Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 kwietnia
2021 r. sygn. IV SA/Wr 524/20

Ingerownie przez organ sprawujący nadzór nad szkołą lub placówką w jej
w działalność

**Status:** orzeczenie prawomocne

TEZA aktualna

Przepisy u.p.o. nie dają organowi wykonawczemu prawa do wydawania jakichkolwiek wytycznych do opracowywania arkusza organizacji szkoły lub przedszkola przez dyrektora szkoły lub przedszkola. Czym innym jest sprawowanie nadzoru, czy też zatwierdzenie konkretnych działań (w tym arkuszy organizacji poszczególnych placówek), które zazwyczaj jest czynnością następczą, a czym innym próba uprzedniego narzucenia dyrektorom placówek konkretnych rozwiązań i związania ich wytycznymi - nieznajdującymi oparcia w przepisach prawa. Ustalanie wiążących wytycznych, poprzez określenie sposobu sporządzania arkuszy organizacyjnych wkracza w zakres ustawowych zadań realizowanych przez kierujących nimi dyrektorów. Naruszeniem prawa jest zatem nałożenie na dyrektorów szkół i przedszkoli obowiązku kierowania się założeniami prawno-organizacyjnymi do sporządzenia arkuszy organizacyjnych.

UZASADNIENIE

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski.

Sędziowie: WSA Bogumiła Kalinowska, NSA Mirosława Rozbicka-Ostrowska (spr.).

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po rozpoznaniu w Wydziale IV na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 kwietnia 2021 r. sprawy ze skargi Gminy P. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody D. z dnia (...) września 2020 nr (...) w przedmiocie stwierdzenia nieważności zarządzenia Wójta Gminy P. z dnia (...) sierpnia 2020 r. nr (...) w sprawie odwołania ze stanowiska Dyrektora Szkoły Podstawowej im. (...) w S. oddala skargę w całości.

**Uzasadnienie faktyczne**

Zarządzeniem nr (...) z dnia (...) sierpnia 2020 r. Wójt Gminy P. (dalej: skarżący, wójt, organ prowadzący), na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, dalej: u.s.g.) oraz art. 66 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 910, dalej: u.p.o.), po zasięgnięciu opinii (...) Kuratora Oświaty (dalej: kurator), odwołał z dniem (...) sierpnia 2020 r. Ł.B. (dalej: dyrektor szkoły) ze stanowiska Dyrektora Szkoły Podstawowej im. (...) w S. (dalej: SP), w związku z zaistnieniem szczególnie uzasadnionego przypadku.

W uzasadnieniu zarządzenia wójt wskazał, że argumentem pozwalającym stwierdzić, że zaistniał szczególnie uzasadniony przypadek pozwalający na odwołanie nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia, był brak zatwierdzonego arkusza organizacji SP na rok szkolny 2020/2021.

Wójt, interpretując arkusz organizacyjny jako podstawowy dokument planistyczny szkoły podkreślił, że brak jego zatwierdzenia powoduje niemożliwość prowadzenia działalności szkoły w kolejnym roku szkolnym. Wskazał również na okoliczności, w których powstał projekt arkuszu oraz zarzuty co do niego, min. jego pismo z dnia (...) kwietnia 2020 r., skierowane do dyrektorów placówek oświatowych w gminie, zawierające prośbę o dołączenie do arkuszy planu finansowego z podziałem na źródła finansowania jednostki. Otrzymany od dyrektor szkoły w dniu (...) kwietnia 2020 r. projekt organizacyjny szkoły na rok 2020/2021 zaopiniowany przez związki zawodowe, wójt uznał za nierzetelny, nieczytelny, z licznymi błędami, niezgodny z przepisami rozporządzeń Ministerstwa Edukacji Narodowej. Dyrektor szkoły nie uwzględniła "nawoływań organu prowadzącego" o racjonalną gospodarkę finansową i przedstawienie oszczędnego planu organizacyjnego.

W ocenie wójta dokument niezgodny z prawem nie mógł zostać zatwierdzony. Jego zdaniem działanie dyrektor szkoły powodowało zwiększenie kosztów funkcjonowania placówki. Według księgowości oświatowej w projekcie kalkulacji kosztów nie uwzględniono wydatków w łącznej kwocie 421.608 zł. W następstwie braku możliwości budżetowych sfinansowania w roku szkolnym 2020/2021 założeń przyjętych przez dyrektora szkoły, projekt organizacyjny szkoły nie został zatwierdzony. W opinii wójta, podpisanie dokumentu bez późniejszego wywiązania się ze zobowiązań finansowych stanowiłoby naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Taka sytuacja zdaniem organu uniemożliwia funkcjonowanie szkoły tym samym uzasadniała konieczność odwołania dyrektora szkoły ze stanowiska.

Powyższe zarządzenie stało się przedmiotem badania jego legalności przez Wojewodę (...) (dalej: organ nadzoru), który działając na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g., rozstrzygnięciem nadzorczym nr (...), z dnia (...) września 2020 r. stwierdził nieważność przywołanego na wstępie zarządzenia Wójta Gminy P. W ocenie Wojewody zarządzenie to, zostało podjęte z istotnym naruszeniem art. 66 ust. 1 pkt 2 u.p.o., polegającym na odwołaniu nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia, pomimo niezaistnienia przesłanki pozwalającej na takie odwołanie.

Uzasadniając swoje stanowisko organ nadzoru wskazał, że o ocenie prawidłowości zarządzenia decydują okoliczności faktyczne w jakich doszło do jego wydania. Zarządzenie takie znajduje uzasadnienie prawne jedynie w sytuacji, gdy okoliczności te kreują "szczególnie uzasadniony przypadek", tym samym okoliczności wskazane przez wójta nie mogły stanowić przesłanek do zastosowania trybu określonego w art. 66 ust. 1 pkt 2 u.p.o.

Organ nadzoru wskazał na aktualność dorobku doktryny i orzecznictwa dotyczącego normy wynikającej ze wskazanego wyżej przepisu, z regulacją wynikającą z poprzedzającego go art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2020 r. poz. 1327). Wskazana norma odnosi się do konkretnych, poważnych, zawinionych przez dyrektora lub niezależnych od niego przypadków, w których nie jest możliwe dalsze pełnienie przez dyrektora szkoły jego funkcji kierowniczej. Z powyższych względów powinna zachodzić konieczność natychmiastowego przerwania jego czynności w przypadku, gdy dalsze wykonywanie funkcji godziłoby w interes szkoły i powodowałoby destabilizację w jej funkcjonowaniu w zakresie zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Powołując się na wyrok NSA z dnia 19 lutego 2002 r. II SA 3053/01, organ nadzoru wskazał, że regulacja ta przewidziana jest dla przypadków wymagających natychmiastowego działania organu, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze w szkole lub placówce.

Wojewoda podkreślił, że ocena danego przypadku nie może mieć charakteru dowolnego i arbitralnego, lecz powinna być dokładnie i szczegółowo wywiedziona oraz uargumentowana w uzasadnieniu podjętego aktu o odwołaniu. Organ prowadzący nie może zatem opierać się na swoim subiektywnym odczuciu. Zagrożenie dla placówki, jakie wiązałoby się z pozostawieniem dyrektora na jego stanowisku, musi być realne, aktualne i obiektywne, aby móc mówić o skuteczności dokonanego odwołania.

Nawiązując do powyższego, organ nadzoru uznał, że wójt nie wykazał żadnych merytorycznych podstaw do zastosowania art. 66 ust. 1 pkt 2 u.p.o. W ocenie Wojewody dyrektor nie naruszyła prawa ani w żaden inny sposób nie naraziła szkoły na brak możliwości funkcjonowania, natomiast samo niezatwierdzenie arkusza organizacji szkoły jest wynikiem bezprawnych działań wójta. To właśnie on zobowiązany był do jego zatwierdzenia w terminie do 29 maja danego roku, co wynikało z § 17 ust. 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i przedszkoli (Dz. U. z 2017 r. poz. 649 z późn. zm.). Dodatkowo konieczność dokonania tej czynności potwierdziła także decyzja kuratora z dnia (...) czerwca 2020 r., nr (...), polecająca wójtowi zatwierdzenie złożonego przez dyrektora arkusza organizacji. Jak podaje organ nadzoru, decyzja ta stała się prawomocna w dniu (...) sierpnia 2020 r., w wyniku jej utrzymania w mocy przez wydaną z upoważnienia Ministra Edukacji Narodowej decyzję Sekretarz Stanu w MEN nr (...). Od tej daty wójt pozostawał w bezczynności w zakresie wykonania ustawowego obowiązku, jak również nie wykonywał obowiązującej go prawomocnej decyzji administracyjnej. W związku z powyższym, w ocenie Wojewody to nie działania dyrektor szkoły stanowiły zagrożenie dla funkcjonowania szkoły, lecz zaniechania leżące po stronie organu prowadzącego.

Z powyższych względów szczegółowe zarzuty co do treści arkusza organizacji według organu nadzoru pozostały bez znaczenia. Ewentualne uchybienia w przygotowaniu samego arkusza nie mogą jako takie stanowić podstawy do odwołania dyrektora we wskazanym na wstępie trybie. Zdaniem Wojewody wójt zaniechał działań, które po złożeniu mu projektu arkuszu, miałyby na celu jego zatwierdzenie: nie wykazał jego niezgodności z prawem, nie skierował do dyrektora oczekiwań co do dostosowania projektu do wymagań wynikających z ustaw, rozporządzeń czy aktów prawa miejscowego.

W ocenie Wojewody decyzja o niezatwierdzaniu arkusza wynikała z sytuacji finansowej gminy, była działaniem zamierzonym, niezwiązanym z treścią samego arkusza,lecz z koniecznością ponoszenia nakładów na funkcjonowanie szkoły w ogóle. Zatem uzasadnienie dla odwołania dyrektora jawi się jako nietrafne pod względem prawnym oraz fikcyjne.

Kończąc, organ nadzoru podkreślił, że zamiar odwołania dyrektora szkoły został negatywnie zaopiniowany przez kuratora.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze stało się przedmiotem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, w której skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia oraz orzeczenie o kosztach według norm przepisanych.

Skarga oparta została na zarzutach naruszenia przepisów:

- art. 66 ust. 1 pkt 2 u.p.o. poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że nie wystąpił szczególnie uzasadniony przypadek, który uprawniał organ nadzoru do odwołania dyrektora ze stanowiska, pomimo, że dyrektor szkoły sporządzając arkusz organizacji naruszyła prawo poprzez niezgodnie z uchwałą Rady Gminy zaplanowanie dwóch oddziałów przedszkolnych, gdy rada w uchwale zaplanowała tylko jeden, nie podała danych, które miały wpływ na sytuację finansową gminy oraz nie zastosowała się do zaleceń wójta o oszczędnym zaplanowaniu wydatków na edukację;

- art. 91 ust. 1 u.s.g., poprzez przyjęcie, że wydanie unieważnionego zarządzenia nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa, pomimo, że wójt nie naruszył prawa, a tym samym nie mogło dojść do unieważnienia tego aktu.

Ponadto wójt zawnioskował o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu ze wskazanych licznych dokumentów oraz zeznań świadków, na okoliczność potwierdzenia faktów:

- zaistnienia szczególnie uzasadnionego przypadku uzasadniającego odwołanie dyrektora szkoły ze stanowiska;

- sytuacji finansowej gminy,

- podjęcia działań zmierzających do zlikwidowania SP,

- wskazania przyczyn braku możliwości zatwierdzenia arkusza organizacji sporządzonego przez dyrektora szkoły,

- przyjęcia zaleceń i ekonomicznej sytuacji gminy w sporządzonym przez osobę pełniącą obowiązki dyrektora arkuszu organizacyjnym z dnia (...) września 2020 r.,

- powtarzającej się postawy dyrektora szkoły i ignorowania przez nią wpływu budżetu na propozycje zawarte w arkuszu.

Uzasadniając swoją skargę, wójt podkreślił, że:

- przepis art. 66 ust. 1 pkt 2 u.p.o. ma zastosowanie do takich uchybień, które destabilizują realizację przez szkołę jej funkcji - podzielając tym samym pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 12 maja 2020 r., sygn. akt. I OSK 1009/19, zdaniem wójta, dyrektor szkoły dopuściła się uchybień o takim charakterze, ponieważ celowo doprowadziła do braku zatwierdzenia arkusza organizacji SP;

- procedura likwidacji SP jest w toku a wszystkie dzieci mają zapewnione miejsca w wybranej przez siebie szkole, łącznie z nowo wybudowaną nowoczesną szkołą w P.;

- przekazany przez dyrektor szkoły arkusz nie mógł zostać zaakceptowany z uwagi na trudną sytuację finansową gminy;

- pomimo wytycznych organu prowadzącego przewidujących m.in. wprowadzenie organizacji nauczania w klasach łączonych, dyrektor szkoły połączyła klasy jedynie na lekcjach wychowania fizycznego, religii, edukacji plastycznej i muzycznej, natomiast nie dokonała innych możliwych połączeń powołując się na "występujące ogniska zapalne" - tym samym dyrektor szkoły nie respektowała zaleceń organu prowadzącego;

- zgodnie z uchwałą Rady Gminy, stanowiącą prawo miejscowe, zgodnie z którym przewidziano tylko 1 oddział przedszkolny, dyrektor szkoły zaplanowała dwa takie oddziały;

- kolejna osoba p.o. dyrektora stwarzając arkusz uwzględniający wytyczne wójta obniżyła koszty funkcjonowania szkoły o 300.000 zł, utworzyła jeden oddział przedszkolny, ustaliła liczbę godzin dla nauczycieli w niższej ilości, zmniejszyła ilość etatów pedagogicznych;

- ujęcie w arkuszu powyższych wskaźników nie wpłynęło na obniżenie poziomu edukacji czy bezpieczeństwa, ale realnie przyczyniło się do obniżenia kosztów utrzymania placówki;

- zagrożenie funkcjonowania szkoły było realne, ponieważ brak zatwierdzenia arkusza wstrzymałby finansowanie szkoły, tym samym dyrektor naraziła szkołę na zawieszenie jej działalności w roku szkolnym 2020/2021;

- dyrektor szkoły dokonując samowolnych działań w zakresie organizacji nauczania, wychowania i opieki, ustalenia liczby pracowników szkoły - w sposób świadomy działała wbrew zaleceniom i przedstawionemu budżetowi dla swojej jednostki;

- działania dyrektor szkoły, finalnie powodujące brak możliwości prawidłowego funkcjonowania szkoły, noszą znamiona przypadków szczególnie uzasadnionych, a wszelkie uchybienia należy uznać za obiektywnie istotne, niepozwalające na dalsze wykonywanie przez nią obowiązków;

- dyrektor szkoły również w latach poprzednich wykazywała się ignorancją dla polityki finansowej gminy.

Konkludując, wbrew ocenie Wojewody, wójt uznał, że dokonał obiektywnej oceny stanu faktycznego, prawidłowo ustalił rodzaj uchybień i zagrożeń w stosunku do funkcjonowania szkoły, co obszernie przedstawił w swoim zarządzeniu. Jednocześnie skoro dyrektor szkoły przeszła na emeryturę, stwierdzenie nieważności zarządzenia stało się zbędne.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda (...) wniósł o jej odrzucenie, z tym uzasadnieniem, że skierowano skargę bezpośrednio do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, przez co jej przekazanie do organu nadzoru nastąpiło po upływie trzydziestodniowego terminu.

**Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Sądowa kontrola działalności administracji publicznej ogranicza się wyłącznie do oceny zgodności zaskarżonego aktu lub czynności z prawem, o czym stanowi art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137). Natomiast zgodnie z art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, dalej: p.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Aktem nadzoru jest m.in. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody. Kontrola sądowa aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego, sprawowana jest również wyłącznie na zasadzie kryterium legalności rozumianej jako zgodność z prawem. Z treści art. 90 ust. 1 u.s.g. wnika, że każde zarządzenie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) podlega nadzorowi. Wprawdzie z przepisu tego wynika, że wójt ma obowiązek przedkładać wojewodzie tylko uchwały rady gminy oraz zarządzenia wójta ustanawiające przepisy porządkowe, jednak określając zakres nadzoru należy mieć na uwadze zarówno art. 91 ust. 1 u.s.g., który mówi o zarządzeniach organów gminy, a więc też o wszystkich zarządzeniach wójta oraz art. 88 u.s.g., zgodnie z którym organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych.

Na wstępie odnosząc się do wniosku organu nadzoru o odrzucenie skargi, Sąd zwraca uwagę na przepis art. 9 pkt 3 lit. d ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935), który to w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zmienił art. 53 poprzez dodanie § 4 w brzmieniu "termin, o którym mowa w § 1 i 2, uważa się za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła skargę wprost do sądu administracyjnego. W takim przypadku sąd ten niezwłocznie przesyła skargę odpowiednio do organu, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie, wydał akt lub podjął inną czynność, będącą przedmiotem skargi". Zatem badając terminowość złożenia skargi, Sąd uznał, że został zachowany trzydziestodniowy termin do jej wniesienia. Tym samym wszystkie przywołane przez organ orzeczenia wydane przed wejściem w życie wskazanej wyżej ustawy zmieniającej, utraciły przymiot aktualności. Sprawa podlegała więc merytorycznemu rozpoznaniu.

W punkcie wyjścia rozważań nad zasadnością skargi wypada przytoczyć brzmienie art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 tej ustawy. Ocena zasadności skargi wymaga zatem udzielania odpowiedzi na pytanie, czy w realiach badanej sprawy Wojewoda (...) miał podstawy do skorzystania ze swoich uprawnień nadzorczych. Stwierdzenie prawidłowości wydania rozstrzygnięcia nadzorczego wymagało zatem zbadania zgodności z prawem zakwestionowanego przez organ nadzoru zarządzenia wójta. Tryb i przesłanki odwołania uregulowane zostały w przepisach ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 910, dalej: u.p.o.), której art. 66 ust. 1 pkt 2 przewiduje, że 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.

Ma rację organ nadzoru, kiedy wywodzi, że przywołany wyżej przepis ma tożsame brzmienie z art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. poz. 594, z późn. zm.), uchylonym przez art. 15 pkt 54 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniającej ustawę o systemie oświaty z dniem 1 września 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 60). Z tego powodu Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, że poglądy orzecznictwa i judykatury odnoszące się do omawianej kwestii, wyrażone na tle art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, regulowanej obecnie przez art. 66 ust. 1 pkt 2 u.p.o., zachowują swoją aktualność i mogą być w pełni stosowane przy interpretacji treści pojęcia "szczególnie uzasadnionych przypadków".

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że przywołany przepis stanowi nadzwyczajny tryb odwołania dyrektora szkoły, tym samym powinien być interpretowany ściśle. "Przypadki szczególnie uzasadnione" w orzecznictwie sądowo administracyjnym stanowią sytuacje, w których doszło do rażących uchybień niepozwalających na dalsze zajmowanie stanowiska. Dotyczą one zdarzeń drastycznych, rażąco sprzecznych z celami powołania na stanowisko. Należy podkreślić, że linia orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego w tej kwestii jest jednolita i konsekwentna (por. np. wyrok z 7 maja 2015 r., I OSK 2987/14, wyrok z 6 sierpnia 2015 r., I OSK 901/15 oraz wyrok z 25 listopada 2015 r., I OSK 1942/15). Wynika z niej, że omawiana przesłanka dotyczy sytuacji, w których nie jest możliwe spełnianie przez nauczyciela funkcji kierowniczej, a konieczność natychmiastowego przerwania jego czynności zachodzi ze względu na zagrożenie interesu publicznego, gdyż naruszenie prawa przez dyrektora jest na tyle istotne, że nie pozwala na dalsze wykonywanie obowiązków przez daną osobę, a stwierdzone w jego pracy uchybienia mogą prowadzić do destabilizacji funkcjonowania szkoły. Za szczególnie uzasadnione przypadki należy uznać więc sytuacje o charakterze zupełnie wyjątkowym, nadzwyczajnym (wykraczającym poza działanie rutynowe, codzienne), przy czym stwierdzone uchybienia są tego rodzaju, że powodują destabilizację w realizacji funkcji (dydaktycznej, wychowawczej i oświatowej) szkoły i dlatego konieczne jest natychmiastowe zaprzestanie wykonywania funkcji dyrektora. Tym samym dalsze zajmowanie stanowiska dyrektora godzi w interes szkoły jako interes publiczny (zob. wyroki NSA z 1 września 2010 r., sygn. akt I OSK 933/10, z 14 lutego 2013 r., sygn. akt I OSK 1797/12). Szczególnie uzasadnione przypadki to takie, które powodują, że nie można czekać z odwołaniem nauczyciela ze stanowiska kierowniczego, a decyzja o pozbawieniu nauczyciela funkcji kierowniczej musi być podjęta natychmiast. Chodzi o takie zachowania, w wyniku których nie ulega wątpliwości, że dyrektor utracił zdolność wykonywania powierzonej mu funkcji z przyczyn etycznych lub rażącej niekompetencji w realizacji spoczywających na nim obowiązków.

Wprawdzie omawiane pojęcie jest pojęciem nieostrym i niedookreślonym. Jednak jak wskazano wyżej, jego rozumienie znalazło wyraz w orzecznictwie, gdzie prezentowany jest pogląd, wedle którego w pojęciu tym nie mieści się każde naruszenie prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2001 r. sygn. akt II SA 3293/00). Pojęcie to powinno więc być rozumiane wąsko. Nie ulega wątpliwości, że analiza zachowania dyrektora dokonana przez organ wymaga rozważenia czy działanie to było dotknięte bezprawnością działania rozumianą jako naruszenie jego obowiązków wynikających z pełnionego stanowiska, a także czy było nacechowane jakąkolwiek postacią winy w postaci lekkomyślności, niedbalstwa, czy też wręcz rażącego niedbalstwa, mieszczących się w kategorii naruszenia obowiązków pracowniczych.

Posługując się przykładami, w orzecznictwie sądów administracyjnych za przyczyny "szczególnie uzasadnione" uznano m.in.: kradzież alkoholu w sklepie (wyrok WSA w Białymstoku z 3 marca 2015 r. sygn. akt II SA/Bk 1179/14), błędy organizacyjne, które postawiły placówkę w stan zagrożenia likwidacją (wyrok WSA w Gliwicach z 17 czerwca 2014 r. sygn. akt IV SA/Gl 970/13), poniżanie, upokarzanie i ignorowanie pracownika oraz wykorzystanie dwóch pracowników do przeprowadzenia remontu w mieszkaniu dyrektora (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 marca 2014 r. sygn. akt I OSK 2853/13), zaniedbania w nadzorze nad pracownikami skutkujące molestowaniem seksualnym podopiecznych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 lipca 2013 r. sygn. akt I OSK 840/13), zatrudnienie przez dyrektora swojej siostry w szkole (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 marca 2012 r. sygn. akt I OSK 2408/11), notoryczne nieregulowanie zobowiązań finansowych szkoły (wyrok WSA w Rzeszowie z 10 maja 2006 r. sygn. akt II SA/Rz 624/05), długotrwałą chorobę uniemożliwiającą wykonywanie funkcji kierowniczej, która negatywnie wpływa na szkołę powodując jej dezorganizację (I OSK 365/17).

Mając na uwadze powyższe rozważania dotyczące interpretacji pojęcia "przypadków szczególnie uzasadnionych", zawartego w art. 66 ust. 1 pkt 2 u.p.o. oraz treść uzasadnienia zarządzenia wójta, Sąd - podzielając zdanie organu nadzoru - doszedł do przekonania, że zarzuty organu prowadzącego w tym zakresie okazały się nieuzasadnione. Strona skarżąca nie wykazała bowiem, aby w wyniku działań podejmowanych przez dyrektor szkoły zostały w sprawie spełnione przesłanki uzasadniające odwołanie jej z zajmowanej funkcji w trybie natychmiastowym, bez wypowiedzenia. W ocenie Sądu, nie wykazano w rozpoznawanej sprawie takiego rodzaju uchybień wykonywania zadań, które wymagałyby natychmiastowego przerwania wykonywania funkcji dyrektora. Rację ma organ nadzoru wskazując, że uzasadnienie do zarządzenia zawiera wprawdzie opis niepożądanych przez wójta zachowań, jednakże żadne z tych okoliczności nie stanowią przesłanki odwołania dyrektora w trybie art. 66 ust. 1 pkt 2 u.p.o. W badanej sprawie strona skarżąca nie wykazała (ani w swym zarządzeniu ani w treści skargi), aby faktycznie zachodziła konieczność odwołania dyrektora szkoły bez wypowiedzenia w związku z zagrożeniem interesu publicznego, jakim jest realizacja funkcji szkoły. Takiej przyczyny z pewnością nie stanowi odmienna wizja organizacji placówki czy nieuwzględnienie oszczędności w ramach opinii, że "biedą należy się dzielić". Stanowisko to, jak zauważył Wojewoda, wzmacnia negatywna opinia kuratora.

W tym miejscu wymaga zaakcentowania, że o szczególnie uzasadnionych przypadkach nie może stanowić negatywna ocena pracy i wykonywanych przez nauczyciela zadań, gdyż te okoliczności zostały unormowane w art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. b u.p.o.

W analizowanej sprawie nie można również pominąć okoliczności, na którą wskazuje skarżący dowodząc swojej racji, a mianowicie zwrócił się on z pismem do dyrektorów szkół z prośbą o uwzględnienie trudnej sytuacji finansowej gminy w czasie projektowania arkusza organizacji szkół na rok szkolny 2020/2021 r., i tym samym sporządzenie go zgodnie z podanymi wytycznymi. Z niewystarczającego - zdaniem skarżącego - zastosowania się dyrektora szkoły do zawartych tam wymogów, zostały wyciągnięte konsekwencje w postaci odwołania ze stanowiska. Tymczasem z przepisów u.p.o. nie wynika, aby w ramach wykonywania nadzoru nad działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych organ prowadzący szkołę był upoważniony do wskazywania sposobu wypełniania arkuszy organizacyjnych oraz ujednolicania informacji dla poszczególnych dyrektorów placówek oświatowych.

Stosownie do treści art. 57 ust. 1 u.p.o., organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych. Przepis art. 58 zd. 1 u.p.o. stanowi, że organ prowadzący szkołę lub placówkę, a w zakresie działalności dydaktyczno-wychowawczej i opiekuńczej również organ sprawujący nadzór pedagogiczny, mogą ingerować w działalność szkoły lub placówki wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie.

W związku z powyższym Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni aprobuje pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 lutego 2021 r. sygn. akt. III SA/Gl 686/20, wedle którego przepisy u.p.o. nie dają organowi wykonawczemu prawa do wydawania jakichkolwiek wytycznych do opracowywania arkusza organizacji szkoły lub przedszkola przez dyrektora szkoły lub przedszkola. Czym innym jest sprawowanie nadzoru, czy też zatwierdzenie konkretnych działań (w tym arkuszy organizacji poszczególnych placówek), które zazwyczaj jest czynnością następczą, a czym innym próba uprzedniego narzucenia dyrektorom placówek konkretnych rozwiązań i związania ich wytycznymi - nieznajdującymi oparcia w przepisach prawa. Ustalanie wiążących wytycznych, poprzez określenie sposobu sporządzania arkuszy organizacyjnych wkracza w zakres ustawowych zadań realizowanych przez kierujących nimi dyrektorów. Naruszeniem prawa jest zatem nałożenie na dyrektorów szkół i przedszkoli obowiązku kierowania się założeniami prawno-organizacyjnymi do sporządzenia arkuszy organizacyjnych.

Wobec tego skoro skierowanie pisma organu prowadzącego zawierającego wytyczne dla dyrektorów poszczególnych placówek pozbawione było podstawy prawej i stanowiło nieuprawnioną ingerencję, to nie może być mowy o zawinieniu ze strony dyrektor szkoły przy projektowaniu arkusza polegającym na nieuwzględnieniu tych wytycznych. W konsekwencji ma rację organ nadzoru kiedy uznaje brak zatwierdzenia arkusza jako wyłączne zaniedbanie ze strony wójta, tym bardziej, że był on do tego zobowiązany na mocy ustawy jak i prawomocnej decyzji kuratora.

Podsumowując powyższe rozważania, w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, organ nadzoru dokonał prawidłowej oceny prawnej wskazanego na wstępie zarządzenia przyjmując, że w niniejszej sprawie nie została wypełniona hipoteza normy prawnej art. 66 ust. 1 pkt 2 u.p.o., ponieważ organ prowadzący szkołę nie wykazał zaistnienia merytorycznych podstaw do wydania zarządzenia o odwołaniu dyrektora szkoły. Zasadnie zatem Wojewoda stwierdził wydanie tego aktu z istotnym naruszeniem prawa, co skutkowało obligatoryjnym stwierdzeniem jego nieważności na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g.

Tym samym uznać należało, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze odpowiada prawu, co obligowało Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 151 p.p.s.a. do oddalenia skargi