

PISMO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

WSPÓLNOTA

nr 25-26/1265-1266

15 grudnia 2018

cena 61 zł (w tym VAT)

Roszczenia odwołanego
dyrektora szkoły

Pracownicze
plany kapitałowe

Strategie walki
ze smogiem

RAPORT

Radosław Witkowski, prezydent Radomia:

Inwestycje miejskie nie są polityczne

Roszczenia odwołanego dyrektora szkoły

Roszczenia odwołanego dyrektora szkoły są wielopłaszczyznowe. Wynika to z faktu złożonej natury samego aktu zatrudnienia na tym stanowisku i tym samym jego zakończenia.

Autor: Ewa Bożko-Kozikowska*

Przepisami obecnie mówiącymi o możliwości odwołania dyrektora szkoły jest art. 66 ust. 1 i 2 ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (t.j. DzU z 2018 r. poz. 996 z późn. zm.). Ustawodawca wskazał w nim, iż organ, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze w szkole lub placówce 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. 57 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. 56 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe.

Natomiast w przypadkach szczególnie uzasadnionych, po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty, a w przypadku szkoły i placówki artystycznej oraz placówki, o której mowa w art. 2 pkt 8 ustawy Prawo oświatowe, dla uczniów szkół artystycznych prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego – ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, może odwołać nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia.

Nie ulega wątpliwości, że art. 66 prawa oświatowego, który określa przesłanki odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego (dyrektora, wicedyrektora lub innego stanowiska

kierowniczego) w szkole lub placówce publicznej w sposób wyczerpujący (tak trafnie M. Pilich [w:] M. Pilich, A. Olszewski, Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz, Warszawa 2017, uw. 2 do art. 66) – ma stwarzać gwarancje dla stabilności stosunku zatrudnienia nauczycieli na takich stanowiskach. Zatem musi być on, zarówno przez organy decydujące, jak i nadzorujące, a także sprawujące kontrolę legalności decyzji podejmowanych w tym zakresie (również przez właściwe sądy), traktowany ze szczególną uwagą. Jeśli bowiem ustawodawca stwarza dla pewnych wyraźnie określonych grup pracowników (w tym przypadku: nauczycieli) szczególne i dosyć rygorystyczne gwarancje, to rzeczą organów kontroli prawnej jest dolożenie wszelkich starań, by gwarancje te stały się rzeczywiście funkcjonujące w praktyce (por. wyrok SN z 9 grudnia 2003 r., I PK 103/03, OSNP 2004, nr 21, poz. 371).

Pozbawienie stanowiska dyrektora szkoły może się bowiem wiązać nie tylko z problemami natury finansowej, lecz także organizacyjnej, a nawet osobistej w stosunku do organu prowadzącego dokonującego odwołania.

Roszczenia majątkowe

Jedną z płaszczyzn, gdzie odwołany dyrektor może realizować swoje roszczenia, jest sąd pracy. Bez wątplenia spory o roszczenia ze stosunku pracy nauczycieli, a zatem także dyrektorów rozpatrują sądy pracy (art. 91c ust. 2 KN). Roszczenia dyrektora z zakresu prawa pracy można podzielić, różniąc podmioty biernie legitymowa-

ne w procesie. Pozwanymi mogą być: pracodawca oraz jednostka samorządu terytorialnego.

Jeżeli chodzi o roszczenia stricte pracownicze, pozwanym, czyli pracodawcą będzie np. Szkoła/Zespół Szkół. Mimo że organem dokonującym aktu pozbawienia stanowiska jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (art. 66 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 2 prawa oświatowego). Od pracodawcy (co jest w zasadzie zgodne linią w orzecznictwie Sądu Najwyższego, przykładowo: wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 10 stycznia 2003 r., sygn. akt I PK 74/2002; uchwała Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 3 lutego 1993 r., sygn. akt I PZP 71/92; wyrok Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 9 maja 1997 r., sygn. akt I PKN 138/97), powód – odwołany dyrektor szkoły, może dochodzić wyłącznie odszkodowania w wysokości wynagrodzenia za czas, do upływu którego umowa miała trwać, nie więcej jednak niż za 3 miesiące (per analogiam do art. 50 § 3 i 4 kp w zw. z art. 42 § 2 kp). W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, iż wprawdzie odwołanie ze stanowiska dyrektora szkoły nie stanowi wypowiedzenia warunków pracy i płacy, ale jednocześnie przyjmuje się, że jest to czynność prawna w wysokim stopniu zbliżona do wypowiedzenia zmieniającego z art. 42 § 2 kp. Jednocześnie należy zauważyć, że odwołany z tej funkcji nauczyciel w dalszym ciągu pozostaje

nauczycielem mianowanym i nie dochodzi do rozwiązania stosunku pracy. Ponieważ przepis art. 66 ustawy Prawo oświatowe nie reguluje ewentualnych roszczeń, należy ich poszukiwać w innych normach prawnych.

Art. 91c ust. 1 KN wskazuje, iż rozwiązanie należy poszukiwać w kodeksie pracy. Do tego samego wniosku należy dojść stosując art. 5 kp, nakazujący w zakresie nieuregulowanym przepisami szczególnymi stosować kodeks pracy do określonej kategorii pracowników. Z norm kodeksu pracy, ze względu na zasadniczą różnicę w charakterze instytucji, nie mogą być stosowane przepisy dotyczące odwołania kierownika zakładu pracy (art. 68 kp i nast.), a w szczególności art. 69 kp wyłączający roszczenia o przywrócenie do pracy (uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne) lub o odszkodowanie w razie wypowiedzenia umowy o pracę. O wiele bardziej zbliżony charakter mają unormowania dotyczące wypowiedzenia zmieniającego i przewidujące roszczenia o uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne, przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach lub o odszkodowanie (art. 42 § 1 i art. 45 kp). Za stosowaniem tych norm wskazuje także wprowadzenie instytucji odwołania nauczyciela z funkcji dyrektora za wypowiedzeniem. Zważyć jednak należy, że dotyczą one umowy o pracę na czas nieokreślony. Tymczasem powierzenie funkcji dyrektora szkoły następuje na czas określony. Wobec tego należało uznać, że najbardziej zbliżona sytuacja w zakresie roszczeń pracowniczych, pozwalająca na wypełnienie omawianej luki prawnej, występuje przy umowie na czas określony i jest unormowana w art. 50 § 3 i 4 kp. Zgodnie z tymi przepisami w przypadku, gdy wypowiedzenie umowy zawartej na czas określony nastąpiło z naruszeniem przepisów prawa, pracownikom przysługuje wyłącznie odszkodowanie w wysokości wynagrodzenia za czas, do upływu którego umowa miała trwać, nie więcej jednak niż za trzy miesiące.

Jednocześnie, skoro roszczenia odwołanego dyrektora są roszczeniami z zakresu prawa pracy, a odwołanie nauczyciela ze stanowiska dyrektora szkoły jest czynnością prawa pracy, zmieniającą treść stosunku pracy, w konsekwencji akt odwołania

nauczyciela ze stanowiska dyrektora szkoły ma naturę prawną czynności prawa pracy, gdyż w zasadniczy sposób modyfikuje nauczycielski stosunek pracy przez pozbawienie nauczyciela funkcji kierowniczej (stanowiska dyrektora określonej szkoły). Nie może więc według orzecznictwa sądów pracy budzić żadnych wątpliwości, że odwołanie ze stanowiska dyrektora szkoły stanowi jednostronną zmianę warunków pracy lub płacy i to dla niego niekorzystną. Zmiana ta dotyczy treści stosunku pracy nauczyciela pełniącego funkcję dyrektora szkoły, gdyż pozbawia go funkcji i uprawnień organu zarządzającego szkołą (art. 3¹ kp) oraz w istotny sposób uszczupla należne mu wynagrodzenie za pracę, pozbawiając go dodatku funkcyjnego. Jednocześnie skoro prawo pracy w sposób całkowity reguluje wysokość roszczeń i brak jest luki prawnej, to nie można posiłkowo stosować kodeksu cywilnego i żądać pełnego odszkodowania za cały okres do upływu kadencji na stanowisku dyrektora szkoły (vide: wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 10 stycznia 2003 r., sygn. akt I PK 74/2002; wyrok Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 14 listopada 1996 r., sygn. akt I PKN 17/96; uchwała Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 3 lutego 1993 r., sygn. akt I PZP 71/92).

Dodatki

Należy wskazać w tym miejscu, iż przyznanie dodatku funkcyjnego dla osoby powołanej na stanowisko dyrektora szkoły jest obligatoryjne. Inna sytuacja jest w przypadku dodatku motywacyjnego, gdzie jest to składnik wynagrodzenia uznaniowy, którego warunki przyznania dla dyrektorów szkół oraz jego częstotliwość reguluje regulamin wynagradzania. Dopuszczalność wskazywania kryteriów w przypadku przyznawania dodatków motywacyjnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego potwierdził wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 22 października 2008 r., w sprawie o sygn. akt IV SA/Wr 282/2008, gdzie sąd wskazał, iż niedopuszczalne jest uzależnianie wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły od

czynników wymienionych w uchwale, co może nastąpić przy określaniu dodatku motywacyjnego lub nagrody. W części orzecznictwa przyjmuje się, iż możliwe jest dochodzenia odszkodowania przez odwołanego dyrektora powyżej 3-miesięcznego wynagrodzenia w celu zaspokojenia poniesionej szkody w całości, lecz z tym zastrzeżeniem, iż podmiotem biernie legitymowanym będzie tu jednostka samorządu terytorialnego, której organ dokonał odwołania. Takie stanowisko zajęł Sąd Najwyższy – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w orzeczeniu z 19 maja 2009 r., w sprawie o sygn. akt II PK 288/2008. Wyrok ten dotyczył stanu faktycznego, w którym dyrektor szkoły został odwołany bez wypowiedzenia, stąd powód swoje roszczenia wywodził z art. 58 kp w zw. z art. 300 kp.

Sąd stwierdzając w tezie, iż odpowiednio stosowanie art. 45 § 2 kp w zw. z art. 471 kp do dyrektora szkoły odwołanego na podstawie art. 38 ustawy o systemie oświatowym nie uzasadnia ograniczenia odszkodowania do wysokości 3-miesięcznego dodatku funkcyjnego (obecnie art. 66 ustawy Prawo oświatowe). Sąd swoje stanowisko uzasadniał w ten sposób, iż odszkodowania, o których mowa w przepisach art. 471 kp, art. 50 § 3 i 4 kp i art. 58 kp nie są powiązane z rzeczywistą szkodą i przysługują niezależnie od jej wystąpienia. Przykładem tego może być obowiązek wypłaty odszkodowania z tytułu nieuzasadnionego rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem, chociaż pracownik, podjąwszy natychmiast inną pracę, ani jednego dnia nie pozostawał bez pracy, a jego zarobki związane z nowym zatrudnieniem są wyższe niż te, które osiągał u poprzedniego pracodawcy. Takie rozumienie funkcji odszkodowania przysługującego na podstawie art. 58 kp przedstawił Sąd Najwyższy w wyroku z 17 listopada 1981 r., I PR 91/81 (OSNCP 1982/5–6 poz. 81) oraz z 29 maja 1987 r., I PRN 24/87 (Służba Pracownicza 1998/2 str. 26). Tak rozumianej funkcji odszkodowania nie zakwestionował także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 listopada 2007 r., SK 18/2005 (OTK ZU 2007/10A poz. 128), podkreślając, że wystąpienie szkody, rozumianej jako uszczerbek w prawnie chronionych dobrach pracownika, a także jej ewentualna wyso-

kość, nie stanowią przesłanek powstania tego roszczenia i nie mają wpływu na jego wysokość.

Trybunał Konstytucyjny w wymienionym orzeczeniu, prowadząc rozważania stwierdził, iż „mimo że art. 58 kp *expressis verbis* określa roszczenie majątkowe przysługujące pracownikowi w razie niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia jako »odszkodowanie«, jego charakter prawny nie jest bezsporny. Podstawą istniejących w tej mierze wątpliwości jest fakt, że wystąpienie szkody, rozumianej jako uszczerbek w prawnie chronionych dobrach pracownika, a także jej ewentualna wysokość, nie stanowią przesłanek powstania tego roszczenia i nie mają wpływu na jego wysokość. W związku z tym roszczenie należne pracownikowi na podstawie art. 58 kp określa się w orzecznictwie i literaturze jako »odszkodowanie ustawowe«. W tym kierunku wypowiedział się m.in. Sąd Najwyższy w wyrokach z 17 listopada 1981 r. I PR 91/81 (OSNCP 1982/5-6 poz. 81) i 29 maja 1987 r. I PRN 24/87 Służba Pracownicza 1988/2 str. 26). Za słuszny należy jednak uznać pogląd uznający je za roszczenie majątkowe *sui generis*, u którego podstaw – obok funkcji kompensacyjnej – leży również funkcja socjalna i represyjna (zob. Ł. Pisarczyk, Odszkodowanie z tytułu wadliwego wypowiedzenia lub rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2002/8 str. 18). Fakt, że w toku dalszych rozważań to świadczenie jest określane jako odszkodowanie, jest wynikiem stosowania konwencji terminologicznej przyjętej przez ustawodawcę, a nie analizy jego charakteru prawnego”.

W dalszej części rozważań Trybunał wskazał, iż „stwierdzenie „ustawowego” charakteru odszkodowania z art. 58 kp pociąga za sobą dwie istotne konsekwencje. Po pierwsze – pracownik znajduje się w korzystnej sytuacji dowodowej. Odmienne niż na gruncie art. 415 lub art. 471 kc, nie musi on bowiem udowodniać przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy (kwestia szkody; zdarzenia, z którego szkoda wynikła, i związku przyczynowego pomiędzy tym zdarzeniem a szkodą), a jedynie wadliwość rozwiązania umowy o pracę. Po drugie – ponieważ roszczenie to

przysługuje niezależnie od wysokości szkody doznanej przez pracownika, nie ulega zmniejszeniu o wartość innych świadczeń zapewniających utrzymanie w okresie pozostawania bez pracy (np. zasiłek; zob. wyrok SN z 29 maja 1987 r. I PRN 24/87 Służba Pracownicza 1988/2 str. 26), nawet w sytuacji gdy niezwłocznie po wadliwym rozwiązaniu stosunku pracy pracownik podjął zatrudnienie u innego pracodawcy, uzyskując tym samym określone dochody i minimalizując wysokość doznanej szkody”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż interpretacja, jaką przyjął Sąd Najwyższy orzekając, iż roszczenie z art. 58 kp wyczerpuje w całości wszelkie roszczenia pracownicze, jest niezgodna z konstytucją, stwierdzając jednocze-

ny za bezprawne działanie, a w pewnych tylko sytuacjach *de facto* także funkcję odszkodowania lub zadośćuczynienia. Należy więc stwierdzić, że sprawa naprawienia szkody wyrażonej pracownikowi przez sprzeczenie z prawem rozwiązanie z nim umowy o pracę nie została w art. 58 kp ani w innych przepisach prawa pracy wyczerpująco uregulowana. W związku z tym, na podstawie art. 300 kp, należy w tym zakresie stosować odpowiednio właściwe przepisy kodeksu cywilnego, w szczególności art. 415 kc i n. lub art. 471 kc i n. W celu usunięcia stanu niekonstytucyjności nie jest zatem wymagana interwencja ustawodawcy, a jedynie zmiana dotychczasowej linii orzeczniczej.

Reasumując, według sądów pracy stosunek powierzenia nauczycielowi stanowiska dyrektora szkoły polega na okresowym objęciu i sprawowaniu kierowniczego stanowiska pracy o zdecydowanie pracowniczej naturze prawnej, chociaż szkoły (także niepubliczne) realizują publicznoprawne zadania dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze. Kierowniczy stosunek pracy w oświacie i wymaga wykonywania obowiązków pracowniczych także i przede wszystkim przez zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach pracy dyrektorach szkół. W konsekwencji spory o roszczenia wynikające z pracowniczej natury prawnej stosunków pracy nauczycieli, w tym dyrektorów szkół zatrudnionych na podstawie przepisów ustawy Prawo oświatowe oraz przepisów Karty Nauczyciela, które bez wątpienia są normami prawa pracy, na których podstawie jest realizowany stosunek zatrudnienia dyrektora szkoły, mają dominujący charakter pracowniczy, i wynikający z jednolitego nauczycielskiego stosunku pracy. W konsekwencji spory ze stosunku zatrudnienia dyrektora szkoły powinny podlegać jednolitej kognicji sądów pracy. Nauczyciel, któremu powierzono stanowisko pracy dyrektora szkoły, sprawuje kierownicze stanowisko pracy w szkole w ramach nauczycielskiego stosunku pracy, w szczególności nabywa (użytkuje) z mocy samego prawa kierowniczy status podmiotu prawnionego do dokonywania za szkołę (pracodawcę) czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, w tym wynikające z Karty Nauczyciela (art. 31 k.p. w związku

////////////////////////////////////

Odwołanie dyrektora nie ma natury prywatnoprawnej, ponieważ jest „formą zarządzania szkołą publiczną” objętą zakresem administracji publicznej. To, że takie akty wywołują konsekwencje w sferze prawa pracy oraz nauczycielskich stosunków pracy, ma jedynie ten skutek, że odwołany dyrektor może dochodzić interesu prawnego w sferze stosunków pracowniczych przed sądem pracy.

śnie, iż możliwa jest inna interpretacja, która byłaby zgodna z wzorami konstytucyjnymi. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego punktem wyjścia powinno być stwierdzenie, powszechnie przyjmowane w dotychczasowym orzecznictwie sądów i doktrynie prawa, że „odszkodowanie”, o którym mowa w art. 58 kp, nie jest odszkodowaniem sensu stricto, mającym na celu wyrównanie szkody wyrządzonej pracownikowi przez bezprawne rozwiązanie z nim umowy o pracę bez wypowiedzenia. Jest ono *sui generis* świadczeniem majątkowym, pełniącym funkcję sankcji („ustawowej kary pieniężnej”) wobec pracodaw-

z art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela), jest wynagradzany oraz korzysta z innych nauczycielskich świadczeń pracowniczych określonych przepisami prawa pracy.

Powierzenie nauczycielowi stanowiska dyrektora szkoły lub odwołanie go z tej funkcji kierowniczej oraz ustalanie warunków płacowych na kierowniczym stanowisku pracy dokonuje się na podstawie klasycznych (typowych) czynności prawa pracy dotyczących zatrudniania dyrektora szkoły w ramach nauczycielskiego stosunku pracy na kierowniczym stanowisku pracy. Wymienione akty (czynności) podejmują wprawdzie ustawowo wskazane podmioty prawa, które w sferze zatrudnienia (powierzenia kierowniczego stanowiska pracy i określania warunków pracy lub płacy) bądź odwołania ze stanowiska dyrektora szkoły, nie działają jako organy publicznej administracji samorządowej, ale reprezentują pracodawcę, bo w imieniu szkoły i z mocy prawa (art. 31 k.p.) dokonują określonych czynności prawa pracy wobec jej dyrektora, który w stosunkach prawnych ze szkołą nie może reprezentować „sam siebie”. W konsekwencji i w szczególności spory wynikające z takich czynności prawa pracy podejmowanych przez organ zarządzający szkołą prowadzi pracownik (dyrektor szkoły) przeciwko pracodawcy (wyłącznie biernie legitymowanej szkole) także wtedy, gdy sporne czynności ze sfery pracowniczego stosunku pracy dyrektora szkoły wydał (w formie decyzji lub zarządzeń) organ zarządzający szkołą, który działa w imieniu, na rzecz i ryzyko tego pracodawcy (art. 31 kp).

Należy przyznać, iż przepisy ustawy Prawo oświatowe, ani przepisy Karty Nauczyciela nie normują uprawnień ani roszczeń przysługujących nauczycielowi w razie odwołania ze stanowiska kierowniczego (dyrektora szkoły), ani też terminów ich dochodzenia. Z tej przyczyny, w nieuregulowanym w wymienionych ustawach zakresie rozstrzygania sporów o powierzenie stanowiska dyrektora szkoły, ustalenie lub zmiany warunków jego pracy lub płacy, bądź odwołanie dyrektora szkoły z kierowniczego stanowiska pracy, dochodzi do posiłkowego i odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu pracy (art. 5 kp lub art. 91c

ust. 1 Karty Nauczyciela) o uprawnieniach pracownika z tytułu nieuzasadnionego lub niezgodnego z prawem rozwiązania lub wygaśnięcia umów o pracę (art. 264–265 kp) (vide: wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 13 marca 2014 r., I PK 219/2013).

Roszczenia administracyjne

W aktualnym orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjmuje się jednolicie, że akt (uchwała, zarządzenie) organu samorządu terytorialnego w sprawie odwołania ze stanowiska dyrektora szkoły jest zaskarżalnym do sądu administracyjnego „aktem podjętym w sprawie z zakresu administracji publicznej” w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym odpowiednio: art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym) i art. 3 § 2 pkt 6 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zostało to już przesądzone pod rządami ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty – na tle jej art. 38 (por. uchwała NSA(7) z 16.12.1996 r., OPS 6/96, ONSA 1997 r., nr 2, poz. 48, a także wyroki NSA: z 22.06.2005 r., I OSK 296/05; z 12.08.2010 r., I OSK 817/10; z 8.02.2011 r., I OSK 1362/10; z 8.02.2013 r., I OSK 2641/12; z 19.03.2013 r., I OSK 2475/12; z 4.01.2017 r., I OSK 800/16; wyroki dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie „CBO-SA”) i wejście w życie ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe z jej art. 66 stanowiącym odpowiednik art. 38 ustawy o systemie oświaty niczego w tej kwestii nie zmieniło. Odwołanemu dyrektorowi szkoły przysługuje również wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, bowiem nie ma wątpliwości, iż odwołany dyrektor ma we wniesieniu skargi interes prawny. Obecnie nie kwestionuje się już w orzecznictwie sądowym posiadania legitymacji do wniesienia skargi na akt organu samorządu terytorialnego w przedmiocie odwołania ze stanowiska dyrektora szkoły przez osobę odwołaną z tego stanowiska (por. np. wyroki NSA: z 18.07.2006 r., I OSK 648/06; z 26.07.2007 r., I OSK 237/07; z 18.04.2008 r., I OSK 86/08; z 9.12.2008 r., I OSK 637/08; z 4.01.2010 r., I OSK 939/09; z 14.12.2017 r., I OSK 2090/17 – dostępne w CBO-SA). Podnosi się przy tym zgodnie, że możliwość dochodzenia przez odwołane-

Terminy

» 30 STYCZNIA 2019

Przekazanie miesięcznych sprawozdań z wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych JST

Dotyczy: Rb-27S, Rb-28S

Jednostki przekazujące: regionalne izby obrachunkowe

Jednostki otrzymujące: Ministerstwo Finansów

Forma: dokument elektroniczny

» 31 STYCZNIA 2019

Przekazywanie kwartalnych sprawozdań z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych JST ustawami

Dotyczy: Rb-27ZZ

Jednostki przekazujące: jednostki bezpośrednio realizujące zadania, jednostki obsługujące

Jednostki otrzymujące: zarządy JST

Forma: określona przez zarząd JST

» 31 STYCZNIA 2019

Przekazywanie kwartalnych sprawozdań o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych JST ustawami

Dotyczy: Rb-50

Jednostki przekazujące: jednostki bezpośrednio realizujące zadania, jednostki obsługujące

Jednostki otrzymujące: zarządy JST

Forma: określona przez zarząd JST

» 31 STYCZNIA 2019

Podjęcie uchwały budżetowej

Dotyczy: uchwały budżetowe

Jednostki przekazujące: organy stanowiące JST

Jednostki otrzymujące: regionalne izby obrachunkowe

Forma: dokument

» 31 STYCZNIA 2019

Zwrot dotacji udzielonych z budżetu JST w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego wraz z odsetkami naliczonymi jak dla zaległości podatkowych

Dotyczy: zwrot dotacji

Jednostki przekazujące: jednostki budżetowe prowadzące działalność określoną w ustawie o systemie oświaty

Jednostki otrzymujące: jednostki samorządu terytorialnego

go dyrektora szkoły roszczeń w postępowaniu przed sądem powszechnym w żaden sposób nie koliduje, a tym samym nie wyklucza prawa do zaskarżenia przedmiotowego aktu do sądu administracyjnego (zob. wyrok NSA z 4.01.2010 r., I OSK 939/09, CBOSA). Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw miała na celu przede wszystkim usprawnienie i przyspieszenie procedur administracyjnych. Wprowadzone przez nią zmiany dotyczą, zasadniczo, postępowań, które zostaną wszczęte po 1 czerwca 2017 r. Nowelizacja m.in. zlikwidowała obowiązek strony wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa, który do tej pory był koniecznym etapem, warunkującym możliwość złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (WSA) na tzw. inne akty i czynności. Ważne jednak jest to, iż jeżeli akt został wydany przed 1 czerwca 2017 r., zatem zastosowanie znajdują przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Zgodnie z art. 57 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać: wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności; oznaczenie organu, którego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarga dotyczy; określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego. Jeżeli akt prawny, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wydany zostanie z naruszeniem prawa, to stosownie do art. 147 § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd uwzględni skargę, stwierdzając jego nieważność w całości lub w części (tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 19 czerwca 2018 r., II SA/Rz 403/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 15 maja 2018 r., II SA/Rz 150/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 5 kwietnia 2018 r., II SA/Go 153/18).

Terminy wnoszenia roszczeń

W judykaturze administracyjnej dominuje przekonanie, że odwołanie

dyrektora nie ma natury prywatnoprawnej, ponieważ jest „formą zarządzania szkołą publiczną” objętą zakresem administracji publicznej. To, że takie akty wywołują konsekwencje w sferze prawa pracy oraz nauczycielskich stosunków pracy, ma jedynie ten skutek, że odwołany dyrektor może dochodzić interesu prawnego w sferze stosunków pracowniczych przed sądem pracy.

Co ważne, jeżeli chodzi o terminy skutecznego wnoszenia żądań przez odwołanego dyrektora, płaszczyzna administracyjnych roszczeń nie pokrywa się z roszczeniami z zakresu prawa pracy. Należy pamiętać, iż odwołany dyrektor może wnosić co do zasady (oczywiście również może być złożony wniosek o przywrócenie terminu, np. z powodu choroby, niepouczeniu o możliwości złożenia odwołania), odwołanie do sądu pracy w terminie 21 dni od dnia otrzymania lub złożenia odwoływanej decyzji

o odwołaniu, jeżeli upłynął rok od dnia jego podjęcia (wyjątkiem jest uchybienie obowiązkowi przedłożenia zarządzenia w terminie). Po upływie tego terminu sąd administracyjny orzeka o jego niezgodności z prawem. Skutkiem takiego orzeczenia jest utrata mocy prawnej przez akt. Oznacza to, że uchwała nie jest eliminowana z obrotu prawnego ex tunc, jak w przypadku stwierdzenia jej nieważności, lecz ex nunc, tzn. pozostaje w mocy przez okres od jej wejścia w życie do czasu jej uchylenia przez sąd i do tego momentu wywiera skutki prawne. Zgodnie z art. 53 § 2a p.p.s.a. w przypadku innych aktów, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, skargę można wnieść w każdym czasie. W zakresie obowiązywania powyższego przepisu mieści się bardzo szeroka kategoria skarg w sprawach, w których przepisy ustaw

Prawomocne orzeczenia sądów administracyjnych nie przenoszą orzeczonego skutku nieważności sprzecznego z prawem zarządzenia o odwołaniu dyrektora szkoły na sferę nauczycielskiego zatrudnienia na kierowniczym stanowisku pracy i jego uszczuplone uprawnienia płacowe.

rektorowi oświadczenia woli (zarządzenia o odwołaniu) w taki sposób, że ten mógł zapoznać się z treścią (art. 61 kodeksu cywilnego), o odwołaniu z funkcji dyrektora (art. 264 kp).

Jeżeli chodzi o płaszczyznę administracyjną, należy wskazać, iż aby osiągnąć cel, jakim jest wyeliminowanie zarządzenia z obiegu prawnego w drodze stwierdzenia nieważności, należy stosować się do terminów z art. 53 § 2a ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Skargę można wnieść w każdym czasie, lecz należy mieć na względzie gminnym, odpowiedniki: art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym czy art. 83 ust. 1 ustawy o samorządzie wojewódzkim, w którym ustawodawca wskazuje, że sąd nie stwierdzi nieważności zarzą-

szczególnych przewidują sądową kontrolę aktów i działań organów administracji publicznej oraz aktów i działań innych podmiotów spoza kręgu organów administracji publicznej, które zostały poddane kontroli sądów administracyjnych na podstawie ustaw szczególnych, jeśli przepisy tych ustaw nie przewidują środków zaskarżenia w postępowaniu, w którym akty te zostały podjęte. Do tej kategorii należy zaliczyć także skargi na akty i czynności, o których mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym., art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie wojewódzkim (tak: Knysiak-Sudyka, Hanna. Art. 53. W: Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz i orzecznictwo, wyd. IV. Wolters Kluwer Polska, 2018).

Kończąc rozważania tej części, warto wskazać, iż prawomocne orzeczenia sądów administracyjnych nie przenoszą orzeczonego skutku nieważności sprzecznego z prawem zarządzenia o odwołaniu dyrektora szkoły na sferę nauczycielskiego zatrudnienia na kierowniczym stanowisku pracy i jego uszczuplone uprawnienia płacowe.

W praktyce wyroki sądów administracyjnych nie zawsze prowadzą do reaktywowania kierowniczego zatrudnienia pracy oraz poprzednich warunków pracy i płacy na stanowisku dyrektora szkoły, ani nie uzasadniają roszczeń finansowych „nieważnie” odwołanego dyrektora szkoły wobec decydenta takiej decyzji (organu prowadzącego szkołę), ani nie decydują o osądzie roszczeń o przywrócenie do pracy w związku z wadliwym lub niezgodnym z prawem wypowiedzeniem albo wygaśnięciem nauczycielskiego stosunku pracy, które podlegają kognicji sądów pracy (vide: wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 13 marca 2014 r., I PK 219/2013).

Marginalnie należy wskazać, iż zgodnie z art. 96 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (odpowiednio: art. 83 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 84 ust. 2 ustawy o samorządzie wojewódzkim), zgodnie z którym: „Jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt, wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję”.

Szanse na osiągnięcie zamierzonych celów

Oceniając szanse odwołanego dyrektora na sądową realizację roszczeń, należy wskazać, iż jeżeli chodzi o płażczyną administracyjną, powodzenie złożonej skargi zależy przede wszystkim od zachowania wymogów formalnych przez organ odwołujący dyrektora. Celem postępowania nadzorczego jest bowiem jedynie ocena le-

galności kontrolowanego zarządzenia (wyrok NSA z 24.01.2017 r., I OSK 2059/16, CBOSA). W konsekwencji prawidłowość wydanego przez organ zarządzenia o odwołaniu ze stanowiska dyrektora placówki oświatowej należy oceniać na podstawie faktów, które zostały wskazane w jego uzasadnieniu. Powołane tam okoliczności muszą być przy tym konkretne i doowiedzione w stosownym postępowaniu poprzedzającym wydanie aktu oraz znajdować pełne potwierdzenie w zebranych materiale dowodowym. Istotne są również wywody przytoczone przez organ, gdyż to, jakie zdarzenia uznał on za przesłanki odwołania, musi wynikać bezpośrednio z uzasadnienia wydanego w tym zakresie zarządzenia (tak: wyrok WSA w Poznaniu z 15.03.2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1161/17).

Zawsze największe szanse powodzenia stwierdzenia nieważności aktu odwołującego dyrektora szkoły wynikały (jeszcze na kanwie art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty), a obecnie na podstawie art. 66 ust. 2 ustawy z 14 grudnia 2016 r. Ustawodawca bowiem nie precyzuje, jak należy rozumieć oraz jakimi kryteriami kierować się przy ocenie, czy w konkretnej sytuacji ma miejsce przypadek szczególnie uzasadniony. Jest to więc zwrot niedookreślony, przy czym wydaje się, iż słuszne będzie sięgnięcie do już zaistniałych stanów faktycznych, będących przedmiotem rozważań sądów na kanwie już nieistniejącego art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, lecz analogicznego w swej treści art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe.

Jego rozumienie będzie podobne do analogicznego zwrotu „uzasadnionego przypadku” na kanwie ustawy o systemie oświaty/prawa oświatowego, z tym że tam mowa jedynie o „uzasadnionych przypadkach”, różnica polega zatem na dodaniu przymiotnika „szczególnie”. Zawęża on pole zastosowania tego przepisu do sytuacji zupełnie wyjątkowych, nadzwyczajnych, kiedy organ odwołujący ma pełne 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.

Terminy

» 1 LUTEGO 2019

Przekazanie rocznych sprawozdań z wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych
Dotyczy: Rb-27S i Rb-28S
Jednostki przekazujące: jednostki budżetowe, jednostki obsługujące
Jednostki otrzymujące: zarządy JST
Forma: określona przez zarząd JST

» 1 LUTEGO 2019

Przekazanie sprawozdań za IV kwartały z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych
Dotyczy: Rb-30S
Jednostki przekazujące: samorządowe zakłady budżetowe
Jednostki otrzymujące: zarządy JST
Forma: określona przez zarząd JST

» 1 LUTEGO 2019

Przekazanie za IV kwartały sprawozdań z wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych
Dotyczy: Rb-34S
Jednostki przekazujące: jednostki budżetowe, jednostki obsługujące
Jednostki otrzymujące: zarządy JST
Forma: określona przez zarząd JST

» 1 LUTEGO 2019

Sporządzanie i przekazanie sprawozdań w zakresie budżetów JST
Dotyczy: Rb-Z i Rb-N za IV kwartał oraz Rb-UZ i Rb-UN za rok
Jednostki przekazujące: jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe (nie dotyczy Rb-UN)
Jednostki otrzymujące: zarządy JST
Forma: dokument oraz forma elektroniczna

» 6 LUTEGO 2019

Sporządzanie i przekazanie sprawozdań w zakresie jednostek posiadających osobowość prawną oraz pozostałych jednostek
Dotyczy: Rb-Z i Rb-N za IV kw. oraz Rb-UZ i Rb-UN za rok
Jednostki przekazujące: samorządowe instytucje kultury, samodzielne publiczne ZOZ, samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw
Jednostki otrzymujące: zarządy nadzorujących JST
Forma: dokument oraz forma elektroniczna lub podpisana forma elektroniczna

Aby móc ocenić, czy zaistniał przypadek szczególnie uzasadniony, zasadne jest również sięgnięcie do przepisów Karty Nauczyciela, które wskazują, co należy do obowiązków dyrektora. W art. 7 KN ustawodawca zawarł zadania dyrektora szkoły, gdzie szkołą kieruje dyrektor, który jest jej przedstawicielem na zewnątrz, przełożonym służbowym wszystkich pracowników szkoły, przewodniczącym rady pedagogicznej. Dyrektor sprawuje opiekę nad dziećmi i młodzieżą uczącą się w szkole. Nadto w ust. 2 ustawodawca zawarł katalog otwarty zadań i zakresu odpowiedzialności dyrektora, gdzie dyrektor szkoły odpowiedzialny jest w szczególności za:

- 1) dydaktyczny i wychowawczy poziom szkoły;
- 2) realizację zadań zgodnie z uchwałami rady pedagogicznej i rady szkoły, podjętymi w ramach ich kompetencji stanowiących, oraz zarządzeniami organów nadzorujących szkołę;
- 3) tworzenie warunków do rozwijania samorządnej i samodzielnej pracy uczniów i wychowanków;
- 4) zapewnienie pomocy nauczycielom w realizacji ich zadań i ich doskonaleniu zawodowym;
- 5) zapewnienie w miarę możliwości odpowiednich warunków organizacyjnych do realizacji zadań dydaktycznych i opiekuńczo-wychowawczych;
- 6) zapewnienie bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę.

W dotychczasowym orzecznictwie sądowym wykluczono z katalogu szczególnie uzasadnionych przypadków, m.in. „wotum nieufności” uchwalone przez radę pedagogiczną (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (do 2003.12.31) w Warszawie z 19 września 2001 r., II SA 1657/01), a także naruszenie prawa przy powierzeniu stanowiska, o ile chodziło jedynie o błąd proceduralny, przy jednoczesnym zasadniczym zachowaniu zarówno wymagań prawnych co do właściwości organu powołującego, jak i kryteriów formalnych i merytorycznych powołania (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 listopada 2000 r., II SA 2070/00).

Organ prowadzący bezpodstawnie powoła się na art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe, odwołując dy-

rektora szkoły z uwagi na takie okoliczności, które powinny raczej stanowić przesłankę negatywnej oceny pracy i ewentualnego dalszego odwołania w innym trybie. W taki sposób oceniano w orzecznictwie m.in. naruszenie zasad gospodarki finansowej czy też brak należytego nadzoru nad organizacją i funkcjonowaniem szkoły (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 14 marca 1997 r., II SA/Wr 472/96). Podobnie naruszenie przez dyrektora szkoły dyscypliny finansów publicznych oraz naruszenie procedury udzielania zamówień publicznych niekoniecznie musi mieścić się w omawianej kategorii, zwłaszcza jeżeli istniały okoliczności usprawiedliwiające takie naruszenie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 maja 2001 r., II SA 3293/00).

Zwraca również uwagę, że odmowa uznania za przypadek „szczególnie uzasadniony” ukarania dyrektora w postępowaniu dyscyplinarnym karą nagany, jeżeli jego podstawą było incydentalne zachowanie się dyrektora, w dodatku sprowokowane przez agresywne zachowanie ucznia, orzeczona kara w trybie odwoławczym została uchylona, a postępowanie dyscyplinarne – umorzono (wyrok Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2003 r., I PK 103/03).

Z pewną ostrożnością można natomiast przychylniej potraktować uzasadnienie oparte np. na zmniejszeniu liczby stanowisk kierowniczych w związku z częściową likwidacją lub przekształceniem organizacyjnym szkoły lub placówki (taką przyczynę odwołania można uznać za uzasadnioną np. w odniesieniu do dyrektora szkoły podlegającej włączeniu do zespołu szkół lub przekształceniu ze szkoły samodzielnej w szkołę filialną) (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 lutego 2013 r., II SA/Po 929/12).

Za uzasadnienie dla odwołania ze stanowiska w omawianym trybie uznano także sytuację rażącego zaniedbywania obowiązków kierowniczych przez dyrektora specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego oraz brak szybkiej reakcji na podejrzenie molestowania seksualnego wychowanków przez podległego pracownika, wobec którego wszczęto postępowanie karne (wyrok Wojewódzkiego Są-

du Administracyjnego w Gliwicach z 3 grudnia 2012 r., IV SA/Gl 133/12).

Uzasadnieniem odwołania może być realna i trwała utrata zdolności do przewodniczenia radzie pedagogicznej – otwarty konflikt dyrektora z pracownikami szkoły, skutkujący odmową uczestnictwa w pracach rady oraz podjęciem przez radę pedagogiczną uchwały w trybie art. 42 ust. 2 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 18 września 2008 r., III SA/Gd 226/08).

Zastosowanie omawianej przesłanki odwołania ze stanowiska nie jest wykluczone również w sytuacji, gdy dyrektor dopuścił do przechowywania na terenie szkoły alkoholu i papierosów czy też nie reagował na poważne nieprawidłowości w wystawianiu ocen (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 grudnia 2001 r., I SA 446/01).

Okoliczności uzasadniające odwołanie ze stanowiska na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe nie muszą być zawinione przez daną osobę. Wystarczy, że zachodzi obiektywna przyczyna całkowitego braku możliwości dalszego sprawowania funkcji kierowniczej.

Decydując się na odwołanie dyrektora na podstawie przewidzianej w art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe, organ prowadzący nie powinien z tym zbyt długo zwlekać. Brak szybkiej reakcji organu prowadzącego szkołę na postępowanie jej dyrektora w naturalny sposób osłabia, a nawet z upływem czasu znosi możliwość odwołania z funkcji dyrektora na podstawie omawianego przepisu, który jest przewidziany dla przypadków wymagających natychmiastowego działania (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 lutego 2002 r., II SA 3053/01)

Jeżeli chodzi o roszczenia z zakresu prawa pracy, odwołany dyrektor musi udowodnić bezprawność. Sądy pracy stoją na stanowisku, iż bezprawność odwołania mianowanego nauczyciela ze stanowiska dyrektora szkoły powinna wynikać z braku podstaw ku temu albo powinna być skutkiem naruszenia przepisów dotyczących tego odwołania. ■

**radca prawny, Kancelaria Prawna Gromatowsky*