygnatura akt I A Ca 102/13). Jednocześnie zaś „trudne jest określenie wyraźnej granicy i przewidzenie, do którego momentu wypowiedź internauty jeszcze mieści się w granicach uznawanych za dopuszczalne, nawet przy użyciu określeń przekraczających granicę dobrego smaku (tak np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2008 r., I CSK 345/07, oraz z dnia 5 listopada 2008 r., I CSK 164/08).

Dokonana przez organ nadzoru analiza wpisów Dyrektora nie daje podstaw do uznania, że mogą one stanowić podstawę do natychmiastowego odsunięcia go od pełnionej funkcji. Wpisy Dyrektora, być może miejscami złośliwe, nie nawołują do hejtu, nie zawierają wulgaryzmów czy słów nacechowanych bardzo dużym ładunkiem obraźliwości. Zamieszczone zostały pod fragmentami z obrad sesji Rady Miejskiej i odnoszą się bezpośrednio do działań czy wypowiedzi radnych.

Mając powyższe na uwadze, należało stwierdzić nieważność Zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Drobin wskazanego w petitum rozstrzygnięcia, jako w sposób istotny sprzecznego z art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje Miastu i Gminie Drobin skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Stwierdzenie nieważności Zarządzenia wstrzymuje jego wykonanie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Tobiasz Bocheński

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/