

II SA/Wa 2170/13 - Wyrok WSA w Warszawie

Data orzeczenia	2014-02-20	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2013-11-18	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie	
Sędziowie	Adam Lipiński /sprawozdawca/ Andrzej Kołodziej Stanisław Marek Pietras /przewodniczący/	
Symbol z opisem	6145 Sprawy dyrektorów szkół	
Hasła tematyczne	Oświata	
Skarżony organ	Prezydent Miasta	
Treść wyniku	Oddalono skargę	
Powołane przepisy	Dz.U. 2004 nr 256 poz 2572 art. 36 a) ust. 1, ust. 2, art. 13 <i>Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty - tekst jednolity</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Stanisław Marek Pietras Sędziowie WSA Andrzej Kołodziej Adam Lipiński (spr.) Protokolant starszy referent Marcin Borkowski po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 lutego 2014 r. sprawy ze skargi K. W. na zarządzenie Prezydenta Miasta [...] z dnia [...] sierpnia 2012 r. nr [...] w przedmiocie powierzenia stanowiska dyrektora: oddala skargę.

UZASADNIENIE

Prezydent Miasta [...] zarządzeniem nr [...] r. z dnia [...] sierpnia 2012 r. w sprawie powierzenia stanowiska dyrektora Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych [...] w [...], działając na podstawie przepisów art. 36a ust. 1, ust. 2 i ust. 13 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 października 2009 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w poszczególnych typach publicznych szkół i rodzajach publicznych placówek (Dz. U. Nr 184, poz. 1436 ze zm.) oraz w związku z art. 32 ust. 2 pkt 5 w związku z art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), powierzył K. W. stanowisko dyrektora Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych [...] w [...] na okres 2 lat szkolnych, tj. od dnia 1 września 2012 roku do dnia 31 sierpnia 2014 roku.

W uzasadnieniu zarządzenia (załącznik do tego zarządzenia) organ wskazał, iż zastosowanie przewidzianej w art. 36a ust. 13 ustawy o systemie oświaty, możliwości powierzenia stanowiska dyrektora szkoły na okres krótszy niż 5 lat wynikało z istnienia konfliktu w przedmiotowej szkole związanego z osobą K. W. Istnienie takiego konfliktu zostało potwierdzone faktem złożenia oferty w konkursie na stanowisko dyrektora Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych [...] w [...] przez obecnego zastępcę dyrektora szkoły oraz wystąpieniem Międzyzakładowej Komisji [...] z dnia [...] lipca 2012 r. i wcześniej w związku z oceną pracy K. W. dokonaną w dniu [...] listopada 2011 r., zawartą w opiniach organizacji związkowych (Międzyzakładowej Komisji [...] oraz Związku Nauczycielstwa Polskiego Zarządu Oddziału w [...]). Prezydent Miasta [...] uznał, iż konflikt ten ma charakter ciągły i godzi w bardzo dobrą opinię Zespołu w środowisku lokalnym. Taka sytuacja stanowi rzeczywistą przesłankę dla organu prowadzącego do uznania wystąpienia uzasadnionego przypadku, o którym mowa w art. 36a ust. 13 ustawy o systemie oświaty dla powierzenia stanowiska dyrektora na okres 2 lat szkolnych.

K. W. w dniu 15 października 2013 r. wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na powyższe zarządzenie, zarzucając mu naruszenie art. 36a ust. 13 zdanie pierwsze ustawy o systemie oświaty oraz nadużycie zawartego w zdaniu drugim ww. przepisu stwierdzenia, iż w

uzasadnionych przypadkach można skrócić okres na który należy powierzyć stanowisko dyrektora szkoły.

Wskazując na powyższe zarzuty, wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonego zarządzenia w zakresie dotyczącym okresu powołania na stanowisko dyrektora szkoły i uchylenie go w tym zakresie oraz orzeczenie pełnienia funkcji dyrektora przez skarżącą do dnia 31 sierpnia 2017 r., a także o zasądzenie na rzecz skarżącej zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi podniosła, iż wskazane w art. 36a ust. 13 ustawy o systemie oświaty pojęcie "uzasadnione przypadki" mieszczą się w okolicznościach dotyczących szkoły - np. planowana likwidacja szkoły czy zmiana profilu nauczania wymagająca ponownego przeprowadzenia konkursu na stanowisko dyrektora, mogą dotyczyć wniosku nauczyciela o powierzenie mu stanowiska dyrektora na okres krótszy niż 5 lat, czy też mogą być następstwem nieprawidłowości w funkcjonowaniu wcześniej kierowanych przez dyrektora placówkach oświatowych. Zasadą jest powierzanie stanowiska dyrektora szkoły na okres 5 lat, co wynika z tego, iż w krótszym okresie dyrektor nie jest w stanie zrealizować przedłożonej w postępowaniu konkursowym swojej koncepcji pracy szkoły. Uchybienie zasadzie stabilności funkcji dyrektora szkoły, gwarantowanej długością kadencji, prowadzi do destabilizacji pracy szkół i stwarza poczucie tymczasowości nie tylko u dyrektora, któremu w taki sposób zostało powierzono kierowanie szkołą, ale także u nauczycieli, pracowników szkoły, rodziców i uczniów. Dlatego skrócenie kadencji powinno być oparte na rzeczowej argumentacji. W ocenie skarżącej argumentacja, zawarta w uzasadnieniu zarządzenia tych cech nie spełnia. Ocena rozmiaru konfliktu dokonana przez organ nie jest prawidłowa, gdy zważy się na dobrą ogólną ocenę pracy skarżącej na stanowisku dyrektora i pozycje szkoły w rankingach prasowych. Skarżąca podkreśliła, iż wygrywając konkurs po raz drugi z rzędu, została uznana za najlepszego kandydata na stanowisko dyrektora szkoły spośród czterech kandydatów. Zaskarżone zarządzenie stanowi próbę dyskredytowania wyniku konkursu pozaprawnymi argumentami.

Skarżąca wskazała, iż pismem z dnia 6 września 2013 r. wezwała Prezydenta Miasta [...] do usunięcia naruszenia prawa, jednakże organ pismem z dnia [...] września 2013 r. podtrzymał stanowisko zawarte w zarządzeniu.

Także bezskuteczne okazało się wezwanie [...] Kuratora Oświaty do usunięcia przez Prezydenta Miasta [...] uchybień w powołanym zarządzeniu oraz powiadomienie przez skarżącą Wojewody [...] o naruszeniu w tym zarządzeniu art. 36a ust. 13 ustawy o systemie oświaty.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta [...] wniósł o jej oddalenie, albowiem podjęta decyzja o powierzeniu K. W. stanowiska dyrektora Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych [...] w [...] na okres 2 lat szkolnych była oparta na bezstronnej i obiektywnej ocenie dowodów oraz na realnych i rzeczywistych przesłankach przemawiających za takim rozstrzygnięciem.

Argumentował, iż organ prowadzący szkołę ma duży zakres swobody w wyznaczeniu okresu powierzenia stanowiska, jeżeli ma być one powierzone na czas krótszy niż 5 lat. Jednak rozstrzygnięcie w tym zakresie nie może być dowolne. Decyzja o powierzeniu stanowiska dyrektora szkoły na okres krótszy niż 5 lat wymaga uzasadnienia, zawierającego argumenty, iż nie jest to działanie arbitralne, lecz oparte na obiektywnym i realnie istniejących ratio.

Organ wskazał, iż konflikt w szkole, w społeczności szkolnej jest w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych [...] w [...] oczywisty i wprost wynika on z przedstawionych konkretnych pism obu Związków Zawodowych (ocena pracy K. W. z dnia [...] listopada 2011 r. oraz pismo z dnia [...] lipca 2012 r.) a także z faktu złożenia oferty konkursowej na stanowisko dyrektora szkoły przez zastępcę obecnego dyrektora. Właśnie w wyniku stanowisk i ocen zawartych w pismach obu Związków Zawodowych K. W. otrzymała dobrą ogólną ocenę pracy.

Organ wskazał także, iż decyzją z dnia [...] sierpnia 2012 r. [...] Kurator Oświaty działając na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy o systemie oświaty oraz art. 104 Kpa, polecił Prezydentowi Miasta [...] usunięcie uchyleń polegających na naruszeniu art. 36a ust 13 ustawy o systemie oświaty i powierzeniu stanowiska dyrektora Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych [...] w [...] K. W. na 5 lat szkolnych, w terminie 14 dni od daty otrzymania decyzji. Jednakże decyzją z dnia [...] listopada 2012 r. Minister Edukacji Narodowej uchylił w całości powyższą decyzję [...] Kuratora Oświaty z dnia [...] sierpnia 2012 r. i umorzył postępowanie pierwszej instancji.

W niniejszej sprawie toczyło się także postępowanie nadzorcze, zgodnie z art. 76 i 77a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Wojewoda [...] skierował do Prezydenta Miasta [...], pismo z dnia [...] grudnia 2012 r. domagając się wyjaśnień w sprawie przedmiotowego zarządzenia i powierzenia stanowiska dyrektora na okres krótszy niż 5 lat. Prezydent Miasta [...] pismem z dnia [...] grudnia 2012 r. wyjaśnił przyczyny wydania przedmiotowego zarządzenia.

Wojewoda [...] w piśmie z dnia [...] stycznia 2013 r. skierowanym do K. W. - stanowiącym odpowiedź na jej pismo z dnia 5 grudnia 2012 r. powiadamiające o naruszeniu przez Prezydenta Miasta [...] art. 36a ustawy o systemie oświaty - stwierdził, iż w ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw prawnych do wszczęcia postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia w tej sprawie. Analiza przedłożonej dokumentacji pod kątem zgodności z prawem nie potwierdziła wystąpienia przyczyn mogących skutkować nieważnością zarządzenia. Wojewoda podkreślił, iż uzasadniona jest ostrożność organu prowadzącego szkołę co do ustalenia okresu powierzenia stanowiska dyrektora, w obawie o mogący się wytworzyć głębszy konflikt na terenie Zespołu Szkół.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna.

Zgodnie z treścią art. 32 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz. U z 2013 r. poz. 595 ze zm.) do zadań zarządu powiatu należy w szczególności między innymi zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. Natomiast zgodnie z treścią art. 92 ust 1 pkt 2) powyższej ustawy funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawuje prezydent miasta.

Z kolei na podstawie przepisów art. 36a ust. 1, ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) stanowisko dyrektora szkoły lub placówki powierza organ prowadzący szkołę lub placówkę. Kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki wyłania się w drodze konkursu i kandydatowi nie można odmówić powierzenia stanowiska dyrektora. Natomiast zgodnie z ust. 13 powyższego przepisu -stanowisko dyrektora szkoły lub placówki powierza się na 5 lat szkolnych. W uzasadnionych przypadkach można powierzyć to stanowisko na krótszy okres, jednak nie krótszy niż 1 rok szkolny.

Bezspornie do kompetencji Prezydenta Miasta [...] należało uregulowanie w trybie zarządzenia zagadnienia powierzenia stanowiska wyłonionego w drodze konkursu dyrektora w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych [...] w [...]. Prezydent Miasta [...] pełni bowiem funkcje organu prowadzącego powyższą placówkę oświaty.

Zagadnieniem spornym jest natomiast pytanie o zakres zawarty w zdaniu drugim art. 36a ust. 13 ustawy o systemie oświaty uprawnień dla organu prowadzącego do powierzenia w uzasadnionych przypadkach stanowiska dyrektora na krótszy okres niż lat 5, jednak nie krótszy niż 1 rok szkolny.

Na ogół do sytuacji takiej dochodzi z przyczyn organizacyjnych danej placówki, jednakże ograniczenie tego przepisu jedynie do takiej przyczyny jest nieuprawnione i prowadziło do nieuzasadnionego

zawężenia przedmiotu danej regulacji.

W niniejszej sprawie organ prowadzący zastosował ten przepis w innej sytuacji - sytuacji istnienia konfliktu w środowisku kadry nauczycielskiej, uznając istnienie tego konfliktu a zwłaszcza jego trwałego charakteru jako okoliczności negatywnej dla szkoły i uzasadniającej z tej przyczyny skrócenie kadencji dyrektora szkoły do 2 lat szkolnych.

Wbrew twierdzeniom skarżącej istnienie powyższego konfliktu jest w niniejszej sprawie rzeczywiste. Został on wykazany przez Prezydenta Miasta [...] stosownymi dokumentami. Nadto istnienie tego konfliktu zostało wykazane i potwierdzone w stanowiskach zawartych nie tylko przez Prezydenta Miasta [...], ale także przez inne organy, przy okazji innych postępowań dotyczących przedmiotowego rozstrzygnięcia. Wystarczy wskazać tu na pismo Wojewody [...] z dnia [...] stycznia 2013 r. wydane w wyniku postępowania nadzorczego, czy na decyzję Ministra Edukacji Narodowej z dnia [...] listopada 2012 r. Do oceny Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie nie należy rozstrzyganie tego konfliktu czy też ocena wyżej wskazanych aktów. Jednakże nie można zaprzeczyć, iż w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych [...] w [...] istnieje poważny konflikt w środowisku nauczycielskim ze znacznym zaangażowaniem się w ten konflikt Międzyzakładowej Komisji [...] oraz Związku Nauczycielstwa Polskiego Zarządu Oddziału w [...].

Czy powyższy konflikt, traktowany jako obawa naruszenia autorytetu placówki oświatowej, może stanowić o przyczynie skrócenia kadencji dyrektora szkoły? Czy tak postawione pytanie nie narusza, jak na to wskazuje skarżąca, głównej zasady, 5-letniej kadencji dyrektora szkoły i czy nie stanowi wprost wyrazu negowania wyniku prawidłowo przeprowadzonego konkursu na stanowisko dyrektora?

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie organ prowadzący szkołę ma duży zakres swobody w wyznaczeniu okresu powierzenia stanowiska, jeżeli ma być one powierzone na czas krótszy niż 5 lat. Jednak rozstrzygnięcie w tym zakresie nie może być dowolne. Decyzja o powierzeniu stanowiska dyrektora szkoły na okres krótszy niż 5 lat wymaga uzasadnienia, zawierającego argumenty wskazujące, iż nie jest to działanie arbitralne, lecz oparte na obiektywnych i realnie istniejących przesłankach.

Ustawodawca w zdaniu drugim art. 36a ust. 13 ustawy o systemie oświaty wskazał jedynie na to, że rozstrzygnięcie skracające kadencje dyrektora placówki oświatowej może nastąpić w uzasadnionych przypadkach, a zatem nie w przypadkach wskazanych wprost w ustawie, ale w każdym przypadku gdy zajdzie taka potrzeba i jednocześnie będzie to potrzeba uzasadniona.

W przedmiotowym zarządzeniu Prezydent Miasta [...] wyraźnie wskazuje na okoliczność uzasadniającą, w jego ocenie, skrócenie okresu powierzenia K. W. stanowiska dyrektora na 2 lata szkolne. Nie można zatem twierdzić, iż rozstrzygnięcie to nosi charakter arbitralny. Negatywny wpływ konfliktu istniejącego w przedmiotowej placówce oświatowej na sytuację tej placówki, dostrzega nie tylko Prezydent Miasta [...], ale jego ocenę w tym przedmiocie podzielił ostatecznie Wojewoda [...] (pismo z dnia [...] stycznia 2013 r.) i Minister Edukacji Narodowej (decyzja z dnia [...] listopada 2012 r.). Nie można zatem uważać, aby konflikt ten nie był dla dobra oświaty obojętny, zwłaszcza z punktu widzenia lokalnej społeczności miasta [...]. Okoliczność taka może zatem stanowić uzasadniony przypadek, o którym mowa w zdaniu drugim art. 36a ust. 13 ustawy o systemie oświaty.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ważąc interes dyrektora szkoły, który ma niewątpliwie prawo, jako zwycięzca konkursu, do piastowania funkcji dyrektora przez pełną kadencję oraz interes oświaty, wyciszenia istniejącego konfliktu - danie przez organ prowadzący szkołę, prymatu interesowi oświaty, wydaje się tu uzasadnione.

Także nie jest trafne odwoływanie się przez skarżącą do okoliczności, iż aby w pełni móc realizować

koncepcję kierowania szkołą, dyrektor powinien pełnić swoje stanowisko przez pełny okres kadencji. Powyższy argument przemawia za ustaleniem 5 letniego okresu powołania na stanowisko dyrektora, jednakże zasada ta nie może wprost ograniczać uprawnień organu prowadzącego szkołę do skrócenia tej kadencji w uzasadnionych przypadkach.

Reasumując nie można podzielić zasadności zarzutów skargi.

Kwestionowane zarządzenie zostało wydane przez uprawniony do tego organ. Uzasadnienie zarządzenia spełnia również wymogi wykazania przyczyn danego rozstrzygnięcia w aspekcie wykazania uzasadnionego przypadku.

Z tych wszystkich wyżej przedstawionych powodów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł jak w sentencji wyroku.