

Wieluń, dnia 11 maja 2011 roku.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI
WYDZIAŁ PRAWNY, NADZORU I KONTROLI

Data wpływu: 2011-05-12

L. dziennika
Załącznik
Dekretacja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi
90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135

za pośrednictwem:

Wojewody Łódzkiego
90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104

Strona skarżąca:

Gmina Pątnów
98-335 Pątnów 48

reprezentowana przez:

Radcę prawnego Damiana Niciejewskiego
98-300 Wieluń, ul. Narutowicza 2

PNK-I.4131.213.3.2011

SKARGA

do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 13 kwietnia 2011 roku, znak: PNK-I.4131.213.3.2011, stwierdzające nieważność zarządzenia nr 23/2011 Wójta Gminy Pątnów z dnia 25 lutego 2011 roku w sprawie odwołania ze stanowiska dyrektora Zespołu Szkół Samorządowych w Popowicach.

1. Niniejszym, działając jako pełnomocnik skarżącego na podstawie art. 98 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. 2001 r. Nr 142 poz. 1591) w związku z art. 52 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2002 r. Nr 153 poz. 1270 ze zm.), zaskarżam w całości rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 13 kwietnia 2011 roku, znak: PNK-I.4131.213.3.2011, stwierdzające nieważność zarządzenia nr 23/2011 Wójta Gminy Pątnów z dnia 25 lutego 2011 roku w sprawie odwołania ze stanowiska dyrektora Zespołu Szkół Samorządowych w Popowicach.
2. Zaskarżonemu rozstrzygnięciu nadzorcemu skarżący zarzuca:
 - 2.1. naruszenie art. 38 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. 2004 r. Nr 256 poz. 2572) poprzez uznanie, że okoliczności uzasadniające odwołanie dyrektora Zespołu Szkół Samorządowych w Popowicach w trakcie roku szkolnego bez wypowiedzenia nie stanowią szczególnie uzasadnionego przypadku w rozumieniu tego przepisu,
 - 2.2. naruszenie art. 78 § 1 k.p.a. poprzez nie uwzględnienie żądania strony

dotyczącego przeprowadzenia dowodu którego przedmiotem jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy, tj. dowodu z opinii biegłego o który strona wniosowała pismem z dnia 04 kwietnia 2011 roku,

2.3. naruszenie art. 7, 77 i 80 k.p.a. poprzez naruszenie zasad wskazanych w tych przepisach.

3. Mając na względzie wskazane zarzuty wnoszę o:

3.1. uchylenie w całości zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Łódzkiego z dnia 13 kwietnia 2011 roku, znak: PNK-I.4131.213.1.2011,

3.2. zasądzenie kosztów postępowania na rzecz strony skarżącej według norm przepisanych.

Uzasadnienie

Zaskarżone rozstrzygnięcie zostało wydane z naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy oraz przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. 2004 r. Nr 256 poz. 2572), powoływanej w dalszej części uzasadnienia jako „ustawa o systemie oświaty”.

W myśl przepisu art. 7 k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Przepis ten wyraża jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, zasadę prawdy obiektywnej. Zasada ta oznacza, że na organ administracji publicznej nałożony jest obowiązek wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z określoną sprawą w celu ustalenia stanu faktycznego zgodnego z rzeczywistością.

Stosownie natomiast do przepisów art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy i na podstawie całokształtu materiału dowodowego ocenić, czy dana okoliczność została udowodniona.

Zebranie całego materiału dowodowego to zebranie dowodów dotyczących wszystkich mających znaczenie prawne dla sprawy faktów. Określenia faktów mających znaczenie dla sprawy dokonuje organ administracji publicznej w oparciu o przepis prawa materialnego, będący podstawą prawną rozstrzygnięcia sprawy. Organ administracji publicznej obowiązany jest z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy. Pominięcie ustalenia faktu mającego znaczenie dla sprawy stanowi naruszenie art. 7 i 77 § 1 k.p.a.. W orzecznictwie podkreśla się, że zaniechanie przez organ administracji podjęcia czynności procesowych zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego, zwłaszcza gdy strona powołuje się na określone i ważne

dla niej okoliczności, jest uchybieniem przepisom postępowania administracyjnego, skutkującym wadliwością decyzji. Zaniechanie organu administracji państwowej, polegające na niedopełnieniu obowiązku zgromadzenia pełnego materiału dowodowego, jak również uproszczona ocena zebranego, niepełnego materiału dowodowego jest wadą postępowania uzasadniająca uchylenie decyzji administracyjnej (w tym również rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody) wydanej w wyniku takiego zaniechania.

Ocena dowodów powinna być, zgodnie z przepisem art. 80 k.p.a., oparta o wszechstronną analizę całokształtu materiału dowodowego. Organ obowiązany jest rozpatrzyć nie tylko poszczególne dowody z osobna, ale wszystkie dowody we wzajemnej łączności.

Organ administracji publicznej jest więc na podstawie tych przepisów zobowiązany do podjęcia wszelkich niezbędnych czynności proceduralnych w celu zebrania pełnego materiału dowodowego, dopiero bowiem wówczas może ocenić, czy dana okoliczność została udowodniona.

Obowiązki te ciąży zarówno na organie pierwszej, jak i drugiej instancji. Stosownie do przepisu art. 136 k.p.a. organ odwoławczy może przeprowadzić uzupełniające postępowanie dowodowe, jest on bowiem obowiązany ponownie rozpatrzyć sprawę administracyjną.

W rozpoznawanej sprawie organ administracji – Wojewoda Łódzki nie dążył do należytego wyjaśnienia wszystkich okoliczności i ustalenia stanu faktycznego zgodnego z rzeczywistością, naruszając tym samym powołane przepisy art. 7, 77 i 80 kpa, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Nie została należycie wyjaśniona a tym samym i oceniona, zgodnie ze wskazanymi powyżej regułami postępowania podstawowa w sprawie okoliczność, a mianowicie, czy powołane przez skarżącego okoliczności uzasadniające odwołanie dyrektora Zespołu Szkół Samorządowych w Popowicach w trakcie roku szkolnego bez wypowiedzenia stanowią szczególnie uzasadniony przypadek w rozumieniu art. 38 ust. 1 pkt. 2 ustawy o systemie oświaty. Wojewoda Łódzki nie przeprowadził postępowania dowodowego na tę okoliczność, nie zebrały materiału dowodowego i nie oceniły go zgodnie z regułą wyrażoną w art. 80 k.p.a. Organ nadzoru oparł się tylko i wyłącznie na opinii Łódzkiego Kuratorium Oświaty, która po pierwsze nie jest wiążąca, a po wtóre również została wydana bez przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania dowodowego i zawiera jedynie subiektywne oceny organu nadzoru pedagogicznego.

Co więcej Wojewoda pominął zupełnie żądanie strony o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego. Skarżący pismem z dnia 04 kwietnia 2011 roku (w aktach sprawy) wnioskował o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego sądowego z zakresu zarządzania oświatą i ekonomiki oświaty który, na podstawie analizy załączonych planów organizacyjnych szkół oraz wszelkich dokumentów jakimi dysponuje Gmina Pątnów i które zobowiązała się przedstawić na żądanie biegłego, odpowiedział w opinii na następujące pytania stanowiące okoliczności mające znaczenie dla sprawy:

mające znaczenia w sprawie. W myśl przepisu art. 86 kpa jeżeli po wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku pozostały nie wyjaśnione fakty istotne do rozstrzygnięcia sprawy, organ administracji publicznej dla ich wyjaśnienia może przesłuchać stronę. Przeprowadzenie dowodu z zeznań stron nie jest wprawdzie obligatoryjne, organ winien ocenić jednak, czy zebrane w wyniku postępowania wyjaśniającego dowody będą wystarczające do dokonania jednoznacznych, nie budzących wątpliwości ustaleń co do okoliczności faktycznych sprawy. W ocenie skarżącego postępowaniu w niniejszej sprawie nie zostało przeprowadzone w oparciu o w/w zasady co skutkowało niewłaściwą oceną dowodów, błędnymi ustaleniami faktycznym oraz błędnymi wnioskami.

Dopiero zebranie pełnego materiału dowodowego pozwala na jego ocenę zgodną z regułami art. 77 § 1 i 80 kpa i ustalenie stanu faktycznego sprawy zgodnego z rzeczywistością. Postanowienie wydane po przeprowadzeniu postępowania dowodowego powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 107 § 3 k.p.a. rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, a w szczególności uzasadnienie faktyczne powinno 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 rozstrzygnięcia, z przytoczeniem przepisów prawa. W zaskarżonym rozstrzygnięciu brak jest w/w elementów lub też są znikome i niewystarczające.

W uzasadnieniu faktycznym organ administracji publicznej powinien dokładnie wskazać podstawę faktyczną rozstrzygnięcia. Organ winien zająć stanowisko wobec całego materiału dowodowego oraz uzasadnić je jasno i należycie, a w szczególności wskazać, na jakiej podstawie uznał pewne fakty za prawdziwe. Pominięcie w uzasadnieniu oceny okoliczności faktycznych, mogących mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, może być uznane za naruszenie przepisów postępowania, uzasadniające uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego.

Należy również podnieść, że Gmina Pątnów posiada legitymację do wniesienia niniejszej skargi zgodnie z art. 98 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. 2001 r. Nr 142 poz. 1591) bowiem zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody narusza jej interes prawny. Zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdza nieważność zarządzenia Wójta Gminy Pątnów którym odwołano dyrektora Zespołu Szkół Samorządowych z uwagi na rażącą niegospodarność w wydatkowaniu środków oraz błędy w zarządzaniu i organizacji Zespołu Szkół. Przywrócenie odwołanego dyrektora na to stanowisko spowoduje, że nieprawidłowości w wydatkowaniu środków oraz zarządzaniu Zespołem Szkół będą miały nadal miejsce co pogorszy i tak już trudną sytuację finansową Gminy Pątnów. Zaskarżone rozstrzygnięcie narusza również uprawnienie i kompetencję Gminy Pątnów jako organu prowadzącego szkołę w sprawowaniu

1. czy odwołani dyrektorzy Zespołów Szkół Samorządowych (wniosek dotyczył pięciu odwołanych dyrektorów Zespołów Szkół Samorządowych w Gminie Pątnów którzy zaskarżyli zarządzenia o ich odwołaniu do Wojewody) zarządzali szkołami, a w szczególności ich finansami, w sposób prawidłowy i w największym stopniu efektywny biorąc pod uwagę w szczególności liczbę uczniów, programy nauczania oraz liczbę etatów,
2. czy możliwym było poczynienie przez dyrektorów oszczędności a jeśli tak to w jaki sposób,
3. czy możliwym było uniknięcie przez dyrektorów powstania zadłużenia wobec ZUS oraz innych wierzycieli a jeśli tak to w jaki sposób,
4. czy koniecznym i uzasadnionym ekonomicznie było zawarcie przez dyrektorów kontraktów menedżerskich bez zachowania pensum, przy szczególnym uwzględnieniu liczby uczniów w szkołach przez nich zarządzanych oraz zakresu obowiązków służbowych dyrektorów,

Okoliczności stanowiące przedmiot w/w wniosku dowodowego strony mają rudymen tarne znaczenie dla niniejszej sprawy. Skarżącemu te okoliczności są znane i bezsporne ale na potrzeby postępowania wywołanego wnioskiem odwołanego dyrektora o stwierdzenie nieważności zarządzenia Wójta Gminy Pątnów którym został odwołany, koniecznym było przeprowadzenie tego dowodu celem ostatecznego i pełnego wyjaśnienia przez biegłego jako obiektywnego specjalistę okoliczności spornej pomiędzy stronami, tj. czy zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek uzasadniający odwołanie dyrektora.

W niniejszej sprawie okolicznością niezwykle istotną jest również sytuacja finansowa Gminy Pątnów bowiem to z uwagi na nią Wójt Gminy Pątnów zobowiązał dyrektorów Zespołów Szkół Samorządowych działających w Gminie Pątnów do poczynienia oszczędności. Fakt wcześniejszej niegospodarności dyrektorów oraz zupełne zignorwanie przez dyrektorów prośby Wójta o poczynienie oszczędności stanowiły szczególnie uzasadniony przypadek będący podstawą odwołania dyrektorów. Sytuacja finansowa Gminy Pątnów była już przedstawiana przez skarżącego w pismach kierowanych do Wojewody Łódzkiego w niniejszej sprawie.

Należy podnieść, że osoby obecnie pełniące obowiązki odwołanych dyrektorów Zespołów Szkół poczyniły znaczne oszczędności. Przy tej samej lub większej liczbie uczniów zostały ograniczone etaty poprzez łączenie klas w których do tej pory uczyło się po kilkoro uczniów. W załączeniu składam plan organizacyjny Zespołu Szkół Samorządowych przygotowany przez odwołanego dyrektora (tj. na rok szkolny 2010/2011) oraz plan organizacyjny przygotowany przez osobę pełniącą obecnie obowiązki dyrektora (tj. na rok 2011/2012) celem wykazania, że poczynienie oszczędności było możliwe.

Skarżący stoi na stanowisku, że wskazane przez niego okoliczności stanowią szczególnie

uzasadniony przypadek w którym konieczne stało się odwołanie dyrektora i zamierzał poprzeć to twierdzenie dowodem z opinii biegłego. Organ nadzoru nie tylko dowodu tego nie przeprowadził ale co więcej nie wypowiedział się w rozstrzygnięciu nadzorczym dlaczego żądanie strony o przeprowadzenie dowodu nie zostało uwzględnione.

Prawidłowe ustalenie stanu faktycznego jest warunkiem koniecznym prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego. Brak wyczerpujących ustaleń we wskazanym zakresie nie pozwala organowi nadzoru na prawidłową ocenę, czy zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek w rozumieniu art. 38 ust.1 pkt. 2 ustawy o systemie oświaty będący podstawą odwołania dyrektora.

Wskazane naruszenie zasad postępowania dowodowego mogło mieć istotny wpływ na wynik postępowania, doprowadziło bowiem do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w oparciu o niepełny i nie oceniony należycie materiał dowodowy. Zasadnym więc było by uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 litera „c” ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2002 r. Nr 153 poz. 1270 ze zm.). Zaskarżone rozstrzygnięcie narusza także przepis art. 38 ust.1 pkt. 2 ustawy o systemie oświaty bowiem zebrany materiał dowodowy nie dawał podstaw do uznania, że nie zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek w rozumieniu tego przepisu. W ocenie skarżącego wniosek postawiony przez organy nadzoru, że w obowiązującym stanie prawnym i wobec poczynionych ustaleń faktycznych (choć w istocie nie poczynionych) przyczyny odwołania dyrektora wskazane przez Wójta Gminy Pątnów nie mieszczą się w kategorii przypadków szczególnie uzasadnionych o których mowa w art. 38 ust.1 pkt. 2 ustawy o systemie oświaty jest błędny. Zaskarżone rozstrzygnięcia winno zatem zostać uchylone także na podstawie art. 145 § 1 litera „a” powołanej ustawy.

Należy podkreślić, że stosownie do przepisu art. 75 § 1 kpa organ nadzoru w niniejszej sprawie winien dopuścić jako dowód w postępowaniu administracyjnym wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Organy nadzoru mógł przeprowadzić znacznie szersze postępowanie dowodowe niż wnioskował skarżący, np. przeprowadzić dowód z zeznań osób, mających wiedzę o istotnych w sprawie okolicznościach. Organ powinien także ustosunkować się do twierdzeń i dowodów przedstawionych przez skarżącego. Organ nie może pomijać dowodów przedstawianych przez skarżącego, nawet jeśli nie uznaje ich za wiarygodne lub przydatne. Zobowiązany jest omówić w uzasadnieniu wszystkie dowody z osobna i we wzajemnej łączności, wskazując przesłanki, jakimi kierował się przy ich ocenie. Dopiero na podstawie całokształtu materiału dowodowego organ mógł dokonać oceny, czy dana okoliczność została udowodniona. Odmawiając wiarygodności określonym dowodom organ zobowiązany jest szczegółowo wyjaśnić, przyczyny uznania dowodów za niewiarygodne lub nie

nadzoru nad prawidłowym wydatkowaniem środków przekazanych szkole oraz prawidłową organizacją podległej szkoły.

Konstatując powyższą argumentację skarżący wnosi jak w petitum pisma.

Damian Nitejowski
RADCA PRAWNY