

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.3.2017.AKop

z dnia 11 stycznia 2017 r.

Wójt Gminy Nowa Sól

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) stwierdzam nieważność zarządzenia Nr 0050.36.2016 Wójta Gminy Nowa Sól z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie ogłoszenia konkursu na stanowisko Dyrektora Zespołu Szkół w Lubieszowie.

Uzasadnienie

W dniu 25 lipca 2016r. Wójt Gminy Nowa Sól wydał zarządzenie Nr 0050.36.2016 w sprawie ogłoszenia konkursu na stanowisko Dyrektora Zespołu Szkół w Lubieszowie.

Niniejsze zarządzenie wpłynęło do organu nadzoru w dniu 23 grudnia 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że akt ten istotnie narusza prawo, tj. art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz. 446 ze zm.), art. 36a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016r. poz. 1943 ze zm.) oraz § 1 ust. 2 pkt 4 lit. g rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (Dz. U. Nr 60, poz. 373 ze zm.).

W myśl art. 36a ust.1 i 2 ustawy o systemie oświaty stanowisko dyrektora szkoły lub placówki powierza organ prowadzący szkołę lub placówkę. Kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki wyłania się w drodze konkursu. Kandydatowi nie można odmówić powierzenia stanowiska dyrektora. Przepis art. 5c pkt 2 ustawy o systemie oświaty stanowi natomiast, że w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 36a ust. 1, 4-6, 10, 12 i 14, wykonuje odpowiednio: wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu, zarząd województwa. Regulamin konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki oraz tryb pracy komisji konkursowej, w szczególności sposób ogłaszania konkursu oraz sposób nadzorowania prawidłowości postępowania konkursowego przez organ prowadzący szkołę lub placówkę został określony w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej.

Ogłoszenie konkursu na dyrektora zespołu szkół jest czynnością organu wykonawczego gminy, która winna przybrać formę zarządzenia. Organ nadzoru stanowisko swoje opiera na przepisach ustawy o samorządzie gminnym, które wskazują zarządzenia jako prawną formę podejmowania czynności przez wójta. Kwestionowane zarządzenie zostało podpisane z upoważnienia Wójta przez Sekretarza Gminy. W gminie Nowa Sól nie został powołany zastępca wójta.

Zarządzeniem Nr 120.12.2016 z dnia 1 kwietnia 2016 r. Wójt Gminy Nowa Sól udzielił Pani- Sekretarzowi Gminy Nowa Sól upoważnienia do podpisywania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń z zakresu administracji publicznej i sprawozdań finansowych oraz podczas jego nieobecności lub niemożności pełnienia przez Wójta obowiązków wykonywania czynności wymienionych w § 12 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Nowa Sól przyjętego zarządzeniem Nr 0050.21.2015 z dnia 11 czerwca 2015 r. W Regulaminie tym w § 12 ust. 1 pkt 14 wymieniono wydawanie zarządzeń i innych aktów wewnętrznych zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Upoważnienie to instytucja szeroko rozumianego prawa administracyjnego, która umożliwia tzw. dekoncentrację zadań w ramach danej struktury organizacyjnej, a więc dekoncentrację wewnętrzną oraz przeniesienie kompetencji poza strukturę organizacyjną (tzw. dekoncentrację zewnętrzną). Odnosi się ono do tzw. przedstawicielstwa administracyjnego. Na podstawie upoważnień dokonuje się m.in.: czynności materialno-technicznych, składa oświadczenia wiedzy oraz załatwia indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej. Ważne jest, aby w upoważnieniu precyzyjnie wskazać czynności, których ono dotyczy ("Pełnomocnictwa i upoważnienia w sektorze publicznym. Wzory dokumentów z wyjaśnieniami" pod red. Beaty Jakackiej-Sitek, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016).

Zgodnie z art.33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Przepis ten nie wskazuje przy tym ani zakresu ani rodzaju spraw gminy, które mogą być delegowane na zastępcę wójta lub sekretarza gminy, nie zastrzega też żadnych spraw do wyłącznej kompetencji wójta. Powierzenie określonych kompetencji do wykonywania oznacza dekoncentrację kompetencji, wójt może jej dokonać w zakresie swojej właściwości w regulaminie organizacyjnym, zakresie czynności lub odrębnym upoważnieniem. Taka dekoncentracja ma cechy trwałości, nie traci mocy obowiązującej ze zmianą lub brakiem piastuna organu. Podejmowanie zarządzeń w tym zakresie ma charakter wewnętrzny, na zewnątrz organem właściwym do jego wydania pozostaje wójt. Powierzenie wykonywania określonych czynności przez wójta zastępcy lub sekretarzowi gminy nie oznacza że dochodzi do przeniesienia tych kompetencji na ten organ. Podmiot, na rzecz którego nastąpiła dekoncentracja kompetencji nie staje się organem, działa zawsze w jego imieniu. Dekoncentracja musi jednak być jednoznaczna i musi prowadzić do niebudzącego żadnych wątpliwości upoważnienia sekretarza gminy do wykonywania przekazanych mu kompetencji (wyrok NSA z 3 grudnia 2008r. sygn. II OSK 1458/08).

Tymczasem zakres udzielonego sekretarzowi gminy upoważnienia stanowi katalog otwarty, którego konstrukcja oparta jest na dużym stopniu ogólności ("wydawanie zarządzeń i innych aktów wewnętrznych zgodnie z obowiązującymi przepisami"). Nie mamy zatem do czynienia z jednoznacznym i niebudzącym żadnych wątpliwości upoważnieniem sekretarza gminy do wykonywania przekazanych mu kompetencji w zakresie spraw związanych z zatrudnianiem i zwalnianiem kierowników jednostek organizacyjnych gminy, ogłaszaniem konkursów na te stanowiska, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Niezależnie od powyższego kwestionowane zarządzenie obarczone jest również inną wadą. W pkt II ust. 9 załącznika do zarządzenia błędnie wskazano, że oferty osób przystępujących do konkursu powinny zawierać oświadczenie, że przeciwko kandydatowi nie toczy się postępowanie karne, postępowanie dyscyplinarne lub postępowanie o ubezwłasnowolnienie. Taki zapis istotnie narusza § 1 ust. 2 pkt 4 lit g rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej, który stanowi, że ogłoszenie konkursu zawiera wskazanie wymaganych dokumentów, którym jest m.in. oświadczenie, że przeciwko kandydatowi nie toczy się postępowanie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub postępowanie dyscyplinarne. W kwestionowanym akcie zmodyfikowano zatem wykaz dokumentów wskazanych w § 1 ust. 2 pkt 4 lit. g rozporządzenia. Należy przy tym zauważyć, że zakresy pojęć "postępowanie karne" i "postępowanie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego" nie są tożsame. W trybie Kodeksu postępowania karnego oprócz przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego ścigane są tzw. przestępstwa prywatnoskargowe. "Postępowanie karne" jest zatem pojęciem szerszym. Przepis rozporządzenia nie wymaga również złożenia oświadczenia, że przeciwko kandydatowi nie toczy się postępowanie o ubezwłasnowolnienie. W zarządzeniu doszło zatem, z jednej strony, do nieuprawnionego rozszerzenia wykazu dokumentów, jakie kandydat jest obowiązany przedłożyć, a z drugiej strony warunków jakie powinien spełnić.

W ocenie organu nadzoru stwierdzone naruszenie prawa, w badanej sprawie, ma szczególnie istotne znaczenie gdyż, jak wynika z protokołu posiedzenia komisji konkursowej, jeden z kandydatów na dyrektora Zespołu Szkół nie został dopuszczony do drugiego etapu konkursu z uwagi na brak "oświadczenia, że przeciwko kandydatowi nie toczy się postępowanie karne lub postępowanie dyscyplinarne lub postępowanie o ubezwłasnowolnienie", mimo że w aktach postępowania konkursowego znajduje się oświadczenie, że nie toczy się przeciwko niemu postępowanie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, postępowanie dyscyplinarne i postępowanie o ubezwłasnowolnienie.

Mając na względzie powyższe, należało orzec o nieważności zarządzenia w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności zarządzenia organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek