



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.13.2022

Warszawa, 26 października 2022 r.

**Wójt Gminy Sońsk
/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 i 1079)

stwierdzam nieważność

zarządzenia nr 51/2022 Wójta Gminy Sońsk z dnia 1 września 2022 r. *w sprawie uchylenia zarządzenia Nr 45/2022 z dnia 31 sierpnia w sprawie ogłoszenia konkursu na stanowisko dyrektora szkoły.*

Uzasadnienie

W dniu 1 września 2022 r. Wójt Gminy Sońsk wydał zarządzenie nr 51/2022 *w sprawie uchylenia zarządzenia Nr 45/2022 z dnia 31 sierpnia w sprawie ogłoszenia konkursu na stanowisko dyrektora szkoły.*

Zarządzenie powyższe zostało doręczone Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 3 października 2022 r. Jako podstawę prawną zarządzenia Wójt Gminy wskazał art. 33 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym*.

Pismem z dnia 12 października 2022 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Wójta Gminy Sońsk o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia nr 51/2022, zakreślając jednocześnie termin 7 dni na ustosunkowanie się do zawiadomienia.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego zarządzenie nr 51/2022 jest sprzeczne z prawem, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Zarządzeniem nr 45/2022 z dnia 31 sierpnia 2022 r. Wójt Gminy Sońsk ogłosił konkurs na stanowisko dyrektora Szkoły Podstawowej im. Bohaterów Bitwy pod Sarnową Górą 1920 w Bądkowie. Z ogłoszenia o konkursie, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 45/2022, wynika, że oferty należało składać w terminie do dnia 15 września 2022 r.

Zarządzeniem nr 51/2022 z dnia 1 września 2022 r. Wójt Gminy Sońsk uchylił zarządzenie nr 45/2022 w sprawie ogłoszenia konkursu na stanowisko dyrektora szkoły. Zarządzenie o odwołaniu konkursu nie posiada uzasadnienia.

Pismem z dnia 7 września 2022 r. nr DCI.544.21.2022.AK Mazowiecki Kurator Oświaty poinformował Wojewodę Mazowieckiego o wystąpieniu nieprawidłowości związanych z wydaniem zarządzenia nr 51/2022, polegających w szczególności na braku uzasadnienia do zarządzenia nr 51/2022.

Pismem z dnia 14 września 2022 r. Wojewoda Mazowiecki zwrócił się do Wójta Gminy Sońsk o przesłanie wszystkich zarządzeń dotyczących konkursu na dyrektora szkoły w Bądkowie, w tym zarządzeń nr 45/2022 i 51/2022 oraz przedstawienie stanowiska Wójta Gminy Sońsk w sprawie uchylenia zarządzenia Nr 45/2022, w szczególności podania powodów odwołania konkursu na stanowisko dyrektora Szkoły Podstawowej im. Bohaterów Bitwy pod Sarnową Górą 1920 w Bądkowie.

W odpowiedzi na ww. pismo Wójt Gminy Sońsk pismem nr ORG.0051.1.2022 z dnia 30 września 2022 r. przesłał zarządzenia nr 45/2022 i 51/2022 oraz wskazał, że powodem uchylenia zarządzenia nr 45/2022 były przyczyny organizacyjne. Jednocześnie podał, że po zarządzeniu Nr 45/2022 nie zostały wydane żadne inne zarządzenia w sprawie konkursu na stanowisko dyrektora Szkoły Podstawowej w Bądkowie, z wyjątkiem zarządzenia nr 51/2022.

W dniu 20 października 2022 r. do Wojewody Mazowieckiego wpłynęło pismo Wójta Gminy Sońsk z dnia 18 października 2022 r., w którym wskazał, że po wydaniu zarządzenia nr 45/2022, nie zostały podjęte żadne czynności świadczące o faktycznym rozpoczęciu procedury konkursowej, w tym nie powołano komisji konkursowej, ani nie wpłynęła żadna oferta. W ocenie Wójta „konkurs na dyrektora szkoły w Bądkowie nie został w żaden sposób proceduralnie uruchomiony, a co za tym idzie Zarządzenie nr 51/2022 Wójta Gminy Sońsk

nie stanowiło formalnego unieważnienia konkursu, a jedynie uchylene Zarządzenia nr 45/2022”.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego zarządzenie nr 51/2022 istotnie narusza prawo, z uwagi na brak uzasadnienia, jak również z uwagi na brak przesłanek odwołania konkursu na dyrektora szkoły.

Z przedłożonymi przez Wójta Gminy Sońsk, w pismach z dnia 30 września 2022 r. oraz z dnia 18 października 2022 r., wyjaśnieniami nie sposób się zgodzić. Należy bowiem zauważyć, że konkurs na dyrektora szkoły w Bądkowie na skutek zarządzenia nr 45/2022 został formalnie ogłoszony, a zarządzenie to zostało podane do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie go w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy w Sońsku. Jeżeli doszło do ogłoszenia, a tym samym uruchomienia konkursu, organ prowadzący, w myśl § 8 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 poz. 1428; dalej: *rozporządzenie*), może zakończyć go jedynie na dwa sposoby, tj. zatwierdzić konkurs albo unieważnić konkurs i zarządzić ponowne jego przeprowadzenie, w razie zaistnienia przesłanki określonej w § 8 ust. 2 pkt 1-4 *rozporządzenia*. Organ nadzoru dokonuje oceny zarządzenia na dzień jego wydania. Z treści zarządzenia nr 51/2022 nie wynika, aby w przedmiotowej sytuacji zaistniała którakolwiek z przesłanek wymienionych w § 8 ust. 2 pkt 1-4 *rozporządzenia*. Zarządzenie nie zawiera uzasadnienia, w związku z czym nie można ocenić motywów uchylene zarządzenia nr 45/2022.

Przywołany w podstawach prawnych zarządzenia nr 51/2022 art. 33 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* stanowi, że Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Oznacza to tym samym, że niniejszy przepis nie mógł stanowić podstawy wydania zarządzenia nr 51/2022 *w sprawie uchylene zarządzenia Nr 45/2022 z dnia 31 sierpnia w sprawie ogłoszenia konkursu na stanowisko dyrektora szkoły*, a w konsekwencji odwołania konkursu na dyrektora szkoły.

Jak wynika z zebranej w sprawie dokumentacji, w tym wyjaśnień Wójta Gminy Sońsk, zarządzenie nr 51/2022 nie posiada jakiegokolwiek uzasadnienia. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że prawidłowe uzasadnienie aktu normatywnego (uchwały rady gminy, zarządzenia wójta) jest elementem niezbędnym do oceny legalności (zgodności z prawem) takiego aktu. W wyroku z dnia 1 lutego 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Krakowie orzekł o obowiązku uzasadnienia uchwał, który to obowiązek, zdaniem Wojewody Mazowieckiego, znajduje zastosowanie również w odniesieniu do zarządzenia nr 51/2022: *W doktrynie obowiązek uzasadnienia uchwały (tam, gdzie obowiązek ten nie jest wyraźnie określony ustawowo) wyprowadzany jest z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz z kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które – sprawując kontrolę – muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy zasad "dobrej legislacji" (por.: M. Stahl: Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, rok II, nr 6 (9), 2006, s. 45). Również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podnosi się, że "w procesie interpretacji kompetencji władzy publicznej przepis art. 7 Konstytucji RP, stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wiąże się z zasadą zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej" (por. wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06, wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009 r., II OSK 1468/08, LEX 490933, wyrok NSA z dnia 16 lutego 2011 r., II OSK 2420/10, LEX nr 1071215, wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r., II OSK 1824/08, LEX nr 597395) (sygn. akt III SA/Kr 1137/15, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).*

Nie ulega wątpliwości, że akt prawny, taki jak zarządzenie nr 51/2022, musi posiadać uzasadnienie, z uwagi na obowiązek wskazania przesłanek, które zdaniem organu prowadzącego (Wójta Gminy) legły u podstaw odwołania konkursu. To właśnie w uzasadnieniu organ powinien przedstawić szczegółowo stan faktyczny i prawny sprawy, wskazujący na potrzebę wydania takiego aktu. W orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w doktrynie prawa szeroko wskazuje się na potrzebę uzasadniania aktów prawnych (normatywnych) organów samorządu terytorialnego, zawsze wtedy, gdy prawidłowość

wydania takiego aktu zależy od wskazania okoliczności sprawy i motywów, jakimi kierował się organ podejmując dany akt (np. uchwała rady gminy w sprawie obniżenia wynagrodzenia wójta gminy, uchwała organu stanowiącego w sprawie nie wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy czy akt odwołania dyrektora instytucji kultury – *vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 136/18).

W świetle opisanych powyżej argumentów prawnych organ nadzoru stoi na stanowisku, że wobec niewskazania przez Wójta Gminy Sońsk jakichkolwiek przesłanek wydania zarządzenia nr 51/2022, zarządzenie to zostało wydane bez podstawy prawnej i zmierza *de facto* do obejścia przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. *Prawo oświatowe* (Dz. U. z 2021 poz. 1082 ze zm.; dalej: *Prawo Oświatowe*) i *rozporządzenia* dotyczących przeprowadzenia konkursu na stanowisko dyrektora szkoły (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego nr WNP-O.4131.18.2019 z dnia 16 sierpnia 2020 r., źródło: www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/rozstrzygnięcia-nadzorcze). Zauważyć ponadto należy, że brak podstawy prawnej do wydania zarządzenia nr 51/2022, narusza art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), który określa zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.

Z kolei wskazanie przez Wójta Gminy Sońsk w piśmie nr ORG.0051.1.2022 z dnia 30 września 2022 r., że powodem uchylenia zarządzenia nr 45/2022, a tym samym odwołania konkursu, były przyczyny organizacyjne, nie może być uznane za uzasadnienie zarządzenia nr 51/2022, chociażby z uwagi na fakt, że nie jest jego częścią oraz, że zostało wydane prawie miesiąc po wydaniu zarządzenia nr 51/2022, a i to jedynie na potrzeby postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Wojewodę Mazowieckiego, a nie postępowania konkursowego. Ponadto wyjaśnienie powodów uchylenia zarządzenia nr 51/2022 zostało przedstawione lakonicznie, w sposób uniemożliwiający dokonanie oceny, czy odwołanie konkursu było uzasadnione.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego brak uzasadnienia do zarządzenia nr 51/2022 jest istotnym naruszeniem prawa i stanowi tym samym wystarczającą przesłankę stwierdzenia nieważności zarządzenia nr 51/2022. Okoliczności przedstawione zaś przez Wójta Gminy Sońsk w piśmie nr ORG.0051.1.2022 z dnia 30 września 2022 r. nie mogłyby stanowić przesłanki prawidłowego odwołania konkursu na dyrektora szkoły z wyżej opisanych przyczyn.

Unormowania dotyczące wyłonienia kandydata na stanowisko dyrektora szkoły obejmują w szczególności art. 63 *Prawa oświatowego* oraz *rozporządzenie*. W § 8 ust. 2

rozporządzenia przewidziano powody, dla których organ prowadzący zatwierdza konkurs albo unieważnia konkurs i zarządza ponowne jego przeprowadzenie.

Wprawdzie w toku postępowania konkursowego organ prowadzący może, w przypadku zaistnienia nieprawidłowości mogących mieć wpływ na wynik konkursu, podjąć działania w celu anulowania tego konkursu, jednakże tego typu działania (w szczególności wydanie w tej sprawie aktu – zarządzenia) muszą być podejmowane jedynie w sytuacji zaistnienia nieprawidłowości, które mogły mieć wpływ na wynik konkursu, a ponadto muszą być w sposób szczegółowy opisane i uargumentowane. Takie wymogi pozwalają na wyeliminowanie działań organu prowadzącego noszących znamiona uznaniowości, arbitralności i dyskrecjonalności (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 stycznia 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 2435/19, oddalający skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego nr WNP-O.4131.18.2019 z dnia 16 sierpnia 2020 r., źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne, Wojewoda Mazowiecki uznał, że zarządzenie nr 51/2022 wydane zostało bez podstawy prawnej, co istotnie narusza art. 7 *Konstytucji*. Brak uzasadnienia do zarządzenia nr 51/2022 skutkuje niemożnością dokonania oceny, czy zaszły przesłanki do unieważnienia konkursu na dyrektora szkoły określone w § 8 ust. 2 *rozporządzenia*.

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 Sońsk nr 51/2022, 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, w całości z mocy prawa.

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/