

Sygn. akt III APo 5/16

POSTANOWIENIE

Dnia 14 grudnia 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Dariusz Płaczek (spr.)
Sędziowie:	SSA Iwona Łuka-Kliszcz SSO del. Krzysztof Hejosz
Protokolant:	st.sekr.sądowy Elżbieta Bałaban

po rozpoznaniu w dniu 14 grudnia 2016 r. na posiedzeniu niejawnym

sprawy **G. K.**

przeciwko Prezydentowi Miasta O.

w przedmiocie zawieszenia w pełnieniu obowiązków nauczyciela

na skutek zażalenia G. K.

na postanowienie Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej dla Nauczycieli przy Ministrze Edukacji Narodowej

z dnia 22 lipca 2016 r. sygn. akt OKDN.003.1.63.2016

p o s t a n a w i a :

o d r z u c i ć o d w o ł a n i e.

Sygn. akt III APo 5/16

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 21 kwietnia 2016 r. Prezydent Miasta O., działając na podstawie art. 83 ust. 1 i art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.) zawiesił G. K. w pełnieniu obowiązków dyrektora i nauczyciela (...) Gimnazjum (...) w O. na okres od dnia 21 kwietnia 2016 r. do dnia 31 sierpnia 2016 r.

Wskutek odwołania G. K. Komisja Dyscyplinarna dla Nauczycieli przy Wojewodzie Małopolskim, postanowieniem z dnia 25 maja 2016 r. uchyliła powyższą decyzję, na które to postanowienie zażalenie złożył Prezydent Miasta O..

Po rozpoznaniu przedmiotowego zażalenia Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna dla Nauczycieli przy Ministrze Edukacji Narodowej, postanowieniem z dnia 22 lipca 2016 r. uchyliła zaskarżone postanowienie Komisji Dyscyplinarnej dla (...) przy Wojewodzie (...) z dnia 25 maja 2016 r.

G. K. złożyła odwołanie od powyższego postanowienia do Sądu Apelacyjnego w Krakowie, wnosząc o jego uchylenie.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje .

Odwołanie G. K. od postanowienia Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej dla Nauczycieli przy Ministrze Edukacji Narodowej podlega odrzuceniu, albowiem postanowienie to jest niezaskarżalne.

Zagadnienia związane z odpowiedzialnością dyscyplinarną nauczycieli reguluje ustawa z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, która zawiera rozdział 10 zatytułowany „Odpowiedzialność dyscyplinarna”. Ze względu na prowadzenie niniejszego postępowania dotyczącego zawieszenia nauczyciela w pełnieniu obowiązków służbowych w okresie obejmującym wejście w życie ustawy z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016r., poz. 668), która to nowelizacja odnosi się także do przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej zamieszczonych w rozdziale 10 Karty Nauczyciela, w pierwszej kolejności należy rozważyć kwestie intertemporalne związane z ustaleniem właściwych uregulowań prawnych znajdujących zastosowanie w rozpoznawanej sprawie. Wspomniana powyżej ustawa zmieniająca w przepisie art. 11 stanowi, iż do wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy postępowań wyjaśniających i postępowań dyscyplinarnych stosuje się przepisy dotychczasowe, co daje jasną wskazówkę co do tego, iż do postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych toczących się w trybie określonym w rozdziale 10 ustawy – Karta Nauczyciela, jeżeli nie zostały zakończone przed wejściem w życie ww. ustawy nowelizacyjnej z dnia 18 marca 2016 r., stosuje się przepisy dotychczasowe, to jest w brzmieniu sprzed wejścia w życie tej noweli. Warto w tym miejscu odnotować, iż postępowanie wyjaśniające prowadzi rzecznik dyscyplinarny, natomiast postępowanie dyscyplinarne wszczyna komisja dyscyplinarna na wniosek rzecznika dyscyplinarnego (art. 80 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela w brzmieniu sprzed wejścia w życie ww. ustawy zmieniającej, art. 85 b ust. 1 pkt 1 ustawy – Karta Nauczyciela w obecnie obowiązującym brzmieniu). Możliwość podjęcia decyzji w przedmiocie zawieszenia nauczyciela w obowiązkach służbowych na gruncie przepisów obowiązujących przed nowelą z dnia 18 marca 2016 r. przewidywał art. 83 Karty Nauczyciela, natomiast obecnie tego rodzaju regulację zawiera art. 85 t Karty Nauczyciela, przy czym wypada zauważyć, iż istota tej instytucji prawnej nie uległa zmianie, lecz w wyniku omawianej tutaj nowelizacji unormowanie ustawowe dotyczące tego zagadnienia uległo poszerzeniu i uszczegółowieniu. Postępowanie w przedmiocie zawieszenia nauczyciela w obowiązkach pracowniczych nie jest postępowaniem dyscyplinarnym sensu stricto, o czym będzie niżej mowa, niemniej jednak skoro stosowne przepisy w tej materii zostały umieszczone w rozdziale 10 Karty Nauczyciela zatytułowanym „Odpowiedzialność dyscyplinarna”, to należy w tej mierze odpowiednio zastosować przepisy międzyczasowe odnoszące się do postępowania dyscyplinarnego nauczycieli, a konkretnie art. 11 ustawy z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw. Przedmiotowa nowelizacja weszła w życie z dniem 31 maja 2016 t. (14 dni od ogłoszenia). W niniejszej sprawie postanowienie Komisji Dyscyplinarnej dla Nauczycieli przy Wojewodzie Małopolskim wobec G. K. zapadło w dniu 25 maja 2016 r. (co należy potraktować analogicznie jak wszczęcie postępowania dyscyplinarnego), a zatem bez wątpienia postępowanie przed ww. Komisją Dyscyplinarną (działającą jako pierwsza instancja odwoławcza) zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie ww. ustawy zmieniającej i nie zostało zakończone przed tym dniem (31 maja 2016 r.), co sprawia, że w dalszym toku tego postępowania zastosowanie znajdują przepisy dotychczasowe, czyli przepisy rozdziału 10 Karty Nauczyciela w brzmieniu sprzed ww. noweli. Dalsze uwagi będą się zatem odnosić do norm wynikających z przepisów obowiązujących przed dniem 31 maja 2016 r.

Zawarty w rozdziale 10 Karty Nauczyciela przepis art. 77 stanowi, że w sprawach dyscyplinarnych nauczycieli orzekają w pierwszej instancji komisje dyscyplinarne przy wojewodach dla nauczycieli wszystkich szkół na terenie województwa (ust. 1), zaś drugą instancją w sprawach dyscyplinarnych nauczycieli jest odwoławcza komisja dyscyplinarna przy ministrze właściwym do spraw oświaty i wychowania, a w sprawach dyscyplinarnych nauczycieli szkół artystycznych - odwoławcza komisja dyscyplinarna przy ministrze właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, powołane do rozpatrywania odwołań od orzeczeń komisji dyscyplinarnych wymienionych w ust. 1 (ust. 2). Od prawomocnych orzeczeń odwoławczych komisji dyscyplinarnych przy ministrze właściwym do spraw oświaty i wychowania oraz przy ministrze właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w sprawach

dyscyplinarnych stronom przysługuje odwołanie do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego sądu apelacyjnego - sądu pracy i ubezpieczeń społecznych w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem (ust. 5). Do rozpatrzenia odwołania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji (art. 77 ust. 5a).

W rozpoznawanej sprawie odwołanie wniesiono jednak nie od orzeczenia odwoławczej komisji dyscyplinarnej, lecz od wydanego przez tą komisję postanowienia, które nie dotyczy bezpośrednio odpowiedzialności dyscyplinarnej, lecz odnosi się do czasowego zawieszenia dyrektora w czynnościach, jako swoistego rodzaju środka zapobiegawczego, przewidzianego we wskazanym powyżej art. 83 Karty Nauczyciela. Wedle regulacji art. 80 ust. 2 Karty Nauczyciela komisje dyscyplinarne wydają „orzeczenia” po przeprowadzeniu rozprawy oraz po wysłuchaniu rzecznika dyscyplinarnego i obwinionego lub jego obrońcy. Jednocześnie założyć trzeba, że racjonalny ustawodawca w rozdziale 10 Karty Nauczyciela jednolicie rozumie i posługuje się znaczeniem pojęcia „orzeczenia”, co uprawnia do wysnucia wniosku, iż prawomocne orzeczenie w rozumieniu art. 77 ust. 5 Karty Nauczyciela (od którego przysługuje odwołanie do sądu) to tylko orzeczenie, o którym mowa w art. 80 ust. 2 tej ustawy, czyli wydane po przeprowadzeniu rozprawy, z udziałem rzecznika dyscyplinarnego oraz obwinionego. W takim trybie rozpoznawane są tylko sprawy dyscyplinarne, w których orzeka się o odpowiedzialności i karze, a nie o środku przewidzianym w art. 83 ww. ustawy. Tryb odwoławczy od postanowień dotyczących zawieszenia w pełnieniu obowiązków nauczyciela regulują przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego (Dz. U. Nr 15, poz. 64). Jak wynika z uchwały (7 sędziów) Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2011 r., III PZP 1/11 (OSNP 2012/1-2/1, LEX nr 787400, Prok.i Pr.-wkł. 2012/5/39, www.sn.pl, Biul.SN 2011/5/25) rozporządzenie to nie utraciło mocy obowiązującej po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 19, poz. 239 ze zm.). Z § 23 tego rozporządzenia wynika, że odwołanie od decyzji o zawieszeniu wnosi się do komisji dyscyplinarnej I instancji, która wydaje postanowienie o utrzymaniu lub uchyleniu decyzji. Z kolei to postanowienie może być zaskarżone zażaleniem wniesionym przez nauczyciela lub organ, który wydał decyzję o zawieszeniu do odwoławczej komisji dyscyplinarnej (§ 23 ust. 5). Procedowanie odwoławczej komisji dyscyplinarnej zostało uregulowane w § 43 ust. 2 powołanego rozporządzenia z którego wynika, że na posiedzeniu niejawnym komisja II instancji może postanowienie komisji dyscyplinarnej I instancji utrzymać w mocy, uchylić i wydać nowe orzeczenie lub też przekazać sprawę komisji dyscyplinarnej I instancji do ponownego rozpatrzenia. Nie ulega przy tym wątpliwości, że decyzja odwoławczej komisji dyscyplinarnej musi mieć formę postanowienia, czyli taką samą jak decyzja komisji dyscyplinarnej I instancji. Wniosek taki potwierdza treść przepisu § 36 powołanego rozporządzenia, który zawiera katalog rozstrzygnięć, które zapadają w formie orzeczenia i nie ma wśród nich postanowień dotyczących zawieszenia w pełnieniu obowiązków. Dodatkowo należy podkreślić, że orzeczenia są wydawane przez komisje po przeprowadzeniu rozprawy, natomiast postanowienia są efektem posiedzeń niejawnych. Podobne stanowisko zajął również Sąd Apelacyjny w Poznaniu w postanowieniu z dnia 8 stycznia 2015r. (III A Po 5/14).

W niniejszej sprawie G. K. zaskarżyła do Sądu Apelacyjnego postanowienie Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej dla Nauczycieli przy Ministrze Edukacji Narodowej, nie zaś orzeczenie w rozumieniu art. 80 ust. 2 Karty Nauczyciela, co koliduje z treścią art. 77 ust. 5 tej ustawy, który pozwala jedynie na zaskarżanie prawomocnych orzeczeń odwoławczych komisji dyscyplinarnych „w sprawach dyscyplinarnych”, nie przewidując możliwości zaskarżenia postanowień dotyczących zastosowania środka określonego w art. 83 Karty Nauczyciela. Podsumowując ten fragment rozważań stwierdzić trzeba, że ustawodawca zarówno w ustawie Karta Nauczyciela, jak i w powołanym wyżej rozporządzeniu wykluczył możliwość zaskarżenia postanowienia odwoławczej komisji dyscyplinarnej do sądu apelacyjnego, co znajduje potwierdzenie w art. 80 ust. 2 w zw. z art. 77 ust. 5 Karty Nauczyciela, a także przepisie § 43 ust. 2 powołanego rozporządzenia z 22 stycznia 1998 r. W konsekwencji, w przypadku zawieszenia nauczyciela w pełnieniu obowiązków tryb odwoławczy kończy się na postanowieniu odwoławczej komisji dyscyplinarnej, wydanym na posiedzeniu niejawnym.

Przedstawiona powyżej wykładnia art. 77 ust. 5 Karty Nauczyciela oraz powołanych przepisów rozporządzenia, koresponduje z innymi przepisami tejże ustawy dotyczącymi samej odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zawieszenie

dyrektora w pełnieniu obowiązków na podstawie art. 83 Karty Nauczyciela przede wszystkim nie jest karą dyscyplinarną, gdyż ich enumeratywny katalog został wskazany w art. 76 tej ustawy. Kary dyscyplinarne mogą być stosowane wyłącznie za uchybienia godności zawodu lub obowiązkom nauczyciela, o których mowa w art. 6 Karty Nauczyciela. Ustawa nie zawiera definicji legalnej pojęcia zachowań uchybiających godności zawodu i pod ogólne sformułowanie „uchybienia godności zawodu nauczyciela” można podciągnąć wiele stanów faktycznych. Przepis art. 75 ust. 1 Karty Nauczyciela odsyła jednak do regulacji z art. 6 tej ustawy, zawierającego katalog podstawowych obowiązków nauczyciela. Naruszenie powyższych obowiązków lub też inne zachowanie, które może być potraktowane jako uchybienie godności zawodu, stanowi podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Pojęcie uchybienia godności zawodu nauczyciela stanowi swoistą klauzulę generalną, która na użytek konkretnego stanu faktycznego będzie podlegała dekodowaniu. Rodzące odpowiedzialność dyscyplinarną zachowania lub zaniechania muszą być bezprawne, czyli niezgodne z wzorcem prawidłowego zachowania się w określonej sytuacji oraz zawinione. Między bezprawnym działaniem (zaniechaniem), a skutkiem tego działania musi istnieć związek przyczynowy. Orzekając o odpowiedzialności dyscyplinarnej i wymierzając kary wymienione w art. 76 Karty Nauczyciela, komisje dyscyplinarne muszą zatem zbadać określony stan faktyczny i ocenić go z punktu widzenia wyżej wskazanych materialnoprawnych przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej. Jak powyżej zaznaczono, w świetle powołanych już przepisów Karty Nauczyciela oraz rozporządzenia z 22 stycznia 1998 r. orzekanie merytoryczne odbywa się na wniosek i z udziałem rzecznika dyscyplinarnego, po przeprowadzeniu rozprawy i z możliwością przeprowadzenia wszelkich dowodów. Ten sposób procedowania, adekwatny do przedmiotu orzekania (o odpowiedzialności i karze) uzasadnia poddanie przez ustawodawcę takich przesądających o odpowiedzialności dyscyplinarnej, merytorycznych rozstrzygnięć kontroli sądowej, co znalazło wyraz w regulacji art. 77 ust. 5 Karty Nauczyciela. Decyzja organu prowadzącego o zawieszeniu w pełnieniu obowiązków dyrektora, wydana w trybie art. 83 Karty Nauczyciela ma zupełnie inny charakter i znaczenie. Zawieszenie z art. 83 tej ustawy nie jest karą dyscyplinarną, co uzasadnia i usprawiedliwia wynikające z powołanych przepisów odmienności postępowania dotyczącego weryfikacji prawidłowości zastosowania tego swoistego środka zapobiegawczego. Komisje dyscyplinarne w tym wypadku orzekają na posiedzeniu niejawnym, w formie postanowienia, w żaden sposób nie przesądzając jeszcze o odpowiedzialności dyscyplinarnej osoby zawieszanej. Ustawodawca przewidział fakultatywne lub obligatoryjne zawieszenie nauczyciela lub dyrektora szkoły. W myśl art. 83 ust.1 ww. ustawy można zawiesić nauczyciela lub dyrektora w pełnieniu obowiązków w sytuacji gdy wszczęto postępowanie karne przeciwko takiej osobie 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. W myśl art. 83 ust 1a Karty Nauczyciela dyrektor szkoły zawiesza w pełnieniu obowiązków nauczyciela, a organ prowadzący szkołę - dyrektora szkoły, jeżeli wszczęto postępowanie karne lub złożony wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego dotyczy naruszenia praw i dobra dziecka. Zasadniczy okres zawieszenia nie powinien jednak przekroczyć sześciu miesięcy, chociaż ustawodawca przewidział możliwość przedłużenia tego okresu, gdy jest to następstwem trwającego postępowania dyscyplinarnego lub karnego (ust.3). Środek zapobiegawczy w postaci zawieszenia w pełnieniu obowiązków ma zatem ograniczony czasowo zakres i jego dłuższe niż 6 miesięcy stosowanie może nastąpić w sytuacji, gdy nadal toczy się przeciwko nauczycielowi lub dyrektorowi postępowanie karne lub dyscyplinarne. Skoro takie postępowanie dyscyplinarne może wejść w etap postępowania sądowego (art. 77 ust. 5 Karty Nauczyciela) i rozstrzygnięcie merytoryczne w zakresie samej odpowiedzialności dyscyplinarnej może być poddane weryfikacji sądowej, to nie ma potrzeby, aby takiej samej weryfikacji poddawać wydawane na posiedzeniu niejawnym postanowienia dotyczące istnienia zasadniczo formalnych tylko przesłanek do stosowania środka przewidzianego w art. 83 ww. ustawy, zwłaszcza gdy zastosowanie tego środka przed wszczęciem tych postępowań jest ograniczone jedynie do 6 miesięcy. Charakter zapobiegawczy, przesłanki (różne od przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej) i zasięg czasowy instytucji przewidzianej w art 83 Karty Nauczyciela pozwala na odmienne traktowanie (w zakresie możliwości poddania ich kontroli sądowej) postanowień odwoławczej komisji dyscyplinarnej, wydanych na posiedzeniu niejawnym niż orzeczeń merytorycznych, dotyczących samej odpowiedzialności dyscyplinarnej. Należy przy tym pamiętać, iż ewentualne roszczenia bezpodstawnie zawieszonych w tym trybie nauczyciela lub dyrektora, związane z obniżeniem jego wynagrodzenia na skutek zawieszenia w pełnieniu obowiązków, w przypadku uniewinnienia lub umorzenia

postępowania, podlegają zaspokojeniu na zasadach wskazanych w art. 84 ust. 5 Karty Nauczyciela, z możliwością ich dochodzenia przed sądem powszechnym.

Finalnie należy zauważyć, iż zmiana przepisów rozdziału 10 Karty Nauczyciela, dokonana mocą ustawy nowelizacyjnej z dnia 18 marca 2016 r., potwierdza trafność przedstawionej powyżej wykładni przepisów odnoszących się do zasad zaskarżania rozstrzygnięć odwoławczej komisji dyscyplinarnej. W wyniku tej nowelizacji uszczegółowiono regulację ustawową dotyczącą odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli i w dodanym do Karty Nauczyciela przepisie art. 85 a ust. 4 wyraźnie stwierdzono, iż rozstrzygnięcia komisji dyscyplinarnej zapadają w formie orzeczeń i postanowień, co oznacza że ustawodawca z pełną świadomością wskazuje na odrębność obydwu rodzajów rozstrzygnięć i w dalszym ciągu w art. 85 m ust. 1 Karty Nauczyciela podtrzymuje zasadę, iż odwołanie do sądu apelacyjnego przysługuje od prawomocnego orzeczenia odwoławczej komisji dyscyplinarnej. Ponadto wprowadzony na podstawie ww. ustawy zmieniającej przepis art. 85 t Karty Nauczyciela, normując instytucję zawieszenia nauczyciela w pełnieniu obowiązków oraz tryb odwoławczy od wydanych w tym przedmiocie rozstrzygnięć, jednoznacznie stanowi, iż od decyzji o zawieszeniu przysługuje odwołanie do komisji dyscyplinarnej pierwszej instancji (ust. 5), na postanowienie komisji dyscyplinarnej pierwszej instancji służy z kolei zażalenie do odwoławczej komisji dyscyplinarnej (ust. 9), natomiast postanowienie odwoławczej komisji dyscyplinarnej jest ostateczne (ust. 11).

Reasumując Sąd Apelacyjny uznał, że kwestionowanie postanowień odwoławczej komisji dyscyplinarnej w przedmiocie zawieszenia nauczyciela w pełnieniu obowiązków w drodze odwołania wnoszonego do sądu powszechnego jest niedopuszczalne. Tryb odwoławczy w rozpoznawanej sprawie nie obejmuje zatem postępowania sądowego i zakończył się postanowieniem Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej dla (...) przy Ministrze Edukacji Narodowej z dnia 22 lipca 2016 r.

Wobec powyższego, na podstawie przepisu art. 373 w zw. z art. 370 k.p.c. i w zw. z art. 77 ust. 5 a ustawy Karta Nauczyciela (w brzmieniu sprzed 31 maja 2016 r.) orzeczono o odrzuceniu odwołania G. K., jako niedopuszczalnego środka odwoławczego.

SSA Iwona Łuka – Kliszc SSA Dariusz Płaczek SSO (del) Krzysztof Hejosz