WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 26 lipca 2017 r.

LEX-O.4131.22.2017.LP

Wójt Gminy Zatory
ul. Jana Pawła II 106
07-217 Zatory

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Wójta Gminy Zatory nr 29/2017 z dnia 26 czerwca 2017 r. *w sprawie powołania komisji konkursowej do przeprowadzenia postępowania konkursowego w dniu 04 lipca 2017r. na kandydata na stanowisko Dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Zatorach.*

Uzasadnienie

W dniu 26 czerwca 2017 r. Wójt Gminy Zatory wydał zarządzenie nr 29/2017 *w sprawie powołania komisji konkursowej do przeprowadzenia postępowania konkursowego w dniu 04 lipca 2017 r. na kandydata na stanowisko Dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Zatorach.*

Jako podstawę prawną zarządzenia Wójt Gminy wskazał art. 30 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy *o samorządzie gminnym* i art. 36a ust. 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 z późn. zm.). Powyższe zarządzenie zostało doręczone Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 6 lipca 2017 r. W dniu 18 lipca 2017 r. Wojewoda Mazowiecki wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. zarządzenia, zawiadamiając o tym Wójta Gminy Zatory.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego zarządzenie nr 29/2017 Wójta Gminy Zatory jest sprzeczne z prawem, z uwagi na fakt, że zostało wydane w konsekwencji zarządzenia Wójta Gminy Zatory nr 29/2016 z dnia 28 czerwca 2016 r. *w sprawie odwołania Dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Zatorach,* wobec którego Wojewoda Mazowiecki wydał rozstrzygnięcie nadzorcze nr LEX-O.4131.20.2016.LP z dnia 22 sierpnia 2016r. stwierdzające nieważność tego zarządzenia w całości.

W dniu 28 czerwca 2016 r. Wójt Gminy Zatory wydał zarządzenie nr 29/2016 *w sprawie odwołania dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Zatorach* oraz zarządzenie nr 30/2016 *w sprawie powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Zatorach.* Zarządzeniem nr 29/2016 Wójt Gminy Zatory odwołał Pana A.W.K. ze stanowiska dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych (dalej: ZPO) w Zatorach. Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym nr LEX-O.4131.20.2016.LP z dnia 22 sierpnia 2016 r. stwierdził nieważność ww. zarządzenia w całości. Stosownie

do treści art. 92 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* wydane rozstrzygnięcie wstrzymało wykonanie zarządzenia nr 29/2016 z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Na wskazane rozstrzygnięcie Wójt Gminy Zatory wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Wyrokiem z dnia 30 marca 2017r. (sygn. II SA/Wa 1802/16) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Wójta Gminy Zatory na ww. rozstrzygnięcie nadzorcze. Wcześniej, postanowieniem z dnia 10 listopada 2016 r., ten sam Sąd odmówił wstrzymania wykonania zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego a Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 12 stycznia 2017 r. oddalił zażalenie na ww. postanowienie (sygn. I OZ 2101/16).

W sytuacji stwierdzenia nieważności zarządzenia nr 29/2016, którego wykonanie zostało wstrzymane, obowiązkiem Wojewody Mazowieckiego było stwierdzenie nieważności ściśle z nim powiązanego zarządzenia nr 30/2016 *w sprawie powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Zatorach.* Wskazanym zarządzeniem Wójt Gminy Zatory powierzył z dniem 29 czerwca 2016 r. pełnienie obowiązków dyrektora ZPO w Zatorach Pani E.J.K. do czasu powierzenia stanowiska dyrektora szkoły zgodnie z art. 36a ust. 2 lub 4 ustawy *o systemie oświaty*, nie dłużej jednak niż do dnia 30 kwietnia 2017 r. W orzecznictwie wskazuje się, iż wydanie zarządzenia organu wykonawczego gminy na podstawie zarządzenia uznanego za nieważne lub też bezpośrednio z nim powiązanego należy traktować jako wydanie zarządzenia bez podstawy prawnej (vide: wyroki WSA: w Bydgoszczy z dnia 26 października 2010 r., sygn. II SA/Bd 991/10, w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. IV SA/Po 1130/12, w Gliwicach z dnia 23 listopada 2015 r., sygn. IV SA/Gl 883/15; źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*). Wojewoda Mazowiecki stwierdził nieważność zarządzenia nr 30/2016 rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 17 stycznia 2017 r. (nr LEX-O.4131.1.2017.LP). Również to rozstrzygnięcie nadzorcze Wójt Gminy Zatory zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 23 czerwca 2017 r. (sygn. II SA/Wa 478/17) oddalił skargę Wójta Gminy Zatory na ww. rozstrzygnięcie nadzorcze.

W ślad za stwierdzeniem nieważności ww. zarządzeń, Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 6 czerwca 2017 r. (nr LEX-O.4131.14.2017.AD) stwierdził nieważność kolejnych zarządzeń Wójta Gminy Zatory, wydanych na kanwie zarządzenia nr 29/2016, tj.: zarządzenia nr 14/2017 z dnia 22 marca 2017 r. *w sprawie ogłoszenia konkursu na stanowisko Dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Zatorach,* zarządzenia nr 17/2017 z dnia 14 kwietnia 2017 r. *w sprawie powołania komisji konkursowej do przeprowadzenia postępowania konkursowego w dniu 24 kwietnia 2017 r. na kandydata na stanowisko Dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Zatorach* i zarządzenia nr 21/2017 z dnia 26 kwietnia 2017 r. *w sprawie zatwierdzenia postępowania konkursowego mającego na celu wyłonienie kandydata na stanowisko dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Zatorach.*

Podobnie rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 19 czerwca 2017 r. (nr LEX-O.4131.15.2017.AD) Wojewoda Mazowiecki stwierdził nieważność zarządzenia nr 22/2017 Wójta Gminy Zatory z dnia 11 maja 2017 r. *w sprawie ogłoszenia konkursu na stanowisko Dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Zatorach.*

Następnie w dniu 29 czerwca 2017 r. Wojewoda Mazowiecki wydał rozstrzygnięcie nadzorcze LEX-O.4131.17.2017.AD stwierdzające nieważność zarządzenia nr 24/2017 *w sprawie powołania komisji konkursowej do przeprowadzenia postępowania konkursowego*

w dniu 6 czerwca 2017 r. na kandydata na stanowisko Dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Zatorach. W dniu 11 lipca 2017 r. Wojewoda Mazowiecki wydał rozstrzygnięcie nadzorcze LEX-O.4131.18.2017.AD stwierdzające nieważność zarządzenia nr 25/2017 z dnia 8 czerwca 2017 r. *w sprawie zatwierdzenia postępowania konkursowego mającego na celu wyłonienie kandydata na stanowisko dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Zatorach.* W dniu 14 lipca 2017 r. Wojewoda Mazowiecki wydał rozstrzygnięcie nadzorcze LEX-O.4131.19.2017.AD stwierdzające nieważność zarządzenia nr 26/2017 z dnia 8 czerwca 2017 r. *w sprawie ogłoszenia konkursu na stanowisko Dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Zatorach.*

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Rozstrzygnięcie nadzorcze wobec zarządzenia nr 29/2016 (znak: LEX-O.4131.20.2016.LP) zostało doręczone w dniu 25 sierpnia 2016r., zaś rozstrzygnięcie dotyczące zarządzenia nr 30/2016 (znak: LEX-O.4131.1.2017.LP) w dniu 20 stycznia 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w powołanym wyżej postanowieniu z dnia 12 stycznia 2017 r. (sygn. I OZ 2101/16), w sprawie dotyczącej zarządzenia nr 29/2016, stwierdził, że stan wstrzymania wykonania zarządzenia trwa do daty prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego albo prawomocnego jego wyeliminowania z obrotu prawnego i jest to zasada ustawowa, która nie podlega modyfikacji. Rozstrzygnięcie nadzorcze wywołuje trwałe skutki prawne w postaci wyeliminowania z obrotu wadliwego aktu organu samorządowego z mocą wsteczną (od dnia wydania) dopiero z momentem, kiedy stało się prawomocne w wyniku upływu terminu do jego zaskarżenia bądź też oddalenia lub odrzucenia skargi na to rozstrzygnięcie przez sąd administracyjny. Z tym momentem zatem rozstrzygnięcie nadzorcze staje się co do zasady wykonalne poprzez usunięcie zakwestionowanej uchwały lub zarządzenia. Jednocześnie upada wstrzymanie wykonalności, podobnie jak w sytuacji prawomocnego wyeliminowania rozstrzygnięcia nadzorczego. Stan wstrzymania wykonania zarządzenia nr 29/2016 trwać będzie zatem do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nr LEX-O.4131.20.2016.LP albo jego prawomocnego wzruszenia przez sąd administracyjny.

Wyrok wydany w sprawie II SA/Wa 1802/16, oddalający skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego nr LEX-O.4131.20.2016.LP z dnia 22 sierpnia 2016r. w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia nr 29/2016 usankcjonował zasadność rozstrzygnięcia nadzorczego i utrzymał stan wstrzymania wykonania zarządzenia.

Wójt Gminy Zatory, pomimo stwierdzenia nieważności i wstrzymania wykonania wydanych przez niego zarządzeń nr 29/2016 i 30/2016, na ich kanwie wydał kolejne zarządzenia: nr 14/2017, nr 17/2017, nr 21/2017, nr 22/2017, nr 24/2017, nr 25/2017, nr 26/2017 oraz zarządzenie nr 29/2017 będące przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia. W ocenie organu nadzoru Wójt powinien był wstrzymać się z wydawaniem dalszych zarządzeń do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny.

Wobec uznania zarządzenia nr 29/2016 (a w ślad za nim zarządzeń nr 30/2016, 14/2017, nr 17/2017, nr 21/2017, nr 22/2017, nr 24/2017, nr 25/2017, nr 26/2017) za sprzeczne z prawem, należy przyjąć, że ściśle z tym zarządzeniem powiązane i stanowiące jego chronologiczne i logiczne następstwo zarządzenie nr 29/2017 również narusza prawo

w sposób istotny. Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 26 października 2010 r. orzekł: *zarządzenie wydane na podstawie zarządzenia uznanego na nieważne, lub też bezpośrednio z nim powiązane, również uznane winno zostać za nieważne. Nie zmienia tego faktu wydanie dalszych zarządzeń przed uznaniem faktu nieważności zarządzenia przez Sąd, bowiem wziąć należy pod uwagę również przywołany już art. 92 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego* (sygn. II SA/Bd 991/10, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*).

Wydanie zarządzenia organu wykonawczego gminy na podstawie zarządzenia uznanego za nieważne należy traktować zatem jako wydanie zarządzenia bez podstawy prawnej, co narusza przepis art. 7 *Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej* (Dz. U. z 1997r., Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) dotyczący działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.

Zdaniem Wojewody Mazowieckiego, konkurs na dyrektora szkoły (zespołu placówek oświatowych) o głasza się tylko w związku z wakatem na tym stanowisku. Konieczność obsadzenia stanowiska może mieć z kolei miejsce bądź ze względu na upływ kadencji na jaką powierzono dyrektorowi stanowisko (art. 36a ust. 13 ustawy *o systemie oświaty*) bądź też w związku z jego odwołaniem przez organ prowadzący w trybie art. 38 ust. 1 ustawy *o systemie oświaty*. Z informacji uzyskanych przez organ nadzoru w ramach postępowania wyjaśniającego prowadzonego w związku ze sprawą LEX-O.4131.14.2017.AD wynika, że kadencja dotychczasowego dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Zatorach – Pana A.W.K. upływa 31 sierpnia 2019 r. Jednocześnie wobec wydania rozstrzygnięcia nadzorczego (utrzymanego wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego) w stosunku do zarządzenia nr 29/2016, przyjąć należy, iż dotychczasowy dyrektor ZPO nie został skutecznie odwołany. Brak było zatem jakichkolwiek podstaw zarówno do wydania zarządzeń nr 30/2016, nr 14/2017, nr 17/2017, nr 21/2017, nr 22/2017, nr 24/2017, nr 25/2017, nr 26/2017 (których nieważność organ nadzoru stwierdził uprzednio), a w ślad za nimi kolejnego zarządzenia nr 29/2017, dotyczącego powołania komisji konkursowej do przeprowadzenia konkursu na stanowisko dyrektora ZPO w Zatorach.

Podkreślić należy, iż zarządzenie nr 29/2017 zostało wydane w czasie, w którym obowiązywało wstrzymanie wykonania zarządzeń nr 29/2016 i 30/2016 a między wymienionymi zarządzeniami istnieje ścisły i nierozerwalny związek. Brak było zatem podstawy do wydania zarządzenia będącego przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia. Nie jest bowiem zasadne ogłaszanie konkursu na dyrektora szkoły w sytuacji, w której zarządzenie o odwołaniu dyrektora szkoły zostało wyeliminowane z obrotu prawnego. Nie może być równocześnie dwóch dyrektorów szkoły.

Mimo, że ustawa *o systemie oświaty* ani wydane do niej przepisy wykonawcze nie określają terminu, w jakim winien być przeprowadzony konkurs na stanowisko dyrektora szkoły i nie ma przeszkód, aby konkurs na stanowisko dyrektora przeprowadzono w trakcie trwania kadencji dyrektora, to dotyczy to przypadku, gdy kadencja w sposób niezakłócony dobiega ustawowego pięcioletniego terminu. W przypadku natomiast, gdy dyrektor odwołany został w trakcie pełnienia kadencji, formalne przygotowania na rzecz kolejnego konkursu przed terminem, w którym odwołanie urzędującego dyrektora stanie się ostateczne, uznać należy za działanie przedwczesne, a także pozbawione jakiejkolwiek podstawy prawnej,

oparte bowiem na akcie prawnym, wykonanie którego zostało zawieszone (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 26 października 2010r., sygn. II SA/Bd 991/10, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*).

W ocenie organu nadzoru, wyeliminowanie, w drodze stwierdzenia nieważności (a następnie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, sygn. II SA/Wa 1802/16), z obrotu prawnego zarządzenia nr 29/2016 w sprawie odwołania Pana A.W.K. ze stanowiska dyrektora ZPO w Zatorach, sprawiło, że restytucji uległ stan faktyczny istniejący przed jego wydaniem, tzn. funkcja dyrektora szkoły była obsadzona. Tym samym odpadła nie tylko potrzeba, ale też możliwość wydania zarządzenia nr 29/2017. W analogicznej do niniejszej sprawie (notabene ze skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 r. orzekł, iż organ nadzoru był zobligowany do tego, aby stwierdzić nieważność zarządzeń wydanych w konsekwencji zarządzenia o odwołaniu dyrektora szkoły, którego nieważność stwierdzono. Gdyby bowiem nie wydał takiego rozstrzygnięcia, to tym samym zaakceptowałby stan rażącego naruszenia prawa polegający na równoległym obsadzeniu stanowiska dyrektora szkoły przez dwie różne osoby. Takiego zaś dualizmu w sprawowaniu funkcji dyrektora szkoły nie dopuszczają przepisy prawa. Ten dualizm stanowiłby, w ocenie Sądu, rażące naruszenie przepisów ustawy *o samorządzie gminnym,* a w rezultacie naruszałby normę art. 7 *Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej* (sygn. II SA/Wa 1833/15).

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru dopatrzył się także innych nieprawidłowości w zarządzeniu, będącym przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia. W § 2 zarządzenia wadliwie powołano tytuł rozporządzenia, stanowiąc, iż *tryb pracy komisji konkursowej określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki i trybu pracy komisji konkursowej.* W rzeczywistości tytuł rozporządzenia brzmi: *w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej.* Pow yższe stanowi co najmniej o braku staranności przy tworzeniu zakwestionowanego przez organ nadzoru aktu.

Podsumowując, podkreślić należy, iż w ocenie organu nadzoru, zarządzenie nr 29/2017 Wójta Gminy Zatory, będące chronologicznym i logicznym następstwem zarządzenia nr 29/2016, zostało wydane bez podstawy prawnej, co stanowi istotne naruszenie art. 7 *Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej* dotyczącego działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa i uzasadnia stwierdzenie jego nieważności w całości.

Wskazane zarządzenie istotnie narusza także powołany w jego podstawie przepis art. 36a ust. 6 ustaw y *o systemie oświaty*, bowiem w okolicznościach niniejszej sprawy przepis ten nie mógł mieć zastosowania z uwagi na wyeliminowanie z obrotu prawnego zarządzenia nr 29/2016.

Na zakończenie nadmienić wypada, że stosowana przez Wojewodę Mazowieckiego jako organ nadzoru praktyka stwierdzania nieważności powiązanych ze sobą aktów prawnych, nie była kwestionowana przez sądy administracyjne (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 31 stycznia 2017 r., sygn. I OSK 1674/16; z dnia 27 stycznia 2015 r., sygn. I OSK 1678/14; z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. I OSK 841/13; z dnia 10 sierpnia 2012 r., sygn. I OSK 931/12).

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 miedzy 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 oczytania 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 2010).

Opisane wyżej okoliczności faktyczne i prawne w pełni uzasadniają stwierdzenie nieważności zarządzenia nr 29/2017 w całości.

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

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera

Otrzymują:
1) Adresat
2) Mazowiecki Kurator Oświaty w Warszawie Delegatura w Ciechanowie
   ul. Księdza Piotra Ściegiennego 9, 06-400 Ciechanów
3) a/a