

Marek Rozenbajgier

Prawo administracyjne w pracy dyrektora szkoły



**SAMORZĄD WOJEWÓDZTWA
WIELKOPOLSKIEGO**

PDF
na

www.odnpoznan.pl

Prawo administracyjne w pracy dyrektora szkoły

Marek Rozenbajgier

Prawo administracyjne w pracy dyrektora szkoły



**SAMORZĄD WOJEWÓDZTWA
WIELKOPOLSKIEGO**



© Marek Rozenbajgier

Wydawca

Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli w Poznaniu

ul. Górecka 1

60-201 Poznań

www.odnpoznan.pl

ISBN 978-83-927154-7-4

Szanowni Państwo,

oddajemy do Państwa rąk wyjątkową publikację, która powstała w Wielkopolsce i została napisana przez Wielkopolanina – wybitnego znawcę prawa oświatowego. *Prawo administracyjne w pracy dyrektora szkoły* Marka Rozenbajgiera to pierwsze w Polsce opracowanie o tej tematyce.



Publikacja jest poświęcona prawu administracyjnemu, a dokładnie aktom prawnym wydawanym przez dyrektora szkoły lub placówki oświatowej. Jest adresowana do dyrektorów szkół i placówek oświatowych oraz urzędników oświaty samorządowej i nadzoru pedagogicznego.

Marek Rozenbajgier ze szczególną starannością przedstawia zagadnienia praktyczne, które mają być pomocne w podejmowaniu i uzasadnianiu konkretnych decyzji dyrektorów szkół i placówek w sprawach oświatowych. Każdy z aktów prawnych omawianych w publikacji jest zilustrowany przykładem. Przykłady zawierają kompletne akty prawne i pisma procesowe. Autor wskazuje przyczyny powstawania problemów związanych z przygotowywaniem aktów prawnych w szkołach oraz błędy w ich rozwiązywaniu.

Żywię przekonanie, że wiedza przekazana w tym cennym opracowaniu będzie dobrze służyć społeczności dyrektorów wielkopolskich szkół, pozwoli im z większą pewnością podejmować decyzje ważne dla życia szkoły i tworzyć dobre wzorce kultury prawnej w oświacie.

Marzena Wodzińska

Członek Zarządu Województwa Wielkopolskiego



SPIS TREŚCI

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Wykaz przykładów | 9 |
| Wykaz skrótów | 11 |
| Oznaczenie i systematyzacja przepisów | 13 |
| I. Od autora | 15 |
| II. Akty administracyjne w oświacie | 19 |
| 1. Kierowanie szkołą a reprezentowanie szkoły przez dyrektora | 19 |
| 2. Reprezentowanie szkoły w administracyjnych stosunkach prawnych | 20 |
| 3. Administracyjne akty prawne dyrektora – decyzja i postanowienie | 20 |
| 4. Terminy w postępowaniu administracyjnym ... | 26 |
| III. Decyzje administracyjne dyrektora szkoły | 29 |
| IV. Decyzja w sprawie wcześniejszego przyjęcia dziecka do szkoły | 33 |
| V. Decyzja w sprawie spełniania obowiązku szkolnego poza szkołą | 37 |
| VI. Decyzja w sprawie skreślenia z listy uczniów | 43 |
| 1. Podstawowe błędy | 43 |
| 2. Procedura dochodzenia do wydania decyzji | 44 |
| 3. Przyczyny skreślenia | 45 |
| VII. Akt nadania stopnia awansu nauczyciela kontraktowego | 63 |
| 1. Stwierdzenie nieważności decyzji – aktu nadania stopnia awansu zawodowego | 63 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. Brak kwalifikacji jako przyczyna stwierdzenia nieważności decyzji – aktu nadania stopnia awansu zawodowego | 64 |
| VIII. Decyzja w sprawie odmowy zezwolenia na indywidualny program nauki | 77 |
| IX. Decyzja w sprawie zawieszenia w pełnieniu obowiązków nauczyciela | 81 |
| X. Decyzje w sprawie udostępnienia informacji publicznej | 97 |
| XI. Skarga administracyjna w szkole oraz organy właściwego jej rozpatrzenia | 103 |
| XII. Skarga sądowno-administracyjna oraz postępowanie przed sądami administracyjnymi | 113 |
| 1. Charakter skargi sądowno-administracyjnej | 113 |
| 2. Postępowanie przed WSA | 114 |
| 3. Orzeczenia WSA | 116 |
| 4. Wezwanie organów administracji do usunięcia naruszeń prawa | 119 |
| XIII. Dyrektor szkoły jako wierzyciel w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym | 141 |
| XIV. Dyrektor szkoły jako obwiniony w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych | 149 |
| 1. Organy właściwe | 149 |
| 2. Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych | 150 |

WYKAZ PRZYKŁADÓW

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Przykład 1. Decyzja w sprawie wcześniejszego przyjęcia dziecka do szkoły podstawowej | 33 |
| Przykład 2. Decyzja w sprawie odmowy wcześniejszego przyjęcia dziecka do szkoły podstawowej | 35 |
| Przykład 3. Decyzja w sprawie spełniania obowiązku szkolnego poza szkołą | 37 |
| Przykład 4. Decyzja w sprawie odmowy spełniania obowiązku szkolnego poza szkołą | 39 |
| Przykład 5. Decyzja w sprawie odmowy zezwolenia na indywidualny program nauki | 77 |
| Przykład 6. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania z urzędu | 47 |
| Przykład 7. Zawiadomienie o możliwości wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów, przed wydaniem decyzji | 48 |
| Przykład 8. Decyzja w sprawie skreślenia z listy uczniów .. | 49 |
| Przykład 9. Postanowienie w sprawie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności | 53 |
| Przykład 10. Decyzja odmowna w sprawie skreślenia z listy uczniów | 55 |
| Przykład 11. Zawiadomienie strony o terminie i miejscu przeprowadzenia dowodu | 60 |
| Przykład 12. Odwołanie od decyzji wójta w sprawie stwierdzenia nieważności aktu nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela kontraktowego | 67 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Przykład 13. Odwołanie od decyzji kuratora oświaty w sprawie odmowy nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego | 71 |
| Przykład 14. Decyzja w sprawie zawieszenia w pełnieniu obowiązków nauczyciela w postępowaniu dyscyplinarnym ... | 84 |
| Przykład 15. Odwołanie od decyzji wójta w sprawie zawieszenia w pełnieniu obowiązków nauczyciela w postępowaniu dyscyplinarnym | 87 |
| Przykład 16. Decyzja w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej | 97 |
| Przykład 17. Decyzja w sprawie umorzenia postępowania o udzielenie informacji publicznej | 100 |
| Przykład 18. Skarga administracyjna na dyrektora szkoły .. | 107 |
| Przykład 19. Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa przez odwołanie dyrektora szkoły | 120 |
| Przykład 20. Skarga na uchwałę rady gminy w sprawie likwidacji szkoły | 130 |
| Przykład 21. Upomnienie w egzekucji administracyjnej .. | 142 |
| Przykład 22. Wniosek o wszczęcie egzekucji administracyjnej | 143 |
| Przykład 23. Postanowienie wierzyciela w sprawie zarzutów zobowiązanego | 144 |
| Przykład 24. Wniosek do Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych o odstąpienie od wymierzenia kary | 151 |
| Przykład 25. Odwołanie od orzeczenia Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych | 153 |

WYKAZ SKRÓTÓW

- USO – ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty
(Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.)
- KN – ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela
(Dz.U. z 2014 r. poz. 141 ze zm.)
- KPA – ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania
administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.)
- SN – Sąd Najwyższy w Warszawie
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie
- WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny
- MEN – Ministerstwo Edukacji Narodowej
- Dz. U. – Dziennik Ustaw
- poz. – pozycja (w dzienniku ustaw)

OZNACZENIE I SYSTEMATYZACJA PRZEPISÓW

(według rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” [Dz.U.2002 r. Nr 100, poz. 908 ze zm.]

art. – artykuł (podstawowa jednostka redakcyjna i systematyzacyjna);

ust. – ustęp (W ustawie określanej jako „kodeks” ustępy oznaczają się paragrafami [§], znak ten jest także podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną rozporządzenia. W szkole stosujemy go jako podstawową jednostkę statutów, zarządzeń, uchwał, decyzji i postanowień);

pkt – punkt (np.[2]);

lit. – litera (Gdy zabraknie liter, stosuje się oznaczenie najpierw dwuliterowe, a następnie wieloliterowe, dopisując do ostatniej litery alfabetu łacińskiego najpierw pierwszą, a następnie kolejne litery tego alfabetu [a), b)..... z), za), zb) zz), zza), zzb)]);

zd. – zdanie (Gdy jednostka redakcyjna składa się z kilku zdań, a zamierza się powołać tylko na jedno z nich, stosuje się wyrażenie: „art. ... ust. ... zdanie [numer porządkowy zdania]”;

Przepisy artykułu podzielonego na ustępy, punkty, litery i tiret powołuje się w następującej kolejności: „art. ... ust. ... pkt ... lit. ... tiret¹...”, bez przecinków po kolejnych jednostkach redakcyjnych. Przykładowy przepis brzmiący: „Do zadań Centralnej Komisji Egzaminacyjnej należy w szczególności ogłaszanie każdego roku w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Centralnej Komisji Egzaminacyjnej: terminów ogłaszania wyników sprawdzianu, egzaminu gimnazjalnego, egzaminu maturalnego i egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie” powołać należy: art. 9a ust. 2 pkt 10 tiret 2 ustawy o systemie oświaty.

¹ Wyraz nieodmienny, nazwa najmniejszej możliwej jednostki redakcyjnej tekstu prawnego, oznaczanej krótką poziomą kreską przypominającą półpauzę (nieprawidłowo czasem nazywanego również myślnikiem). Tiret jest elementem wyliczenia, wchodzi w skład litery.

I. OD AUTORA

Funkcjonowanie oświaty regulują przepisy określone jako „prawo oświatowe”, które nie jest odrębną gałęzią prawa, jednak ze względów funkcjonalnych przyjęło się tak nazywać przepisy ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.; dalej określana skrótem „USO”) oraz ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2014 r. poz. 141 ze zm.; dalej określana skrótem „KN”) wraz z aktami wykonawczymi wydanymi na podstawie tych ustaw.

USO to regulacja prawa administracyjnego materialnego, do którego przepisy proceduralne zawarte są w ustawie z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.; dalej określany skrótem „KPA”), natomiast KN to pragmatyka prawa pracy rządząca się regułami prawa cywilnego. Obie ustawy nie są jednak w tym względzie konsekwentne. USO obejmuje przepisy z zakresu prawa pracy (art. 7 ust. 1a-1d oraz art. 5 ust. 5l-5r), natomiast KN zawiera szereg przepisów rządzących się zasadami prawa administracyjnego, zarówno materialnego jak i procesowego (np. rozdział 3a dotyczący awansu zawodowego). Obie ustawy są aktami wiekowymi: USO ma 25 lat, a Karta Nauczyciela aż 34. Polska od ich uchwalenia przechodziła transformacje, kolejno zmieniały się wizje oświaty – stąd dziesiątki nowelizacji obu ustaw. Zmiany te nie zawsze korelowały z pozostałymi przepisami ustaw, dlatego niektóre z przepisów zamiast odpowiadać na pytania, generowały je.

W stosunku do USO pojawił się nawet zarzut jej niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ze względu na nieczytelność (np. oznaczenie przepisu: art. 44 zzh).

Nowelizacja KN z dnia 6 kwietnia 2000 r. określa jednym terminem „mianowanie” dwie różne instytucje prawa. Odtąd nauczyciel mianowany musi uściślić, czy termin ten dotyczy wyłącznie jego stopnia awansu zawodowego czy również rodzaju łączącego go ze szkołą stosunku pracy. Nauczyciele najczęściej nie rozumieją tej zawiłości.

Zawiłości interpretacyjne przepisów prawa oświatowego spowodowały wydanie setek orzeczeń: Sądu Najwyższego (dalej: „SN”), Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: „NSA”) i wojewódzkich sądów administracyjnych (dalej: „WSA”), które z uwagi na częstą niekonsekwencję, polegającą na sprzecznych orzeczeniach lub zmianie stanowiska w czasie (np. w sprawie zastosowania art. 42 Kodeksu pracy w przypadku wypowiedzenia z art. 20 ust. 1 pkt 2 KN), nie rozwiewają obaw o słuszność decyzji osobom stosującym na co dzień prawo oświatowe. Obawy te są uzasadnione, ponieważ prawo oświatowe – z powodu różnorodności stosowanych porządków prawnych, objętości (do każdej z ustaw wydano dziesiątki rozporządzeń wykonawczych), a także bardzo częstych zmian przepisów – jest trudną dziedziną.

Publikacja poświęcona jest prawu administracyjnemu, a konkretnie aktom prawnym wydawanym przez dyrektora szkoły lub placówki oświatowej oraz niezbędnym mechanizmom towarzyszącym. W pierwszej kolejności ma służyć osobom, które na co dzień obawiają się o prawidłowość swoich rozstrzygnięć, czyli dyrektorom szkół i placówek oświatowych; w drugiej urzędnikom oświaty samorządowej i nadzoru pedagogicznego.

Każdy z omawianych aktów prawnych zilustrowany jest przykładem. Przygotowując niniejszą publikację, po raz kolejny przejrzałem dostępne wzory pism administracyjnych dedykowane

placówkom oświatowym. Ograniczają się one do podania formy decyzji i ewentualnie jej rozstrzygnięcia, natomiast miejsce na uzasadnienie pozostaje wykropkowane. Tak podane wzory nie są przydatne, ponieważ naruszenie formy decyzji rzadko skutkuje jej uchYLENIEM czy nieważnością, natomiast błędnie sformułowane motywy decyzji, czyli uzasadnienie – prawie zawsze. Z mojej wieloletniej praktyki w organach administracji oraz w postępowaniach sądowych i sądowno-administracyjnych wynika, że najwięcej kłopotów (nie tylko dyrektorom szkół, ale i urzędnikom) sprawia właśnie uzasadnienie decyzji oraz sprecyzowanie i uzasadnienie zarzutów w pismach odwoławczych. Zamiast wzorów podaję przykłady kompletnych aktów prawnych i pism procesowych, które nie obejmują wszystkich okoliczności, z jakimi dyrektorzy szkół mają do czynienia, jednak wskazują sposób myślenia przy ich redagowaniu. Pokazują najczęstsze przyczyny powstawania problemów w szkołach oraz błędy przy ich rozwiązywaniu. Podane w przykładach okoliczności nie są wydumane, przeciwnie – dotyczą szkolnej codzienności.

Ponieważ wiele tekstów jest napisanych hermetycznym językiem prawniczym, starałem się posługiwać językiem potocznym, a orzecznictwo sądowe ograniczyć do cytowania tez wyroków.

Głównym celem publikacji było opracowanie podręcznej pomocy dla dyrektorów szkół, urzędników samorządu i nadzoru pedagogicznego, która ułatwiłaby dochodzenie do rozstrzygnięć administracyjnych w konkretnych sprawach oświatowych.

Skupiłem się na praktycznych zagadnieniach, natomiast omówione kwestie teoretyczne mają służyć jedynie zrozumieniu sensu konkretnych działań. Wykaz przykładów ułatwia dotarcie do konkretnego przykładu i omówienia pisma, które jest przedmiotem zainteresowania czytelnika. Zastosowane skróty są przyjęte w piśmiennictwie prawniczym i orzecznictwie sądowym oraz sądowno-administracyjnym.

II. AKTY ADMINISTRACYJNE W OŚWIACIE

1. *Kierowanie szkołą a reprezentowanie szkoły przez dyrektora*

Zgodnie z art. 39 ust. 1 USO dyrektor szkoły „kieruje działalnością szkoły lub placówki i reprezentuje ją na zewnątrz”. Dyrektor szkoły przede wszystkim:

1. jest kierownikiem zakładu pracy i wykonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec zatrudnionych w szkole nauczycieli i pracowników administracji i obsługi;
2. sprawuje nadzór pedagogiczny;
3. jest pełnomocnikiem w umowach cywilnych zawieranych w imieniu organu prowadzącego w sprawach dotyczących szkoły;
4. jest kierownikiem jednostki budżetowej w rozumieniu ustawy o finansach publicznych;
5. jest organem administracji publicznej (także dyrektor szkoły niepublicznej) i wydaje akty administracyjne.

Sfery te są wyraźnie rozdzielone. Kierowanie szkołą dotyczy czynności organizacyjnych i władczych skierowanych do uczniów, pracowników i innych organów szkoły (są to najczęściej zarządzenia), natomiast reprezentowanie szkoły dotyczy występowania dyrektora wobec podmiotów zewnętrznych (np. organów administracji, sądów, osób fizycznych i prawnych)². W ramach działalności zewnętrznej dyrektor w imieniu szkoły dokonuje

² M. Pilich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, LEX Warszawa 2013, s. 554.

czynności prawnych, np. umów w sprawach cywilnych oraz aktów administracyjnych w sprawach z zakresu administracji publicznej.

W podanych wyżej przykładowych obowiązkach dyrektora punkty 1, 2 i 4 dotyczą zadań wykonywanych w ramach kompetencji kierowniczych, natomiast punkty 3 i 5 – zadań z zakresu reprezentacji.

2. Reprezentowanie szkoły w administracyjnych stosunkach prawnych

Szczególnym rodzajem reprezentowania szkoły na zewnątrz jest występowanie w jej imieniu w zakresie stosunków prawnych o charakterze administracyjnym. Tutaj KPA stawia dyrektora w roli profesjonalnego organu państwa, zobowiązanego do znajomości skomplikowanej procedury, podczas gdy wobec drugiej strony (częstokroć reprezentowanej przez zawodowego pełnomocnika) wymagania są niewspółmiernie mniejsze. Wystarczy powołać art. 128 zd. 1 i 2 KPA, który mówi: „Odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji”.

3. Administracyjne akty prawne dyrektora – decyzja i postanowienie

Aktami prawnymi wydawanymi przez dyrektora szkoły są postanowienie administracyjne oraz decyzja administracyjna. Wymagają one krótkiego zdefiniowania.

Postanowienie administracyjne stanowi indywidualne, władcze i jednostronne rozstrzygnięcie dotyczące konkretnego podmiotu podjęte przez organ administracji publicznej w sprawach dotyczących poszczególnych kwestii w toku konkretnego postępowania. Jest to akt administracyjny nierozstrzygający sprawy co do istoty (np. postanowienie o nadaniu decyzji o skreśleniu

z listy uczniów klauzuli natychmiastowej wykonalności jest rozstrzygnięciem władczym w stosunku do ucznia, wydanym jednostronnie przez dyrektora, nierozstrzygającym co do istoty, tj. samego skreślenia z listy uczniów).

Art. 114 KPA określa konieczne elementy postanowienia. Postanowienie powinno zawierać:

- oznaczenie organu administracji publicznej,
- oznaczenie strony lub stron,
- oznaczenie innych osób biorących udział w postępowaniu,
- powołanie podstawy prawnej,
- rozstrzygnięcie,
- pouczenie czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie,
- podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji.

Wymaganym elementem postanowienia jest także:

- uzasadnienie faktyczne,
- uzasadnienie prawne,

jeżeli służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego oraz gdy wydane zostało na skutek zażalenia na postanowienie.

Decyzja administracyjna jest aktem administracyjnym, czyli czynnością prawną organu administracyjnego władczą, jednostronną, polegającą na wykonaniu z możliwością zastosowania przymusu państwowego. Cechą charakterystyczną decyzji jest jej podwójna konkretność – adresata i sprawy, w jakiej została wydana (np. decyzja o skreśleniu z listy uczniów jest rozstrzygnięciem władczym w stosunku do ucznia, wydanym jednostronnie przez dyrektora, rozstrzygającym co do istoty, tj. skreślenia ucznia z listy uczniów).

Elementy składowe decyzji administracyjnej zawiera przepis art. 107 § 1 KPA. Są to:

- oznaczenie organu administracji publicznej,
- oznaczenie strony lub stron,
- powołanie podstawy prawnej,
- rozstrzygnięcie,
- uzasadnienie faktyczne,
- uzasadnienie prawne,
- pouczenie czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie,
- podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji.

Podział decyzji ze względu na jej elementy składowe zawiera przykład 8. – decyzja o skreśleniu z listy uczniów (s. 49), natomiast podział postanowienia prezentuje przykład 9. – postanowienie o nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (s. 53).

Decyzja i postanowienie, jako akty administracyjne, mają wiele wspólnych cech, ale też znacznie się różnią. Decyzja rozstrzyga o prawach i obowiązkach stron postępowania. Postanowienie, w odróżnieniu od decyzji, nie rozstrzyga sprawy co do istoty i nie odnosi się do praw i obowiązków stron w zakresie prawa materialnego.

Ponadto wydanie decyzji administracyjnej często kończy postępowanie i załatwia daną sprawę, postanowienie zaś rzadko jest rozstrzygnięciem kończącym sprawę w danej instancji.

Niektóre z wymienionych elementów struktury decyzji administracyjnej (postanowienia administracyjnego) wymagają krótkiego omówienia, chociażby ze względu na związane z nimi zagadnienia procesowe.

Data wydania decyzji nie oznacza, że decyzja zaczyna obowiązywać już od tego dnia, bo taka moc obowiązująca powstanie dopiero w dniu doręczenia decyzji. Data ta ma istotne znaczenie,

ponieważ określa dzień, według którego ocenia się stan faktyczny i prawny jako podstawę rozstrzygnięcia sprawy.

Uzasadnienie zawartego w decyzji rozstrzygnięcia składa się z dwóch części:

1. uzasadnienia faktycznego,
2. uzasadnienia prawnego.

Sporządzenie uzasadnienia decyzji to niestety rzadka umiejętność, nie tylko wśród dyrektorów, ale i innych organów administracji. Składający odwołanie od decyzji lub skargę do WSA w zasadzie zawsze może spodziewać się braku lub błędnego uzasadnienia decyzji. Świadczy to o niezrozumieniu, jak ważne jest uzasadnienie decyzji. A czegoś przeciwnego należałoby oczekiwać od organów administracyjnych wyższego stopnia, tj. organu prowadzącego i nadzoru pedagogicznego. Oczywiście nie musi to dla każdego urzędnika oznaczać konieczności zagłębiania się w lekturze prawniczej, ale jedynie kontrolę pism przez wyspecjalizowanego pracownika, np. radcę prawnego, przed skierowaniem ich do obrotu prawnego.

Uzasadnienie faktyczne ma wykazać, jakie okoliczności sprawy zostały udowodnione, a jakie odrzucone ze względu na brak dowodów. Ta część uzasadnienia winna być podsumowaniem postępowania wyjaśniającego (inaczej dowodowego). Uzasadnienie faktyczne ma zawierać informacje o tym, co się wydarzyło i na podstawie jakich dowodów to ustalono, np. kradzież ustalona na podstawie nagrania z monitoringu, brak możliwości wcześniejszego podjęcia przez dziecko nauki w szkole na podstawie orzeczenia poradni psychologiczno-pedagogicznej.

Uzasadnienie prawne to wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, czyli objaśnienie wykładni zastosowanych przepisów prawa, znaczenia poszczególnych słów i terminów w nich zawartych.

Nieprawidłowe jest podanie, jako uzasadnienia prawnego, jedynie podstawy prawnej rozstrzygnięcia (np. „wobec powyższego na podstawie przepisu art. 16 ust. 8 USO orzeczono jak w sentencji decyzji”). Przepisy KPA zezwalają w niektórych przypadkach na pominięcie uzasadnienia w decyzji pierwszej instancji. W decyzji w sprawie skreślenia z listy uczniów oraz w akcie odmowy nadania stopnia awansu uzasadnienie jest konieczne (np. „Uczeń w dniu 3.06.2015 r. o godz. 12.10 w szatni męskiej szkoły pił piwo, co spełnia przesłanki § 34 ust. 1 lit. h. Statutu: „Na podstawie uchwały Rady Pedagogicznej, po zasięgnięciu opinii Samorządu Uczniowskiego, dyrektor, w formie decyzji administracyjnej, może skreślić ucznia z listy uczniów, gdy ten używa lub rozprowadza na terenie szkoły środki odurzające lub alkohol”).

Pouczenie o środkach zaskarżenia spełnia dwojaką rolę, bo nie tylko wymienia prawne środki weryfikacji decyzji, lecz również informuje o tym, czy jest to decyzja nieostateczna, czy ostateczna w toku instancji administracyjnych. Od decyzji nieostatecznej służy odwołanie do organu wyższego stopnia. W stosunku do decyzji dyrektora organami wyższego stopnia są, co do zasady, kurator oświaty w sprawach pedagogicznych oraz organ prowadzący w pozostałych sprawach. Wyjątek stanowi zawieszenie nauczyciela w postępowaniu dyscyplinarnym, od którego przysługuje odwołanie do komisji dyscyplinarnej przy wojewodzie.

Decyzja jest ostateczna w dwóch przypadkach:

1. jeżeli została wydana po rozpatrzeniu odwołania przez organ drugiej instancji, ale wtedy służy skarga do WSA na niezgodność tej decyzji z prawem,
2. gdy w pierwszej (i jedynej) instancji wyda ją naczelny lub centralny organ administracji państwowej (od takiej decyzji można złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie tej samej sprawy przez ten sam organ, z zastosowaniem przepisów o odwołaniu).

W postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada dwuinstancyjności, zatem strona niezadowolona z decyzji powinna wnieść odwołanie z zachowaniem przewidywanego w art. 129 § 2 KPA 14-dniowego terminu.

Odwołanie wnoszone jest zawsze za pośrednictwem tego organu, który wydał decyzję w pierwszej instancji, ponieważ organ ten ma uprawnienia dotyczące jego rozpatrzenia oraz obowiązki wobec organu odwoławczego.

Organ ten, jeżeli uwzględni w całości żądania odwołania, może wydać decyzję, którą zmieni lub uchyli decyzję zaskarżoną. Jest to tzw. prawo samokontroli. Organ, który nie skorzysta z prawa samokontroli, ma obowiązek przesłania do organu odwoławczego akt sprawy wraz z odwołaniem w terminie 7 dni od jego otrzymania. W praktyce do akt organ pierwszej instancji dołącza swoje stanowisko odnośnie zarzutów odwołania. Zdarza się jednak tak, że stanowisko to wzbogaca uzasadnienie decyzji lub powołuje nowe okoliczności i dowody, co jest nieprawidłowe – KPA nie zna instytucji uzupełnienia uzasadnienia decyzji.

Jeżeli mimo prawidłowego pouczenia strona nie zachowa 14-dniowego terminu wniesienia odwołania, organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia uchybienie terminu wniesienia odwołania.

Decyzja nieostateczna nie podlega wykonaniu w czasie biegu terminu do wniesienia odwołania, a wniesienie odwołania wstrzymuje wykonanie decyzji pierwszej instancji; do zakończenia sprawy w drugiej instancji jest nieprawomocna, chyba że decyzja posiada rygor natychmiastowej wykonalności wydany w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie do organu drugiej instancji.

Przyczyną zakwestionowania wielu decyzji jest pominięcie w chwili rozpoczęcia postępowania administracyjnego przepisu art. art. 61 § 4 KPA o brzmieniu: „O wszczęciu postępowania

nia z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie” oraz art. 10 § 1 KPA, który stanowi: „Organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań”.

Oznacza to konieczność zawiadomienia stron po wszczęciu postępowania i przed jego zakończeniem, tzn. wydaniem decyzji administracyjnej.

4. Terminy w postępowaniu administracyjnym

Obliczanie terminu w praktyce sprawia wiele trudności. Poniżej podaję, jak należy rozumieć przepisy art. 57 KPA dotyczące obliczania terminów.

„§ 1. Jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu” – jeżeli pismo otrzymano w poniedziałek, to trzydniowy termin upływa o godz. 24. w czwartek.

„§ 2. Terminy określone w tygodniach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim tygodniu, który nazwą odpowiada początkowemu dniowi terminu” – termin dwutygodniowy rozpoczęty w piątek upływa za dwa tygodnie w piątek.

„§ 3. Terminy określone w miesiącach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim miesiącu, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca” – termin miesięczny rozpoczęty 31 stycznia 2016 r. upływa 29 lutego 2016 r.

„§ 4. Jeżeli koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się najbliższy następny dzień powszedni” – jeżeli upływ terminu przypada na 6 stycznia, to upływa on 7 stycznia.

Kwestię sobót uregulowała uchwała NSA z 15 czerwca 2011 r., I OPS 1/11, podjęta na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnie z którą: „Sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a.”.

Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne i kończy je wydanie przez organ drugiej instancji (w przypadku skreślenia z listy uczniów jest to kurator oświaty) decyzji, która:

- utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję, albo
- uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy, bądź uchylając tę decyzję, umarza postępowanie, albo
- umarza postępowanie odwoławcze, albo
- uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Decyzja organu odwoławczego drugiej instancji jest decyzją ostateczną i kończy sprawę w zwykłym trybie postępowania. Decyzja ta może być jednak kwestionowana przez jeden z nadzwyczajnych trybów postępowania (wznowienie postępowania administracyjnego, nieważność decyzji administracyjnej, wygaśnięcie decyzji). Ponadto może być zaskarżona do WSA z powodu jej niezgodności z prawem. Z kolei na orzeczenie WSA przysługuje skarga kasacyjna do NSA.

W praktyce zatem decyzja administracyjna, mimo obowiązującej w KPA zasadzie dwuinstancyjności, może zostać rozpatrzona czterokrotnie.

Poza aktami administracyjnymi w ramach reprezentacji, dyrektor w sprawach administracyjnych sporządza także wnioski, odwołania, skargi na podstawie KPA oraz skargi do sądów administracyjnych. Nie muszą mieć one bezpośredniego związku z oświatą.

III. DECYZJE ADMINISTRACYJNE DYREKTORA SZKOŁY

Przede wszystkim decyzję administracyjną oprzeć można wyłącznie na przepisie prawa o charakterze powszechnie obowiązującym. Należy przez to rozumieć jedynie przepis prawa zawarty w ustawie, rozporządzeniu lub w akcie prawa miejscowego (art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³). Przepis prawa powinien wyraźnie wskazywać na tę formę aktu administracyjnego, np. art. 39 ust. 2 USO brzmi: „Dyrektor szkoły lub placówki może, w drodze decyzji, skreślić ucznia z listy uczniów w przypadkach określonych w statucie szkoły lub placówki. Skreślenie następuje na podstawie uchwały rady pedagogicznej, po zasięgnięciu opinii samorządu uczniowskiego”.

Z kolei art. 20 *z.c.* ust. 9 *z.d.* 2 USO w brzmieniu: „Na rozstrzygnięcie dyrektora danego publicznego przedszkola, publicznej szkoły lub publicznej placówki służy skarga do sądu administracyjnego” nie może stanowić podstawy decyzji administracyjnej, mimo prawa zaskarżenia do sądu administracyjnego. Mamy tu do czynienia wyłącznie z „rozstrzygnięciem dyrektora”, a nie „decyzją administracyjną” dyrektora.

Sporo zamieszania wprowadzają zwolennicy (często są to firmy szkoleniowe) podziału na „decyzje zewnętrzne” i „decyzje wewnętrzne” dyrektora. Te pierwsze mają dotyczyć funkcji reprezentacyjnej, a drugie kierowniczej dyrektora. Należy się sta-

³ „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia”.

nowczo opowiedzieć przeciwko takiej praktyce, która wynika z potocznego rozumienia słowa „decyzja”, ponieważ wprowadza ona nieporozumienia, podobnie jak dwuznaczne „mianowanie”. Aktami wewnętrznymi dyrektora są zarządzenia, a w mniej ważnych sprawach komunikaty, ogłoszenia itp. Wynika to z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908), które w dziale VI do aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym zalicza jedynie uchwały i zarządzenia, co znajduje potwierdzenie w praktyce praworządnie działających szkół. Tam rada pedagogiczna czy rada rodziców, jako organy kolegialne, podejmują uchwały, a dyrektor, jako organ jednoosobowy, wydaje zarządzenia. Warto podkreślić, że w oświacie obowiązuje zasada jednoosobowego kierownictwa i jakże częste „dyrekcje” czy „zespoły kierownicze” nie mają w niej racji bytu.

Dyrektor szkoły wydaje zaledwie kilka decyzji administracyjnych, a wśród nich proste i niewymagające szczególnie skomplikowanego postępowania dowodowego. Wydanie niektórych decyzji nastręcza wiele trudności i często są one uchylane ze względu na skomplikowane dochodzenie do ich wydania. W związku z tym omówione zostaną jedynie decyzje skomplikowane proceduralnie, natomiast decyzje proste ograniczone zostaną do wzoru.

Ze względu na podstawę prawną decyzje dyrektora szkoły dzielimy na:

1. wydawane na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty:
 - a. art. 16 ust. 2 – wcześniejsze przyjęcie dziecka do szkoły podstawowej,
 - b. art. 16 ust. 8 – odroczenie obowiązku szkolnego dziecka zamieszkującego w obwodzie tej szkoły,
 - c. art. 39 ust. 2 – skreślenie ucznia z listy uczniów,
 - d. art. 66 ust. 1 – odmowa udzielenia zezwolenia uczniowi na indywidualny program lub tok nauki;

2. wydawane na podstawie ustawy Karta Nauczyciela:
 - e. art. 9b ust. 4 pkt 1 lub art. 9b ust. 4 w związku z art. 9a ust. 3 I – akt nadania stopnia nauczyciela kontraktowego,
 - f. art. 9b ust. 6 – odmowa nadania stopnia nauczyciela kontraktowego;
3. wydawane na podstawie art. 85t ust. 1 – zawieszenie w pełnieniu obowiązków nauczyciela;
4. wydawane na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji.

IV. DECYZJA W SPRAWIE WCZEŚNIEJSZEGO PRZYJĘCIA DZIECKA DO SZKOŁY

Mimo że zdarza się, iż wcześniejszego przyjęcia dziecka do szkoły podstawowej dokonuje dyrektor w formie zarządzenia, przepis art. 16 ust. 2 USO nie pozostawia w tym względzie wątpliwości: „Decyzję o wcześniejszym przyjęciu dziecka do szkoły podstawowej podejmuje dyrektor szkoły na podstawie opinii publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej albo niepublicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej (...)”. W aktualnym stanie prawnym brakuje natomiast podstawy prawnej do wydania decyzji w sprawie odroczenia obowiązku szkolnego.

Przykład 1. *Decyzja w sprawie wcześniejszego przyjęcia dziecka do szkoły podstawowej*

Pisz, 15.06.2016 r.

(pieczęćka podłużna szkoły)

Decyzja nr 12/2016

Dyrektora Szkoły Podstawowej w Pieszku

z dnia 15.06.2016 r.

w sprawie wcześniejszego przyjęcia do szkoły podstawowej

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.; dalej

„USO”) oraz art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.; dalej: KPA) po rozpatrzeniu wniosku Państwa Janiny i Jana Majów z 30.05.2016 r. oraz po zasięgnięciu opinii Publicznej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Pisz

p o s t a n a w i a m

zezwolić na wcześniejsze przyjęcie do szkoły podstawowej Jackowi Majowi, ur. 15.03.2010 r., zamieszkałemu przy ul. Krętej 2 w Pisz.

Pouczenie

Od niniejszej decyzji służy stronom odwołanie do Warmińskiego Kuratora Oświaty, za moim pośrednictwem, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Maria Nowak
Dyrektor Szkoły Podstawowej w Pisz

Otrzymują:

1. Janina i Jan Majowie,
2. a/a

Ponieważ powyższa decyzja uwzględnia w całości wnioski rodziców na podstawie art. 107 § 4 KPA, odstąpiono od uzasadnienia decyzji. Odstąpienie od uzasadnienia decyzji ma w tych przypadkach charakter fakultatywny, co oznacza, że uzasadnienie może być składową decyzji, ale nie musi.

Przykład 2. Decyzja w sprawie odmowy wcześniejszego przyjęcia dziecka do szkoły podstawowej

Pisz, 15.06.2016 r.

(pieczętka podłużna szkoły)

**Decyzja nr 12/2016
Dyrektora Szkoły Podstawowej w Pisz
z dnia 15.06.2016 r.
w sprawie wcześniejszego przyjęcia do szkoły podstawowej**

Na podstawie art. 16 ust. 8 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.; dalej „USO”) oraz art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.; dalej: „KPA”) po rozpatrzeniu wniosku Państwa Janiny i Jana Majów z 30.05.2016 r. oraz po zasięgnięciu w dniu 6.06.2016r. opinii Publicznej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Pisz.

p o s t a n a w i a m

odmówić zezwolenia na wcześniejsze przyjęcie do szkoły podstawowej Jackowi Majowi ur. 15.03.2010 r., zamieszkałemu przy ul. Krętej 2 w Pisz.

Uzasadnienie

Opinia z dnia 6.06.2016 r. Publicznej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Pisz w sprawie wcześniejszego przyjęcia do szkoły podstawowej Jacka Maja ur. 15.03.2010 r. jest negatywna ze względu na brak dojrzałości szkolnej dziecka.

Z przepisu art. 16 ust. 1 USO w brzmieniu: „Na wniosek rodziców naukę w szkole podstawowej może także rozpocząć dziecko, które w danym roku kalendarzowym kończy 5 lat, jeżeli wykazu-

je psychofizyczną dojrzałość do podjęcia nauki szkolnej” wpływają dwa wnioski:

1. wcześniejszą naukę w szkole może rozpocząć dziecko posiadające dojrzałość szkolną,
2. określenie „może” wskazuje na uznaniowy⁴ charakter decyzji.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji decyzji.

Pouczenie

Od niniejszej decyzji służy stronom odwołanie do Warmińskiego Kuratora Oświaty, za moim pośrednictwem, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Maria Nowak
Dyrektor Szkoły Podstawowej w Pisz

Otrzymują:

1. Janina i Jan Majowie,
2. a/a

Odroczenie spełniania obowiązku szkolnego nie wymaga formy decyzji administracyjnej, w tej sprawie właściwe jest zarządzenie dyrektora szkoły.

⁴ Decyzji uznaniowej nie należy mylić z tzw. „swobodnym uznaniem”. Decyzja odmowna tego typu musi być szczególnie starannie uzasadniona zarówno pod względem faktycznym, jak i prawnym. „Ze względu na możliwy do podniesienia zarzut niewłaściwego korzystania z uznania administracyjnego, obowiązki w zakresie uzasadnienia decyzji są większe wobec organu orzekającego w ramach uznania administracyjnego aniżeli w przypadku orzekania w ramach ustawowego związania” (wyrok WSA w Warszawie z 24.11.2005, III SA/Wa 2293/05, niepubl.). „Wadliwe uzasadnienie decyzji uznaniowej nie pozwala na stwierdzenie, czy przy jej wydaniu organ nie dopuścił się dowolności oraz zaniechania przy dokładnym wyjaśnieniu stanu faktycznego sprawy. Z tych względów wady uzasadnienia decyzji uznaniowych należy uznać za naruszenia przepisów prawa procesowego, które mają istotny wpływ na wynik sprawy” (wyrok WSA w Warszawie z 23.09.2009, VIII SA/Wa, 209/09, niepubl.).

V. DECYZJA W SPRAWIE SPEŁNIANIA OBOWIĄZKU SZKOLNEGO POZA SZKOŁĄ

Przykład 3. *Decyzja w sprawie spełniania obowiązku szkolnego poza szkołą*

Pisz, 15.06.2016 r.

(pieczęćka podłużna szkoły)

Decyzja nr 12/2016
Dyrektora Szkoły Podstawowej w Piesz
z dnia 15.06.2016 r.
w sprawie spełniania obowiązku szkolnego poza szkołą

Na podstawie art. 16 ust. 8 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.; dalej „USO”) oraz art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.; dalej: „KPA”) po rozpatrzeniu wniosku Państwa Janiny i Jana Majów z 30.05.2016 r.

p o s t a n a w i a m

zezwolić na spełnianie w roku szkolnym 2016/2017 przez Jacka Maja, ur. 15.03.2010 r., zamieszkałego przy ul. Krętej 2 w Piesz, obowiązku szkolnego poza szkołą.

Uzasadnienie

W dniu 30.05.2016 r. Państwo Janina i Jan Majowie złożyli wnioski o wydanie zezwolenia na spełnianie obowiązku szkolnego poza szkołą przez ich syna Jacka Maja.

Wniosek został złożony w terminie, tj. do dnia 31.05.2016 r. oraz zawierał wymagane załączniki:

1. opinię Publicznej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Piszcu z dnia 15.05.2016 r.,
2. oświadczenie rodziców o zapewnieniu dziecku warunków umożliwiających realizację podstawy programowej obowiązującej na danym etapie kształcenia,
3. zobowiązanie rodziców do przystępowania w każdym roku szkolnym przez dziecko spełniające obowiązek szkolny lub obowiązek nauki do rocznych egzaminów klasyfikacyjnych.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji decyzji.

Pouczenie

Od niniejszej decyzji służy stronom odwołanie do Warmińskiego Kuratora Oświaty, za moim pośrednictwem, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Maria Nowak

Dyrektor Szkoły Podstawowej w Piszcu

Otrzymują:

1. Janina i Jan Majowie,
2. a/a

Przykład 4. Decyzja w sprawie odmowy spełniania obowiązku szkolnego poza szkołą

Pisz, 15.06.2016 r.

(pieczętka podłużna szkoły)

**Decyzja nr 12/2016
Dyrektora Szkoły Podstawowej w Pisz
z dnia 15.06.2016 r.
w sprawie spełniania obowiązku szkolnego poza szkołą**

Na podstawie art. 16 ust. 8 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.; dalej „USO”) oraz art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.; dalej: KPA”) po rozpatrzeniu wniosku Państwa Janiny i Jana Majów z 30.05.2016 r.

p o s t a n a w i a m

odmówić zezwolenia na spełnianie w roku szkolnym 2016/2017 przez Jacka Maja ur. 15.03.2010 r., zamieszkałego przy ul. Krętej 2 w Pisz, obowiązku szkolnego poza szkołą.

Uzasadnienie

W dniu 30.05.2016 r. Państwo Janina i Jan Majowie złożyli wniosek o wydanie zezwolenia na spełnianie obowiązku szkolnego poza szkołą przez ich syna Jacka Maja.

Wniosek został złożony w terminie, tj. do dnia 31.05.2016 r., oraz zawierał wymagane załączniki:

1. opinię Publicznej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Pisz z dnia 15.05.2016 r.,

2. oświadczenie rodziców o zapewnieniu dziecku warunków umożliwiających realizację podstawy programowej obowiązującej na danym etapie kształcenia,
3. zobowiązanie rodziców do przystępowania w każdym roku szkolnym przez dziecko spełniające obowiązek szkolny lub obowiązek nauki do rocznych egzaminów klasyfikacyjnych.

Jednocześnie opinia Publicznej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Piszcu z dnia 15.05.2016 r., wydana w przedmiocie możliwości spełniania obowiązku szkolnego poza szkołą przez Jacka Maja, okazała się negatywna.

Z przepisu art. 16 ust. 8 USO w brzmieniu: „Na wniosek rodziców dyrektor odpowiednio publicznego lub niepublicznego przedszkola, szkoły podstawowej, gimnazjum i szkoły ponadgimnazjalnej, do której dziecko zostało przyjęte, może zezwolić, w drodze decyzji, na spełnianie przez dziecko odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 3, poza przedszkolem, oddziałem przedszkolnym lub inną formą wychowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą” wpływają dwa wnioski:

1. wcześniejszą naukę w szkole może rozpocząć dziecko posiadające dojrzałość szkolną,
 2. określenie „może” wskazuje na uznaniowy⁵ charakter decyzji.
- W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji decyzji.

⁵ Decyzji uznaniowej nie należy mylić z tzw. „swobodnym uznaniem”. Decyzja odmowna musi być szczególnie starannie uzasadniona zarówno pod względem faktycznym jak i prawnym. „Ze względu na możliwy do podniesienia zarzut niewłaściwego korzystania z uznania administracyjnego, obowiązki w zakresie uzasadnienia decyzji są większe wobec organu orzekającego w ramach uznania administracyjnego aniżeli w przypadku orzekania w ramach ustawowego związania” (wyrok WSA w Warszawie z 24.11. 2005 r., III SA/Wa 2293/05, niepubl.). „Wadliwe uzasadnienie decyzji uznaniowej nie pozwala na stwierdzenie, czy przy jej wydaniu organ nie dopuścił się dowolności oraz zaniechania przy dokładnym wyjaśnieniu stanu faktycznego sprawy. Z tych względów wady uzasadnienia decyzji uznaniowych należy uznać za naruszenia przepisów prawa procesowego, które mają istotny wpływ na wynik sprawy” (wyrok WSA w Warszawie z 23.09.2009 r., VIII SA/Wa, 209/09, niepubl.).

Pouczenie

Od niniejszej decyzji służy stronom odwołanie do Warmińskiego Kuratora Oświaty, za moim pośrednictwem, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Otrzymują:

1. Janina i Jan Majowie,
2. a/a

VI. DECYZJA W SPRAWIE SKREŚLENIA Z LISTY UCZNIÓW

Skreślenie z listy uczniów z racji swojej wagi, skomplikowanego postępowania oraz bezpośredniego stosowania przepisów KPA bez wskazówek w ustawie (jak np. w przypadku decyzji w sprawie awansu zawodowego nauczyciela) sprawia dyrektorom szkół wiele trudności i z tego powodu czasem rezygnują z zastosowania tej najdotkliwszej sankcji, obawiając się skomplikowanej procedury. Moim zdaniem, decyzja ta wymaga wyjątkowego potraktowania i szczegółowego omówienia.

Podstawę prawną skreślenia z listy uczniów stanowi przepis art. 39 ust 2 USO w brzmieniu: „Dyrektor szkoły lub placówki może, w drodze decyzji, skreślić ucznia z listy uczniów w przypadkach określonych w statucie szkoły lub placówki. Skreślenie następuje na podstawie uchwały rady pedagogicznej, po zasięgnięciu opinii samorządu uczniowskiego”.

1. Podstawowe błędy

Decyzje o skreśleniu z listy uczniów są uchylane, czy to przez organy nadzoru pedagogicznego, czy też przez wojewódzkie sądy administracyjne, najczęściej z następujących przyczyn:

- brak w statucie szkoły przepisu, który obejmowałby stan faktyczny (czyn) będący przyczyną skreślenia z listy uczniów;
- niewłaściwie podjęta uchwała rady pedagogicznej, np. brak wskazania liczby głosów za do głosów przeciw (art. 43 ust. 1

- USO), brak stwierdzenia lub brak quorum, brak treści uchwały w protokole rady pedagogicznej;
- brak opinii samorządu uczniowskiego, niewłaściwie podjęta opinia samorządu uczniowskiego (niezgodnie z regulaminem samorządu, np. przez niewłaściwy organ lub niemożliwość ustalenia na podstawie regulaminu samorządu organu uprawnionego do podjęcia uchwały);
 - nieuprzedniość opinii i uchwały;
 - niekonkretne zeznania, np. „uczeń zachował się niegrzecznie wobec wychowawcy”, zamiast „w dniu 12.10.2015 r. uczeń w obecności klasy powiedział do wychowawcy „możesz mi skoczyć”;
 - niezapewnienie uczniowi lub jego pełnomocnikowi uczestniczenia w czynnościach dowodowych (np. przesłuchaniach świadków);
 - brak uzasadnienia decyzji w rozumieniu przepisu art. 107 ust. 3 KPA;
 - uniemożliwienie stronie zapoznania się z materiałem dowodowym przed wydaniem decyzji (art. 10 § 1 KPA);
 - reprezentowanie pełnoletniej strony przez rodziców bez pełnomocnictwa;
 - brak powiadomienia strony o wszczęciu postępowania.

2. Procedura dochodzenia do wydania decyzji

Największe zagrożenie dla prawidłowości decyzji stanowi pośpiech, który niekiedy na wstępie niweczy całe postępowanie, np. z powodu pominięcia zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania lub nierzetelnego przeprowadzenia postępowania dowodowego. Na wydanie decyzji od dnia wszczęcia postępowania dyrektor ma 30 dni (może je także przedłużyć), dlatego postępowanie dowodowe winno być przeprowadzone starannie,

a decyzja należyte uzasadniona. Prawidłowo kolejność czynności winna przedstawiać się tak:

1. wstępne ustalenia faktyczne (stwierdzenie co się zdarzyło),
2. podjęcie przez radę pedagogiczną uchwały o skreśleniu z listy uczniów (uchwała ma charakter stanowiska), która jest dla dyrektora wiążąca co do obowiązku wszczęcia postępowania, natomiast nie co do samego skreślenia, odzwierciedlenie w protokole posiedzenia rady dyskusji poprzedzającej uchwałę,
3. zasięgnięcie opinii samorządu uczniowskiego,
4. podjęcie przez dyrektora wszczęcia w sprawie postępowania z urzędu, zawiadomienie strony o wszczęciu postępowania i prawa do uczestniczenia w przeprowadzaniu dowodów,
5. przeprowadzenie postępowania dowodowego – ustalenia faktyczne (wyjaśnienia ucznia, przesłuchania świadków, dokumenty itp.),
6. zawiadomienie strony o możliwości zapoznania się z dokumentacją przed zakończeniem postępowania,
7. wydanie decyzji (także negatywnej w stosunku do stanowiska rady pedagogicznej).

Rada pedagogiczna nie jest stroną postępowania i nie posiada legitymacji do odwołania się od decyzji dyrektora w sprawie (nie) skreślenia lub nieskreślenia z listy uczniów.

3. Przyczyny skreślenia

Zdarzają się statuty szkół, które nie zawierają zapisów o przypadkach skreślenia z listy uczniów. Skreślenie z listy wyłącznie na podstawie samego przepisu art. 39 ust. 2 USO jest niemożliwe, zatem statuty tych szkół są niezgodne z prawem i uniemożliwiają dyrektorowi zastosowanie wobec uczniów najdotkliwszej kary. Braki w tym zakresie wymagają natychmiastowego uzupeł-

nienia. Tworząc katalog okoliczności umożliwiających skreślenie z listy uczniów, należy w pierwszej kolejności brać pod uwagę funkcję wychowawczą szkoły i pamiętać, że skreślenie z listy uczniów to informacja dla całej społeczności szkolnej o tym, czego szkoła nie toleruje.

Poniżej podaję przyczyny, które dla dobra szkoły wymagają, moim zdaniem, usunięcia ucznia z jej społeczności. Należy wziąć pod uwagę okoliczności, których nie sposób pominąć, a mianowicie stosunek ucznia oraz jego rodziców do zaistniałego zdarzenia, co bez względu na dokonane naruszenie statutu pomoże w podjęciu dobrej decyzji.

Przyczynami skreślenia z listy uczniów (konieczny zapis w statucie) mogą być:

- stwarzanie sytuacji zagrażających bezpieczeństwu oraz zdrowiu uczniów i pracowników szkoły,
- dystrybucja narkotyków i środków psychotropowych oraz ich posiadanie,
- używanie alkoholu i środków odurzających oraz bycie pod ich wpływem na terenie szkoły i w jej obrębie,
- naruszenie godności i nietykalności osobistej innych osób, w tym również pracowników szkoły,
- notoryczne opuszczanie bez usprawiedliwienia zajęć edukacyjnych,
- dopuszczenie się kradzieży,
- umyślne zniszczenie mienia szkoły,
- fałszowanie dokumentów,
- porzucenie szkoły i niezgłaszanie się rodziców dziecka na wezwania wychowawcy klasy,
- prawomocny wyrok sądowy stwierdzający przestępstwo,
- naruszenie dobrego imienia szkoły.

Przykład 6. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania z urzędu

Pisz, 18.01.2016 r.

(pieczętka podłużna szkoły)

Jan Maj
ul. Nowa 2
33-333 Pisz

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania z urzędu

Dyrektor Technikum Mechanicznego w Piszku na podstawie art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm., dalej: „KPA”) zawiadamia, że w dniu 19.01.2016 r. wszczął z urzędu w stosunku do Jana Maja postępowanie w sprawie wydania decyzji administracyjnej o skreślenie z listy uczniów w trybie art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm., dalej: „USO”).

Powodem wszczęcia postępowania jest zniszczenie mienia szkoły, którego dopuścił się uczeń w dniu 12.01.2016 r.

Pouczenie

W oparciu o przepisy art. 10 § 1 oraz art. 73 i art. 79 § 2 KPA w każdym stadium postępowania strona ma prawo czynnego udziału, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, przeglądania akt sprawy, jak również brania udziału w przeprowadzeniu dowodu.

Strona na podstawie art. 32 KPA ma prawo ustanowienia pełnomocnika, którym, zgodnie z art. 33 § 1 KPA, może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych.

Piotr Nowak
Dyrektor Technikum Mechanicznego w Piszku

Otrzymują:

1. uczeń,
2. a/a

Przykład 7. Zawiadomienie o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji

Pisz, 18.01.2016 r.

(pieczętka podłużna szkoły)

Jan Maj
ul. Nowa 2
33-333 Pisz

Zawiadomienie

Zgodnie z art. 10 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2013r. poz. 267, dalej: „KPA”) zawiadamiam, że został zebrany materiał dowodowy niezbędny do wydania decyzji w sprawie wydania decyzji administracyjnej o skreśleniu z listy uczniów.

W myśl art. 10 § 1 KPA strony postępowania administracyjnego mają prawo czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji mają możliwość wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

W związku z powyższym informuję, że z zebrany materiał dotyczący ww. sprawy można zapoznać się oraz wnieść ewentualne uwagi i wnioski w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego zawiadomienia w sekretariacie szkoły od poniedziałku do piątku, w godz. 8-15.

Piotr Nowak

Dyrektor Technikum Mechanicznego w Pisz

Otrzymują:

1. uczeń,
2. a/a

Pisz, 15.02.2016 r.

(pieczętka podłużna szkoły)

forma aktu prawnego

Decyzja nr 1/2016

oznaczenie organu

Dyrektor Technikum Mechanicznego w Pisz

data wydania

z dnia 15.02.2016 r.

przedmiot decyzji

w sprawie skreślenia z listy uczniów

powołanie podstawy prawnej

Na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.; dalej: „USO”) w zw. § 39 ust. 1 pkt 4 i 6 oraz ust. 3 Statutu Technikum Mechanicznego w Pisz (dalej: „statut”) oraz art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.; dalej: „KPA”)

p o s t a n a w i a m

rozstrzygnięcie

skreślić z listy uczniów Technikum Mechanicznego w Parczewie

oznaczenie strony

ucznia klasy 3a, zawód: technik mechatronik, Jana Maja

Uzasadnienie

uzasadnienie faktyczne

Uczeń Jan Maj w dniu 12.01.2016 r. o godz. 12.10 dopuścił się zniszczenia mienia szkoły poprzez wyłamanie zawiasów i zamków w dwojgu drzwiach oraz uszkodzenie ich futryn w pomieszczeniu toalety męskiej na pierwszym piętrze budynku szkoły. Zniszczeń tych dokonał, kopiąc w drzwi.

Stan faktyczny ustalono na podstawie nagrania z monitoringu, zeznań świadków: ucznia Jana Stachowiaka i woźnego Jana Kaczmarka, którzy byli bezpośrednimi świadkami zdarzenia. Strona uczestniczyła w ich przesłuchaniu. Ponieważ ich zeznania były zgodne oraz znalazły potwierdzenie w przebiegu zdarzenia zarejestrowanego na płycie CD z monitoringu, organ w całości dał im wiarę. Nie dał wiary natomiast zeznaniom obwinionego Jana Maja, który konsekwentnie przez cały okres postępowania dowodowego zaprzeczał, jakoby dokonał zniszczeń, a swoją sprzeczność z zeznaniami świadków tłumaczył ich niechęcią do niego. Po przedstawieniu mu nagrania z monitoringu, nadal zaprzeczał twierdząc, że osoba nań uwidoczniiona to nie on – mimo iż nagranie nie pozostawiało wątpliwości co do jego udziału w zdarzeniu. Zniszczeń tych dokonał umyślnie.

Jan Maj nie okazał skruchy, przeciwnie – zaczął zachowywać się ostentacyjnie arogancko. Podczas najdłuższej przerwy w dniu 3.02.2016 r., odpowiadając na pytanie kolegów z klasy o to, czy nie obawia się ze strony dyrektora szkoły konsekwencji swojego zachowania, wyraził się: „on mi może skoczyć”. Ustalenia tego dokonano na podstawie zeznania wychowawczynie klasy 3a Marii Piątek, która była bezpośrednim świadkiem tej wypowiedzi. Jan Maj był świadkiem przesłuchania.

uzasadnienie prawne

Powyższe zachowanie spełnia przesłanki przepisu § 39 ust. 1 pkt 4 i 6 statutu, który stanowi: „Na podstawie uchwały Rady Ped-

gologicznej po zasięgnięciu opinii Samorządu Uczniowskiego dyrektor, w formie decyzji administracyjnej, może skreślić ucznia z listy uczniów, gdy ten: (...) umyślnie zniszczył mienie szkoły”, ponieważ Jan Maj umyślnie zniszczył mienie szkoły, tj. dwoje drzwi toalety z okuciami.

W związku z powyższym Rada Pedagogiczna na nadzwyczajnym posiedzeniu w dniu 15.01.2016 r. podjęła uchwałę o skreśleniu Jana Maja z listy uczniów. W dniu 20.01.2016 r. Samorząd Uczniowski wyraził pozytywną opinię w przedmiotowej sprawie, podejmując „Uchwałę nr 1/2016 w sprawie opinii o skreśleniu Jana Maja z listy uczniów”.

Podstawę skreślenia z listy uczniów stanowi przepis art. 39 ust. 2 USO w brzmieniu: „Dyrektor szkoły lub placówki może, w drodze decyzji, skreślić ucznia z listy uczniów w przypadkach określonych w statucie szkoły lub placówki. Skreślenie następuje na podstawie uchwały rady pedagogicznej, po zasięgnięciu opinii samorządu uczniowskiego”. Ustalony stan faktyczny wskazuje, że zachowanie Jana Maja spełnia przesłanki ww. przepisu, wobec tego orzeczono jak w sekwencji decyzji.

Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności

Nadto na podstawie § 39 ust. 3 statutu (w brzmieniu: „W uzasadnionych przypadkach dyrektor może nadać decyzji rygor natychmiastowej wykonalności”) w zw. z art. 108 § 1 KPA (o treści: „Decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia”), mając na uwadze ważny interes społeczny, tj. względy wychowawcze, które wymagają, aby wskazać uczniom, że szkoła nie toleruje zachowań chuligańskich i walczy z nimi

z najwyższą surowością oraz wymaga od uczniów dopuszczających się przewinień okazania skruchy, decyzji nadaję

Rygor natychmiastowej wykonalności

Pouczenie

Stronie służy odwołanie od niniejszej decyzji w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia, za moim pośrednictwem, do Warmińskiego Kuratora Oświaty.

Piotr Nowak

Dyrektor Technikum Mechanicznego w Piszcu

Otrzymują:

1. uczeń,
2. a/a

Rygor natychmiastowej wykonalności decyzji o skreśleniu z listy uczniów nadajemy, gdy obecność skreślonego z listy ucznia w szkole niekorzystnie wpływa na pozostałych uczniów, np. uczeń zachowuje się prowokująco, agresywnie, nie okazuje skruchy. Tutaj zastosowano go wraz z decyzją, chociaż postanowienie w tej sprawie może zostać wydane później – do chwili uprawomocnienia się decyzji. Wtedy stronie (uczniowi) przysługuje nań zażalenie do organu drugiej instancji w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia.

Przykład 9. Postanowienie w sprawie nadania rygору natychmiastowej wykonalności

Pisz, 20.02.2016 r.

(pieczęćka podłużna szkoły)

forma aktu prawnego

Postanowienie nr 1/2016

oznaczenie organu

Dyrektora Technikum Mechanicznego w Pieszu

data wydania

z dnia 15.02.2016 r.

powołanie podstawy prawnej

Na podstawie § 39 ust. 3 Statutu Technikum Mechanicznego w Pieszu oraz art. 108 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.; dalej: „KPA”)

p o s t a n a w i a m

oznaczenie decyzji

decyzji nr 1/2016 z dnia 15.02.2016 r.

w sprawie skreślenia z listy uczniów ucznia Jana Maja

rozstrzygnięcie

nadać rygor natychmiastowej wykonalności

Uzasadnienie

uzasadnienie faktyczne

Po otrzymaniu przedmiotowej decyzji Jan Maj zaczął zachowywać się agresywnie i ostentacyjnie arogancko. Podczas najdłuższej przerwy w dniu 3.02.2015 r., odpowiadając na pytanie kolegów z klasy o to, jak sobie poradzi po usunięciu go ze szkoły,

wyraził się: „oni mnie jeszcze popamiętają” i jednocześnie silnie kopnął w krzesło, łamiąc w nim nogę. Ustalenia tego dokonano na podstawie zeznania wychowawczynie klasy 3a, Marii Piątek, która była bezpośrednim świadkiem tej wypowiedzi. Jan Maj był poinformowany o przesłuchaniu Pani Marii Piątek, ale nie pojawił się w wyznaczonym na przesłuchanie terminie.

uzasadnienie prawne

Nadto na podstawie § 39 ust. 3 statutu (w brzmieniu: „W uzasadnionych przypadkach dyrektor może nadać decyzji rygor natchmiasstowej wykonalności”) w zw. z art. 108 § 1 KPA (o treści: „Decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natchmiasstowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia”), mając na uwadze ważny interes społeczny, tj. względy wychowawcze, które wymagają, aby wskazać uczniom, że szkoła nie toleruje zachowań chuligańskich i walczy z nimi z najwyższą surowością oraz wymaga od uczniów dopuszczających się przewinień okazania skruchy. Ponadto wzięto pod uwagę zagrożenie bezpieczeństwa uczniów, ponieważ kopanie mebli wskazuje, że Jan Maj nie kontroluje swojej agresji.

Pouczenie

Stronie służy odwołanie od niniejszej decyzji w terminie 7 dni od dnia jej doręczenia, za moim pośrednictwem, do Warmińskiego Kuratora Oświaty.

Piotr Nowak

Dyrektor Technikum Mechanicznego w Pisz

Otrzymują:

1. uczeń,
2. a/a

Co prawda przepis art. 39 ust. 2 USO milczy na temat możliwości zaniechania skreślenia z listy uczniów oraz formy takiego rozstrzygnięcia, jednak analiza przepisu prowadzi do wniosku, że takie rozstrzygnięcie jest możliwe i winno być dokonane w formie decyzji administracyjnej. Uchwałę rady pedagogicznej w przedmiocie skreślenia z listy uczniów należy traktować jako stanowisko (nie wniosek, bo rada pedagogiczna nie jest stroną w sprawie), które obliguje dyrektora do wszczęcia postępowania z urzędu. Także charakter stanowiska ma opinia samorządu uczniowskiego, zatem dyrektor samodzielnie podejmuje uznaniową decyzję w sprawie skreślenia ucznia z listy uczniów, która może być pozytywna lub negatywna. Forma odmawiająca skreślenia z listy uczniów musi także mieć charakter decyzji administracyjnej, jako że wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji.

Przykład 10. *Decyzja odmowna w sprawie skreślenia z listy uczniów*

Pisz, 15.02.2016 r.

(pieczętka podłużna szkoły)

forma aktu prawnego

Decyzja nr 1/2016

oznaczenie organu

Dyrektora Technikum Mechanicznego w Pieszcu

data wydania

z dnia 15.02.2016 r.

przedmiot decyzji

w sprawie skreślenia z listy uczniów

powołanie podstawy prawnej

Na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.; dalej „USO”) w zw. § 39 ust. 1 pkt 4 i 6 oraz ust. 3 Statutu Technikum Mechanicznego w Piszcu (dalej: „statut”) oraz art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.; dalej: „KPA”)

p o s t a n a w i a m

rozstrzygnięcie

nie skreślić z listy uczniów Technikum Mechanicznego w Parczewie

oznaczenie strony

ucznia klasy 3a, zawód: technik mechatronik, Jana Maja

Uzasadnienie

uzasadnienie faktyczne

Uczeń Jan Maj w dniu 12.01.2016 r. o godz. 12.10 dopuścił się zniszczenia mienia szkoły poprzez wyłamane zawiasów i zamków w dwojgu drzwiach oraz uszkodzenie ich futryn w pomieszczeniu toalety męskiej na pierwszym piętrze budynku szkoły. Zniszczeń tych dokonał, kopiąc w drzwi.

Stan faktyczny ustalono na podstawie nagrania z monitoringu, zeznań świadków: ucznia Jana Stachowiaka i woźnego Jana Kaczmarka, którzy byli bezpośrednimi świadkami zdarzenia. Strona uczestniczyła w ich przesłuchaniu. Ponieważ ich zeznania były zgodne oraz znalazły potwierdzenie w przebiegu zdarzenia zarejestrowanego na płycie CD z monitoringu, organ w całości dał im wiarę. Dał także wiarę zeznaniom obwinionego, Jana Maja, który

przyznał się do winy. Jednocześnie za nieskreśleniem Jana Maja z listy uczniów opowiedział się Samorząd Uczniowski oraz wychowawczynie klasy 3a Pani Maria Piątek. Przesłuchiwani w dniu 1.02.2016 r. rodzice ucznia zobowiązali się do naprawienia szkody oraz współpracy ze szkołą w doprowadzeniu do właściwego zachowania ich syna. Nadto z przesłuchań ucznia jak i rodziców wynika, że bardzo cenią sobie Technikum Mechaniczne w Piszcu, o którym sądzą, że jest najlepszą szkołą tego typu w okolicy. W dniu 3.02.2016 r. uczniowie klasy 3a, do której uczęszczał uczeń, złożyli pismo z prośbą o pozostawienie Jana Maja w szkole.

uzasadnienie prawne

Powyższe zachowanie spełnia przesłanki przepisu § 39 ust. 1 pkt 4 i 6 statutu, który stanowi: „Na podstawie uchwały Rady Pedagogicznej, po zasięgnięciu opinii Samorządu Uczniowskiego dyrektor, w formie decyzji administracyjnej, może skreślić ucznia z listy uczniów, gdy ten: (...) umyślnie zniszczył mienie szkoły (...)”, ponieważ Jan Maj umyślnie zniszczył mienie szkoły – dwoje drzwi toalety z okuciami.

W związku z powyższym Rada Pedagogiczna na nadzwyczajnym posiedzeniu w dniu 15.01.2016 r. podjęła uchwałę o skreśleniu Jana Maja z listy uczniów. W dniu 20.01.2016 r. Samorząd Uczniowski wyraził negatywną opinię w przedmiotowej sprawie, podejmując „Uchwałę nr 1/2016 w sprawie opinii o skreśleniu Jana Maja z listy uczniów”.

Podstawę skreślenia z listy uczniów stanowi przepis art. 39 ust. 2 USO w brzmieniu: „Dyrektor szkoły lub placówki może, w drodze decyzji, skreślić ucznia z listy uczniów w przypadkach określonych w statucie szkoły lub placówki. Skreślenie następuje na podstawie uchwały rady pedagogicznej, po zasięgnięciu opinii samorządu uczniowskiego”. Ustalony stan faktyczny wskazuje, że zachowanie Jana Maja spełnia przesłanki ww. przepisu, jednak na rozstrzygnięcie niniejszej decyzji istotny wpływ miały także:

- okazanie skruchy przez ucznia i podjęcie przez niego zobowiązań zarówno co do zachowania, jak i nauki;
- prośba uczniów klasy 3a o pozostawienie ucznia w szkole;
- zainteresowanie rodziców, Państwa Majów, niniejszym postępowaniem i zobowiązanie się do współpracy ze szkołą w interesie ich dziecka;
- fakt, że zarówno uczeń jak i jego rodzice bardzo cenią sobie Technikum Mechaniczne w Piszcu;
- negatywna opinia samorządu uczniowskiego.

Użyty w ww. przepisach wyraz „może” wskazuje uznaniowy charakter przedmiotowej decyzji, co oznacza, że dyrektor nie jest związany ani opinią rady pedagogicznej, ani samorządu uczniowskiego. Jednocześnie przepisy art. 1 pkt 1 i 2 USO wskazują, że „System oświaty zapewnia w szczególności: realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju; wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziny (...).”

W tym stanie rzeczy – ze względów wychowawczych oraz z uwagi na troskę o przyszłość ucznia – orzeczono jak w sentencji decyzji.

Pouczenie

Stronie służy odwołanie od niniejszej decyzji w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia, za moim pośrednictwem, do Warmińskiego Kuratora Oświaty.

Piotr Nowak

Dyrektor Technikum Mechanicznego w Piszcu

Otrzymują:

1. uczeń,
2. a/a

Decyzja w sprawie skreślenia z listy uczniów jest jedyną w praktyce dyrektora szkoły, która przeważnie wymaga przeprowadzenia dowodu z przesłuchania świadków i stron. Z przesłuchania sporządza się protokół, który powinien zawierać:

- miejsce i datę przesłuchania,
- imię, nazwisko i stanowisko osoby przesłuchującej,
- imię, nazwisko i adres świadka/strony – potwierdzone dowodem osobistym,
- zapis o pouczeniu świadka/strony o przepisach art. 83 § 1 KPA oraz art. 223 Kodeksu karnego,
- imiona i nazwiska osób obecnych przy przesłuchaniu,
- podpis zeznającego.

W celu udokumentowania przeprowadzonego dowodu można zastosować jeden z wielu formularzy przesłuchania dostępnych w publikacjach i na stronach internetowych.

Osoba przesłuchująca winna przygotować odpowiednie pytania, tak by odpowiedzi przedstawiły okoliczności związane z przedmiotem postępowania. Na wstępie można zapytać, co świadek/strona wie w danej sprawie, a potem zadawać jedynie pytania uzupełniające.

Przepis art. 79 KPA wymaga, aby strona była zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na 7 dni przed terminem. Strona ma prawo brać udział w przesłuchaniu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom. Jeżeli KPA przyznaje stronie czynne prawo udziału w czynności dowodowej, jaką jest przesłuchanie świadka, w tym prawo zadawania pytań, to tym samym wyklucza możliwość złożenia przez świadka zeznań na piśmie.

Przykład 11. *Zawiadomienie strony o terminie i miejscu przeprowadzenia dowodu*

Pisz, 20.01.2016 r.

(pieczętka podłużna szkoły)

Jan Maj
ul. Nowa 2
33-333 Pisz

Zawiadomienie o przeprowadzaniu dowodu

Dyrektor Technikum Mechanicznego w Piszku na podstawie art. 79 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013r. poz. 267 ze zm.) informuje, że w dniu 28.01.2015 r. o godz. 16.00 w sali nr 101 budynku Technikum przeprowadzony będzie dowód ze świadków w sprawie wydania decyzji administracyjnej o skreślenie z listy uczniów Jana Maja.

Pouczenie

Strona postępowania na podstawie art. 79 § 2 KPA ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia.

Piotr Nowak

Dyrektor Technikum Mechanicznego w Piszku

Otrzymują:

1. uczeń,
2. a/a

Kontrowersje budzi fakt, że KPA nie wprowadza żadnego ograniczenia wiekowego w zakresie przesłuchania dzieci, tj. osób do lat 17, do tego bowiem wieku mamy do czynienia z brakiem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Dyrektor musi ocenić, jak przesłuchanie wpłynie na dziecko oraz czy będzie mogło stanowić wiarygodny materiał dowodowy w sprawie. Zasadne jest – choć brak w tym względzie przepisu – uzyskanie zgody rodziców na przeprowadzenie takiego dowodu.

W postępowaniu administracyjnym dotyczącym ucznia pełnoletniego, rodzice lub inna osoba chcący go reprezentować, muszą przedłożyć pełnomocnictwo wraz z opłatą skarbową na rzecz gminy. Ucznia niepełnoletniego rodzice reprezentują z mocy prawa.

Stronie, w tym przypadku uczniowi, przysługuje prawo odwołania się od decyzji w sprawie skreślenia z listy uczniów, które – zgodnie z pouczeniem w treści decyzji – musi być wniesione do organu drugiej instancji, tj. kuratora oświaty, jednak za pośrednictwem organu pierwszej instancji, czyli dyrektora szkoły. Jeżeli dyrektor nie skorzysta z prawa samokontroli (o czym mowa była w rozdziale II), ma obowiązek przesłania do organu odwoławczego akt sprawy wraz z odwołaniem w terminie 7 dni od jego otrzymania oraz może dołączyć przedstawione na piśmie swoje stanowisko odnośnie zarzutów odwołania. Decyzja organu drugiej instancji jest prawomocna i wykonalna, czemu nie stoi na przeszkodzie fakt wniesienia na tę decyzję skargi do WSA. Kwestia skargi i jej przykład zostaną omówione w rozdziale XII.

VII. AKT NADANIA STOPNIA AWANSU NAUCZYCIELA KONTRAKTOWEGO

1. Stwierdzenie nieważności decyzji – aktu nadania stopnia awansu zawodowego

Wzór decyzji w sprawie nadania stopnia awansu nauczyciela kontraktowego załączony jest do rozporządzenia MEN z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli (Dz. U. z 2013 r. poz. 393), samo postępowanie jest szczegółowo sformalizowane w rozdziale 3a KN oraz w ww. rozporządzeniu. Stąd niniejszy rozdział poświęcony zostanie kontrowersyjnej sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o nadaniu stopnia awansu nauczyciela kontraktowego. Podstawą stwierdzenia nieważności jest art. 156 § 1 KPA w brzmieniu: „Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

- wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;
- wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną;
- została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;
- była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;
- w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;
- zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa”.

Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, jako działanie przeciwko zasadzie trwałości decyzji administracyjnej, winno być środkiem stosowanym w ostateczności, tymczasem organy prowadzące (a jeszcze częściej nadzoru pedagogicznego) poprzez zbyt szerokie rozumienie zawartego w punkcie 2 ww. artykułu zwrotu „z rażącym naruszeniem prawa” uczyniły z tej instytucji nader częsty, sprzeczny z orzecznictwem użytek. Praktyka ta jest dla nauczycieli niezmiernie dotkliwa, powoduje bowiem obniżenie wynagrodzenia zasadniczego na wiele lat oraz konieczność uzyskania po raz kolejny posiadanego już stopnia awansu zawodowego. Jest też na ogół bardzo niesprawiedliwa, ponieważ najczęściej owo „rażące naruszenie prawa” zostało dokonane przez organ administracji.

Stosowanie art. 156 § 1 KPA w sprawach błahych, niezawinionych najczęściej przez nauczyciela, nie leży ani w interesie społecznym, ani w słusznym interesie nauczyciela.

Najczęściej krytykowane organy administracji przez rażące naruszenie prawa rozumieją drobne błędy proceduralne lub brak kwalifikacji nauczyciela.

2. Brak kwalifikacji jako przyczyna stwierdzenia nieważności decyzji – aktu nadania stopnia awansu zawodowego

Można powiedzieć, że przepisy rozdziału 3a KN, a w szczególności art. 9b ust. 1, w praktyce stały się dla organów prowadzących i kuratorów oświaty narzędziem do weryfikowania kwalifikacji posiadanych przez nauczycieli, w tym kwestionowania uznanych przez dyrektorów szkół, w ramach kompetencji wynikających z omawianego rozporządzenia, kwalifikacji do nauczanego przedmiotu lub rodzaju prowadzonych zajęć. W praktyce mają miejsce sytuacje, kiedy w toku postępowania o nadanie stopnia awansu zawodowego nauczyciela dyplomowanego kurator oświaty w trybie art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego unieważnia decyzję w sprawie nadania stopnia awansu

zawodowego nauczyciela mianowanego. W takim stanie prawnym w razie zakwestionowania uznanych przez dyrektora kwalifikacji możliwe jest „zdegradowanie” nauczyciela ubiegającego się o awans na stopień nauczyciela dyplomowanego do stopnia nauczyciela stażysty w drodze kolejnych decyzji stwierdzających nieważność aktów mianowania.

Chociaż zarówno rozporządzenia kwalifikacyjne z 10.09.2002 r., jak i aktualne z 12.03.2009 r., posiadają przepisy międzyczasowe o identycznym brzmieniu, weryfikacja uznanych kwalifikacji trwa nadal. W odpowiedzi na zarzuty odwołania od decyzji kuratora oświaty podważającej kwalifikacje, MEN twierdzi, że: „w obowiązującym stanie prawnym kurator oświaty jako organ nadzoru pedagogicznego jest zobligowany dokonać oceny merytorycznej, czy ukończony przez nauczyciela kierunek studiów umożliwił uzyskanie wystarczającej wiedzy merytorycznej z zakresu nauczanego przedmiotu lub prowadzonych zajęć”.

Podnieść należy, że stanowisko MEN w kwestii dopuszczalności weryfikowania kwalifikacji nauczycieli pozostaje w sprzeczności z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12.05.2004 r., sygn. akt U1/04, który zakwestionował kompetencje kuratorów oświaty w tym zakresie, oraz z orzecznictwem sądów administracyjnych. Także niedawny wyrok Sądu Najwyższego potwierdził błędną praktykę organów nadzoru pedagogicznego.

Kuratorzy oświaty oraz MEN upatrują kompetencji do weryfikacji kwalifikacji nauczycielskich w postępowaniach awansowych w przepisie art. 33 ust. 2 pkt 1 USO, który daje im prawo oceniać zgodność zatrudniania nauczycieli z wymaganymi kwalifikacjami, jednak, jak twierdzi Naczelny Sąd Administracyjny, „w sprawie o nadanie stopnia nauczyciela dyplomowanego kurator nie występuje jako organ nadzoru pedagogicznego, lecz jako organ pierwszej instancji, który na podstawie art. 9b ust. 4 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela w zw. z art. 31 pkt 1 ustawy o systemie oświaty został uprawniony do nadania nauczycielowi mianowanemu stopnia nauczyciela dyplomowanego”. Nie może zatem kurator oświaty w postępowaniu o nadanie stopnia awan-

su naprawiać swoich zaniedbań z zakresu nadzoru pedagogicznego.

Powyższe orzecznictwo znajduje potwierdzenie w piśmiennictwie prawniczym.

Wyżej przedstawione stanowiska prowadzą do oczywistego wniosku, że skoro Trybunał Konstytucyjny 12.05.2004 r. orzekł, że kurator oświaty nie ma prawa do uznania kierunku studiów za zgodny lub zbliżony z nauczaniem przedmiotem, to nie ma też prawa kwestionować tego uznania dokonanego przez kompetentny organ, tj. dyrektora szkoły, w postępowaniu o nadanie stopnia awansu zawodowego ani w żadnym innym, także w ramach nadzoru nad zatrudnianiem nauczycieli zgodnie z kwalifikacjami. Uznanie dyrektora jest dla kuratora oświaty faktem niepodważalnym w trakcie dokonywania przez niego czynności nadzorczych.

Na marginesie zauważyć należy, że sytuacja, w której organy administracji publicznej nie podporządkowują się sądowej wykładni prawa, narusza trójpodział władzy, który jest konstytucyjną zasadą Rzeczypospolitej Polskiej.

Aktualne rozporządzenie MEN z dnia 12.03.2009 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli bez wyższego wykształcenia lub bez ukończenia zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. z 2013 r. poz. 1207), kontynuuje niechlubną tradycję poprzez wprowadzenie pojęcia „kierunku, którego zakres określony w standardzie kształcenia dla tego kierunku studiów w grupie treści podstawowych i kierunkowych obejmuje treści nauczanego przedmiotu lub prowadzonych zajęć”. Jest to znów pojęcie nieostre, ponieważ terminologia dotycząca treści nauczania jest inna niż terminologia dotycząca standardów kształcenia. Wymagany jest zatem spory margines uznaniowości, szczególnie w odniesieniu do szkolnictwa zawodowego. Rozporządzenie nie podaje, kto i w jakiej formie ma owo objęcie stwierdzić, nie zawiera też jakichkolwiek przepisów proceduralnych. Nadto nie daje możliwości ustale-

nia zakresu kwalifikacji dla nauczycieli, którzy ukończyli studia przed wprowadzeniem standardów kształcenia, tj. przed 2002 r.

Decyzje odmawiające nadania stopnia awansu oraz unieważniająca nadany stopień awansu zawodowego z pewnością ulegną znacznemu zmniejszeniu, jeśli skrzywdzeni nauczyciele zaczną kierować do sądów powództwa o odszkodowanie i zadośćuczynienie z ww. powodu. Możliwość taką wskazuje np. miesięcznik „Kadry i płace w oświacie”. Podstawę powództwa do sądu cywilnego stanowią przepisy art. 417, art. 417 1 § 2 oraz art. 417 Kodeksu cywilnego, natomiast do WSA (w razie wniesienia skargi na bezczynność organu administracji) art. 154 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz. 1270 ze zm.).

Odwołanie od decyzji w sprawie unieważnienia stopnia awansu zawodowego z powodu błahych przyczyn zawiera pierwsze z odwołań, natomiast odwołanie od decyzji odmawiającej awansu z powodu stwierdzenia braku kwalifikacji – drugie.

Przykład 12. *Odwołanie od decyzji wójta w sprawie stwierdzenia nieważności aktu nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela kontraktowego*

Pisz, 18.01.2016 r.

Strona:
Janina Maj
ul. Kręta 4
33-333 Pisz
Warmiński Kurator Oświaty
za pośrednictwem
Wójta Gminy Pisz
Plac Nowy
33-333 Pisz

Odwołanie od decyzji Wójta Gminy Pisz

nr 6/16 z dnia 4.01.2016 r.

Na podstawie art. 132 § 1 KPA oraz art. 127 § 1 KPA, w imieniu strony, na podstawie załączonego pełnomocnictwa, odwołuję się od decyzji Wójta Gminy Pisz nr 6/16 z dnia 4.01.2016 r. w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela kontraktowego Pani Janinie Maj, doręczonej stronie 11.01.2016 r., i wnoszę o:

1. uwzględnienie w całości odwołania przez Wójta Gminy Pisz; w razie odmownego rozpatrzenia wniosku pkt 1, wnoszę o:
2. uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i orzeczenie co do istoty sprawy przez Warmińskiego Kuratora Oświaty ewentualnie
3. uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Wójta Gminy Pisz. Ww. decyzji zarzucam naruszenie administracyjnego prawa procesowego, a mianowicie:
 1. przepisu art. 156 § 1 pkt 2 KPA poprzez unieważnienie decyzji w sprawie nadania stopnia awansu zawodowego:
 - a. bez spełniania przesłanek tego przepisu, a w szczególności rażącego naruszenia prawa;
 - b. wydanej na korzyść strony z błędem organu pierwszej instancji (Dyrektor Szkoły Podstawowej w Pisz) i pod nadzorem organu nadzoru pedagogicznego (Warmiński Kurator Oświaty);
 2. przepisu art. 107 § 3 KPA poprzez pominięcie w uzasadnieniu decyzji wyjaśnienia, na czym polegało w ustalonym stanie faktycznym „rażące naruszenie prawa”;
 3. przepisu art. 8 KPA poprzez rażące naruszenie zaufania strony do organu administracji publicznej – Wójta Gminy Pisz;
 4. przepisu art. 11 KPA, poprzez bezpodstawne naruszenie zasady trwałości decyzji administracyjnej.

Uzasadnienie

Ad. 1a oraz 2. Uzasadnienie zaskarżonej decyzji koncentruje się na wykazaniu niezgodności z prawem decyzji w sprawie awansu, milczy natomiast w kwestii wyjaśnienia, dlaczego uznał, że naruszenie to ma charakter rażący. Ta wada ma charakter zarówno merytoryczny, jak i formalny, jest istotna i powinna skutkować uchyleniem zaskarżonej decyzji. Przepis art. 156 § 1 pkt 2 KPA wymaga bowiem, aby unieważniana decyzja nie tylko naruszała prawo, ale żeby naruszenie to było rażące, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca. J. Borkowski uważa, że z rażącym naruszeniem prawa mamy do czynienia wówczas, gdy naruszenie to jest nie tylko oczywiste, ale „o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym, nie do pogodzenia z wymogami praworządności”. Decyzję o stopniu awansu zawodowego nauczyciela mianowanego nadano stronie posiadającej kwalifikacje i prawidłowo zaliczony staż. Zdaniem organu prowadzącego, rażącym naruszeniem prawa był brak w składzie Komisji Kwalifikacyjnej nauczyciela o specjalności zawodowej nauczyciela (w szkole w ogóle nie było takiego nauczyciela), jednak w kontekście wykładni art. 156 § 1 pkt 2 KPA wada ta jawi się jako błaha, a na pewno o niewysokim stopniu naruszenia prawa i do pogodzenia z wymogami praworządności.

Przytoczenie w uzasadnieniu trzech orzeczeń WSA w Warszawie jest chybione, ponieważ orzeczenia te dotyczą postępowania awansowego i wpływu braków w komisjach egzaminacyjnych na treść decyzji w sprawie awansu. WSA w Warszawie uważa, że braki w składzie komisji egzaminacyjnej mogą rzutować na decyzję w sprawie awansu. Stanowczo należy jednak stwierdzić, że przyczyny, dla których wydaje się decyzje z odmowami nadania stopnia awansu zawodowego, nie są tożsame z przyczynami nieważności decyzji. Jest tak, że braki w składzie komisji mogą być przyczyną odmowy nadania stopnia awansu zawodowego, ale nie stanowią przesłanki art. 156 § 1 pkt 2 KPA. Nadto uzasadnienie pomija istotny fakt, że błąd w procedurze powstał

z winy Dyrektora Szkoły Podstawowej w Piszcu i organu nadzoru pedagogicznego – Warmińskiego Kuratora Oświaty (art. 31 ust. 1 pkt 1 USO oraz art. 9h ust. 1 pkt 1 KN) oraz bez winy strony. W wyroku z 30.10.1996 r., IV SA 472/95, ONSA 1997/3/145, NSA w Warszawie stwierdza: „Błąd organu w obliczeniu wysokości opłaty za odprowadzenie ścieków do wód powierzchniowych (§ 7 ust. 1-3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1991 r. w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych – Dz. U. Nr125 poz. 556) nie stanowi podstawy do stwierdzenia nieważności takiej decyzji, jeżeli nie zostanie wykazane, iż podmiot zobowiązany do uiszczenia opłat przyczynił się do powstania błędu”. Wniosek wypływający z tego orzeczenia jest oczywisty – w niniejszej sprawie nie było podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji.

Ad. 3. Przedmiotem zaskarżonej decyzji jest nadanie stronie stopnia awansu zawodowego nauczyciela kontraktowego sprzed ponad sześciu lat. Aż tyle czasu potrzebował organ nadzoru pedagogicznego, żeby dostrzec nieprawidłowości w nadzorowanej przez siebie szkole. Po tym okresie, w sytuacji kiedy strona, działając w zaufaniu do rzetelności posiadanych dokumentów, złożyła wniosek o nadanie jej stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego, organ prowadzący zakwestionował decyzję o nadaniu stopnia nauczyciela kontraktowego, mimo że winę za powstały stan rzeczy ponosi dyrektor szkoły i organ nadzoru pedagogicznego z racji nierzetelności w nadzorze. Praktyka polegająca na obciążaniu obywatela skutkami zaniedbań organów administracji publicznej rażąco narusza zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa.

Ad. 4. Bezpodstawne stwierdzenie nieważności decyzji narusza też zasadę trwałości decyzji administracyjnej, która może być podważana jedynie w nadzwyczajnych wypadkach.

Wniosek o uwzględnienie w całości odwołania na podstawie art. 132 § 1 KPA jest uzasadniony tym, że zaskarżona decyzja

rażąco narusza prawo. Nadto przedmiotowa decyzja w niczym nieusprawiedliwiony sposób dotkliwie krzywdzi stronę, dlatego uprawnione jest przypuszczenie, że Wójt Gminy Pisz zechce naprawić spowodowany przez siebie, sprzeczny z zasadami współżycia społecznego stan rzeczy.

Janina Maj

Przykład 13. *Odwołanie od decyzji kuratora oświaty w sprawie odmowy nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego*

Pisz, 20.12.2015 r.

Strona:

Janina Maj
ul. Kręta 4
33-333 Pisz

Ministerstwo Edukacji Narodowej
al. J. Ch. Szucha 25,
00-918 Warszawa
za pośrednictwem
Warmińskiego Kuratora Oświaty
ul. Kolejowa 3
55-555 Warmia

**Odwołanie od decyzji Warmińskiego Kuratora Oświaty
nr 110.2.902.2015 z dnia 29.08.2015 r.**

Na podstawie art. 132 § 1 KPA oraz art. 127 § 1 KPA, w imieniu Pani Janiny Maj, na podstawie załączonego pełnomocnic-

stwa, odwołuję się od decyzji Warmińskiego Kuratora Oświaty nr 110.2.902.2013 z dnia 29.08.2015 r. doręczonej stronie 12.12.2015 r. i wnoszę o:

1. uwzględnienie w całości odwołania przez Warmińskiego Kuratora Oświaty; w razie odmownego rozpatrzenia wniosku pkt 1, wnoszę o:
2. uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i orzeczenie co do istoty sprawy przez Ministra Edukacji Narodowej; ewentualnie
3. uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Warmińskiego Kuratora Oświaty. Ww. decyzji zarzucam naruszenie administracyjnego prawa procesowego, a mianowicie:
4. 9b ust. 6 KN poprzez odmowę nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego mimo posiadania wymogów kwalifikacyjnych przez stronę;
5. przepisu art. 8 KPA poprzez rażące naruszenie zaufania strony do organu administracji publicznej – Warmińskiego Kuratora Oświaty;
6. przepisu art. 156 § 1 pkt 2 KPA poprzez jego zastosowanie mimo braku przesłanek.

Uzasadnienie

I.

Warmiński Kurator Oświaty zacytował aktualne przepisy § 14 rozporządzenia MEN z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie szczególnych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli bez wyższego wykształcenia lub bez ukończenia zakładu kształcenia nauczycieli (Dz.U. z 2015 r. poz. 1264) dotyczące kwalifikacji pedagogów specjalnych, błędnie pomijając wieloletnie doświadczenie pracownicze strony oraz związane z jej stażem przepisy międzyczasowe rozporządzeń kwalifikacyjnych. Mianowicie uwadze Kuratora umknęły następujące przepisy:

- a. przepis § 27 ww. rozporządzenia o treści: „Nauczyciele zatrudnieni w dniu wejścia w życie rozporządzenia na podstawie mianowania, którzy spełniali wymagania kwalifikacyjne na podstawie dotychczasowych przepisów, zachowują nabyte kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela”.
- b. przepis § 28 ww. rozporządzenia w brzmieniu: „Nauczyciele zatrudnieni w dniu wejścia w życie rozporządzenia, którym na podstawie dotychczasowych przepisów uznano ukończony kierunek (specjalność) studiów za zbliżony do nauczanego przedmiotu lub rodzaju prowadzonych zajęć, zachowują nabyte kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela w danym typie szkoły lub rodzaju placówki”.
- c. przepis § 20 rozporządzenia MENiS z dnia 10 września 2002 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli bez wyższego wykształcenia lub bez ukończenia zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. Nr 155 poz. 1288 oraz z 2004 r. Nr 122 poz. 1290) w brzmieniu: „Nauczyciele zatrudnieni w dniu wejścia w życie rozporządzenia na podstawie mianowania, którzy spełniali wymagania kwalifikacyjne na podstawie dotychczasowych przepisów, zachowują nabyte kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela”.

Podnieść należy, że już w dniu ukończenia studiów, tj. 21.07.1999 r., strona posiadała kwalifikacje do nauczania w szkole specjalnej na mocy § 4 pkt 1 rozporządzenia MEN z 10.10.1991 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli bez wyższego wykształcenia. (Dz. U. nr 98 poz. 403 ze zm.) w brzmieniu: „Kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela w przedszkolach, szkołach i placówkach kształcenia i wychowania specjalnego posiada osoba, która (...) legitymuje się dyplomem ukończenia studiów wyższych na kierunku pedagogika o specjalności pedagogika specjalna lub na kierun-

ku psychologia o specjalności nadającej kwalifikacje do pracy w określonym typie placówki kształcenia i wychowania specjalnego (...).”

Nadto kwalifikacje strony zostały zdublowane przez ukończenie studiów podyplomowych w zakresie pedagogiki specjalnej, specjalność oligofrenopedagogika, w 2008 r.

W tym stanie rzeczy stwierdzić należy, że Pani Janina Maj posiada kwalifikacje do zajęć z zakresu nauczania zintegrowanego w klasach I-III dla dzieci upośledzonych umysłowo w stopniu głębokim i znacznym.

II.

Niezależnie od powyższych wywodów, kwalifikacje strony łatwo wywieść na podstawie działań faktycznych pracodawcy (Szkoły Specjalnej w Piszku) i organu nadzoru pedagogicznego (Warmińskiego Kuratora Oświaty). Stwierdzić należy, że w maju 2009 r., tj. w chwili sporządzenia arkusza, obowiązywało rozporządzenie z 10 września 2002 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli bez wyższego wykształcenia lub bez ukończenia zakładu kształcenia nauczycieli, które przewidywało uznanie kwalifikacji przez dyrektora, przy czym dla takiego uznania nie przewidywało żadnej szczególnej formy – dla uznania kwalifikacji wystarczające były czynności faktyczne, jak zatrudnienie, a w niniejszym wypadku (ponieważ strona była już zatrudniona), umieszczenie pracownika w arkuszu organizacyjnym. Oczywiście jest więc, że pracodawca uznał kwalifikacje powódki, w kwietniu 2009 r. umieszczając ją w arkuszu organizacyjnym, a Warmiński Kurator Oświaty fakt ten potwierdził przez zatwierdzenie arkusza organizacyjnego na rok szkolny 2009/2010. Dodać należy, że zaskarżony organ, tj. Warmiński Kurator Oświaty, dokonał zatwierdzenia arkusza w ramach swoich kompetencji, tzn. także w zakresie zatrudnienia strony zgodnie z kwalifikacjami (art. 33 ust. 2 pkt 1 USO).

Nie ma oparcia w przepisach przekonanie, że organem właściwym w sprawie uznania kwalifikacji nauczyciela jest kurator oświaty.

W wyroku z dnia 12.05.2004 r. dotyczącym przepisu § 1 pkt 4 rozporządzenia MENiS z dnia 10.09.2002 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudniać nauczycieli bez wyższego wykształcenia lub bez ukończenia zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. Nr 155 poz. 1288), syg. akt U 1/04, OTK-A 2004/5/43, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że jest on niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 9 ust. 1 KN w zakresie, w jakim powierza kuratorowi oświaty (czyli organowi nadzoru pedagogicznego) ustalenie, czy dany kierunek studiów jest zbliżony do nauczanego przedmiotu lub rodzaju prowadzonych zajęć.

W oparciu m.in. o to orzeczenie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 6.12.2006 r., II Sa/Wa 1725/06, LEX nr 299565, stwierdził, że wyłączne kompetencje do oceny kwalifikacji nauczyciela ma zatrudniający go dyrektor szkoły. W uzasadnieniu WSA podaje, że „jest to po prostu indywidualna ocena pracodawcy w zakresie posiadanych kwalifikacji przez osobę ubiegającą się o pracę. Należy podkreślić – wbrew twierdzeniom zaskarżonej decyzji – iż opinia dyrektora jest w tej kwestii wiążąca”. Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w piśmiennictwie prawniczym; A. Barański stwierdza: „Tym samym, po dniu 31.05.2004 r., oceny, czy kierunek (specjalność) ukończony przez nauczyciela jest zbliżony do nauczanego przedmiotu, dokonuje dyrektor szkoły lub placówki przy nawiązywaniu z nauczycielem stosunku pracy”. (A. Barański, M. Szymańska, J. Rozwadowska-Skrzeczyńska, „Ustawa Karta Nauczyciela. Komentarz”, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005, s. 58).

III.

Minister Edukacji Narodowej, rozważając legalność zaskarżonej decyzji, będzie musiał rozstrzygnąć, czy Warmiński Kurator

Oświaty pomylił się w kwietniu 2009 r., zatwierdzając kwalifikacje powódki w ramach arkusza organizacyjnego oraz nie kwestionując ich przez następne 6 lat w ramach nadzoru pedagogicznego, czy też pomylił się obecnie, odmawiając nadania stopnia awansu zawodowego stronie.

Już sama ta alternatywa podważa rzetelność zaskarżonej decyzji oraz rażąco narusza wyrażoną w art. 8 k.p.a. zasadę zaufania strony do organu administracji publicznej – Warmińskiego Kuratora Oświaty.

Janina Maj

VIII. DECYZJA W SPRAWIE ODMOWY ZEZWOLENIA NA INDYWIDUALNY PROGRAM NAUKI

W przypadku udzielenia zezwolenia na indywidualny program lub tok nauki, przepis art. 66 ust. 1 USO przewiduje wydawanie decyzji administracyjnych wyłącznie w przypadku odmowy udzielenia zezwolenia. Należy zatem przyjąć, że samo zezwolenie, jako akt kierownictwa wewnętrznego, wydawane winno być w formie zarządzenia dyrektora szkoły.

Krąg podmiotów mogących wystąpić z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na indywidualny program lub tok nauki, poza uczniem lub rodzicami, został rozszerzony o wychowawcę klasy lub nauczyciela prowadzącego zajęcia edukacyjne, których dotyczy wniosek – za zgodą rodziców albo pełnoletniego ucznia.

Przykład 5. *Decyzja w sprawie odmowy zezwolenia na indywidualny program nauki*

Pisz, 19.06.2016 r.

(pieczęćka podłużna szkoły)

Decyzja nr 12/2016

Dyrektora Szkoły Podstawowej w Pisz

z dnia 19.06.2016 r.

w sprawie odmowy zezwolenia na indywidualny program nauki

Na podstawie art. 16 ust. 8 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.; dalej „USO”) oraz art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.; dalej: „KPA”) po rozpatrzeniu wniosku Państwa Janiny i Jana Majów z 30.05.2016 r.

p o s t a n a w i a m

odmówić udzielenia zezwolenia na indywidualny program nauki przedmiotu matematyka w roku szkolnym 2016/2017 uczniowi Jackowi Majowi, ur. 15.03.2004 r., zamieszkałemu przy ul. Krętej 2 w Piszcu.

Uzasadnienie

W dniu 30.05.2016 r. Państwo Janina i Jan Majowie złożyli wniosek o wydanie zezwolenia na indywidualny program nauki przedmiotu matematyka w roku szkolnym 2016/2017 ich synowi Jackowi Majowi.

Wniosek został złożony w terminie, tj. do dnia 31.05.2016 r., za pośrednictwem wychowawcy klasy V. Wychowawca klasy Pan Jerzy Kowalski dołączył do wniosku opinię o predyspozycjach, możliwościach i oczekiwaniach ucznia, zawierającą informację o dotychczasowych osiągnięciach ucznia.

Nauczyciel prowadzący zajęcia edukacyjne z matematyki w klasie V, Pan Jan Kaczmarek, pod kierunkiem którego uczeń miał realizować indywidualny program nauki, stworzył program nauczania matematyki w klasie V dla ucznia Jana Maja, dostosowany do uzdolnień, zainteresowań i możliwości edukacyjnych ucznia. Program ten został załączony do wniosku.

W dniu 12.06.2016 r. wniosek uzyskał pozytywną opinię Rady Pedagogicznej Szkoły Podstawowej w Piszcu.

Jednocześnie opinia Publicznej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Piszcu z dnia 15.06.2016 r., wydana w sprawie

możliwości realizacji indywidualnego programu nauki przez ucznia Jacka Maja, okazała się negatywna.

Z przepisu art. 66 ust. 1 USO w brzmieniu: „Na wniosek lub za zgodą rodziców albo pełnoletniego ucznia dyrektor szkoły po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej, w tym poradni specjalistycznej, może zezwolić uczniowi na indywidualny program lub tok nauki oraz wyznaczyć nauczyciela-opiekuna. Odmowa udzielenia zezwolenia następuje w drodze decyzji administracyjnej”, z użytego w przepisie wyrazu „może”, wynika uznaniowy charakter decyzji.

Należy podnieść, że indywidualny program nauki jest przeznaczony dla uczniów wybitnie zdolnych, zaś Jan Maj takich zdolności nie wykazuje. Nadto dobro dziecka musi być właściwie pojmowane i nie zawsze zgodne z nim będzie udzielenie zgody na indywidualny tok nauki. Z przepisu art. 66 ust. 8 ustawy o systemie oświaty wynika jednoznacznie, że w tym wypadku mamy do czynienia z decyzją uznaniową.

Dyrektor szkoły może, ale nie musi uwzględnić wniosku o indywidualny tok nauki, niezależnie od tego, czy któraś z opinii, czy to poradni psychologiczno-pedagogicznej, czy rady pedagogicznej, jest negatywna (wyrok NSA z 15.10.2010 r., I OSK1024/10, www.sorzeczenia.com.pl).

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji decyzji.

Pouczenie

Od niniejszej decyzji służy stronom odwołanie do Warmińskiego Kuratora Oświaty, za moim pośrednictwem, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Maria Nowak

Dyrektor Szkoły Podstawowej w Piszu

Załączniki:

1. opinia Publicznej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Piszu z dnia 15.06.2016 r.,

2. opinia Rady Pedagogicznej Szkoły Podstawowej w Piszu z dnia 12.06.2016 r.,
3. program nauczania matematyki w klasie V dla ucznia Jana Maja.

Otrzymują:

1. Janina i Jan Majowie,
2. a/a

IX. DECYZJA W SPRAWIE ZAWIESZENIA W PEŁNIENIU OBOWIĄZKÓW NAUCZYCIELA

Chociaż w przepisach art. 83 ust. 1 KN nie znajdujemy potwierdzenia co do formy decyzji administracyjnej zawieszenia nauczyciela w pełnieniu obowiązków, forma ta wynika jednak z przepisu § 23 ust. 1 rozporządzenia z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego w brzmieniu: „Odwołanie od decyzji o zawieszeniu w pełnieniu obowiązków nauczyciela powinno być wniesione w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji za pośrednictwem organu, który wydał decyzję”.

W przeciwieństwie do zawieszenia w pełnieniu obowiązków nauczyciela, orzeczenia komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli nie mają charakteru decyzji administracyjnej i nie stosujemy w celu ich wydania przepisów KPA. Poniższe uwagi dotyczące kar dyscyplinarnych zostały poczynione jedynie w celu wprowadzenia do rozważań na temat instytucji zawieszenia w pełnieniu obowiązków nauczyciela.

Przepisy art. 75-85 KN nie wprowadzają precyzyjnych przesłanek zastosowania rygorów odpowiedzialności dyscyplinarnej, niemniej nie może budzić wątpliwości, że chodzi o naruszenia szczególnej wagi. Wskazuje na to zarówno orzecznictwo sądów jak i doktryna. Jako czyny uchybiające godności zawodu nauczyciela wskazuje się:

- postępowanie nauczyciela upijającego się w szkole,
- utrzymywanie intymnych kontaktów z uczniem,

- przyjmowanie korzyści majątkowych za zdane egzaminy, (M. Pilich, Odpowiedzialność porządkowa, dyscyplinarna i karna nauczycieli, Poradnik Nauczyciela, 08/2001, D 2.3 s. 9),
- kopanie i targanie za włosy ucznia (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 13.02.2002 r., III APo 15/01, LEX nr 81879),
- molestowanie seksualne (wyrok SN z 7.09.1995 r., I PO 6/95, OSNP 1996/5/78).

Natomiast za naruszenie art. 6 KN skutkujące postępowaniem dyscyplinarnym uważa się:

- głoszenie na lekcjach nienawiści rasowej lub ideologii totalitarnej,
- wyjątkowo rażące zaniedbywanie obowiązków zawodowych. (M. Pilich, Odpowiedzialność porządkowa, dyscyplinarna i karna nauczycieli, Poradnik Nauczyciela, 08/2001, D 2.3 s. 9).

Praktyka stosowania instytucji postępowania dyscyplinarnego dla nauczycieli wymaga krytycznego spojrzenia.

W ostatnim czasie liczba postępowań dyscyplinarnych znacząco wzrosła. Pierwszą z przyczyn jest fakt, że nowelizacja KN od 9 sierpnia 2009 r. objęła postępowaniem dyscyplinarnym wszystkich nauczycieli, obniżając tym rangę tej instytucji, a stosunek pracy na podstawie mianowania wykluczył zastosowanie art. 52 Kodeksu pracy wobec nauczycieli zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Należy zwrócić uwagę, że postępowanie dyscyplinarne wszczyna się w coraz mniej poważnych czy wręcz błahych sprawach, czasem nawet z powodów zupełnie niezwiązanych z wykonywaniem zawodu. Przykładem jest wszczęcie postępowania dyscyplinarnego i zawieszenie w pełnieniu obowiązków dyrektora sprzeciwiającego się połączeniu szkół, wszczęcie postępowania w celu uniemożliwienia nauczycielowi przystąpienia do konkursu na dyrektora, wszczęcie postępowania w celu uniemożliwienia dyrektorowi uczestniczenia w ewaluacji kie-

rowanej przezeń szkoły itp. W tym miejscu podkreślić należy, że na podstawie art. 83 ust. 1 KN nie jest możliwe zawieszenie w pełnieniu funkcji dyrektora, zawieszenie dotyczy bowiem stanowiska a nie funkcji. Postępowania te są niezmiernie czasochłonne i dezorganizują zarówno pracę kuratorium oświaty jak i szkoły, a najczęściej orzekaną karą jest nagana z ostrzeżeniem – praktycznie bez większego wpływu na dalszą karierę zawodową nauczyciela. Także coraz częstsze zatrudnianie zawodowych pełnomocników przez oskarżonych nauczycieli stawia członków składu orzekającego bez przygotowania prawniczego w niezręcznej sytuacji, ponieważ obrońcy nauczycieli mają lepszą orientację w postępowaniu.

Nadto rzecznicy dyscyplinarnej wszczynający postępowanie dyscyplinarne z błahych powodów nie zwracają uwagi na moralny i materialny aspekt swojej decyzji. Otóż nauczyciel, w stosunku do którego wszczęto postępowanie dyscyplinarne, czuje się na ogół zdeprecjonowany tą sytuacją. Wielu nauczycielom przeżycia związane z postępowaniem doskwierają do końca życia.

Poza tym nauczyciel, w stosunku do którego wszczęto postępowanie dyscyplinarne, jest najczęściej zawieszany w pełnieniu obowiązków z prawem do pełnego lub co najmniej połowy wynagrodzenia. Jeżeli w postępowaniu dojdzie do odwołania się do Ministra Oświaty, sprawa może trwać nawet kilka lat. W tym czasie nauczyciel, nie świadcząc pracy, otrzymuje wynagrodzenie, a w razie uniewinnienia pobierze jeszcze wyrównanie (art. 84 ust. 5 KN). W błahych przypadkach, o których jest mowa, postawiony przed komisją dyscyplinarną nauczyciel nie musi obawiać się kar zwolnienia lub usunięcia z zawodu. Zatem sytuacja polegająca na zwolnieniu z obowiązku świadczenia pracy z prawem do wynagrodzenia – nawet na bardzo długi okres, z możliwością podjęcia w tym czasie pracy poza szkołą oraz pewnością powrotu do pracy – dla nauczyciela, któremu emocjonalnie obojętne jest to postępowanie, oznacza raczej nagrodę niż karę. Oczywiście w zastępstwie „zawieszzonego” nauczyciela należy zatrudnić innego na podstawie umowy o pracę, a finansowe

konsekwencje nieprzemyślanych decyzji urzędników oraz ich opieszałości w załatwianiu spraw ponosi budżet. Należy jeszcze dodać, że w razie zaskarżenia prawomocnego orzeczenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie utrzymania kary dyscyplinarnego zwolnienia z pracy w mocy, nauczycielowi służy powództwo do sądu apelacyjnego – sądu pracy. Jeżeli wyrok będzie dlań korzystny, może on od Skarbu Państwa dochodzić odszkodowania⁶.

Przykład 14. *Decyzja w sprawie zawieszenia w pełnieniu obowiązków nauczyciela*

Pisz, 11.01.2016 r.

Decyzja nr 4/2016

Dyrektora technikum Mechanicznego w Pieszem

z dnia 11 stycznia 2016 r.

w sprawie zawieszenia w pełnieniu obowiązków nauczyciela

Na podstawie art. 85t ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191 ze zm., dalej „KN”) zawieszam Pana Jana Maja z dniem 11.01.2016 r. w pełnieniu obowiązków nauczyciela oraz ograniczam Panu od dnia 1.02.2016 r. wynagrodzenie zasadnicze o połowę.

⁶ „Mianowanemu nauczycielowi nie przysługuje w stosunku do zakładu pracy roszczenie o naprawienie szkody poniesionej na skutek orzeczenia kary dyscyplinarnej zwolnienia z pracy zmienionej na karę łagodniejszą w następstwie wniesienia rewizji nadzwyczajnej. Nie wyklucza to możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w stosunku do Skarbu Państwa na podstawie przepisów prawa cywilnego (art. 417 i 418 k.c.)” (uchwała Sądu Najwyższego z 7 stycznia 1992 r., I PZP 62/91, OSNC 1992/6).

Uzasadnienie

Mimo moich wielokrotnych uwag i upomnień nie realizuje Pan elementarnych obowiązków nauczyciela, a w szczególności:

1. opuszcza klasę na dłuższy okres, nie realizując w tym czasie zajęć oraz pozostawiając młodzież bez opieki;
2. nie realizuje programu z przedmiotu historia;
3. nie prowadzi dokumentacji szkolnej, a w szczególności dziennika zajęć, dziennika zajęć dodatkowych;
4. w dniu 7 stycznia 2016 r. stawiał się do pracy w stanie nietrzeźwym.

Ww. zarzuty są oczywiste: pozostawianie uczniów wielokrotnie stwierdziłem osobiście, dzienniki nie pozostawiają wątpliwości co do zarzutu 2 i 3, natomiast stan nietrzeźwości został stwierdzony przez policję. Ich powaga polega przede wszystkim na zagrożeniu bezpieczeństwa uczniów, często pozbawionych opieki, oraz na możliwości niezaliczenia przez nich przedmiotu historia. Pana zachowanie spełnia przesłanki art. 83 ust. 1 KN w brzmieniu: „Dyrektor szkoły może zawiesić w pełnieniu obowiązków nauczyciela, a organ prowadzący szkołę – dyrektora szkoły, przeciwko któremu wszczęto postępowanie karne lub złożono wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, jeżeli ze względu na powagę i wiarygodność wysuniętych zarzutów celowe jest odsunięcie nauczyciela od wykonywania obowiązków w szkole. W sprawach niecierpiących zwłoki nauczyciel i dyrektor szkoły może być zawieszony przed złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego”. Stąd konieczne jest odsunięcie Pana od wykonywania obowiązków w szkole, jeszcze przed złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego.

Zważywszy na fakt, iż jest Pan kawalerem mieszkającym u matki, wynagrodzenie zasadnicze zostało zmniejszone do połowy, co znajduje oparcie w przepisie art. 84 ust. 1 KN o treści: „Wynagrodzenie zasadnicze nauczyciela w okresie zawieszenia

w pełnieniu obowiązków może ulec ograniczeniu, a tymczasowo aresztowanego ulega ograniczeniu najwyżej do połowy, w zależności od stanu rodzinnego nauczyciela, począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym nastąpiło zawieszenie”.

Pouczenie

Od niniejszej decyzji służy Panu, za moim pośrednictwem, odwołanie do Komisji Dyscyplinarnej dla Nauczycieli przy Wojewodzie Warmińskim (ul. Kocia 2, 44-444 Warmia) w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji.

Piotr Nowak

Dyrektor Technikum Mechanicznego w Piszcu

Otrzymują:

1. Jan Maj,
2. a/a

Poniżej podaję przykład nieczęstej sytuacji, kiedy dyrektor szkoły odwołuje się od decyzji administracyjnej w swoim imieniu, a nie w ramach reprezentacji szkoły. Przykład ten dotyczy wspomnianego wyżej instrumentalnego traktowania postępowania dyscyplinarnego, jednocześnie wskazuje na najczęstsze błędy popełniane przy redagowaniu decyzji administracyjnej o zawieszaniu w obowiązkach nauczyciela. Objętość odwołania wynika z liczby uchybień decyzji, nie odbiega od przeciętnego, profesjonalnego dokumentu, zawiera też typowe dla tego rodzaju pism zarzuty. Aby odnieść pozytywny skutek w postaci uchylenia lub zmiany decyzji, należy każdy zarzut uwypuklić i uzasadnić zarówno wykładnią przepisu, jak i wydanym na jego gruncie orzecznictwem.

Przykład 15. Odwołanie od decyzji w sprawie zawieszenia w pełnieniu obowiązków

Pisz, 24.04.2015 r.

**Komisja Dyscyplinarna
dla Nauczycieli
przy Wojewodzie Warmińskim
za pośrednictwem
Wójta Gminy Pisz
Plac Nowy 1
33-333 Pisz**

Strona odwołująca się:

Janina Maj
ul. Kręta 2
33-333 Pisz

Odwołanie

od decyzji („zarządzenia”) nr 15/15 z dnia 27.03.2015 r .

Wójta Gminy Pisz

Na podstawie art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.; dalej „KPA”) w związku z § 23 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego (Dz.U. nr 15 poz. 64), odwołuję się od decyzji („zarządzenia”) nr 15/15 z dnia 27.03.2015 r. Wójta Gminy Pisz w przedmiocie zawieszenia Dyrektora Gimnazjum w Piszcu Pani Janiny Maj w pełnieniu obowiązków dyrektora, z dniem 1.04.2015 r., niedoręczonej stronie, i wnoszę o:

1. uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez stwierdzenie, że brak jest przesłanek

- do zawieszenia strony w pełnieniu obowiązków dyrektora oraz do ograniczenia jej wynagrodzenia, ewentualnie
2. uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, ewentualnie
 3. uchylenie decyzji przez organ pierwszej instancji w ramach samokontroli – art. 132 § 1 KPA.

Nadto wnoszę o:

4. przywrócenie terminu do wniesienia niniejszego odwołania (wyłącznie z ostrożności procesowej),
5. zobowiązanie organu pierwszej instancji do doręczenia stronie kserokopii wszystkich dokumentów postępowania zakończonego wydaniem zaskarżonej decyzji.

Ww. decyzji zarzucam:

1. naruszenie prawa procesowego, a mianowicie:
 - a) przepisów art. 107 § 3 i art. 11 KPA, poprzez całkowite pominięcie uzasadnienia faktycznego i prawnego rozstrzygnięcia decyzji;
 - b) przepisów art. 15 i art. 107 § 1 KPA poprzez pominięcie wymogu podania terminu i organu właściwego do zaskarżenia decyzji, a tym samym naruszenie zasady dwuinstancyjności;
 - c) przepisu art. 16 § 1 i art. 108 § 1 KPA poprzez odsunięcie strony od sprawowania obowiązków dyrektora Gimnazjum w Pieszku oraz ograniczenie wynagrodzenia stronie, pomimo że decyzja nie jest ani ostateczna, ani też nie posiada rygoru natychmiastowej wykonalności;
 - d) przepisu art. 10 § 1 KPA w związku z art. 61 § 4, art. 73, art. 74, art. 78, art. 79 § 1 oraz art. 81 KPA poprzez brak możliwości uczestniczenia strony w każdym stadium postępowania;

2. naruszenie prawa materialnego, a mianowicie:
- a) przepisu art. 83 ust. 1 KN poprzez zawieszenie w pełnieniu obowiązków przed złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, przy braku wystąpienia oraz podania okoliczności, że sprawa jest niecierpiącą zwłoki;
 - b) przepisu art. 84 ust. 1 KN poprzez ograniczenie wynagrodzenia strony przed złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przy braku przesłanek oraz podania okoliczności, że sprawa jest niecierpiącą zwłoki;
 - c) przepisu art. 83 ust. 1 w zw. z § 23 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego poprzez podjęcie decyzji o zawieszeniu w pełnieniu obowiązków nauczyciela przy braku jakichkolwiek uzasadnionych zarzutów;
 - d) przepisu art. 83 ust. 1 KN poprzez częściowe zawieszenie strony (co do obowiązków dyrektora).

Uzasadnienie

Ad. 4. Termin do złożenia odwołania nie rozpoczął jeszcze biegu, ponieważ organ I instancji nie doręczył stronie decyzji. Gdyby jednak Komisja przyjęła, że nieformalne uzyskanie przez stronę kserokopii decyzji nastąpiło w dacie wcześniejszej niż 14 dni od dnia nadania niniejszego odwołania, co wydaje się niemożliwe z tego względu, że kserokopia nie jest oryginałem decyzji oraz brak jest jakiegokolwiek dowodu na doręczenie stronie zarówno decyzji jak i jej kserokopii, strona wnosi o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania z tej racji, że Wójt Gminy Pisz (dalej: „Wójt”) wprowadził ją w błąd, nazywając decyzję zarządzeniem, oraz nie wskazał ani organu odwoławczego, ani terminu odwołania. Wójt odsunął stronę od sprawowania funkcji poprzez ustne polecenie niepoparte dokumentem. Dopiero 13.04.2015 r., strona otrzymała pismo, które, powołując się na art. 84 ust. 2 KN,

umniejszyło jej wynagrodzenie. Natomiast o charakterze prawnym zarządzenia i możliwościach odwoławczych strona dowiedziała się dopiero od adwokata w dniu 20.04.2015 r.

Ad. 1a. Nie ulega wątpliwości, że zawieszenie nauczyciela na podstawie art. 83 ust. 1 KN jest decyzją administracyjną. Fakt nazwania tej decyzji zarządzeniem ma tu znaczenie jedynie dla oceny znajomości prawa przez organ pierwszej instancji. Przepis § 23 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komisji dyscyplinarnych mówi wprost: „Odwołanie od decyzji w sprawie zawieszenia w pełnieniu obowiązków nauczyciela”. Wątpliwości w tym względzie nie pozostawia SN, który w wyroku z 8.10.1982 r., Sygn. akt I PR 90/82, OSNC 1983/5-6/85, stwierdza: „nauczycielowi mianowanemu przysługuje odwołanie od decyzji organu bezpośrednio nadzorującego szkołę, dotyczącej zawieszenia w pełnieniu obowiązków nauczyciela (...), do komisji dyscyplinarnej (...), a nie do organów rozstrzygających spory o roszczenie pracownicze”.

Nie podlega zatem dyskusji, że zaskarżona decyzja winna spełniać wymogi, o jakich mowa w przepisie art. 107 § 3 KPA, który stanowi: „Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa”.

Decyzja z 27.03.2015 r. niczego nie uzasadnia. Przede wszystkim nie podaje stanu faktycznego decyzji, ani metod procesowych jego ustalenia, nie wyjaśnia podstawy prawnej decyzji, nie tłumaczy, dlaczego stroną zawieszono w wykonywaniu obowiązków dyrektora. Decyzja stwierdza: „zachowania mogące mieć charakter czynów opisanych w art. 191 k.k., (...) czynności mające na celu uzupełnienie wadliwie prowadzonej dokumentacji szkolnej, jak również zagrożenie ustaniem stosunków pracy części nauczycieli, a nadto podejmowanie przez Dyrektora innych zachowań mogących wpływać na zeznania osób (...)”. Z treści tak nielogicznie i enig-

matycznie sporządzonego uzasadnienia, które właściwie ustala zdarzenia przyszłe i niepewne (przypuszczenia, jak może zachować się strona), nie sposób nawet zrozumieć zarzutów.

Uzasadnienie ma objaśnić tok myślenia prowadzący do zastosowania przepisu prawnego w sprawie, ma przedstawić racje organu. Brak uzasadnienia jest brakiem istotnym decyzji administracyjnej i musi skutkować jej uchyleniem. Nadto brak uzasadnienia uniemożliwia stronie zrozumienie motywów i zasadności działania organu administracji, co pozostaje w sprzeczności z art. 11 KPA.

Ad. 1b. Decyzja z 27.03.2015 r. narusza także przepis art. 107 § 1 KPA poprzez brak pouczenia o możliwości zaskarżenia decyzji oraz terminie wniesienia odwołania. Pouczenie o środkach zaskarżania informuje stronę o tym, czy decyzja jest ostateczna, czy nieostateczna oraz zawiera informację o trybie zaskarżania. Brak pouczenia w zaskarżonej decyzji wskazywał, że jest ona ostateczna, co mogło stronę pozbawić możliwości weryfikacji zaskarżonej decyzji, a zatem możliwości obrony swoich praw. Nie ulega wątpliwości, że jest to kolejne rażące uchybienie, które winno skutkować uchyleniem przedmiotowej decyzji.

Ad. 1c. Wójt wstrzymał stronie część wynagrodzenia, mimo że od decyzji w sprawie zawieszenia w pełnieniu obowiązków nauczyciela przysługuje odwołanie. Decyzja jest zatem nieprawomocna, nie posiada też rygoru natychmiastowej wykonalności. Działanie Wójta rażąco narusza przepisy dotyczące prawomocności decyzji administracyjnej, przede wszystkim art. 16 § 1 k.p.a. i art. 108 § 1 k.p.a.

Dowód: pismo Wójta z 31.03.2015 r.

Ad. 1d. Możliwości uczestniczenia strony w każdym stadium postępowania jest podstawową zasadą procedury administracyjnej. Uszczegółowienie tego obowiązku zawiera wyrok WSA w Kra-

kowie z 25.03.2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1082, Lex nr 1384878: „Z uwagi na zakres obowiązków organów administracji publicznej związanych z realizacją zasady czynnego udziału stron w postępowaniu dostrzec można, iż zasada ta skonkretyzowana została w innych przepisach regulujących postępowanie administracyjne. Stosownie do zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, na organie prowadzącym postępowanie ciąży obowiązek powiadomienia wszystkich stron o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 KPA), umożliwienia im aktywnego uczestnictwa w postępowaniu, tj. m.in. umożliwienia im dostępu do akt sprawy (art. 73 i 74 KPA) oraz zgłoszenia dowodów (art. 78 KPA), zawiadomienia o terminie i miejscu przeprowadzenia dowodu (art. 79 § 1 KPA), jak również umożliwienia wypowiedzenia się na temat zebranego materiału dowodowego przed wydaniem decyzji (art. 81 KPA)”. Już sam fakt, że Wójt Pizsa nie spełnił żadnego z ww. wymogów proceduralnych, jest wystarczającą przesłanką do uchylenia zaskarżonej decyzji, bez względu na jej merytoryczne uzasadnienie.

Ad. 2a-b. Przepis art. 83 ust. 1 Karty Nauczyciela stanowi: „Dyrektor szkoły może zawiesić w pełnieniu obowiązków nauczyciela, a organ prowadzący szkołę – dyrektora szkoły, przeciwko któremu wszczęto postępowanie karne lub złożono wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, jeżeli ze względu na wiarygodność wysuniętych zarzutów celowe jest odsunięcie nauczyciela od wykonywania obowiązków w szkole. W sprawach niecierpiących zwłoki nauczyciel i dyrektor szkoły może być zawieszony przed złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego”.

Z powyższego przepisu wynika, że co do zasady zawieszenie w pełnieniu obowiązków dyrektora ma miejsce po złożeniu wniosku o wszczęcie postępowania przez rzecznika dyscyplinarnego. Wyjątkowo, w sprawach niecierpiących zwłoki, możliwe jest takie zawieszenie przed wszczęciem postępowania. W zaskarżonej decyzji brakuje podania czytelnie sprecyzowanych zarzutów, stąd niemożliwa jest ocena ich wiarygodności oraz wyjaśnienie, jakie okoliczności powodują, że zawieszenie jest niecierpiącym

zwłoki. Przedstawienie zarzutów oraz wyjaśnienie powodów odsunięcia od pełnienia obowiązków są elementami koniecznymi oświadczenia (decyzji) złożonego nauczycielowi, ponieważ pracownik ma prawo wiedzieć i rozumieć, z jakiego powodu odsunięto go od pracy. Wskazuje na to Sąd Najwyższy, który w wyroku z 10.05.2000 r., I PKN 641/99 (OSNP 2001/20/618) stwierdza: „Pracownik ma wiedzieć i rozumieć, z jakiego powodu pracodawca rozwiązał z nim umowę o pracę”. Co prawda wyrok ten dotyczy rozwiązania stosunku pracy, ale nie może budzić wątpliwości, że obowiązek informowania pracownika o podejmowanych wobec niego działaniach jest warunkiem koniecznym dla tego, aby mogły być one skuteczne.

W tym stanie rzeczy decyzja z 27.03.2015 r. winna być uchylona także z opisanych w niniejszym punkcie powodów.

Ad. 2c. Przedstawione zarzuty: „(...) zachowania mogące mieć charakter czynów opisanych w art. 191 k.k. (...), czynności mające na celu uzupełnienie wadliwie prowadzonej dokumentacji szkolnej, jak również zagrożenie ustaniem stosunków pracy części nauczycieli, a nadto o podejmowanie przez Dyrektora innych zachowań mogących wpływać na zeznania osób (...)”, co wskazano wyżej, są enigmatyczne, dlatego polemika z nimi jest wysoce utrudniona. Z uzasadnienia wynika, że decyzję o zawieszeniu strony Wójt podjął na podstawie dwóch (równie niekonkretnych jak sama decyzja) skarg jakoby rodziców i nauczycieli, które strona otrzymała z usuniętymi podpisami.

Dowód: pismo Przewodniczącej Komisji Rewizyjnej Rady Gminy z 20.03.2015 r. z załączonymi skargami.

Pisma zostały sporządzone 11 i 12.03.2015 r., a forma i treść sugerują, że ich autor jest tożsamy. Już ten fakt czyni owe dowody niewiarygodnymi, a ich interpretację przez Wójta dowolną. Jak wynika ze skarg, przyczyną nagannych zachowań strony jest jej nadmierne zaangażowanie przeciwko połączeniu gimnazjum i liceum, za którym optują ich autorzy. Treść skarg przeczy logice,

bo właśnie te grupy najbardziej ucierpią na połączeniu, a działanie wbrew własnemu interesowi sprzeczne jest z naturą człowieka. Wobec powyższych argumentów stwierdzić należy, że jedynie przez odrzucenie zasad logiki można uznać skargi za wiarygodne. Podnieść należy, że owe skargi są jedynymi, jakie otrzymała strona w okresie ośmiu lat sprawowania funkcji dyrektora gimnazjum.

Jak domyśla się strona, w decyzji usiłowano przedstawić m.in. zarzuty:

1. z art. 191 § 1 Kodeksu karnego w brzmieniu: „Kto stosuje przemoc wobec osoby lub groźbę bezprawną w celu zmuszenia innej osoby do określonego działania, zaniechania lub znoszenia, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”. Żadna ze skarg nie opisuje ani faktu przemocy, ani też groźby bezprawnej (pojęcia te nawet w nich nie padają). Z treści uzasadnienia wynika, że strona groziła nauczycielom utratą miejsc pracy. Gdyby nawet tak było, to znaczy, że Wójt myli pojęcie „groźba bezprawna” z pojęciem „ostrzeżenie”, i to przed zdarzeniem przyszłym i pewnym, ponieważ łączenie szkół zawsze wiąże się z rozwiązywaniem stosunków pracy. Samorządy z zasady przeprowadzają tworzenie zespołów szkół w celu czynienia oszczędności.
Zresztą podmiotem likwidującym miejsca pracy byłby organ zatwierdzający arkusz organizacyjny, a nie dyrektor szkoły, który w takim razie jest jedynie wykonawcą woli organu prowadzącego. Z powołanych dokumentów niezbicie wynika, że nie doszło do naruszenia przepisów Kodeksu karnego;
2. Nie jest naganne naprawianie wad dokumentacji, wręcz prawo takie działania nakazuje (strona stanowczo jednak zaprzecza, aby takie zdarzenie miało miejsce oraz mogło mieć miejsce, ponieważ dokumentację prowadziła prawidłowo);
3. Zwrot „podejmowanie przez Dyrektora innych zachowań mogących wpływać na zeznania osób” jest zniesławiający, ponieważ zawiera stwierdzenia, że strona zamierza popełnić przestępstwo mataczenia. Abstrahując od faktu, że podstawą wydania decyzji są udowodnione okoliczności a nie przy-

- puszczenia, podnieść należy, że podanie tej przyczyny również przeczy zasadom logiki – przecież zawieszenie strony w części jej pensum dydaktycznego nie ma wpływu na ograniczenie jej kontaktów z innymi nauczycielami;
4. Jako koronny argument Wójt podaje wszczęcie postępowania karnego wobec strony, co jest ewidentną nieprawdą, art. 84 § 1 KN używa zwrotu „przeciwko któremu wszczęto postępowanie karne”, czyli przeciwko konkretnej osobie, ale już nie w sprawie. Na gruncie prawa karnego przez wszczęcie postępowania rozumie się doręczenie tej osobie zarzutów lub wezwanie jej na świadka w charakterze podejrzanego. Żadne z tych zdarzeń do chwili obecnej w stosunku do strony nie miało miejsca, zatem kolejna przesłanka zawieszenia strony nie ma odzwierciedlenia w rzeczywistości.

Powyższe wywody strona czyni jedynie z ostrożności procesowej, ponieważ konsekwentnie twierdzi, że zarzuty są niezrozumiałe ze względu na sposób ich sformułowania.

Ad. 2d. Przepis art. 83 ust. 1 KN nie przewiduje częściowego zawieszenia nauczyciela w pełnieniu obowiązków. Skoro celem przepisu jest odizolowanie nauczyciela od środowiska szkolnego, częściowe zawieszenie w żadnym stopniu tego celu nie realizuje. Jest to kolejny argument potwierdzający, że organ pierwszej instancji nie radzi sobie z rozumieniem przepisów prawa.

W tym stanie rzeczy, wobec rażącego naruszenia przez skarżoną decyzję kilkunastu przepisów, zarówno procesowych jak prawa materialnego, odwołanie jest konieczne i uzasadnione.

Janina Maj

Załączniki:

1. pismo Wójta z 31.03.2015 r.,
2. pismo Przewodniczącej Komisji Rewizyjnej Rady Gminy z 20.03.2015 r. z załączonymi skargami,
3. odpis odwołania.

X. DECYZJE W SPRAWIE O UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

Dyrektor szkoły jest organem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej na wniosek każdego obywatela. Wniosek nie wymaga uzasadnienia. Udostępnienie następuje w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem, chyba że szkoła nie dysponuje środkami technicznymi, o których mowa we wniosku (np. brak możliwości przegrania na pendrive). W takim przypadku dyrektor informuje pisemnie wnioskodawcę o tym fakcie i wskazuje, w jaki sposób może informację udostępnić. Jeżeli w terminie 14 dni wnioskodawca nie złoży ponownego wniosku o udostępnienie informacji publicznej w sposób lub w formie podanej w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się w formie decyzji administracyjnej.

Jeżeli żądana informacja nie jest informacją publiczną, szkoła taką informacją nie dysponuje, istnieje odrębny tryb uzyskania informacji (np. BIP, rejestry, archiwa), odmowy udzielenia takiej informacji dokonuje się w formie decyzji administracyjnej.

Przykład 16. *Decyzja w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej*

Pisz, 5.02.2016 r.

(pieczętka podłużna szkoły)

Decyzja nr 1/2015
Dyrektora Gimnazjum w Pieszce
z dnia 5.02.2015 r.

w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej

Działając na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.), art. 16 w związku z art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r. poz. 2058) po rozpatrzeniu wniosku Pana Jana Kaczmarka, zam. przy ul. Chełmskiej 2 w Pieszce, z 20.01.2016 r. o udostępnienie informacji publicznej w przedmiocie wyznania Pani Janiny Maj

odmawiam udostępnienia informacji publicznej

Uzasadnienie

Pojęcie informacji publicznej ustawodawca określił w art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112 poz. 1198 ze zm.). W ich świetle informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych.

Z kolei art. 5 ust. 2 ww. ustawy stanowi: „Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa”. Informacja publiczna obejmuje tylko sprawy publiczne i dokumenty urzędowe, a dostęp do tej informacji nie może obejmować podlegających ochronie danych osobowych na podstawie obowiązku ochrony godności, prywatności, bezpieczeństwa i innych dóbr osobistych, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20.03.2006 r., sygn. K 17/05, w kwestii udostępnienia informacji publicznej wkra-
czającej w sferę prawa do prywatności uznał, że jest to możliwe,
o ile spełnione są trzy warunki. Po pierwsze, informacje, których
natura i charakter może naruszać interesy i prawa innych osób,
nie mogą wykraczać poza niezbędną określoną potrzebą trans-
parentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standarda-
mi przyjętymi w demokratycznym państwie. Po drugie, muszą
to być zawsze informacje mające znaczenie dla oceny funkcyj-
nowania instytucji oraz osób pełniących funkcje publiczne. Po
trzecie, nie mogą to być informacje – co do swej natury i zakre-
su – przekreślające sens (istotę) ochrony prawa do życia pry-
watnego”.

WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 22 marca
2012 r., II SA/GO 48/12 w kwestii odmowy udostępnienia in-
formacji publicznej ze względu na prawo do prywatności oraz
ochronę danych osobowych stwierdził: „W ocenie Sądu, w świe-
tle powyższego, prywatność osoby fizycznej, w rozumieniu usta-
wy o dostępie do informacji publicznej należy rozumieć szeroko,
zaś jej ograniczenie jako sytuację wyjątkową”.

Powyższe wskazuje na to, że dopuszczalne jest udostępnienie
przez pracodawcę tych informacji o nauczycielach, które są ściśle
związane z wypełnianiem przez te osoby obowiązków zawodo-
wych wynikających z zatrudnienia na stanowisku nauczyciela,
czyli: imię i nazwisko nauczyciela, stopień awansu zawodowe-
go, informacje o zajmowanym stanowisku i funkcji, informację,
w których klasach i w jakich godzinach wykonuje pracę w szkole,
pod jakim służbowym numerem telefonu można nawiązać z nim
kontakt.

Wyznanie nauczyciela, mimo że dotyczy osoby związanej za-
wodowo z funkcją publiczną, nie warunkuje jej wykonywania,
a zatem informacja o nim podlega ochronie ze względu na pry-
watność osoby nauczyciela i jako taka nie może zostać udostęp-
niona w drodze czynności materialno-technicznej.

Pouczenie

Od niniejszej decyzji służy Panu odwołanie, za moim pośrednictwem, do Wójta Gminy Pisz w terminie 14 dni od jej doręczenia⁷.

Jerzy Wiśniewski

Dyrektor Gimnazjum w Pisz

Otrzymują:

1. Jan Kaczmarek,
2. a/a

Przykład 17. *Decyzja w sprawie umorzenia postępowania o udzielenie informacji publicznej*

Pisz, 1.02.2016 r.

(pieczętka podłużna szkoły)

Decyzja nr 1/2016

Dyrektora Gimnazjum w Pisz

z dnia 1.02.2016 r.

**w sprawie umorzenia postępowania o udzielenie
informacji publicznej**

Działając na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.), art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r.

⁷ „W sprawach uregulowanych w ustawie o dostępie do informacji publicznej za organ wyższego stopnia w stosunku do dyrektora publicznej szkoły podstawowej lub gimnazjum uznać należy organ prowadzący daną szkołę. Kompetencje tego organu wykonywać będzie wójt (burmistrz, prezydent miasta) starosta, marszałek województwa” (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8.11.2011 r., II SA/Po 656/11).

o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r. poz. 2058) po rozpatrzeniu wniosku Pana Jana Kaczmarka, zam. przy ul. Chełmskiej 2 w Piszcu, o udostępnienie informacji publicznej w przedmiocie aktualnej oceny pracy nauczycieli Gimnazjum w Piszcu

p o s t a n a w i a m

umorzyć postępowanie

Uzasadnienie

Pan Jan Kaczmarek złożył wniosek o udostępnienie mu informacji publicznych dotyczących oceny pracy nauczycieli Gimnazjum w Piszcu. Wnioskodawca zażądał udostępnienia powyższych informacji w formie dyskietki. Dyrektor pismem z dnia 10.01.2016 r. poinformował go, że nie ma możliwości udzielenia informacji w formie określonej we wniosku, ponieważ szkoła nie posiada odpowiednich możliwości technicznych oraz że żądane informacje mogą zostać udzielone w innej formie, tj. pisemnej. Jednocześnie Wnioskodawcę pouczone o treści art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Wnioskodawca w terminie 14 dni od otrzymania powyższego pisma nie złożył wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu. W myśl art. 14 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, „jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie

wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się. Odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji”.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji decyzji.

Pouczenie

Od niniejszej decyzji stronie służy Panu odwołanie, za moim pośrednictwem, do Wójta Gminy Pisz w terminie 14 dni od jej doręczenia.

Jerzy Wiśniewski

Dyrektor Gimnazjum w Pisz

Otrzymują:

1. Jan Kaczmarek,
2. a/a

XI. SKARGA ADMINISTRACYJNA W SZKOLE ORAZ ORGANY WŁAŚCIWEGO JEJ ROZPATRZENIA

Normą regulującą skargę administracyjną jest przepis art. 227 KPA, który stanowi: „Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw”.

Art. 229 pkt 4 KPA mówi, że „[...] jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych – rada powiatu [...]. Zgodnie z uchwałą (7) NSA z dnia 24 września 2001 r. OPS 7/2001 „Szkoła jest jednostką organizacyjną jednostki samorządu terytorialnego (w omawianym przypadku powiatu), zatrudniająca nauczycieli (pracodawcą), kierowaną przez dyrektora wykonującego kompetencje i obowiązki tego pracodawcy wobec nauczycieli”. Tak więc właściwym organem do rozpatrzenia skargi na dyrektora technikum (kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej), jest co do zasady rada powiatu, oczywiście jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej”. W konsekwencji tego orzeczenia, organem właściwym dla rozpatrzenia skargi na dyrektora szkoły podstawowej i gimnazjum będzie rada gminy (miasta), a na dyrektora Wojewódzkiego Ośrodka Metodycznego – sejmik województwa.

WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 stycznia 2004 r. (II SA/Wr 2486/03) stwierdził, że ww. przepis art. 229 KPA zawiera tylko pomocnicze określenie właściwości organów do rozpatrywania skarg. Pierwszeństwo w określeniu tej właściwości mają przepisy odrębne, a dopiero w ich braku mają zastosowanie przepisy art. 229 KPA. Gdy skarga wniesiona na dyrektora szkoły dotyczy kwestii wskazanych w art. 31 oraz art. 33 USO, organem kompetentnym i właściwym do rozpatrzenia skargi jest kurator oświaty. Jak wskazał sąd administracyjny w powołanym orzeczeniu, skarga taka może dotyczyć między innymi: oceny kwalifikacji nauczycielskich, zatrudniania osób bez odpowiednich kwalifikacji nauczycielskich, spraw statutowych, kształceniowych, a także niektórych spraw pracowniczych.

Organy właściwe do rozpatrzenia skargi administracyjnej na dyrektora szkoły:

- rada gminy/powiatu/sejmiku województwa – na te organy skargę wnosimy do wojewody – na wojewodę skargę wnosimy do premiera;
- (w zakresie nadzoru pedagogicznego) kurator oświaty – na kuratora skargę wnosimy do ministra edukacji – na ministra edukacji skargę wnosimy do dyrektora generalnego MEN;
- inspektor pracy – na inspektora pracy skargę wnosimy do okręgowego inspektora pracy – na okręgowego inspektora pracy skargę wnosimy do głównego inspektora pracy – na głównego inspektora pracy skargę wnosimy do marszałka sejmu.

Oczywiście skargę na nauczyciela rozpatruje dyrektor szkoły, w której jest zatrudniony.

Nawet w wypadku błędnego zaadresowania skargi organ, który ją otrzymał, a nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ (art. 231

KPA). Musimy jednak pamiętać, że taki błąd spowoduje zwłokę w załatwieniu sprawy, ponieważ 30-dniowy termin na załatwienie skargi biegnie od daty doręczenia organowi właściwemu.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każdy organ działa na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każdy organ z urzędu przestrzega swojej właściwości i rozpatruje skargi tylko w zakresie swoich kompetencji.

W praktyce oświatowej mamy najczęściej do czynienia ze skargami na dyrektorów szkół składanymi przez rodziców uczniów. Nierzadko skargi te są pochodną legalnych działań szkoły wobec ich dzieci, np. brak promocji, skreślenie z listy uczniów itp. Skarga jest wtedy drugim poza przewidzianym procedurą (np. odwołanie od decyzji) środkiem nacisku na dyrektora.

Przykładowo:

Skreślony z listy uczniów Marcin Maj odwołał się od tej decyzji pierwszej instancji – Dyrektora Technikum Mechanicznego w Piszcu do organu drugiej instancji – Warmińskiego Kuratora Oświaty. Niezależnie od tego odwołania złożył dwie skargi administracyjne na Dyrektora Technikum Mechanicznego w Piszcu:

1. do Rady Powiatu Karskiego,
2. do Warmińskiego Kuratora Oświaty.

Przedmiotem obu skarg (o identycznej poza adresatem treści) było:

- nękanie Marcina Maja poprzez nieuzasadnione skreślenie z listy uczniów;
- nagminna nieobecność dyrektora na lekcjach;
- niezrealizowanie w roku szkolnym 2013/2014 programu z mechaniki, której dyrektor nauczał;
- naruszenie zasad bezpieczeństwa przez nierówności na boisku szkolnym;
- narażenie uczniów na kontakt z substancjami niebezpiecznymi podczas praktyk zawodowych.

Oba organy rozpatrzyły skargi w pełnym zakresie. Technikum Mechaniczne w Piszcu przez około miesiąc podlegało kontroli, co poważnie zakłóciło rytm pracy tej szkoły w końcu półroczu.

Jak podano wyżej, każdy organ z urzędu przestrzega swojej właściwości i rozpatruje skargi tylko w zakresie swoich kompetencji. Prawidłowym działaniem obu organów byłoby zatem rozpatrzenie skargi w zakresie swoich kompetencji, w pozostałym zakresie przekazanie jej do organu właściwego oraz odrzucenie skargi w przedmiocie skreślenia z listy uczniów jako niepodlegającej załatwieniu w trybie skargi administracyjnej.

Aby uniknąć ponownego wnoszenia przez obywatela tej samej przedmiotowo skargi, organy administracji w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi cytują przepis art. 239 § 1 KPA: „W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego”.

Organ może jednak skorzystać z uproszczonej procedury tylko wtedy, gdy dotyczy to skarg:

- tożsamy podmiotowo,
- mających pokrywający się przedmiot,
- gdy brak wskazania nowych okoliczności.

Konsekwencją przeprowadzenia postępowania skargowego, w stosunku do dyrektora (także innego nauczyciela) organ rozpatrujący skargę można wnieść do wojewody o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w trybie art. 75 ust. 1 KN lub ukarać go karą porządkową na podstawie art. 75 ust. 2 KN.

Niekiedy podmiotem wnoszącym skargę na dyrektora jest nauczyciel, najczęściej w razie konfliktu lub po rozwiązaniu z nim stosunku pracy. Poniżej przykład takiej skargi.

Pisz, 2.02.2015 r.

Rada Powiatu Karskiego
ul. Plac Wolności 1
22-222 Karsk

skarżąca: Janina Maj, ul. Kręta 4, 33-333 Pisz

zaskarżony organ: Piotr Nowak – dyrektor Technikum Mechanicznego w Pieszce

Skarga

**na nienależyte wykonywanie zadań, naruszenie
praworządności, interesu społecznego i słusznego
interesu obywatela**

Na podstawie art. 227 w związku z art. 229 pkt 4 ustawy z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 2676) składam skargę na Piotra Nowaka, dyrektora Technikum Mechanicznego w Parczewie, któremu zarzucam:

1. stosowanie mobbingu wobec skarżącej, w wyniku którego bezprawnie dwukrotnie zwolnił ją z pracy;
2. stosowanie szkodliwej dla szkoły polityki kadrowej;
3. brak znajomości przepisów ustaw: z dnia 26.01.1982 r. Karta nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.) z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. nr 256 poz. 2572 ze zm.) oraz aktów wykonawczych (rozporządzeń) wydanych na ich podstawie;
4. wadliwą politykę w zakresie dokształcania nauczycieli;
5. niegospodarność;
6. dalsze nękanie skarżącej po przywróceniu do pracy;

Wobec powyższego proszę Szanowną Radę Powiatu Karskiego o zobowiązanie zaskarżonego organu, do:

1. zaprzestania działań mobbingowych oraz odstąpienia od zamiaru wszczęcia kolejnych procesów ze skarżącą;
2. naprawienia szkody i krzywdy, jakie wyrządził skarżącej;
3. kierowania Technikum Mechanicznego w Piszcu zgodnie z jego celem oraz przepisami prawa.

W celu uzyskania szerszego obrazu jakości kierowania placówką, daję pod roz wagę Szanownej Radzie zobowiązanie zaskarżonego organu do przedłożenia akt sprawy Sądu Rejonowego w Piszcu, sygn. akt IV P 131/13 i Sądu Okręgowego w Warmii, sygn. akt. IV Pa 199/14 (w szczególności uzasadnień wyroków z dnia 7.12.2013 r. i 28.03.2014 r.) oraz rachunków za obsługę prawną w prowadzonej przezeń sprawie. Zachęcam również do porozmawiania z doświadczonymi pracownikami Technikum Mechanicznego w Piszcu na temat atmosfery pracy, jaką stworzył tam Piotr Nowak.

Uzasadnienie

W dniu 18.05.2013 r. zaskarżony organ ponownie zwolnił powódkę z pracy (poprzednie zwolnienie, również bezprawne, miało miejsce 17.06.2010 r.). Jako przyczynę podał art. 20 Karty nauczyciela, tj. „zmiany organizacyjne powodujące zmniejszenie liczby oddziałów w szkole lub zmiany planu nauczania uniemożliwiające dalsze zatrudnianie nauczyciela w pełnym wymiarze zajęć”.

Przyczyna ta została sformułowana niekonkretnie, nie miała podstaw w arkuszu organizacyjnym szkoły, przede wszystkim zaś była nieprawdziwa, dlatego w piśmie procesowym z dnia 13.09.2013 r. pełnomocnik skarżącej zaproponował zaprzestanie procesu i przywrócenie jej do pracy. Technikum Mechaniczne w Piszcu z niezrozumiałych powodów trwało w procesie, w którym sądy obu instancji podważyły jego praworządność. Na

skutek zgodnych wyroków obu sądów, w dniu 2.04.2013 r. Pani Janina Maj wróciła do pracy.

Pan Piotr Nowak nie zna lub nie rozumie elementarnych przepisów prawa oświatowego, a w szczególności:

1. nie zna zasad rozwiązywania stosunków pracy z nauczycielami – po raz pierwszy (półtora roku temu): w stosunku do powódki zastosował art. 52 Kodeksu pracy, który nie ma w ogóle zastosowania do nauczycieli, po raz drugi: art. 20 ust. 1 pkt 2 Karty nauczyciela bez wystąpienia jego przesłanek;
2. nie rozumie zasad tworzenia arkusza organizacyjnego placówki, nie zna terminów jego zatwierdzenia, nie zna pojęcia „wakat”;
3. nie zna przepisów w sprawie kwalifikacji nauczycieli;
4. nie rozumie zasad finansowania placówki i w tym zakresie myli ją z placówką prowadzoną przez inne niż j.s.t. osoby prawne.

W trakcie procesu na jaw wyszło także, że jedyną przyczyną zwolnienia skarżącej była osobista doń niechęć dyrektora oraz jego specyficzna polityka kadrowa. W miejsce doświadczonych i kwalifikowanych mianowanych nauczycieli zatrudnia osoby bez doświadczenia, czasem nawet bez kwalifikacji, na podstawie umowy o pracę, ze stopniem awansu nauczyciela stażysty. Kontrakt (umowa o pracę) to znacznie słabszy od mianowania stosunek pracy, więc nauczyciel stażysta czy kontraktowy, w przeciwieństwie do mianowanego, nie mogą stanąć do konkursu na stanowisko dyrektora Technikum Mechanicznego w Pieszku i wyeliminować Piotra Nowaka. Aktualna polityka zatrudnienia w Technikum Mechanicznym ma na celu utrzymanie się za wszelką cenę na stanowisku dyrektora, co jednak szkodzi tej jednostce oświatowej.

Kolejnym dowodem wskazującym na deprecjonowanie doświadczonych pracowników szkoły jest fakt, że w ciągu ośmiu lat sprawowania funkcji przez aktualnego dyrektora jedynie jedna osoba, tj. jego zastępca, uzyskała stopień awansu zawodowego nauczyciela dyplomowanego. Skarżąca, podobnie jak kilku in-

nych nauczycieli, zrezygnowała ze starania się o awans na skutek przeszkód ze strony dyrektora.

Zdziwienie budzi także nierozeznanie zaskarżonego organu w zakresie potrzeb placówki co do podnoszenia kwalifikacji. Dyrektor nakłania nauczycieli do kończenia kursów w zakresie spawania azotem, natomiast w arkuszu organizacyjnym szkoły na rok szkolny 2013/2014, na każdą z tych metod przeznaczają zaledwie jedną godzinę z 498. Łącznie te metody stanowią 0,6 proc. wymiaru zajęć dydaktycznych w szkole oraz 16,7 proc. (1/6) etatu – oczywiste jest zatem, że każda publiczna złotówka wydana na to szkolenie jest zmarnotrawiona.

Negatywnie należy ocenić preferencje dyrektora do dialogu z pracownikiem za pośrednictwem sądów. Właśnie „przegrał” ze skarżącą w dwóch instancjach, a już w piśmie z 8.04.2014 r. grozi jej kolejnym procesem. Także złożony przez zaskarżony organ wniosek o sporządzenie uzasadnienia od wyroku apelacyjnego w sprawie ze skarżącą przez Sąd Okręgowy w Warmii każe przypuszczać, że planuje wniesienie skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego. Podnieść należy, że zaskarżony organ nie procesuje się samodzielnie – korzysta z pomocy kancelarii prawnej. Uzasadnione jest przypuszczenie, że za niemało publicznych pieniędzy – jeżeli tak, to zostały one wydane niezasadnie.

Po powrocie do pracy skarżąca ponownie napotyka na szykany ze strony zaskarżonego organu. Ostatnią jest wezwanie do zapłaty kwoty 15 300 zł tytułem odprawy pod groźbą procesu.

Szanowna Rado Powiatu Karskiego, Piotr Nowak zwolnił Janinę Maj bez żadnych merytorycznych i prawnych podstaw, a w toku procesu czynił jej zarzuty, które okazały się nieprawdziwe. Na siedem miesięcy pozbawił ją pracy, z czego wyrok sądowy zrekompensował jedynie wynagrodzenie za miesiąc. Uszczerbek majątkowy, jaki poniosła skarżąca na skutek skierowanych nań bezprawnych działań, znacznie przekracza żadaną kwotę 15 300 zł. Niezależnie od materialnej szkody, skarżąca doznała ogromnej krzywdy: przeżyła zwolnienie z pracy, niesprawiedliwe posądzenia, upokorzenie, stres procesu.

W tych okolicznościach żądanie zwrotu pieniędzy z tytułu odprawy jest nie tylko bezzasadne, ale i niemoralne.

Nadto zauważyć należy, że zarówno kasacja, jak i kolejny proces są wysoce wątpliwe co do ich rozstrzygnięcia na korzyść skarżonego organu – źle by się zatem stało, gdyby na rozwianie tych wątpliwości zostały przeznaczone kolejne publiczne pieniądze.

W tym stanie rzeczy proszę o wnikliwe i sprawiedliwe rozpatrzenie niniejszej skargi.

Janina Maj

XII. SKARGA SĄDOWO- -ADMINISTRACYJNA ORAZ POSTĘPOWANIE PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

1. Charakter skargi sądowo-administracyjnej

Jest to instytucja zupełnie odmienna od skargi administracyjnej, a postępowanie przed WSA określa się jako sądowo-administracyjne. Skargę administracyjną regulują przepisy KPA, natomiast skargę do WSA ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz. 1270 ze zm.). Skargę sądowo-administracyjną wnosi się na decyzje i postanowienia ostateczne (prawomocne) lub inne akty (uchwały, zarządzenia), także w sprawach szkolnych.

Zaskarżenie do sądu administracyjnego w oświacie najczęściej ma miejsce w stosunku do decyzji administracyjnych dyrektora szkoły w sprawie skreślenia z listy uczniów, w stosunku do uchwał rad gmin (powiatów) dotyczący likwidacji szkoły w trybie art. 59 USO oraz zarządzeń wójta (burmistrza) w sprawie odwołania dyrektora szkoły w trybie art. 38 ust.1 pkt 2 USO.

Ostatni z przypadków oparto o ustalone stanowiska sądów i administracji, iż odwołanie ze stanowiska dyrektora szkoły ma zarówno pracowniczy, jak i administracyjny charakter⁸. Obecnie

⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z 14.01.2015 r., IV SA/Po 851/14, (LEX nr 1629592) Tytuł: Zarządzenie organu gminy o odwołaniu dyrektora szkoły jako akt o podwójnym charakterze. „Nie można przyjąć, że akt odwołania dyrektora szkoły w trybie art. 38 u.s.o. (tak jak akt powierzenia stanowiska dyrektora szkoły) należy wyłącznie do czynności ze sfery prawa pracy, a w sprawach tego rodzaju właściwy jest wyłącz-

mamy więc do czynienia ze swoistym dualizmem, który odwołanemu przez organ prowadzący dyrektorowi daje trzy możliwości odwoławcze:

1. w powództwie do sądu pracy – o odszkodowanie z tytułu odwołania niezgodnego z prawem;
2. w trybie nadzoru nad j.s.t. – do wojewody o zbadanie w trybie nadzoru i stwierdzenie nieważności,
3. w trybie skargi do WSA – o uchylenie zarządzenia o odwołaniu lub rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody.

Zważywszy na adresatów publikacji, przykład wezwania j.s.t. do zaprzestania naruszenia prawa dotyczył będzie trzeciej możliwości odwoławczej dyrektora.

2. Postępowanie przed WSA

Sąd wszczyna postępowanie na podstawie skargi, wniesionej przez uprawniony podmiot (mający interes prawny, osobę fizyczną, grupę osób, prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, organizację społeczną). Skargę można wnieść po wyczerpaniu środków odwoławczych.

Przepis art. 53 ww. ustawy określa następujące terminy do wniesienia skargi:

nie sąd powszechny. W tego typu sprawach mamy do czynienia z aktem prawnym o podwójnym charakterze, wywołującym skutki zarówno w sferze prawa pracy, jak również w sferze publicznoprawnej. Podwójny charakter tego aktu i wywoływanie przez niego dodatkowo skutków regulowanych prawem pracy nie oznacza, że przestaje być aktem z zakresu administracji publicznej. Zarządzenie organu gminy o odwołaniu dyrektora szkoły jako akt o administracyjnoprawnym charakterze podlega kontroli organów nadzoru i kontroli sądów administracyjnych, niezależnie od ewentualnej ochrony stosunku pracy przysługującej odwołanemu dyrektorowi przed sądem pracy, jak i niezależnie od tego, czy odwołany dyrektor był uprzednio powołany jako nauczyciel czy jako osoba niebędąca nauczycielem”.

- skargę na decyzje i postanowienia wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia (decyzji lub postanowienia);
- skargę na innego rodzaju akty lub czynności wnosi się w terminie 30 dni od doręczenia odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa⁹;
- jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie – w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa.

W wypadku wnoszenia skargi należy pamiętać, że:

- skargę w sytuacji bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia należy wnieść w terminie 60 dni, a nie 60 + 30 dni;
- termin 30-dniowy to nie to samo co termin miesięczny.

Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa reguluje przepis art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego”¹⁰. Po otrzymaniu skargi

⁹ Uchwała NSA z 2.04.2007 r., II OPS 2/07, ONSA WSA 2007/3/60:

1. Przepis art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz. 1270 ze zm.) ma zastosowanie do skargi wnoszonej do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.).
2. Skarga na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jest wniesiona po bezskutecznym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, także wówczas, gdy skargę wniesiono w terminie 60 dni od dnia wezwania przed upływem terminu załatwienia wezwania (art. 35 § 3 K.p.a. w związku z art. 101 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), jeżeli organ nie uwzględnił wezwania.

¹⁰ Teza 1 wyroku NSA z 9.06.1995 r., IV SA 346/93, ONSA 1996, nr 3, poz. 125: „naruszenie interesu prawnego, o jakim mowa w art. 101 u.s.g. to takie naruszenie subiektywnie pojmowanego przez skarżącego jego interesu, które obiektywnie polega na nieprzebraniu przez organ norm prawnych powszechnie obowiązujących”.

sąd przesyła jej odpis organowi, który wydał zaskarżoną decyzję i zobowiązuje go do:

- udzielenia odpowiedzi na skargę,
- nadesłania akt sprawy w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

W przypadku niezachowania 30-dniowego terminu sąd może orzec na podstawie stanu faktycznego przedstawionego w skardze. Zatem udzielenie odpowiedzi na skargę leży w interesie zaskarżonego organu (choć nie zawsze, o czym poniżej).

3. Orzeczenia WSA

Sąd kontroluje decyzję administracyjną (inny akt prawny) wyłącznie pod względem zgodności z prawem. Akt taki podlega uchyleniu, jeżeli sąd stwierdzi:

- naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wyniki sprawy,
- naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego¹¹,
- inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

¹¹ czyli wtedy gdy:

- dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe,
- decyzja wydana została w wyniku przestępstwa,
- decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu,
- strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu,
- wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanie organowi, który wydał decyzję,
- decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu,
- zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji,
- decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.

Sąd stwierdzi nieważność, np. decyzji administracyjnej, jeżeli naruszenie prawa materialnego jest związane z naruszeniem zażarżoną decyzją uprawnień lub obowiązków stron. Skarga, w której zasadnie wytknie się naruszenie decyzją prawa materialnego, ale z której nie wynika, że wadliwie określono prawa lub obowiązki stron postępowania administracyjnego, nie będzie mogła być uwzględniona. Sąd administracyjny zajmuje się bowiem kontrolą zgodności decyzji administracyjnych z prawem nie w celu usuwania błędów stosowania prawa, lecz w celu ochrony praw osób skarżących. Tylko naruszenie prawa materialnego, które ujawni swój wpływ na prawa lub obowiązki stron, będzie dawało podstawę do uchylenia decyzji. Stąd na wnoszącym skargę spoczywa obowiązek wykazania zarówno naruszenia prawa przez organ administracji, jak i naruszenia własnego interesu, np. na powziętą z naruszeniem prawa uchwałę rady gminy w sprawie likwidacji szkoły uprawnienie (legitymację) posiadają rodzice dzieci uczęszczających do szkoły, a na wadliwe zarządzenie wójta w sprawie odwołania ze stanowiska dyrektora szkoły – odwołany dyrektor.

Naruszenie postępowania administracyjnego musi być znaczniejsze niż naruszenie prawa materialnego, ażeby dawało prawo do uchylenia decyzji. Musi to być poważne naruszenie przepisów postępowania, które tak dalece wypacza kierunek postępowania administracyjnego, że cała sprawa toczy się niewłaściwie, a strona ma bardzo ograniczone możliwości obrony swoich praw i interesów, np. brak zawiadomienia pełnoletniego ucznia o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie skreślenia go z listy uczniów.

Sąd uchyli uchwałę rady gminy, gdy ta jest niezgodna z prawem, która to niezgodność narusza interes prawny lub uprawnienie jednostki, ponadto jest sprawą z zakresu administracji publicznej, np. w sprawie likwidacji szkoły.

WSA wydaje wyroki – w których rozstrzyga sprawę co do istoty lub postanowienia – kończące postępowanie w sprawie (umorzenie, odrzucenie skargi) lub rozstrzygające kwestie incydentalne w toku postępowania.

Kończąc postępowanie w sprawie, sąd może:

- oddalić skargę;
- uchylić zaskarżoną decyzję, postanowienie, akt lub interpretację w całości lub w części (czyli zaskarżony akt lub czynność przestaną obowiązywać);
- stwierdzić nieważność decyzji, postanowienia lub aktu prawa miejscowego;
- stwierdzić, że decyzja, postanowienie lub akt zostały wydane z naruszeniem prawa (w takim przypadku zaskarżona decyzja, postanowienie lub akt nadal obowiązuje, nie traci mocy ani ważności oraz podlega wykonaniu);
- uwzględnić skargę na bezczynność i wezwać organ do wydania w wyznaczonym terminie postanowienia, decyzji lub podjęcia czynności;
- stwierdzić bezskuteczność aktu lub czynności;
- orzec merytorycznie.

Wojewódzki sąd administracyjny był sądem kasacyjnym, tzn. mógł tylko uchylić akt administracyjny i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi administracji, nie mógł natomiast zmienić aktu administracyjnego i wydać merytorycznego rozstrzygnięcia (wydać decyzji zamiast organu administracji). Sytuacja uległa zmianie po wejściu w życie 15.08.2015 r. nowego przepisu, tj. art. 145a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Od tej daty – mówiąc w uproszczeniu – WSA może orzekać też merytorycznie, tj. wydawać akty prawne zamiast organu administracji publicznej.

Sądem wyższej instancji w stosunku do WSA jest Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, który rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych:

- skargę kasacyjną – od wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie,

w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. Skarga kasacyjna musi być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego, doradcę podatkowego w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznika patentowego w sprawach własności przemysłowej;

- zażalenie – na postanowienia. Zażalenie wnosi się za pośrednictwem wojewódzkiego sądu administracyjnego w terminie siedmiu dni od doręczenia postanowienia.

Ponieważ skarga kasacyjna musi być sporządzona przez profesjonalnego pełnomocnika, podawanie w tej publikacji jej przykładu jest niecelowe.

4. Wezwanie organów administracji do usunięcia naruszeń prawa

Instytucję wezwania do usunięcia naruszenia prawa zawierają ustawy o samorządach terytorialnych¹². Wezwania organów administracji do usunięcia naruszeń prawa różnią się od skarg sądowo-administracyjnych jedynie brakiem ustosunkowania do odpowiedzi na wezwania; pierwszy przykład, tj. wezwanie do usunięcia naruszenia prawa dotyczy odwołania ze stanowiska dyrektora, a drugi przykład, skarga do WSA – likwidacji szkoły. W uzasadnieniu wezwania do usunięcia naruszenia prawa podano kolejny przykład instrumentalnego potraktowania postępowania dyscyplinarnego, które zostało wszczęte dwa miesiące po zdarzeniu w celu uzasadnienia odwołania dyrektora.

¹² Np. art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515): „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego”.

Skarga na uchwałę Rady Gminy w Piszku zawiera wniosek o wstrzymanie wykonania uchwały, ponieważ w trakcie trwania postępowania przed WSA mogłoby dojść do faktycznej likwidacji szkoły oraz rozpoczęcia nowego roku szkolnego. Pamiętać należy o terminie, jaki rada gminy ma na odpowiedź na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa – 30 dni, zatem termin zostanie zachowany, jeżeli rada gminy ustosunkuje się do wezwania w trzydziestym dniu. Sytuacja, kiedy rada gminy nie odniesie się do wezwania, przedłuża możliwość wniesienia skargi o 60 dni. W tym czasie uchwała jest wykonalna (i najczęściej wykonywana), ponieważ dopiero prawomocny wyrok WSA może ją uchylić.

Przykład 19. *Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa przez odwołanie dyrektora szkoły*

Pisz, 10.02.2015 r.

Burmistrz Karska
ul. Plac Wolności 1
22-222 Karsk

Wnioskodawca: Jerzy Wiśniewski,
ul. Dolna 6, 22-222 Karsk

Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa

Na podstawie art. 101 ust. 1 w zw. z art. 101a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515) wnoszę o:

usunięcie naruszenia prawa – zarządzeniem nr 15/2015 z dnia 2.02.2015 r. Burmistrza Karska (dalej: „Burmistrz”) w sprawie odwołania ze stanowiska Dyrektora Gimnazjum w Karsku (dalej: „szkoła”) – polegającego na odwołaniu wnioskodawcy z na-

ruszeniem przepisu art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. b w zw. z art. 34a ust. 2 USO – odwołanie dyrektora szkoły w sposób wadliwy formalnie oraz mimo braku przesłanek do tego odwołania.

Uzasadnienie

I.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że zarządzenie Burmistrza nr 15/2015 z dnia 2.02.2015 r. obarczone jest trzema uchybieniami formalnymi.

W uchwale z dnia 25.09.1991 r., sygn. akt W1/91 (OTK 1991/1/19, Dz.U.1991/87/399) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „Odwołanie nauczyciela z funkcji kierowniczej w szkole dokonane w szczególnie uzasadnionych wypadkach w czasie roku szkolnego na podstawie art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 3 poz. 19, Nr 25 poz. 187 i Nr 31 poz. 214, z 1983 r. Nr 5 poz. 33, z 1988 r. Nr 19 poz. 132, z 1989 r. Nr 4 poz. 24, Nr 35 poz. 192 oraz z 1990 r. Nr 34 poz. 197 i 198, Nr 36 poz. 206 i Nr 72 poz. 423) – powinno być poprzedzone wysłuchaniem zainteresowanego oraz zapoznaniem się z opinią właściwego związku zawodowego, a sama decyzja powinna zawierać pisemne uzasadnienie faktyczne i prawne. Są to wymogi formalne, których brak nie powoduje jednak sam przez się nieważności decyzji, jeżeli istniała materialnoprawna przesłanka odwołania nauczyciela z funkcji kierowniczej w czasie roku szkolnego”.

Odwołanie wnioskodawcy zostało dokonane bez wysłuchania, a jego wręczenie zaskoczyło wnioskodawcę, co stanowi naruszenie art. 10 KPA. Warto w tym miejscu powołać orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 grudnia 2006 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 706/06, w którym podkreślono, że „szczególny skutek zarządzenia organu prowadzącego szkołę, jakim jest odwołanie dyrektora w trybie

natychmiastowym, pociąga za sobą uznanie, iż niezależnie od formy aktu i jego nazwy (decyzja, uchwała, zarządzenie) zawsze konieczne jest zapewnienie wypowiedzenia się nauczycielowi, którego dotyczy postępowanie na każdym jego etapie oraz uzasadnienie podjętego aktu” (LEX nr 320829).

Zarządzenie Burmistrza, podobnie jak opinia Warmińskiego Kuratora Oświaty, pozbawione są kultury prawnej, nie zawierają faktów, a ograniczają się jedynie do przymiotników, mówią o dokonywanych czynnościach, ale już nie o ich efektach – np. o tym, że wniesiono skargi, ale już nie o tym, że zarzuty nie potwierdziły się; zawierają nieostre zwroty, ogólniki – brak w nich konkretności. Odwołanie właściwie nie zawiera żadnych sprecyzowanych zarzutów, z jego treści nie sposób dociec, jaka jest przyczyna odwołania, nade wszystko zaś odwołanie nie spełnia koniecznego, zdaniem TK, wymogu z art. 107 § 3 KPA, który mówi, że „uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa”. WSA w Krakowie w wyroku z 20.11.2012 r., sygn. akt SA/Kr 876/12 (LEX nr 1241796) zauważa, że „brak uzasadnienia aktu odwołania dyrektora szkoły nie pozwala na ocenę zachowania odwołanego dyrektora w kategoriach, o których mowa w art. 38 ust. 1 pkt 2 USO, ponieważ sąd nie jest wówczas w stanie dokonać kontroli jego zgodności z wymogami przewidzianymi w przytoczonym powyżej przepisie, a w szczególności oceny, czy przesłanki, którymi kierował się organ podejmując zaskarżone zarządzenie, stanowiły «szczególnie uzasadnione przypadki» wymagane tym przepisem”.

II.

Brak uzasadnienia to jedynie pierwsze z uchybień formalnych. Przepis art. 38 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty stanowi:

„1. Organ, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze w szkole lub placówce:

- 1) odwołuje nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w razie:
 - a) złożenia przez nauczyciela rezygnacji, za trzymiesięcznym wypowiedzeniem,
 - b) ustalenia negatywnej oceny pracy lub negatywnej oceny wykonywania zadań wymienionych w art. 34a ust. 2 w trybie określonym przepisami w sprawie oceny pracy nauczycieli – bez wypowiedzenia,
 - c) złożenia przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny wniosku, o którym mowa w art. 34 ust. 2a,
- 2) w przypadkach szczególnie uzasadnionych, po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty, (...) może odwołać nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia”.

natomiast art. 34a. ust 1 i 2 brzmi:

„1. Organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów.

2. W zakresie wymienionym w ust. 1 nadzorowi podlega w szczególności:

- 1) prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem;
- 2) przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów;
- 3) przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki”.

Wykładnia wyżej powołanych przepisów prowadzi do następujących wniosków:

1. Dyrektor może być odwołany:
 - a. z przyczyn natury pedagogicznej – dziedziny podlegającej nadzorowi kuratora oświaty;
 - b. z powodów, o których mówi art. 34a ust. 2 (prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem; przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów; przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki).
2. Z przyczyn pedagogicznych odwołuje organ prowadzący na wniosek kuratora oświaty.
3. Z przyczyn podlegających nadzorowi organu prowadzącego odwołuje organ prowadzący po zaopiniowaniu kuratora oświaty.
4. Inicjatywa odwoławcza w sprawach pedagogicznych należy do kuratora.
5. Inicjatywa odwoławcza w sprawach podlegających nadzorowi organu prowadzącego – do tego organu.
6. Szczególnie uzasadnione przypadki w treści art. 38 ust. 1 pkt 2 USO to przypadki, o których mowa w art. 34a ust. 2 USO (prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem; przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów; przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki). Ma to też uzasadnienie racjonalne, ponieważ inicjatywa odwoławcza organu prowadzącego nie może dotyczyć spraw pedagogicznych – bo nie posiada on w tym obszarze kompetencji.

Stan faktyczny odwołania wnioskodawcy odbiegał od wyżej powołanych prawidłowości. Organ prowadzący odwołał go wyłącz-

nie z powodu nieprawidłowości natury pedagogicznej, o których wiedzę otrzymał dopiero z treści opinii z dnia 29.01.2015 r. Warmińskiego Kuratora Oświaty. Ponieważ skutek nie może poprzedzać przyczyny, a organy działają w ramach swojej kompetencji (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), drugie uchybienie formalne polegające na przekroczeniu kompetencji także dyskwalifikuje zarządzenie nr 15/2015 Burmistrza z 2.02.2015 r. i to niezależnie od pierwszego.

III.

Trzecie uchybienie formalne polega na wszczęciu postępowania administracyjnego na podstawie anonimowego donosu.

Dowód: pismo z dnia 16.05.2014 r.

W świadomości Polaków – doświadczonych zaborami, okupacją i komunizmem – anonimowy donos ma sprzeczny z zasadami współzycia społecznego charakter, niezależnie od tego anonim nie może stanowić podstawy wszczęcia postępowania, co wydaje się szczególnie ważne w wypadku instytucji państwowych, na które nałożono obowiązek wychowania. Niezależnie od tego wszczęcie postępowania na podstawie anonimu jest nielegalne.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt. II GSK 911/09 stwierdził, że „ustawa stanowi kategorycznie, że jeżeli w skierowanym do organów podaniu o wszczęcie postępowania administracyjnego nie został wskazany adres osoby, która je wniosła, a organ nie ma możliwości ustalenia jej adresu, to wówczas podanie pozostawia się bez rozpoznania”, czyli nie wszczyna się jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Dalej NSA stwierdza, że: „wszczęcie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest możliwe na podstawie takiego podania (żądania) skierowanego do organu administracji publicznej tylko wtedy, gdy czyni

ono zadość wymaganiom prawnym. Po pierwsze, wskazuje osobę, od której pochodzi oraz jej adres, w sensie normatywnym oba te elementy zostały bowiem uznane za niezbędne dla indywidualizacji strony tego postępowania; po drugie, określa jej żądanie, czyli przedmiot postępowania, oraz po trzecie, czyni zadość ewentualnym dalszym wymaganiom prawnym określonym innymi przepisami”.

Oczywiste jest, że postępowanie w sprawie odwołania wnioskodawcy nie powinno być w ogóle wszczynane.

IV.

Przepis art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. b w zw. z art. 34a ust. 2 USO zawiera wyrażenie „w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Zawęża on pole zastosowania tego przepisu do sytuacji zupełnie wyjątkowych, nadzwyczajnych, kiedy organ prowadzący ma pewne prawo ocenić, że dalsze kierowanie szkołą, placówką lub jej wyodrębnioną organizacyjnie częścią stanowi istotne zagrożenie dla osiągnięcia jej celów lub z jakichkolwiek innych, obiektywnie ważnych względów jest nie do przyjęcia” (M. Pilich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. 2006, s. 380). Sąd Najwyższy podkreśla, że „zarówno ocena, jak i uznanie organu, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze, a następnie odwołuje go z tego stanowiska, nie mogą mieć charakteru dowolnego lub arbitralnego, lecz powinny być dokładnie i szczegółowo wywiedzione w uzasadnieniu podjętej decyzji (uchwały), ów wywód zaś i argumentacja powinny podlegać wnikliwej kontroli zarówno organów nadzoru, jak i sądu” (wyrok SN z 19.02.1997 r., sygn. akt III RN 3/97, OSP 1998/3/51).

Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, iż naruszenie prawa przez dyrektora musi być na tyle istotne, że nie pozwala na dalsze wykonywanie obowiązków (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 marca 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 49/09).

„Użyte w ustawie pojęcie «szczególnie uzasadnionych przypadków» winno być rozumiane wąsko i oznaczać takie sytuacje, w których nie jest możliwe spełnianie przez nauczyciela funkcji kierowniczej, a konieczność natychmiastowego przerwania jego czynności zachodzi ze względu na zagrożenie interesu publicznego. Naruszenie prawa przez dyrektora musi być na tyle istotne, iż nie pozwala na dalsze wykonywanie obowiązków przez daną osobę, a stwierdzone uchybienia w pracy dyrektora mogą prowadzić do destabilizacji funkcjonowania szkoły” (wyrok NSA z dnia 18.04.2008 r. sygn. akt I OSK 86/08).

W niedawnym wyroku z 9.04.2013 r. I OSK 2703/12 (LEX 1336391) NSA podnosi, że „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. Niezbędnym jest w takich sytuacjach, aby organ prowadzący przed wydaniem zarządzenia w trybie art. 38 ust. 1 pkt 2 u.s.o. rozważył w sposób szczególny dobro podopiecznych kierowanej jednostki oświatowej i mając to na względzie ocenił, czy zachodzi szczególny przypadek uzasadniający odwołanie bez wypowiedzenia”.

Z kolei WSA w Białymstoku w wyroku z 26.04.2013 r., sygn. akt II SA/Bk 924/11 (LEX nr 1163108) podaje procedurę odwołania nauczyciela ze stanowiska kierującego:

1. Jeżeli w przepisie art. 38 ust. 1 pkt 2 u.s.o. przewidziana jest możliwość odwołania nauczyciela ze stanowiska kierującego „w przypadkach szczególnie uzasadnionych”, to można użyć stwierdzenia, że podstawy odwołania dyrektora określone w pkt 1 ust. 1 art. 38 u.s.o. ustawodawca uznaje za przypadki zwyczajne, typowe, oparte na negatywnej ocenie pracy czy wykonania bieżących zadań nauczyciela – dyrektora szkoły.

2. W rozumieniu art. 38 ust. 1 pkt 2 u.s.o. można wskazać na następujące elementy (cechy) konstrukcyjne pojęcia „przypadków szczególnie uzasadnionych”. Za przypadki szczególnie uzasadnione należy uznać:
 - zdarzenia (działanie lub zaniechanie) o charakterze zupełnie wyjątkowym, nadzwyczajnym (wykraczającym poza działanie rutynowe, codzienne),
 - 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.
3. Brak zdecydowanej reakcji na pozostawienie przez nauczyciela uczniów bez opieki i bezprawne opuszczenie stanowiska pracy ani też utrata zaufania organu prowadzącego nie stanowią „szczególnie uzasadnionych przypadków” przemawiających za odwołaniem w trybie natychmiastowym ze stanowiska dyrektora szkoły.

Zachowanie dyrektora szkoły w najmniejszym stopniu nie spełnia wymogów wyżej przedstawionej procedury. „Szczególnie uzasadnione przypadki, których zaistnienie – jak pisze Burmistrz – wymaga natychmiastowego przerwania czynności przez dyrektora” w niniejszej sprawie w ogóle nie występują, ponieważ w dacie odwołania, tj. 2.02.2015 r. wnioskodawca nie dokonywał żadnych „czynności, wymagających natychmiastowego przerwania”, dlatego, że na podstawie art. 83 ust. 1 KN został przez Burmistrza zawieszony w pełnieniu obowiązków nauczyciela, w związku z kolejnym anonimowym donosem, na podstawie którego złożono wniosek o wszczęcie postępowania karnego

i dyscyplinarnego wobec powoda. Zatem odwołanie nie miało żadnych merytorycznych i logicznych podstaw, tym bardziej że poprzednie anonimowe zarzuty nie znalazły potwierdzenia – prokurator umorzył postępowania już na poziomie badania wstępnego.

Dowód: postanowienie z dnia 27.10.2014 r. o umorzeniu dochodzenia.

Mimo to postępowanie dyscyplinarne jest jeszcze w toku. Zauważyć należy, że skarga, którą złożył ojciec dziecka, jakoby pokrzywdzonego przez powoda, została złożona wyłącznie w wyniku manipulacji, jakich dopuściły się wobec tegoż ojca cztery nauczycielki pozwanej szkoły. On sam nie miał i nie ma – jak zeznał przed prokuratorem i komisją dyscyplinarną dla nauczycieli – żadnych pretensji do powoda. Na udział osób trzecich w decyzji o złożeniu skargi i brak pretensji rodziców, którzy zostali w dniu zdarzenia przeproszeni przez powoda, wskazuje również termin złożenia skargi – dwa miesiące po zdarzeniu.

Także pierwsze z postępowań kontrolnych, wszczęte na podstawie anonimu z 16.05.2014 r., nie wykazało żadnych istotnych nieprawidłowości.

Ze sporządzonego przez Kuratorium Oświaty w Warmii w dniu 4.07.2014 r. protokołu kontroli doraźnej wynika, że powód otrzymał jedynie dwa zalecenia dotyczące planu rozwoju zawodowego nauczycieli.

Dowód: protokół kontroli doraźnej z dnia 4.07.2014 r.

Natomiast kontrola organu prowadzącego w protokole kontroli wewnętrznej z 30.07.2014 r. podważyła wszystkie z 12 zarzutów anonimu.

Dowód: protokół kontroli wewnętrznej z 30.07.2014 r.

V.

Faktycznie wnioskodawca nie wie, jaka jest przyczyna jego odwołania, ponieważ poprzednie anonimowe zarzuty nie znalazły potwierdzenia, wytoczone przeciwko niemu postępowanie dyscyplinarne jest w toku, a w Polsce obowiązuje przecież zasada domniemania niewinności. Przede wszystkim zaś dlatego, że jest pedagogiem i dyrektorem wybitnym, a kierowana przezeń szkoła stała się w okresie jego dwóch kadencji jedną z najlepszych w kraju, co ilustrują załączone dokumenty.

Dowód: 50 kart kserokopii dokumentów dotyczących osiągnięć szkoły.

Jerzy Wiśniewski

Przykład 20. *Skarga na uchwałę rady gminy w sprawie likwidacji szkoły*

Werk, dnia 30.07.2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
ul. Biała 7
55-555 Warmia
za pośrednictwem
Rada Gminy w Werku
Rynek 1
91-003 Werk

Skarżący:

1. Anna Nowak,
zam. ul. Wolna 1, 99-999 Werk,
2. Celina Bąk,
zam. ul. Wolna 5, 99-999 Werk.

Skarga na uchwałę Rady Gminy w Werku

W imieniu skarżących, na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142 poz. 1591) w zw. z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270) wnoszę o:

1. uchylenie uchwały Rady Gminy w Werku nr XXIX/145/2014 z dnia 26.04.2014 r. w sprawie likwidacji Szkoły Podstawowej w Kowalu;
2. wstrzymanie wykonania ww. uchwały – (art. 61 par. 3 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi);
3. zasądzenie od zaskarżonego organu na rzecz skarżącej zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, wg norm przepisanych.

Ww. uchwale zarzucam:

3. naruszenie prawa materialnego, a mianowicie:
 - a. art. 59 ust. 1 zd. 1 USO poprzez brak możliwości zapewnienia uczniom likwidowanej szkoły możliwości kontynuowania nauki;
 - b. art. 59 ust. 1 zd. USO poprzez niepoinformowanie nas w przewidzianym terminie o zamiarze likwidacji;
4. naruszenie prawa procesowego, a mianowicie:
 - a. przepisu art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 8 KPA poprzez zlikwidowanie szkoły, która w 77 proc. została wybudowana w czynie społecznym przez mieszkańców;
 - b. przepisu art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 8 KPA poprzez brak uzasadnienia (uzasadnieniu przez nieuprawniony organ, tj. Wójta Gminy Werk);

- c. przepisu art. 8 i art. 11 KPA poprzez oparcie uchwały o nieprawdziwe przesłanki co do:
- możliwości zapewnienia uczniom likwidowanej szkoły godziwych warunków kontynuowania nauki,
 - przewidywanego zmniejszenia liczby dzieci w miejscowości Werk,
 - korzyści ekonomicznych związanych z likwidacją szkoły,
5. naruszenie interesu prawnego skarżących polega na naruszeniu przez zaskarżoną uchwałę prawa ich dzieci do kontynuowania nauki (art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty); braku zapewnienia dzieciom skarżących „bezpiecznych, higienicznych i zgodnych z normami warunków nauki” (art. 1 pkt 10 ustawy o systemie oświaty); nieposzanowaniu prawa rodziców do załatwienia ich sprawy zgodnie z prawem i rzetelnie oraz mając na celu interes społeczności samorządowej (art. 7 K.p.a.); niezawiadomienie o zamiarze likwidacji; „Mimo że zawiadomienia nie są czynnościami prawnymi, lecz czynnościami materialno-technicznymi, wywołują one pośrednio skutki prawne, gdyż warunkują prawidłowość procedury likwidacyjnej. Rodzice uczniów mają interes w tym, aby dostatecznie wcześniej otrzymać informację o zamierzonej likwidacji szkoły publicznej, bowiem dotyczy ona ich ważnych spraw życiowych.
6. Należy przyjąć, że informacja o zamiarze likwidacji szkoły powinna zostać imiennie skierowana do każdego z rodziców i musi do niego skutecznie dotrzeć. Nie ma natomiast istotnego znaczenia forma, w jakiej to nastąpi” – wyrok z 28.10.2010 r. WSA w Lublinie, LEX nr 757078)

Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa zostało przez skarżących doręczone w dniu 27.05.2014 r., a do chwili obecnej skarżący nie otrzymali odpowiedzi na to wezwanie, upłynął zatem dwumiesięczny termin do wniesienia skargi, o jakim mowa w art. 101 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie

gminnym, nie został natomiast przekroczony 30-dniowy termin na wniesienie skargi (art. 53 § 2 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Uzasadnienie wniosku o wstrzymanie wykonania uchwały

Zgodnie z art. 61 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przedmiotem wstrzymania mogą być jedynie takie akty lub czynności, które nadają się do wykonania i wymagają wykonania, przy czym przez wykonanie aktu administracyjnego należy rozumieć spowodowanie w sposób dobrowolny lub doprowadzenie w trybie przymusu państwowego (egzekucji) do takiego stanu rzeczy, który jest zgodny z rozstrzygnięciem zawartym w danym akcie. Zaskarżona uchwała w przedmiocie likwidacji szkoły jest aktem generalnym niebędącym jednakże aktem prawa miejscowego. Stanowisko takie znajduje oparcie w orzecznictwie administracyjnym, gdzie wskazuje się, że uchwały w sprawie likwidacji placówek oświatowych stanowią akty sformułowane w sposób konkretny (jego adresatem są rodzice i dzieci likwidowanej placówki, zaś sama szkoła jest w nim dokładnie skonkretyzowana), których wykonanie polega na jednokrotnym działaniu (tak: postanowienie NSA z dnia 31 sierpnia 2012 r., sygn. akt I OZ 670/12; postanowienie NSA z dnia 31 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OZ 635/10).

Zuwagi na powyższe wnioski o wstrzymanie wykonania uchwały Rady Gminy w Werku nr XXIX/145/2014 z dnia 26.04.2014 r. w sprawie likwidacji Szkoły Podstawowej w Kowalu spełnia wymogi formalne zawarte w omawianym przepisie.

Spełnienia przesłanki merytorycznej należy upatrywać w tym, że jej wykonanie może spowodować trudne do odwrócenia skutki. Możliwość dokonania na jej podstawie radykalnych zmian polegających w szczególności na odebraniu szkole jej budynku i przeznaczeniu na inne cele, rozwiązaniu stosunków pracy

z nauczycielami i pracownikami obsługi, konieczności zawarcia umów na dowóz dzieci do Werku, zmianach organizacyjnych w Szkole Podstawowej w Kowalu mogących skutkować zmianami w stosunkach pracy zatrudnionych tam osób – uzasadnia konieczność wstrzymania zaskarżonej uchwały.

Nadto za wstrzymaniem uchwały przemawia sprzeczne z dobrymi obyczajami zachowanie zaskarżonego organu. Kiedy w zamiarze zaskarżenia niniejszej uchwały skarżący wnieśli o zaniechanie naruszenia prawa, przez 60 dni nie otrzymali odpowiedzi.

Zachowanie to ewidentnie wskazuje na próby uniknięcia, przez zwłokę, weryfikacji sądowej uchwały wadliwej pod względem merytorycznym i prawnym. Zachowanie zaskarżonego organu rażąco narusza w ten sposób art. 7, art. 8 oraz art. 12 KPA. Nadto uzasadnione jest przypuszczenie, że zaskarżony organ będzie także zwlekał z przekazaniem skargi do WSA w Warmii. Tak istotne argumenty przemawiają za wstrzymaniem wykonania zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie wniosku o uchylenie uchwały

zarzut ust. 1 pkt a

„Kluczowe z punktu widzenia komentowanego przepisu jest określenie, co znaczy sformułowanie «zapewnienie możliwości kontynuowania nauki». Wydaje się, że jego rozumienie powinno wynikać z dosłownego, technicznego znaczenia czasownika «zapewnić». Chodzi zatem o stworzenie organizacyjnych warunków przyjęcia dzieci lub młodzieży, będących uczniami likwidowanej szkoły, do innej szkoły. Jest to obowiązek bezwzględny, niezależny od tego, czy w danej szkole jest realizowany obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego lub szkolny” (M. Pilich, Komentarz do art. 59 ustawy o systemie oświaty, s. 3, <http://abc.online.wolterskluwer.pl>). Zdaniem skarżących zapewnienie to ma mieć charakter wieloletni. Gmina Werk nie zapewniła uczniom likwidowanej Szkoły Podstawowej w Kowalu

możliwości kontynuowania nauki w nadchodzącym roku szkolnym 2014/2015 r., a sytuacja ich dzieci będzie się z roku na rok pogarszać.

Potwierdza to „Kompleksowa analiza stanu szkół w latach 2014-2024 w Gminie Werk”, której autorem jest prof. dr. hab. Jan Mądry. Analiza ta została Radzie Werk przedstawiona, ale mimo to podjęła ona nieuzasadnioną i bezprawną uchwałę o zamiarze likwidacji. We wnioskach i analizach prof. dr. hab. Jan Mądry, w oparciu o materiały otrzymane od gminy, wykazał, że:

1. w Szkole w Werku, do której przeniesione mają być dzieci z Kowala, brak odpowiedniej liczby pomieszczeń,
2. pomieszczenia te nie spełniają norm Sanepidu,
3. tłok w połączonych szkołach zagrazi bezpieczeństwu uczniów,
4. korzyści finansowe z likwidacji są pozorne, bo wynikają z nierzetelnego ich wyliczenia.

Dowód: Kompleksowa analiza stanu szkół w latach 2014-2024 w Gminie Werk.

Rodzice uczniów ze Szkoły Podstawowej w Kowalu, w obawie o warunki panujące w Szkole Podstawowej w Werku w 3/4, assekuracyjnie „zapisali” swoje dzieci do szkół w ościennej gminie Luki, w której władze są bardziej przychylnie dzieciom niż samorządowcy werkowscy. Nie zwalnia to jednak Gminy Werk z obowiązku zapewnienia mieszkańcom swojej gminy możliwości kontynuowania nauki, przepis art. 59 ust. 1 zd. 1 USO wyraźnie tę odpowiedzialność adresuje: „po zapewnieniu przez ten organ możliwości kontynuowania nauki”.

zarzut ust. 1 pkt b

O zamiarze likwidacji nie zostało powiadomionych co najmniej 5 osób: Jan Kąt, Anna Kozba, Iwona Graczyk, Anna Nowak i Celina Bąk, natomiast art. 59 ust. 1 zd. 1 USO wymaga, aby

informacja ta objęła wszystkich rodziców. Z tych samych względów w orzecznictwie sądowym trafnie podkreśla się potrzebę, aby informacja o zamiarze likwidacji szkoły była informacją imiennie adresowaną do poszczególnych rodziców. Nie wystarczy przy tym jedynie powołać się na toczącą się, np. na łamach lokalnej prasy, radia lub telewizji, debatę publiczną – co czyni zaskarżony organ. Zawiadomienie o zamiarze likwidacji jest skutecznie dokonane wówczas, gdy dotarło do wszystkich osób lub organów, które powinny być zostać poinformowane o zamierzonej likwidacji, najpóźniej w terminie, o którym mowa w tym przepisie.

Powyższy pogląd znajduje akceptację w orzecznictwie. Przykładowo:

1. Informacja o zamiarze likwidacji szkoły powinna zostać imiennie skierowana do każdego z rodziców i musi do niego dotrzeć (wyrok NSA z 8.08.2012 r., I OSK 1024/12, LEX nr 1223838);
2. Określony w art. 59 ust. 1 u.s.o. termin ma charakter materialnoprawny, co oznacza, iż nie może zostać przywrócony, a jego niedochowanie przesądza o bezskuteczności zawiadomienia o zamiarze likwidacji szkoły (wyrok NSA z 22.02.2012r., I OSK 237/11, LEX nr 1133992);
3. Tego, czy dany rodzic został zawiadomiony o zamiarze przekształcenia szkoły, nie można domniemywać (wyrok WSA z 9.02.2012 r., II SA/Wa 1452/11, LEX nr 1121524);
4. Informacja o zamiarze likwidacji szkoły powinna zostać imiennie skierowana do każdego z rodziców i musi do niego dotrzeć. Forma, w jakiej to nastąpi, nie ma istotnego znaczenia, ważne jest jednak, aby powiadomienie faktycznie miało miejsce. O tym, czy dany rodzic został zawiadomiony o zamiarze likwidacji szkoły nie można domniemywać, np. na tej podstawie, że sprawa została nagłośniona w lokalnym społeczeństwie (wyrok WSA z 6.10.2011 r., II SA/Bd 980/11, LEX nr 1085726);

5. Nieprawidłowości w poinformowaniu rodziców o likwidacji szkoły w określonym terminie nie może usprawiedliwiać krótki okres pomiędzy podjęciem uchwały a terminem powiadomienia rodziców. Chcąc zachować procedurę konieczną dla skutecznego i zgodnego z prawem zlikwidowania szkoły, rada gminy powinna podjąć określone działania odpowiednio wcześniej (wyrok WSA z 30.08.2011 r., III SA/Lu 381/11, LEX nr 964509).

zarzut ust. 2 pkt a

Budynek likwidowanej szkoły został sfinansowany w ramach Wiejskiego Komitetu Społecznego i wykonany w 77 proc. przez mieszkańców Werku.

Dowody:

1. wniosek – umowa o dotację z 20.08.1992 r.,
2. czyn społeczny przy budowie-rozbudowie Szkoły Podstawowej w Kowalu z 13.06.1991 r.
3. trzy zdjęcia wraz z wykazem osób na nich uwidocznionych oraz wykazem zaangażowanych w budowę.

Likwidacja szkoły, w której budowę była zaangażowana prawie cała wieś, jest deprecjacją społecznego zaangażowania jej mieszkańców – stanowi rażące naruszenie zasady pogłębiania zaufania, do której przepis art. 8 K.p.a. obliguje organy gminy.

zarzut ust. 2b lit. b

Uzasadnienie zaskarżonej uchwały zostało sporządzone przez Wójta Gminy, a nie przez organ uchwałodawczy gminy, tj. Radę Gminy Werk. W doktrynie ustalony jest pogląd, że uchwała w sprawie zamiaru i likwidacji szkoły należy do kompetencji rady gminy. „Organowi prowadzącemu nie wolno delegować tej kompetencji na inny organ; rada gminy nie może zatem dać blankietu,

tj. powierzyć swoje uprawnienia wójtowi, burmistrzowi (prezydentowi miasta) jako organowi wykonawczemu gminy” (M. Pilich, Komentarz do art. 59 ustawy o systemie oświaty, s. 3, <http://abc.online.wolterskluwer.pl>). W wyroku z 14.02.2013 r., II OSK 2522/12 NSA stwierdził, że „Organy władzy publicznej muszą działać tak, by budować zaufanie do władzy publicznej (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), a temu zaufaniu sprzyja przejrzystość ich działania i wymóg motywowania aktów, w tym także uchwał. Brak uzasadnienia uchwały uniemożliwia dokonanie kontroli przez sąd”. Zaskarżona uchwała nie posiada uzasadnienia, ponieważ nie jest nią uzasadnienie wójta, a w tym stanie rzeczy, jako wadliwa, winna być uchylona. Nadto uzasadnienie jest lakoniczne – niczego nie wyjaśnia, nie wyjaśnia przesłanek likwidacji. Podaje jedynie, że Wojewoda Warmiński oraz Warmiński Kurator Oświaty pozytywnie zaopiniowali zamiar likwidacji.

Podnieść należy, że oba te organy zostały przez zaskarżony organ wprowadzone w błąd co do warunków panujących w szkole w Werku, kosztów utrzymania likwidowanej szkoły w Kowalu oraz demografii (co zostało wykazane wyżej).

zarzut ust. 2b lit. c

Z uwagi na treść zarzutu ust. 2 lit. b zarzut ten jest powoływany z ostrożności procesowej.

„Kompleksowa analiza stanu szkół w latach 2014-2024 w Gminie Werk” prowadzi do wniosku, że przesłanki zaskarżonej uchwały w sprawie zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej w Werku nie mają pokrycia w rzeczywistości. Stąd skarżący nie wiedzą, z jakich powodów podjęto zamiar likwidacji szkoły. Jest to kolejne rażące naruszenie Kodeksu postępowania administracyjnego – tym razem zasady wyjaśnienia zasadności przesłanek (art. 11).

Anna Nowak, Celina Bąk

Załączniki:

1. Kompleksowa analiza stanu szkół w latach 2014-2024 w Gminie Werk,
2. wniosek-umowa o dotację z 20.08.1992 r.,
3. Czyn społeczny przy budowie-rozbudowie Szkoły Podstawowej w Kowalu z 13.06.1991 r.,
4. trzy zdjęcia wraz z wykazem osób na nich uwidocznionych oraz wykazem zaangażowanych w budowę,
5. odpis skargi z załącznikami,
6. opłata od skargi.

XIII. DYREKTOR SZKOŁY JAKO WIERZYCIEL W ADMINISTRACYJNYM POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM

Egzekucję administracyjną dyrektor szkoły wszczyna, wykonując wobec szkoły obowiązki kierownicze, a nie reprezentacyjne.

Niespełnianie obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki podlega egzekucji administracyjnej na podstawie art. 20 w związku z art. 18 USO (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.). Egzekucji dokonuje się na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 ze zm.). Wierzycielem obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki jest dyrektor szkoły, w obwodzie której zamieszkuje dziecko w wieku do 15 lat (wierzycielem dla obowiązku wypełnianego przez młodzież w wieku 16-18 lat jest gmina). Wierzytelność jest odwrotnością długu, co oznacza, że dłużnik – w tym wypadku rodzice – muszą w stosunku do wierzyciela wykonać jakieś zobowiązanie, tutaj wynikający wprost z USO obowiązek nauki ich dziecka. Ponieważ chodzi o zobowiązanie niepieniężne, organem egzekucyjnym jest organ prowadzący (gmina lub powiat). Natomiast środkami egzekucyjnymi są grzywna oraz ewentualnie przymus bezpośredni.

Do obowiązków dyrektora w tym wypadku należy:

- wysłanie dłużnikom (rodzicom) upomnienia z wezwaniem do wykonania zobowiązania pod rygorem egzekucji admini-

- stracyjnej (dla celów dowodowych należy wysłać listem poleconym za zwrotnym potwierdzeniem odbioru);
- w terminie 7 dni od dnia doręczenia rodzicom wypełnienie druku tytułu wykonawczego TYT-1 (do pozyskania w urzędach skarbowych lub poprzez Internet);
 - sporządzenie wniosku o wszczęcie egzekucji;
 - złożenie wniosku wraz z drukiem we właściwym organie egzekucyjnym, np. gminie;
 - uczestniczenie w postępowaniu egzekucyjnym.

Ponieważ organy egzekucyjne żądają podania w tytule wykonawczym dat urodzenia i numerów PESEL i NIP dłużników pod rygorem zwrotu wniosku egzekucyjnego, w interesie dyrektora leży uzyskanie tych danych w chwili zgłaszania dziecka do szkoły.

Przykład 21. *Upomnienie w egzekucji administracyjnej*

Pisz, 19.01.2016 r.

(pieczęćka podłużna szkoły)

Janina i Jan Majowie
ul. Nowa 2
33-333 Pisz

Upomnienie

Na podstawie art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 1619, Dz. U. z 2015 r. poz. 87, 211, 396), w związku z art. 20

ust.1 oraz art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.) wzywam

Janinę i Jana Majów, zam. ul. Nowa 2, 33-333 Pisz

do realizacji obowiązku szkolnego poprzez dopełnienie czynności związanych z zapewnieniem regularnego uczęszczania dziecka Jacka Maja, ur. 1.03.2006 r., na zajęcia szkolne.

Powyższy obowiązek wynikający bezpośrednio z przepisów prawa, tj. art. 18 ust. 1 pkt 2 i 4 ww. ustawy, należy wykonać w terminie 7 dni, liczonym od dnia doręczenia niniejszego upomnienia.

Niespełnienie wymienionego obowiązku spowoduje skierowanie sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego.

Maria Nowak

Dyrektor Szkoły Podstawowej w Pisz

Przykład 22. Wniosek o wszczęcie egzekucji administracyjnej

Pisz, 19.01.2016 r.

(pieczętka podłużna szkoły)

Gmina Pisz
Wydział Egzekucyjny
Plac Nowy
33-333 Pisz

Wniosek o wszczęcie egzekucji administracyjnej

Na podstawie art. 26 § 1 oraz art. 28 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U.

z 2014 r. poz. 1619 ze zm.) w związku z art. 20 oraz art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.), wnoszę o wszczęcie egzekucji administracyjnej przeciwko

Janinie i Janowi Majom, zam. ul. Nowa 2, 33-333 Pisz
z tytułu niespełniania obowiązku szkolnego.

Wymienieni nie zapewniają regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia szkolne, bez uzasadnionej przyczyny.

Upomnienie wzywające do wykonania obowiązku doręczono zobowiązanemu w dniu 10.01.2016 r.

Jako środek egzekucyjny podaję grzywnę w celu przymuszenia.

Maria Nowak

Dyrektor Szkoły Podstawowej w Pisz

Obowiązek uczestniczenia dyrektora w postępowaniu egzekucyjnym polega m.in. na ustosunkowaniu się do zarzutów wierzyciela, wynikających z art. 33 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, które wymaga formy postanowienia administracyjnego.

Przykład 23. Postanowienie wierzyciela w sprawie zarzutów zobowiązanego

Pisz, 15.03.2016 r.

Janina Maj
ul. Kręta 4
33-333 Pisz

Naczelnik Urzędu Skarbowego
w Warmii

ul. Kwiatowa 5
99-999 Warmia

Znak: EA/4/724-1061/16

Zobowiązana: Janina Maj

Postanowienie wierzyciela w sprawie zarzutów zobowiązanego

Na podstawie art. 34 § 1, w związku z art. 18 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 ze zm.) oraz art. 124 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm., dalej: „KPA”), po rozpatrzeniu zarzutów zobowiązanej **Janiny Maj** z dnia 19.02.2014 r.,

p o s t a n a w i a m

**zająć stanowisko wobec zarzutu i stwierdzić, że jest
nieuzasadniony.**

W dniu 19.02.2016 r. zobowiązana Janina Maj wniosła zarzut dotyczący niniejszego postępowania egzekucyjnego, a mianowicie:

niedoręczenia upomnienia.

Zarzut podniesiony przez zobowiązaną mieści się w ustawowych ramach przyczyn wyszczególnionych art. 33 pkt 1-10¹³ ustawy

¹³ § 1. Podstawą zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej może być:
1) wykonanie lub umorzenie w całości albo w części obowiązku, przedawnienie, wygaśnięcie albo nieistnienie obowiązku; 2) odroczenie terminu wykonania obowiązku albo brak wymagalności obowiązku z innego powodu, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnej; 3) określenie egzekwowanego obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z orzeczenia, o którym mowa w art. 3 stosowanie egzekucji administracyjnej, i 4; 4) błąd co do osoby zobowiązanego; 5) niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym; 6) niedopuszczalność egzekucji

z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Odnosząc się do powyższego wniosku, wierzyciel podnosi, że jest on bezpodstawny, ponieważ upomnienie zostało doręczone dłużnicze w sposób zastępczy dnia 19.01.2016 r. W dniu 4.01.2016 r. pracownik Poczty Polskiej nie zastał pod Pani adresem żadnej osoby. W tym stanie rzeczy umieścił w Pani skrzynce pocztowej zawiadomienie o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru w terminie 7 dni. Ponieważ nie odebrała Pani przesyłki w określonym terminie, pozostawiono drugie zawiadomienie, o możliwości odebrania przesyłki w terminie 14 dni od dnia pierwszego zawiadomienia. Także w tym terminie pismo nie zostało odebrane, zatem doręczenie należy uznać za dokonane, na podstawie przepisu ar. 44 KPA w brzmieniu:

„§ 1. W razie niemożności doręczenia pisma w sposób wskazany w art. 42 i 43:

- 1) operator pocztowy w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe: przechowuje pismo przez okres 14 dni w swojej placówce pocztowej – w przypadku doręczenia pisma przez operatora pocztowego;
- 2) pismo składa się na okres czternastu dni w urzędzie właściwej gminy (miasta) –w przypadku doręczenia pisma przez pracownika urzędu gminy (miasta) lub upoważnioną osobę lub organ.

§ 2. Zawiadomienie o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru w terminie 7 dni, licząc od dnia pozostawienia zawiadomienia w miejscu określonym w § 1,

administracyjnej lub zastosowanego środka egzekucyjnego; 7) brak uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia, o którym mowa w art. 15 upomnienie wzywające dłużnika do wykonania obowiązku, § 1; 8) zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego; 9) prowadzenie egzekucji przez niewłaściwy organ egzekucyjny; 10) niespełnienie w tytule wykonawczym wymogów określonych w art. 27 elementy tytułu wykonawczego, a w zagranicznym tytule wykonawczym – wymogów określonych w art. 102 ustawy o wzajemnej pomocy.

umieszcza się w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy nie jest to możliwe, na drzwiach mieszkania adresata, jego biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe, bądź w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata.

§ 3. W przypadku niepodjęcia przesyłki w terminie, o którym mowa w § 2, pozostawia się powtórne zawiadomienie o możliwości odbioru przesyłki w terminie nie dłuższym niż 14 dni od daty pierwszego zawiadomienia.

§ 4. Doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia okresu, o którym mowa w § 1, a pismo pozostawia się w aktach sprawy”.

Wobec powyższego orzeczono jak w sekwencji postanowienia.

Na niniejsze postanowienie przysługuje, za moim pośrednictwem, zażalenie do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Warmii, w terminie 7 dni od dnia doręczenia.

Maria Nowak

Dyrektor Szkoły Podstawowej w Piszu

Otrzymują:

1. Janina Maj,
2. Naczelnik Urzędu Skarbowego w Warmii,
3. a/a

XIV. DYREKTOR SZKOŁY JAKO OBWINIONY W POSTĘPOWANIU O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

1. *Organy właściwe*

Dyrektor szkoły jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych podlega odpowiedzialności w trybie ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. 2013 r. poz. 168). Zatem postępowanie to dotyczy dyrektora wykonującego funkcję kierowniczą. Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma charakter szczególnego postępowania administracyjnego, a rozstrzygnięcia zapadające w tym postępowaniu – szczególnych decyzji administracyjnych. Jest to też swoiste postępowanie dyscyplinarne o odrębnej procedurze. Bogaty katalog naruszeń zawarty jest w art. 5-18 ustawy.

Organami właściwymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych są:

- Rzecznicy dyscypliny finansów publicznych oraz Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych – pełniący funkcję oskarżycieli,
- Organy orzekające:
 - Komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
 - Główna Komisja Orzekająca.

2. Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

W wyniku rozpoznania sprawy na rozprawie komisja orzekająca wydaje orzeczenie o:

- odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- uniewinnieniu,
- umorzeniu postępowania.

Karami za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są:

- upomnienie,
- nagana,
- kara pieniężna (od 25 proc. do trzykrotności wynagrodzenia),
- zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi (na rok do 5 lat).

Postępowanie jest dwuinstancyjne; od orzeczenia komisji orzekającej w pierwszej instancji służy odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych.

Zgodnie z art. 147 ust. 1 omawianej ustawy „Główna Komisja Orzekająca w wyniku rozpoznania odwołania na rozprawie wydaje orzeczenie, w którym:

- 1) utrzymuje orzeczenie w mocy albo
- 2) uchyla orzeczenie w całości lub w części i rozstrzyga sprawę co do istoty albo
- 2a) uchyla orzeczenie w całości lub w części i umarza postępowanie albo
- 3) uchyla orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez komisję orzekającą”.

Na prawomocne orzeczenia i postanowienia Głównej Komisji Orzekającej kończące postępowanie przysługuje skarga do WSA. Wniesienie skargi wstrzymuje wykonanie prawomocnego orzeczenia w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na orzeczenie WSA przysługuje skarga kasacyjna do NSA.

Karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 3 lata. Jeżeli jednak w tym okresie wszczęto postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, karalność ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu.

Główna Komisja Orzekająca w praktyce często zmienia na korzyść dyrektora orzeczenia komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które z kolei są nadmiernie rygorystyczne. Często zatem karzą dyrektorów szkół nawet z błahych powodów, np.:

1. złożenia wniosku o ukaranie przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych z powodu przedłużenia umowy z przyczyn niezależnych od dyrektora,
2. ukarania dyrektora za dokonanie przedpłaty na węgiel w sytuacji jego braku na rynku oraz błędy w inwentaryzacji.

Przykład 24. *Wniosek do Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych o odstąpienie od wymierzenia kary*

Pisz, 22.12.2015 r.

Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach
o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej
w Warmii
syg. akt RD-45/15

Pismo obwinionego - wniosek o odstąpienie od wymierzenia kary

W imieniu własnym, na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – Dz. U. z 2005 r. nr 14 poz. 114 ze zm. (dalej zwanej „ustawą”), wnoszę o odstąpienie od wymierzenia kary.

Uzasadnienie

Jako okoliczności łagodzące proszę uwzględnić następujące fakty:

1. Działanie w szczególnych okolicznościach

Obwiniony postępowanie w sprawie remontu dachu na budynku szkoły wszczął 15.07.2015 r., zakończyło się ono 13.10.2015 r., tj. po prawie trzech miesiącach. Roboty budowlane można było rozpocząć zatem dopiero po dniu 13.10.2015 r. W tych okolicznościach zakończenie prac do 30.10.2015 r., jak pierwotnie zakładała umowa, było niemożliwe.

Jedynym racjonalnym rozwiązaniem było więc przedłużenie terminu zakończenia umowy.

Obwiniony nie zgadza się z twierdzeniem Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, że ponosi odpowiedzialność za opóźnienie przez zbyt późne złożenie wniosku, ponieważ zostało ono spowodowane przez organy administracji zbyt przewlekłe załatwianie sprawy (zatem wbrew przepisowi art. 12 KPA). Załatwienie pozwolenia na rozpoczęcie prac budowlanych trwało trzykrotnie dłużej niż same prace.

Logiczna analiza stanu faktycznego niniejszej sprawy prowadzi do wniosku, że Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych żąda ukarania obwinionego przez organ administracji (Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny

Finansów Publicznych) za uchybienia spowodowane przez inne organy administracji (administracja samorządu powiatowego), co pozostaje w rażącej sprzeczności z art. 8 KPA., który nakazuje organom administracji publicznej pogłębianie zaufania obywateli do organów Państwa.

2. Przed datą zarzucanego obwinionemu naruszenia wzorowo spełniał obowiązki dyrektora Gimnazjum w Pisz, na co wskazują:
 - a. wyróżniająca ocena pracy,
 - b. nagroda Wójta Gminy Pisz,
 - c. trzykrotnie pozytywny wynik konkursu na stanowisko dyrektora w 2002, 2005 i 2010 roku.

Obwiniony w sposób ewidentny spełnia więc przesłankę art. 36 ust. 2 pkt 2 ustawy, zatem wniosek o odstąpienie od wymierzenia kary jest w pełni uzasadniony.

Jerzy Wiśniewski

Dyrektor Gimnazjum w Pisz

Przykład 25. *Odwołanie od orzeczenia Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych*

Pisz, 22.12.2015 r.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach
o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
w Warszawie
za pośrednictwem
Regionalnej Komisji Orzekającej
w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów
Publicznych przy Regionalnej Izbie

**Odwołanie od orzeczenia Komisji Orzekającej w Sprawach
o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO
w Warmii
z dnia 10.12.2015 r.**

Niniejszym odwołuję się od orzeczenia Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Warmii z dnia 10.12.2015 r., doręzonego 16.12.2015 r., i wnoszę o:

1. umorzenie postępowania

ewentualnie

2. odstąpienie od wymierzenia kary.

Ww. orzeczeniu zarzucam naruszenie przepisów art. 78 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 1 oraz art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Uzasadnienie

Niniejsze postępowanie winno być umorzone, ponieważ wystąpiły przesłanki, o których mowa w art. 78 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ad. 1 i 2 orzeczenia

Płatności za węgiel zrealizowane były w 2014 r. zgodnie z przedstawianymi fakturami (w tym dwiema fakturami pro forma). Faktury były sprawdzone i zatwierdzone do zapłaty.

Za kontrole dostaw węgla jest odpowiedzialny kierownik gospodarczy. Z wyjaśnień złożonych przez kierownika oraz przedstawionych dokumentów wynika, że dostawy były realizowane bez większych problemów. Wystąpiły jednak dwa przypadki zagrożenia realizacji dostaw.

W październiku firma przestała realizować dostawy mimo składanych telefonicznie i drogą e-mailową zamówień. Po kilku ponagleniach, około połowy listopada, odbyło się spotkanie z dyrektorem handlowym firmy Pawłem Nawojem. W spotkaniu uczestniczył kierownik gospodarczy i dyrektor szkoły. Po przedstawionych przez dyrektora handlowego wyjaśnieniach dotyczących braku na rynku węgla odpowiedniego asortymentu uzgodniono, że ze względu na konieczność zapewnienia dostaw ciepła do budynków Zespołu Szkół Powszechnych i mieszkań Spółdzielni Mieszkaniowej firma dostarczy węgiel drobniejszy, ale o kaloryczności większej niż to przewiduje umowa. Sytuacja taka miała trwać tylko do momentu unormowania się sytuacji na rynku węglowym.

Podjęta przeze mnie decyzja dotycząca dostaw drobniejszego węgla była w pełni świadoma i uzasadniona. Miałem do wyboru zerwanie umowy, otrzymanie kar umownych i ogłoszenie nowego przetargu, którego rozstrzygnięcie trwałoby około miesiąca. Chcę także podkreślić, że cena dostarczanego węgla wynosiła 491,54 zł/t (była bardzo atrakcyjna!), a z analizy informacji umieszczanych w BIP-ie przez różne instytucje wynikało, że cena węgla w rozstrzygniętych przetargach w okresie wrzesień – październik wahała się w granicach od 600 zł/t do 650 zł/t.

Sytuacja na rynku węglowym w całym kraju była podobna i istniały obawy, czy wyłoniona w drodze nowego przetargu firma będzie w stanie dostarczyć węgiel. Zaznaczam, że zapasów węgla już nie mieliśmy. W związku z tym, chcąc przede wszystkim zabezpieczyć dostawy ciepła do ogrzewanych obiektów, zdecydowałem się na rozwiązanie opisane powyżej. Było to tym bardziej uzasadnione, że zgodnie z zapewnieniami firmy, podobna sytuacja miała dotyczyć kilku dostaw.

Drugie zagrożenie końcowych dostaw wystąpiło w grudniu. Z uwagi na złe warunki atmosferyczne firma poinformowała nas o problemach transportowych. Nalegaliśmy, aby dostawy węgla były jednak zrealizowane w grudniu. Niemniej problemy transportowe były rzeczywiste. Pod koniec grudnia większość dostaw była zrealizowana. Istniało jednak realne zagrożenie niedostarczenia 2–3 transportów na sam koniec roku. Chcąc umożliwić zrealizowanie umowy, wyraziłem zgodę na ewentualne dostarczenie węgla w styczniu. Poprosiłem też o wystawienie faktur pro forma z uwagi na to, że jesteśmy jednostką budżetową i powinniśmy wykorzystać środki finansowe do końca roku budżetowego. Firma zadeklarowała się, że dołoży wszelkich starań, aby dostawy były zrealizowane w grudniu.

W styczniu 2015 r. kierownik gospodarczy poinformował mnie, że umowa została wykonana – węgiel jest na placu – możemy więc zwrócić zabezpieczenie należytego wykonania umowy. Uznałem, że te dwa opisane wyżej wypadki dotyczące realizacji umowy nie były zawinione przez firmę. Po potwierdzeniu przez główną księgową, że wszystko jest uregulowane, podjąłem decyzję o zwrocie zabezpieczenia.

Działania podjęte przeze mnie, dotyczące dostaw drobniejszego węgla (3 dostawy) i dostaw węgla po terminie (3 dostawy), a co za tym idzie niedochodzenia kar umownych i realizacja płatności na podstawie faktur pro forma były wynikiem zdarzeń losowych niemożliwych do przewidzenia. Przyjąłem, że nadrzędną sprawą jest zapewnienie dostaw ciepła do budynków szkoły (około 700 uczniów) i spółdzielni mieszkaniowej (około 100 rodzin).

Niewątpliwie błędem z mojej strony jest niedopilnowanie od strony formalnej realizacji zapisów umowy. Uważam jednak, że moje działania (mimo swoich niedoskonałości) były uzasadnione. Zarówno szkoła, jak i mieszkańcy spółdzielni mieszkaniowej mieli zapewnione nieprzerwane dostawy ciepła przez okres całej zimy (sezonu grzewczego). Firma dostarczająca węgiel zrobiła wszystko co możliwe, aby zrealizować umowę. W moim przekonaniu jakiegokolwiek inne działania – naliczenie kar umownych i niedopusz-

czenie do „zaliczkowania” dostaw na podstawie faktur pro forma – nie zapewniłyby dostaw ciepła do ogrzewanych budynków.

Ad. 3 orzeczenia

Inwentaryzacja drogą weryfikacji sald należności wobec kontrahentów, inwentaryzacja materiałów, których zakup księgowany jest bezpośrednio w koszty, a nie zostały one zużyte do końca roku, faktycznie w sensie formalnym nie była przeprowadzana. Wynika to z przyjętego w księgowości szkoły założenia (być może błędnie przyjętego), że zakupione środki są przekazywane do bezpośredniego użytkownika właściwym pracownikom. Gimnazjum w Piszcu nie ma magazynów jako takich. Wszystkie zakupione materiały są na bieżąco przekazywane do wykorzystania przez odpowiednich pracowników. Podyktowane jest to też szczupłością środków przeznaczanych na funkcjonowanie oświaty. Zużycie zakupionych materiałów (przekazanie ich do użytkownika pracownikom) następuje praktycznie w momencie ich zakupu. Jakiegokolwiek nieprawidłowe działanie w tym zakresie nie było przeze mnie zamierzone.

Ponadto chcę zaznaczyć, że za inwentaryzację, zgodnie z zakresem czynności, odpowiedzialny jest główny księgowy (pkt 4 lit. h zakresu czynności) oraz kierownik gospodarczy (pkt 3 lit. l zakresu czynności). Przyjąłem założenie, że pracownicy ci przeprowadzili inwentaryzację zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Na ewentualność nieuwzględniania wniosku pkt 1 *petitum* odwołania na podstawie art. 36 ust. 1 wnoszę o odstąpienie od wymierzenia kary. Jako okoliczności łagodzące proszę uwzględnić następujące fakty:

1. Działalem w szczególnych okolicznościach:

Zarówno zgoda na dostawy drobniejszego węgla (ale o odpowiedniej – przewidzianej umową – kaloryczności) wynikająca z trud-

ności, jak to określano, natury geologicznej, jak i moja zgoda na wystawienie faktur pro forma, wynikały tylko i wyłącznie z troski o zapewnienie dostaw ciepła dla szkoły i spółdzielni mieszkaniowej. Nie mogłem przewidzieć sytuacji na rynku węglowym, jak i warunków atmosferycznych panujących w danej chwili.

2. Następstwem nieprawidłowego przeprowadzenia inwentur było wprowadzenie nowej instrukcji inwentaryzacyjnej (zarządzenie nr 15 – 2015/2016 Dyrektora Gimnazjum w Pisz z dnia 15 lipca 2011 r. w sprawie dokumentów regulujących gospodarowanie środkami publicznymi pod względem legalności, gospodarności i celowości – załącznik nr 5).

Nadto merytorycznie za przeprowadzenie inwentur był odpowiedzialny główny księgowy i kierownik gospodarczy – co wynika z ich zakresów czynności. W momencie zatwierdzania inwentur opierałem się na ich opinii.

3. Przed popełnieniem zarzucanego mi naruszenia dobrze spełniałem swoje obowiązki dyrektora, na co wskazują:
 - a. dobra ocena pracy,
 - b. nagrody Wójta Gminy Pisz z 1996, 1997, 1998, 1999, 2003 i 2005 roku,
 - c. dwukrotnie pozytywny wynik konkursu na stanowisko dyrektora w 2006 i w 2011 roku.

Z uwagi na powyższe wnioski, zawarte w *petitum* odwołania są konieczne i uzasadnione.

Jerzy Wiśniewski
Dyrektor Gimnazjum w Pisz

MAREK ROZENBAJGIER – radca prawny, absolwent pedagogiki specjalnej i prawa na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Nauczyciel, wykładowca, były radny oraz radca prawny Kuratorium Oświaty w Poznaniu. Prowadzi kancelarię specjalizującą się w prawie oświatowym. Posiada wieloletnie doświadczenie procesowe w postępowaniach przed sądami powszechnymi oraz sądami administracyjnymi. Uczestniczy w pracach Grupy Roboczej Prawa Oświatowego Okręgowej Izby Radców Prawnych w Poznaniu.

Publikacja dotyczy aktów prawnych wydawanych przez dyrektora szkoły lub placówki oświatowej. Zawiera przykłady i służy jako podręczna pomoc w toku dochodzenia do rozstrzygnięć administracyjnych w konkretnych sprawach oświatowych, ułatwia prawidłowe sprecyzowanie zarzutów i sformułowanie uzasadnienia decyzji.



ODN

Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli
w Poznaniu

