



Warszawa, 27 września 2022 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.12.2022

Wójt Gminy

Szydłowo

/ePUAP/

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Wójta Gminy Szydłowo nr 61/2022 z dnia 21 lipca 2022 r. *w sprawie powierzenia stanowiska Dyrektora Szkoły Podstawowej im. 49 Pułku Piechoty w Szydłowie.*

Uzasadnienie

W dniu 21 lipca 2022 r. Wójt Gminy Szydłowo wydał zarządzenie nr 61/2022 *w sprawie powierzenia stanowiska Dyrektora Szkoły Podstawowej im. 49 Pułku Piechoty w Szydłowie.*

Powyższe zarządzenie zostało doręczone Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 29 sierpnia 2022 r. Jako podstawę prawną zarządzenia nr 61/2022 Wójt Gminy wskazał art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy *o samorządzie gminnym* oraz art. 29 ust. 1 pkt 2 i art. 63 ust. 1, 12 i 21 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. *Prawo oświatowe* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z późn zm.)

Pismem z dnia 20 września 2022 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Wójta Gminy Szydłowo o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności

zarządzenia nr 61/2022.

W ocenie organu nadzoru zarządzenie nr 61/2022 zostało wydane z istotnym naruszeniem prawa, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

W dniu 15 sierpnia 2022 r. wpłynęło do Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, pismo informujące o nieprawidłowościach dotyczących powierzenia stanowiska dyrektora Szkoły Podstawowej im. 49 Pułku Piechoty w Szydłowie, dokonanego w wyniku nierozstrzygnięcia konkursu na dyrektora tej szkoły.

Pismem z dnia 16 sierpnia 2022 r. Wojewoda Mazowiecki zwrócił się do Wójta Gminy Szydłowo o przesłanie w szczególności: wszystkich zarządzeń Wójta Gminy wydanych w sprawie konkursu na stanowisko dyrektora ww. szkoły, kompletnej dokumentacji dotyczącej powołania i funkcjonowania komisji konkursowej (w tym korespondencji dotyczącej wyznaczenia i powołania wszystkich członków komisji, protokołów z posiedzenia komisji, uchwał komisji konkursowej), dokumentacji dotyczącej wyłonienia przedstawicieli Rady Rodziców ww. szkoły do komisji konkursowej, w tym protokołu dotyczącego głosowania członków Rady Rodziców w tej sprawie oraz *Regulaminu Rady Rodziców*. Organ nadzoru zwrócił się także o przesłanie kompletnej dokumentacji dotyczącej procedury powierzenia stanowiska dyrektora ww. szkoły na podstawie zarządzenia nr 61/2022 z dnia 21 lipca 2022 r. Wnioskowana dokumentacja wraz z zarządzeniami wpłynęła do Wojewody Mazowieckiego w dniu 29 sierpnia 2022 r.

Jak wynika ze zgromadzonej w sprawie dokumentacji, zarządzeniem nr 40/2022 z dnia 20 maja 2022 r. Wójt Gminy Szydłowo ogłosił konkurs na stanowisko dyrektora Szkoły Podstawowej im. 49 Pułku Piechoty w Szydłowie. W przewidzianym w tym zarządzeniu terminie – to jest do dnia 10 czerwca 2022 r. do godz. 9:00 wpłynęła jedna oferta kandydata.

Następnie zarządzeniem nr 49/2022 z dnia 22 czerwca 2022 r. Wójt Gminy powołał dwunastoosobową komisję konkursową w sprawie wyłonienia kandydata na stanowisko dyrektora ww. szkoły, składającą się z trzech przedstawicieli organu prowadzącego, trzech przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny (Mazowieckiego Kuratora Oświaty), dwóch przedstawicieli Rady Pedagogicznej, dwóch przedstawicieli Rady Rodziców oraz dwóch przedstawicieli organizacji związkowych.

W dniu 30 czerwca 2022 r. odbyło się posiedzenie komisji konkursowej powołanej zarządzeniem nr 49/2022. Jak wynika z protokołu ww. posiedzenia, komisja zbadała

kompletność jedynej złożonej w konkursie oferty, po czym podjęła uchwałę nr 1/2022 o dopuszczeniu kandydata do postępowania konkursowego. Następnie zapoznała się z przedstawioną przez kandydata koncepcją funkcjonowania szkoły i przeprowadziła z nim rozmowę, po czym doszło do tajnego głosowania. Do przeliczenia oddanych głosów wyznaczono jednego przedstawiciela Rady Rodziców oraz jednego przedstawiciela organizacji związkowej. Wynik głosowania był następujący: za kandydatem (6 głosów), przeciw (3), wstrzymało się (3). Kandydat nie uzyskał tym samym wymaganej bezwzględnej większości głosów obecnych członków komisji, o której to większości mowa w § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w *sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej, publicznej szkoły ponadpodstawowej lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1428, z późn. zm).

Zarządzeniem nr 56/2022 z dnia 11 lipca 2022 r. Wójt Gminy zatwierdził nierozstrzygnięty konkurs na stanowisko dyrektora Szkoły Podstawowej im. 49 Pułku Piechoty w Szydłowie.

Następnie, pismem z dnia 13 lipca 2022 r. Wójt Gminy wystąpił do Mazowieckiego Kuratora Oświaty z wnioskiem w sprawie powierzenia stanowiska dyrektora ww. szkoły wskazanej przez siebie osobie – pani M. M. Wójt Gminy przedstawił kwalifikacje wskazanej osoby, staż pracy pedagogicznej, stopień awansu zawodowego oraz potwierdził spełnienie warunków zdrowotnych, złożenie wymaganych przepisami prawa oświadczeń oraz uzasadnił powierzenie stanowiska tej osobie. Pismem z dnia 19 lipca 2022 r. Dyrektor Delegatury w Ciechanowie Kuratorium Oświaty w Warszawie, działając na podstawie art. 63 ust. 12 *Prawa oświatowego*, wyraził pozytywną opinię w sprawie powierzenia pani M. M. stanowiska dyrektora Szkoły Podstawowej im. 49 Pułku Piechoty w Szydłowie.

Tego samego dnia – 13 lipca 2022 r. Wójt Gminy wystąpił do Rady Pedagogicznej Szkoły Podstawowej im. 49 Pułku Piechoty w Szydłowie z pismem (doręczonym również w dniu 13 lipca 2022 r.), w którym poinformował, że planuje powierzyć stanowisko dyrektora tej szkoły pani M. M. na okres od 1 września 2022 r. do 31 sierpnia 2027 r. i w związku z powyższym zwraca się do Rady Pedagogicznej tej szkoły o wydanie opinii dotyczącej tego planowanego powierzenia stanowiska. Należy zauważyć, że Wójt Gminy nie przedstawił w ww. piśmie terminu, w jakim opinia Rady Pedagogicznej ma zostać przedstawiona organowi

prowadzającemu.

Następnie, w dniu 21 lipca 2022 r. Wójt Gminy wydał zarządzenie nr 61/2022 *w sprawie powierzenia stanowiska Dyrektora Szkoły Podstawowej im. 49 Pułku Piechoty w Szydłowie*, na mocy którego powierzył pani M. M. stanowisko dyrektora tej szkoły na okres pięciu lat – od 1 września 2022 r. do dnia 31 sierpnia 2027 r.

W dniu 25 sierpnia 2022 r. do Urzędu Gminy w Szydłowie wpłynęła uchwała nr 17/2021/2022 z dnia 22 sierpnia 2022 r. Rady Pedagogicznej Szkoły Podstawowej im. 49 Pułku Piechoty w Szydłowie *w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej planowanego powierzenia stanowiska dyrektora Szkoły Podstawowej im. 49 Pułku Piechoty w Szydłowie Pani M. M.* W § 1 niniejszej uchwały Rada Pedagogiczna poinformowała o wydaniu opinii poprzez następujący wynik głosowania: pozytywnie – 9 nauczycieli, negatywnie – 9 nauczycieli, wstrzymał się od głosu jeden nauczyciel (głosowało 19 nauczycieli).

Analiza zgromadzonej w sprawie dokumentacji wskazuje, że w ocenie organu nadzoru sposób powierzenia stanowiska dyrektora ww. szkoły, na mocy zarządzenia nr 61/2022, istotnie narusza art. 63 ust. 12 *Prawa oświatowego*. Ponadto powierzenie tego stanowiska nastąpiło na podstawie i w konsekwencji wadliwie przeprowadzonego postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora ww. szkoły.

Art. 63 ust. 12 *Prawa oświatowego* określa, że: *jeżeli do konkursu nie zgłosi się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata, organ prowadzący powierza to stanowisko ustalonemu, w porozumieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny, kandydatowi, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej.*

Przytoczony powyżej przepis wskazuje jako jeden z niezbędnych warunków powierzenia stanowiska dyrektora szkoły w tym trybie zasięgnięcie opinii rady pedagogicznej szkoły. Nie ulega wątpliwości, że brak spełnienia przesłanki zasięgnięcia tej opinii czyni całą procedurę powierzenia wadliwą a akt prawny (zarządzenie) o powierzeniu stanowiska jest sprzeczny z prawem, jako istotnie naruszający art. 63 ust. 12 *Prawa oświatowego*.

Zauważyć należy, że Wójt Gminy Szydłowo uzyskał opinię Rady Pedagogicznej dopiero w dniu 25 sierpnia 2022 r. (data wpływu do urzędu uchwały nr 17/2021/2022 Rady Pedagogicznej z dnia 22 sierpnia 2022 r.). Z kolei zarządzenie nr 61/2022 zostało wydane już w dniu 21 lipca 2022 r.

Wprawdzie art. 63 ust. 12 *Prawa oświatowego* nie określa terminu, w jakim powinno nastąpić wyrażenie tej opinii przez Radę Pedagogiczną, tym niemniej należy zwrócić uwagę na treść art. 89 ustawy o *samorządzie gminnym*, który stwierdza: *jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu, z zastrzeżeniem ust. 1a.* (ust. 1). *Termin, o którym mowa w ust. 1, wynosi 30 dni, jeżeli zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie wymagane jest od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego* (ust. 1a). *Jeżeli organ, o którym mowa w ust. 1 lub 1a, nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez gminę, z upływem terminu określonego w ust. 1 lub 1a* (ust. 2). *Do zatwierdzania, uzgadniania lub opiniowania przez organy gminy rozstrzygnięć innych organów przepisy ust. 1, 1a i 2 stosuje się odpowiednio* (ust. 3).

W świetle cytowanych powyżej unormowań art. 89 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym*, w związku z art. 63 ust. 12 *Prawa oświatowego*, należy stwierdzić, że wyrażenie opinii przez Radę Pedagogiczną powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia Radzie Pedagogicznej pisma w sprawie zamiaru powierzenia stanowiska dyrektora, to jest w terminie do dnia 27 lipca 2022 r., z uwagi na fakt doręczenia tego pisma w dniu 13 lipca 2022 r.

Nieuwzględnienie przez Wójta Gminy ww. czternastodniowego terminu, poprzez wydanie zarządzenia nr 61/2022 w dniu 21 lipca 2022 r. (tj. po upływie 7 dni od dnia wystąpienia do Rady Pedagogicznej o wyrażenie opinii a przed upływem 14 dni, w ciągu których Rada mogła zająć stanowisko) oznacza, że niniejsze zarządzenie istotnie naruszyło art. 63 ust. 12 *Prawa oświatowego* w związku z art. 89 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym*.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego opisane powyżej istotne naruszenie prawa stanowi wystarczającą przesłankę stwierdzenia nieważności zarządzenia nr 61/2022, tym niemniej organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę na kwestię wydania tego zarządzenia, w konsekwencji wcześniejszych zarządzeń istotnie naruszających prawo.

Zauważyć bowiem należy, że Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym nr WNP-O.4131.11.2022 z dnia 22 września 2022 r. stwierdził nieważność zarządzeń Wójta

Gminy Szydłowo nr 49/2022 w sprawie powołania komisji konkursowej oraz nr 56/2022 w sprawie zatwierdzenia nierozstrzygniętego konkursu, jako aktów istotnie naruszających prawo. W ocenie Wojewody Mazowieckiego doszło do wyłonienia nieprawidłowego składu komisji konkursowej (dwojga przedstawicieli Rady Rodziców), co w sytuacji rezultatu głosowania komisji w sprawie jedynej kandydatury zgłoszonej w konkursie (nierozstrzygnięcia konkursu wobec braku jednego głosu do uzyskania większości bezwzględnej) obligowało organ prowadzący do unieważnienia konkursu (a w konsekwencji ogłoszenia nowego konkursu), a nie zatwierdzenia nierozstrzygniętego konkursu i powierzenia stanowiska dyrektora ww. szkoły na mocy zarządzenia nr 61/2022.

Orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że stwierdzenie nieważności aktu prawnego następczego, wydanego w konsekwencji wcześniejszego aktu prawnego (pierwotnego), który istotnie naruszał prawo jest możliwe, o ile pomiędzy aktem pierwotnym a aktem następczym zachodzi związek prawny, logiczny i chronologiczny: tj. akt pierwotny musi stanowić prawną przesłankę (podstawę) aktu następczego i musi być wydany w tej samej materii (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, Lex nr 3349614).

Nie ulega wątpliwości, że takie przesłanki zachodzą w niniejszej sprawie. Zarządzenie nr 61/2022 zostało wydane jako prawna konsekwencja zarządzeń 49/2022 i nr 56/2022, w tej samej materii, tj. w materii obsadzenia stanowiska dyrektora ww. szkoły. Nie zostałyby ono bowiem wydane, gdyby konkurs został rozstrzygnięty. Zarządzenie nr 61/2022 stanowi tym samym również chronologiczną i logiczną konsekwencję zarządzeń nr 49/2022 i 56/2022 (por. komentarz do art. 63 *Prawa oświatowego* w: M. Pilich, *Prawo oświatowe. Komentarz*, wyd. II, WKP 2021).

Tym samym wobec uznania rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego za sprzeczne z prawem zarządzeń nr 49/2022 i nr 56/2022, należy uznać, że podjęte w konsekwencji tych zarządzeń zarządzenie nr 61/2022 również jest sprzeczne z prawem i narusza prawo w sposób istotny, jako podjęte bez podstawy prawnej, co narusza art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, określający zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Z kolei art. 16 ust. 2 *Konstytucji* stwierdza, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Art. 169 *Konstytucji* normuje natomiast, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem

organów stanowiących i wykonawczych. W świetle powyższych uregulowań prawnych należy stwierdzić, że organy jednostek samorządu gminnego są zobligowane do działania na podstawie i w granicach prawa, co wynika także z zasady demokratycznego państwa prawnego unormowanej w art. 2 *Konstytucji*.

Stwierdzenie nieważności aktów, wydanych w konsekwencji aktów uznanych za nieważne, posiada oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w związku z przepisami dotyczącymi konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora szkoły. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 26 października 2010 r. orzekł, że: *zarządzenie wydane na podstawie zarządzenia uznanego na nieważne lub też bezpośrednio z nim powiązane, również uznane winno zostać za nieważne* (sygn. akt II SA/Bd 991/10, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*). Należy podkreślić, że wydanie aktu organu wykonawczego na podstawie aktu uznanego za nieważny należy traktować jako wydanie aktu bez podstawy prawnej, co narusza art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 stycznia 2015 r. orzekł, że: *obowiązkiem organu nadzoru było wyeliminowanie środkami przewidzianymi w ustawie o samorządzie gminnym aktów i czynności będących konsekwencją innych niezgodnych z prawem i tym samym nieważnych aktów organu gminy* (sygn. akt I OSK 2285/14, por. również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r. sygn. akt I OSK 2441/12, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*).

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2013 r., dotyczącym rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie zarządzenia wójta zatwierdzającego konkurs na stanowisko dyrektora, wydanego po stwierdzeniu nieważności zarządzenia wójta w sprawie unieważnienia konkursu na stanowisko dyrektora szkoły, stwierdzono, że: *sąd w obecnym składzie podziela bowiem pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 26 października 2010 r. (II SA/Bd 991/10, CBOSA), w myśl którego zarządzenie wydane na podstawie zarządzenia uznanego na nieważne lub też bezpośrednio z nim powiązane, również uznane winno zostać za nieważne, jako wydane bez podstawy prawnej. W ocenie Sądu nie zmienia tego faktu wydanie badanego zarządzenia o zatwierdzeniu nowego konkursu jeszcze przed uznaniem faktu nieważności poprzedzających go zarządzeń (o unieważnieniu konkursu oraz o ogłoszeniu nowego konkursu) przez Sąd lub organ nadzoru. Wziąć bowiem należy pod uwagę,*

że orzeczenie o nieważności danego aktu ma charakter wyłącznie deklaratoryjny – stanowi mianowicie urzędowe potwierdzenie faktu, iż akt ten od początku był obarczony istotną wadą dyskwalifikującą go w obrocie prawnym – i z tego względu wywiera skutek ex tunc. Innymi słowy, akt, którego nieważność została stwierdzona we właściwym trybie, musi być traktowany jako "niebyły", tj. tak, jak gdyby nigdy nie został wydany – por. wyrok NSA z 27.09.2007 r., II OSK 1046/07, CBOSA (sygn. akt IV SA/Po 1130/12, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Nie ulega również wątpliwości kompetencja organu nadzoru do stwierdzenia nieważności aktu, wydanego na podstawie aktu, którego nieważność orzekł wcześniej organ nadzoru, niezależnie od przymiotu prawomocności aktu nadzoru bądź zaistnienia wstrzymania wykonania aktu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2017 r. sygn. akt II SA/Wa 478/17, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.* Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide*: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że zarządzenie Wójta Gminy Szydłowo nr 61/2022, istotnie narusza prawo i jako sprzeczne z prawem, jest w całości nieważne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie zarządzenia, z mocy prawa.

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/