



Warszawa, 15 kwietnia 2018 r.

## WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.11.2018.LP

**Burmistrz Miasta Mława**  
**Stary Rynek 19**  
**06-500 Mława**

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232, z 2018 r. poz. 130)

### stwierdzam nieważność

zarządzenia nr 166/2017 Burmistrza Miasta Mława z dnia 14 listopada 2017 r. *w sprawie ogłoszenia konkursu na kandydata na stanowisko Dyrektora Muzeum Ziemi Zawkrzeńskiej w Mławie, powołania komisji konkursowej oraz określenia szczegółowego trybu pracy komisji konkursowej,*

oraz zarządzenia nr 192/2017 Burmistrza Miasta Mława z dnia 29 grudnia 2017 r. *w sprawie powołania Dyrektora Muzeum Ziemi Zawkrzeńskiej w Mławie.*

### Uzasadnienie

W dniu 14 listopada 2017 r. Burmistrz Miasta Mława wydał zarządzenie nr 166/2017 *w sprawie ogłoszenia konkursu na kandydata na stanowisko Dyrektora Muzeum Ziemi Zawkrzeńskiej w Mławie, powołania komisji konkursowej oraz określenia szczegółowego trybu pracy komisji konkursowej.* Natomiast w dniu 29 grudnia 2017 r. Burmistrz Miasta Mława wydał zarządzenie nr 192/2017 *w sprawie powołania Dyrektora Muzeum Ziemi Zawkrzeńskiej w Mławie.*

Powyższe zarządzenia zostały doręczone Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 26 marca 2018 r. Jako podstawę prawną zarządzenia nr 166/2017 Burmistrz Miasta Mława wskazał art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy *o samorządzie gminnym*, art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* (Dz. U. z 2017 r. poz. 862) oraz rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 30 czerwca 2004 r. *w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury* (Dz. U. Nr 154, poz. 1629). Jako podstawę prawną zarządzenia nr 192/2017 Burmistrz Miasta Mława wskazał art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy *o samorządzie gminnym*, art. 15 ust. 1 ustawy *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* oraz art. 68 i art. 68<sup>2</sup> ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666, z późn. zm.).

Pismem z dnia 20 kwietnia 2018 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Burmistrza Miasta Mława o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzeń nr 166/2017 oraz nr 192/2017.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego zarządzenia nr 166/2017 oraz nr 192/2017 są sprzeczne z prawem, z uwagi na argumenty określone poniżej.

Zarządzeniem nr 166/2017 Burmistrz Miasta Mława ogłosił konkurs na kandydata na stanowisko Dyrektora Muzeum Ziemi Zawkrzeńskiej w Mławie oraz powołał komisję konkursową. Załącznik nr 1 do zarządzenia stanowi *Ogłoszenie o naborze na wolne stanowisko urzędnicze w tym kierownicze stanowisko urzędnicze*, w którym Burmistrz Miasta Mława określił wymagania związane ze stanowiskiem (niezbędne i dodatkowe), zakres zadań wykonywanych na stanowisku, informację o warunkach pracy na danym stanowisku, wymagane dokumenty wraz z terminem ich składania. Załącznik nr 2 do zarządzenia stanowi *Regulamin określający szczegółowy tryb pracy komisji konkursowej powołanej do wyłonienia kandydata na stanowisko dyrektora samorządowej instytucji kultury – Muzeum Ziemi Zawkrzeńskiej w Mławie*, zawierający: postanowienia wstępne, tryb postępowania konkursowego, postępowanie wstępne, rozmowy z kandydatami, sporządzenie protokołu z posiedzenia komisji oraz postanowienia końcowe.

Pismem z dnia 13 marca 2018 r. (znak: WNP-O.40.10.2018.LP) Wojewoda Mazowiecki, działając na podstawie art. 88 w związku z art. 86 ustawy *o samorządzie gminnym*, zwrócił się do Burmistrza Miasta Mława o przedłożenie kompletnej dokumentacji dotyczącej przeprowadzonego w 2017 roku konkursu na dyrektora Muzeum Ziemi Zawkrzeńskiej w Mławie. Wnioskowana dokumentacja wraz z zarządzeniami nr 166/2017 oraz nr 192/2017 wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 marca 2018 r. Dysponując kompletną dokumentacją konkursową Wojewoda Mazowiecki dokonał analizy stanu faktycznego i prawnego sprawy.

Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 1 ustawy *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*, dyrektora instytucji kultury powołuje organizator. Natomiast art. 16 ust. 1 tej ustawy stwierdza, że kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury można wyłonić w drodze konkursu, z zastrzeżeniem samorządowych instytucji kultury, ujętych w wykazie Ministra Kultury, w stosunku do których przeprowadzenie konkursu w celu wyłonienia kandydata na dyrektora jest obligatoryjne. W wykonaniu upoważnienia z art. 16 ust. 6 ustawy minister właściwy do spraw kultury wydał rozporządzenie *w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury*. W rozporządzeniu tym określono, że konkurs ogłasza właściwy organizator (§ 1), określono co zawiera postanowienie o ogłoszeniu konkursu (§ 2), wskazano wymogi podania postanowienia do publicznej wiadomości oraz wymogi ogłoszenia o konkursie (§ 3). W § 4 ust. 1 unormowano co następuje: *W celu przeprowadzenia konkursu właściwy organizator: 1) powołuje członków komisji konkursowej, zwanej dalej "komisją", 2) określa szczegółowy tryb pracy komisji, 3) wyznacza przewodniczącego komisji spośród jej członków*. W §§ 5-7 określono natomiast zadania i czynności komisji oraz obsługę komisji.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że prawodawca posługuje się pojęciem „organizatora” lub „właściwego organizatora”. Nie wskazuje tym samym, który organ samorządu gminy (stanowiącego lub wykonawczego) jest właściwy do dokonania czynności w zakresie konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury, pozostawiając to rozstrzygnięcie innym przepisom powszechnie obowiązującym.

W dniu 24 kwietnia 2012 r. Rada Miasta Mława podjęła uchwałę nr XVII/169/2012

w sprawie nadania statutu Muzeum Ziemi Zawkrzeńskiej w Mławie. Uchwała została wydana między innymi na podstawie art. 13 ust. 1 i ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, który to przepis stwierdza, że: instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora (ust. 1), statut zawiera: 1) nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury, 2) zakres działalności, 3) organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania, 4) określenie źródeł finansowania, 5) zasady dokonywania zmian statutowych, 6) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić (ust. 2). W § 4 uchwały Rada Miasta przewidziała, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Załącznikiem do uchwały jest Statut Muzeum Ziemi Zawkrzeńskiej w Mławie. W § 10 ust. 1 tego Statutu Rada Miasta unormowała, że: Muzeum kieruje Dyrektor, którego powołuje i odwołuje Burmistrz Miasta Mława na zasadach i w trybie przewidzianym w obowiązujących przepisach. W § 10 ust. 2 określono, że powołanie Dyrektora może nastąpić w drodze konkursu. Natomiast § 10 ust. 3 określa, że: **regulamin konkursu ustala Rada Miasta.**

Uchwała w sprawie nadania statutu Muzeum Ziemi Zawkrzeńskiej w Mławie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 15 maja 2012r. (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 4122). Publikacja niniejszej uchwały nastąpiła w myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523), który brzmi następująco: *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.* Nie ulega wątpliwości, że uchwała nr XVII/169/2012 jest aktem prawa miejscowego zawierającym przepisy powszechnie obowiązujące.

Zgodnie z brzmieniem art. 85 ustawy o samorządzie gminnym nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodność z prawem oznacza zgodność z przepisami zawartymi w aktach powszechnie obowiązujących, do których stosownie do art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) zalicza się: Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego (por. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, LexisNexis 2013, G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012). Oznacza to tym samym, że wojewoda sprawujący nadzór nad działalnością gminną, ocenia uchwały i zarządzenia organów gminy również pod względem zgodności z aktami prawa miejscowego.

Biorąc pod uwagę opisany powyżej stan faktyczny i prawny należy stwierdzić, że zarządzenie nr 166/2017 jest sprzeczne z § 10 ust. 3 Statutu Muzeum Ziemi Zawkrzeńskiej w Mławie, w związku z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Burmistrz Miasta Mława wydając zarządzenie nr 166/2017 wkroczył bowiem w zakres uprawnień Rady Miasta Mława, która zgodnie z § 10 ust. 3 Statutu jest uprawniona do ustalenia regulaminu konkursu dotyczącego powołania Dyrektora Muzeum Ziemi Zawkrzeńskiej w Mławie. Wyżej określona sprzeczność w ocenie Wojewody Mazowieckiego posiada charakter istotny. Niniejsze stanowisko posiada potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 13 marca 2008 r. dotyczącym analogicznej sytuacji postępowania konkursowego na dyrektora instytucji kultury, uznał, że zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie konkursu na dyrektora instytucji kultury istotnie naruszają zapisy statutu instytucji kultury, przyznające Radzie Miasta kompetencje do określenia regulaminu konkursu

(sygn. akt IV SA/GI 1265/07, por. również wyrok tego sądu z dnia 13 marca 2008 r. sygn. akt IV SA/GI 1264/07, *źródło*: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Z kolei w wyroku z dnia 7 listopada 2008r. Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę kasacyjną od ww. wyroku o sygn. akt IV SA/GI 1265/07, orzekł o dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej w stosunku do zarządzeń organu gminy w sprawie konkursu na dyrektora instytucji kultury (sygn. akt II OSK 1159/08, *źródło*: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Niniejsze stanowisko jest powszechnie przyjęte w orzecznictwie sądów administracyjnych i nie budzi wątpliwości (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2017 r. sygn. akt VII SA/Wa 2386/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 sierpnia 2017 r. sygn. akt IV SA/GI 891/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 26 października 2016 r. sygn. akt II SA/Bk 640/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 10 listopada 2015r. sygn. akt II SA/Bd 1112/15).

Wobec uznania zarządzenia nr 166/2017 za sprzeczne z prawem, należy przyjąć, że ściśle z tym zarządzeniem powiązane i stanowiące jego chronologiczne i logiczne następstwo zarządzenie nr 192/2017 również jest sprzeczne z prawem i narusza prawo w sposób istotny. Zarządzeniem nr 192/2017 Burmistrz Miasta Mława powołał Panią B. Z. na stanowisko Dyrektora Muzeum Ziemi Zawkrzeńskiej w Mławie. Pani B. Z. została wyłoniona w konkursie przeprowadzonym na podstawie zarządzenia nr 166/2017. Tym samym konkurs został przeprowadzony na podstawie wadliwego aktu normatywnego Burmistrza Miasta Mława, pozostającego w sprzeczności z § 10 ust. 3 *Statutu Muzeum Ziemi Zawkrzeńskiej*. W cytowanym powyżej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 marca 2008 r. (sygn. akt IV SA/GI 1265/07) sąd orzekł, że za wadliwe uznać należało zarówno ogłoszenie konkursu, jak i powołanie komisji konkursowej, wreszcie samo powołanie dyrektora, stwierdzając jednocześnie, że: *nie można wszak nawiązać stosunku pracy z osobą, która została wyłoniona w wadliwie przeprowadzonym konkursie*.

Stwierdzenie nieważności aktów normatywnych, wydanych w konsekwencji aktów uznanych za nieważne, zostało ugruntowane na podstawie bogatego orzecznictwa 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: *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, por. także wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 31 stycznia 2017 r. sygn. akt I OSK 1674/16; z dnia 27 stycznia 2015 r. sygn. akt I OSK 1678/14; z dnia 18 lipca 2013 r. sygn. akt I OSK 841/13; z dnia 10 sierpnia 2012 r. sygn. akt I OSK 931/12, *źródło*: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://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. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że zarządzenia nr 166/2017 oraz nr 192/2017 istotnie naruszają prawo i jako sprzeczne z prawem są w całości nieważne.

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

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie zarządzeń nr 166/2017 oraz nr 192/2017 z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

*Zdzisław Szipera*

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a