



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 23 sierpnia 2021 r.

PN.III.4131.2.4.2021.JK

**Pan
Andrzej Kruczkiewicz
Starosta Nyski
ul. Piastowska 33
48-300 Nysa**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz.920)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr 149/420/21 Zarządu Powiatu w Nysie z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie powołania składu osobowego komisji konkursowej do przeprowadzenia konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora I Liceum Ogólnokształcącego Carolinum w Nysie z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 8 lipca 2021 r. na podstawie art. 63 ust 14 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 z późn. zm.) Zarząd Powiatu w Nysie podjął uchwałę Nr 149/420/21 w sprawie powołania składu osobowego komisji konkursowej do przeprowadzenia konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora I Liceum Ogólnokształcącego Carolinum w Nysie. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 13 sierpnia 2021 r.

Zdaniem organu nadzoru kwestionowany akt istotnie narusza prawo, ponieważ został podjęty w toku wadliwie zainicjowanej procedury konkursowej na stanowisko dyrektora I Liceum Ogólnokształcącego w Nysie, w której naruszono art. 63 ust. 1 i ust. 10 w zw. z art.

29 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe, § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji 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 (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1428), § 68 ust. 1, 3, 4, 5 i § 72 ust. 4 uchwały Nr XLI/390/2018 Rady Powiatu w Nysie z dnia 9 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Nyskiego (Dz. Urz. Woj. Opol. z 2018 r. poz. 3206 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 63 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe stanowisko dyrektora szkoły lub placówki powierza organ prowadzący szkołę lub placówkę. Przepis ten koresponduje z przepisem art. 63 ust. 10 zd. pierwsze ustawy Prawo oświatowe, według którego kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki wyłania się w drodze konkursu. Natomiast zgodnie art. 29 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy zadanie powiatu określone w art. 63 ust. 1 ustawy - w przypadku szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego - wykonuje odpowiednio: wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa. W realiach niniejszego postępowania zadanie organu prowadzącego określone w art. 63 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe wykonuje Zarząd Powiatu w Nysie.

Szczegółowe regulacje odnoszące się do organizacji konkursu na stanowisko dyrektora szkoły zostały zawarte w Rozporządzeniu Ministra Edukacji 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. Zgodnie z § 1 ust. 1 tego aktu prawnego konkurs na stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej i publicznej szkoły ponadpodstawowej lub publicznej placówki ogłasza organ prowadzący przedszkole, szkołę lub placówkę. Nie ulega wątpliwości, że akt ogłoszenia konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły ponadpodstawowej jest aktem o charakterze administracyjnoprawnym, ponieważ w myśl art. 8 ust. 16 ustawy Prawo oświatowe zakładanie i prowadzenie m. in. publicznych szkół ponadpodstawowych należy do zadań własnych powiatu. Podstawową prawną formą działania zarządu powiatu jest uchwała zarządu, która w myśl art. 77 ustawy o samorządzie powiatowym podlega nadzorowi wojewody sprawowanego na podstawie kryterium zgodności z prawem.

W toku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego organ nadzoru ustalił, że Zarząd Powiatu w Nysie nie podjął uchwały w przedmiocie ogłoszenia konkursu na

stanowisko dyrektora I Liceum Ogólnokształcącego Carolinum w Nysie. Pismem z dnia 11 sierpnia 2021 r. organ nadzoru wystąpił na podstawie art. 77a ustawy o samorządzie powiatowym do Starosty Nyskiego o przesłanie m. in. uchwały w sprawie ogłoszenia konkursu na stanowisko dyrektora I Liceum Ogólnokształcącego Carolinum w Nysie. Do pisma z dnia 13 sierpnia 2021 r. o odznaczeniu EK.2111.2.2021.JH stanowiącym odpowiedź na wskazane wyżej pismo organu nadzoru Starosta Nyski załączył wyciąg z protokołu nr 146/21 z posiedzenia Zarządu Powiatu w Nysie z dnia 15 czerwca 2021 r., w trakcie którego procedowano kwestię ogłoszenia konkursu.

Z przedstawionego przez Starostę Nyskiego wyciągu z protokołu nie wynika, że Zarząd Powiatu w Nysie podjął uchwałę w przedmiocie ogłoszenia konkursu na stanowisko dyrektora I Liceum Ogólnokształcącego Carolinum w Nysie. W dokumencie tym ograniczono się jedynie do stwierdzenia, że zarząd podjął decyzję o wszczęciu procedury przeprowadzenia konkursu na stanowisko dyrektora I Liceum Ogólnokształcącego Carolinum w Nysie. W związku z tą okolicznością, pismem z dnia 17 sierpnia 2021 r. organ nadzoru wystąpił do Starosty Nyskiego o wyjaśnienia, z jakich powodów Zarząd Powiatu w Nysie na posiedzeniu w dniu 15 czerwca 2021 r. nie podjął rozstrzygnięcia w sprawie ogłoszenia konkursu na stanowisko dyrektora I Liceum Ogólnokształcącego Carolinum w Nysie w formie uchwały, zgodnie z § 68 ust. 1 uchwały Nr XLI/390/2018 Rady Powiatu w Nysie z dnia 9 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Nyskiego (zwanej w dalszej części „Statutem”).

W piśmie z dnia 19 sierpnia 2021 r. Starosta Nyski poinformował organ nadzoru, że Zarząd Powiatu w Nysie na posiedzeniu w dniu 15 czerwca 2021 r. w głosowaniu jawnym podjął jednogłośnie uchwałę, decydując o wszczęciu procedury przeprowadzenia konkursu na stanowisko dyrektora I Liceum Ogólnokształcącego Carolinum w Nysie poprzez ogłoszenie konkursu. Do pisma załączone zostały nieopatrzone datą i miejscem złożenia oświadczenia Starosty Nyskiego, Wicestarosty Nyskiego oraz Etatowego Członka Zarządu poświadczające tą okoliczność. Według wyjaśnień Starosty Nyskiego, okoliczność ta została ponadto zaprotokołowana w protokole nr 146/21 z posiedzenia Zarządu Powiatu, a sam przebieg procedowania i przeprowadzenia głosowania został nagrany na nośniku elektronicznym.

Nie sposób jednak przypisać przedstawionemu przez Starostę Nyskiego wyciągowi z protokołu waloru uchwały, ponieważ nie spełnia on wymagań określonych w Statucie.

Zgodnie z § 68 ust. 1 tego aktu prawnego sprawy należące do kompetencji Zarządu rozstrzygane są w formie uchwał bądź decyzji administracyjnych. Natomiast w § 68 ust. 3 Statutu wskazano, że uchwały Zarządu podpisują wszyscy członkowie Zarządu obecni na posiedzeniu. W myśl § 68 ust. 4 Statutu podjętym uchwałą nadaje się kolejne numery, podając cyframi arabskimi – numer posiedzenia Zarządu, numer uchwały i rok podjęcia uchwały. Uchwałę opatruje się datą posiedzenia, na którym została podjęta. Ponadto w § 68 ust. 5 Statutu wskazane zostało, że uchwały ewidencjonuje się w Rejestrze Uchwał Zarządu i przechowuje się wraz z protokołami posiedzeń Zarządu. Rejestr uchwał prowadzi Starosta. Jednocześnie, na podstawie § 72 ust. 4 Statutu, Starosta powinien ogłosić wyniki głosowania nad uchwałą, które odnotowuje się w protokole z posiedzenia Zarządu.

Analiza wyciągu z protokołu nr 146/21 z posiedzenia Zarządu Powiatu w Nysie z dnia 15 czerwca 2021 r. przedłożonego przez Starostę Nyskiego wykazała, że wskazane wyżej warunki nie zostały spełnione. W procedowanej kwestii Zarząd Powiatu w Nysie winien podjąć uchwałę, która powinna zostać podpisana przez wszystkich członków Zarządu obecnych na posiedzeniu. Uchwale powinien zostać nadany kolejny numer, jak również powinna zostać zaewidencjonowana w Rejestrze Uchwał Zarządu. Ponadto w protokole z posiedzenia Zarządu powinny zostać odnotowane wyniki głosowania nad uchwałą, które ogłosił Starosta.

W orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że statut jednostki samorządu terytorialnego należy do aktów prawa miejscowego powszechnie obowiązujących na jej terenie, a uchwały rady sprzeczne z przepisami statutu są nieważne, jako sprzeczne z prawem (por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 1996 r., sygn. akt II SA 3174/95, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 października 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 144/15, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 21 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 403/19). Orzeczenia te jednoznacznie wskazują na bezwzględnie obowiązujący charakter norm statutowych, które muszą być przestrzegane przez organy jednostki samorządu terytorialnego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 31 maja 2012 r., wydanym w sprawie o sygnaturze akt I OSK 333/12 wskazał, że postępowanie konkursowe mające na celu wyłonienie kandydata na stanowisko dyrektora szkoły rozpoczyna się z chwilą ogłoszenia konkursu. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego ewentualne nieprawidłowości

podczas ogłoszenia konkursu bez wątplenia mogą mieć wpływ na jego wynik. Tym samym uchybienia zaistniałe na etapie ogłoszenia konkursu mogą spowodować, że dalsze postępowanie także będzie nieprawidłowe. Należy nadmienić, że orzeczenie to wydane zostało w stanie prawnym, w którym obowiązywało Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 23 października 2003 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki i trybu pracy komisji konkursowej (Dz. U. z 2003 r. nr 189 poz.1855), jednak wskazane wyżej tezy Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w tym wyroku zachowują aktualność również w obecnym stanie prawnym.

W związku z okolicznością, że uchwała Nr 149/420/21 Zarządu Powiatu w Nysie z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie powołania składu osobowego komisji konkursowej do przeprowadzenia konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora I Liceum Ogólnokształcącego Carolinum w Nysie została podjęta w toku wadliwie zainicjowanej procedury konkursowej na stanowisko dyrektora I Liceum Ogólnokształcącego w Nysie, koniecznym jest stwierdzenie jej nieważności. Brak było bowiem podstawy prawnej do powołania komisji konkursowej i przeprowadzenia dalszych czynności konkursowych przez tę komisję. Uchwała w sprawie powołania składu osobowego komisji konkursowej do przeprowadzenia konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki jest ściśle powiązana z uchwałą o ogłoszeniu konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki, stanowi jej chronologiczne następstwo. Pomimo, że art.165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność, nie oznacza to zezwolenia na działanie bez podstawy prawnej bądź w sposób sprzeczny z obowiązującym prawem. Zgodnie bowiem z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu, organy władzy publicznej – w tym także organy samorządu terytorialnego - działają na podstawie i w granicach prawa.

Pamiętać przy tym należy, że kryterium legalności zarządzenia bądź uchwały jednostki samorządu terytorialnego stanowi o jego zgodności z prawem. Za "istotne" naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się zatem, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie aktu przez organ niewłaściwy; brak podstawy do podjęcia aktu określonej treści; niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia aktu; naruszenie procedury podjęcia aktu

(por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998/3/79).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Barbara Zwierzewicz

Dyrektor

Wydział Prawny i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Jakub Krajewski, Referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 462.