



WOJEWODA LUBUSKI

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.145.2018.ABej
z dnia 1 października 2018 r.

Burmistrz Miasta Żagań

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018r., poz. 994 ze zm.) stwierdzam nieważność, w całości, Zarządzeń Burmistrza Miasta Żagań:

- aktu zatwierdzenia wyników konkursu z dnia 11 czerwca 2018r. na stanowisko Dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej Nr 2 im. 11 Lubuskiej Dywizji Kawalerii Pancерnej w Żaganiu, ul. Wojska Polskiego 1, 68-100 Żagań,
- Zarządzenia z dnia 21 czerwca 2018r. Nr 133/2018 w sprawie powierzenia stanowiska Dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej Nr 2 im. 11 Lubuskiej Dywizji Kawalerii Pancерnej w Żaganiu, ul. Wojska Polskiego 1, 68-100 Żagań.

Uzasadnienie

W wyniku konkursu przeprowadzonego na stanowisko Dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej Nr 2 im. 11 Lubuskiej Dywizji Kawalerii Pancерnej w Żaganiu, ul. Wojska Polskiego 1, 68-100 Żagań, Burmistrzowi Miasta Żagań przedstawione zostały wyniki tego postępowania. Przewodniczący Komisji Konkursowej w piśmie datowanym na 11 czerwca 2018r. poinformował Burmistrza Żagania o wyłonieniu kandydata przez komisję i w załączeniu przekazał Burmistrzowi dokumentację postępowania konkursowego. Na tym samym piśmie widnieje adnotacja Burmistrza Miasta Żagań „Zatwierdzam” z podpisem i pieczęcią Burmistrza, nie opatrzona datą. Następnie w dniu 21 czerwca 2018r. Burmistrz Miasta Żagań wydał zarządzenie Nr 133/2018 w sprawie powierzenia stanowiska Dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej Nr 2 im. 11 Lubuskiej Dywizji Kawalerii Pancерnej w Żaganiu, ul. Wojska Polskiego 1, 68-100 Żagań.

Zarządzenia zostały doręczone organowi nadzoru w dniu 17 września 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że zarządzenia te istotnie naruszają prawo, tj. art. 63 ust. 1 i ust. 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. - Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 59, z późn. zm., dalej " ustawa") oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017r. 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 2017r., poz. 1587, dalej „ rozporządzenie”) .

Kwestionowane Zarządzenia zostały wydane m.in. na podstawie art. 63 ust. 1, ust. 10 i ust. 21 ustawy, zgodnie z którymi 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 (art. 63 ust. 10). Stanowisko dyrektora szkoły lub placówki powierza się na 5 lat szkolnych. W uzasadnionych przypadkach można powierzyć to stanowisko na krótszy okres, jednak nie krótszy niż 1 rok szkolny (art. 63 ust. 21).

Konkurs na stanowisko Dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej Nr 2 im. 11 Lubuskiej Dywizji Kawalerii Pancерnej w Żaganiu, ul. Wojska Polskiego 1, 68-100 Żagań został ogłoszony Zarządzeniem Nr 93/2018 Burmistrza Miasta Żagań z dnia 25 kwietnia 2018r. w sprawie ogłoszenia konkursu na stanowisko dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej Nr 2 im. 11 Lubuskiej Dywizji Kawalerii Pancерnej ul. Wojska Polskiego 1, 68-100 Żagań. To Zarządzenie zostało zakwestionowane przez Wojewodę Lubuskiego, który rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 18 maja 2018r. nr NK-I.4131.81.2018.ABej stwierdził jego nieważność w całości. Zasadniczym powodem stwierdzenia nieważności była nierozstrzygnięta kwestia uprzednio przeprowadzonego konkursu na stanowisko

dyrektora tej samej szkoły. Zarządzeniem Nr 117/2017 z dnia 23 maja 2017r. Burmistrz Miasta Żagań ogłosił konkurs na stanowisko dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej Nr 2 im. 11 Lubuskiej Dywizji Kawalerii Pancerniej w Żaganiu. Po przeprowadzeniu procedury konkursowej Zarządzeniem Nr 200/2017 z dnia 4 sierpnia 2017r. w sprawie unieważnienia konkursu na stanowisko dyrektora (...), Burmistrz Miasta Żagań unieważnił ten konkurs. Zarządzenie Nr 200/2017 z dnia 4 sierpnia 2017r. zostało jednak zakwestionowane przez organ nadzoru i rozstrzygnięciem nadzorczym Nr NK-I.4131.184.2017 z dnia 26 września 2017r. Wojewody Lubuskiego stwierdzona została jego nieważność w całości. Burmistrz Żagania wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. skargę na to rozstrzygnięcie nadzorcze. W dniu 7 marca 2018r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. oddalił skargę Burmistrza Żagania, a na dzień wydania niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego wyrok ten nie jest prawomocny, ponieważ został zaskarżony skargą kasacyjną. W ocenie organu nadzoru brak prawomocnego rozstrzygnięcia co do konkursu przeprowadzonego w 2017 roku i nadal trwające wstrzymanie wykonalności Zarządzenia Nr 200/2017 z dnia 4 sierpnia 2017r. w sprawie unieważnienia konkursu na stanowisko dyrektora (...) stanowi przyczynę konieczności wstrzymania nowej procedury konkursowej rozpoczętej przez Burmistrza Miasta Żagań Zarządzeniem Nr 93/2018 Burmistrza Miasta Żagań z dnia 25 kwietnia 2018r. w sprawie ogłoszenia konkursu (...). Nie jest prawomocne także rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność Zarządzenia Nr 93/2018 Burmistrza Miasta Żagań z dnia 25 kwietnia 2018r. w sprawie ogłoszenia konkursu na stanowisko dyrektora (...), gdyż Burmistrz Miasta Żagań w dniu 20 czerwca 2018r. wniósł na nie skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp.

Należy jednak odróżnić prawomocność rozstrzygnięcia nadzorczego od jego wykonalności. Zgodnie z art. 92 ust. 1 u.s.g. 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. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 listopada 2017 r., sygn. akt IOSK 1768/17 wskazał, że "wstrzymanie wykonania uchwały uznanej za nieważną przez organ nadzoru trwa do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego lub jego uchylenia przez sąd administracyjny. Celem takiej regulacji - wstrzymanie wykonania uchwały, której nieważność została stwierdzona - jest to aby do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego lub wyroku, jeżeli została wniesiona na nie skarga do sądu administracyjnego, nie doszło do nieodwracalnych skutków lub powstania niepowetowanej szkody". Wprowadzając wstrzymanie wykonalności uchwały/zarządzenia w zakresie objętym rozstrzygnięciem nadzorczym, intencją ustawodawcy było zatem zapobiegnięcie możliwości wywołania skutków prawnych przez akt organu jednostki samorządu terytorialnego, w stosunku do którego zachodzi podejrzenie o jego niezgodności z prawem, a także uniemożliwienie stosowania zakwestionowanego rozstrzygnięciem nadzorczym aktu do czasu uprawomocnienia się orzeczenia organu nadzoru. Skoro więc na skutek wstrzymania wykonalności zarządzenia o ogłoszeniu konkursu na stanowisko dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej Nr 2 im. 11 Lubuskiej Dywizji Kawalerii Pancerniej ul. Wojska Polskiego 1, 68-100 Żagań nie jest obecnie możliwe dalsze prowadzenie procedury konkursowej (do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego, bądź wyroku sądu administracyjnego o jego uchyleniu), to brak jest podstawy prawnej do zatwierdzenia przeprowadzonego konkursu i w konsekwencji powierzenia stanowiska dyrektora.

Kwestionowany akt zatwierdzenia wyników konkursu z dnia 11 czerwca 2018r. na stanowisko Dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej Nr 2 im. 11 Lubuskiej Dywizji Kawalerii Pancerniej w Żaganiu, ul. Wojska Polskiego 1, 68-100 Żagań nie został przyjęty w formie zarządzenia, jednak brak tej formy nie powoduje niemożności uznania takiego zatwierdzenia za wypełniające delegację § 8 ust. 2 rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem organ prowadzący publiczne przedszkole, publiczną szkołę lub publiczną placówkę zatwierdza konkurs albo unieważnia konkurs i zarządza ponowne jego przeprowadzenie, we wskazanych przypadkach. Kierując się stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w uchwale składu 7 sędziów NSA z dnia 13 kwietnia 2015r. sygn. akt I OPS 5/14 uznać należało, że pomimo nie zachowania przez Burmistrza Żagania formy zarządzenia, zatwierdzenie konkursu jest aktem organu wykonawczego gminy, z zakresu administracji publicznej, podlegającym nadzorowi przewidzianemu dla zarządzeń. W uzasadnieniu wspomnianej uchwały NSA wywodzi, iż : Analiza przepisów ustawy o systemie oświaty i powołanego rozporządzenia wskazuje, że

ustawodawca nie przewidział dla rozstrzygnięcia organu prowadzącego szkołę publiczną formy decyzji administracyjnej czy też postanowienia, co powoduje, że należało zakwalifikować to rozstrzygnięcie jako akt organu jednostki samorządu terytorialnego podejmowany w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 ppsa), odośnie co do którego w literaturze przedmiotu wskazuje się, że sprawy z zakresu administracji publicznej obejmują działania z wyłączeniem tych, które rodzą bezpośrednio skutki cywilnoprawne (B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa 2007 r., s. 380). A. Kabat doprecyzowuje powyższe, wskazując, że "zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegać będą m. in. uchwały i zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego o charakterze ogólnym wewnętrznego urzędowania, w tym zawierające regulaminy, wytyczne (dyrektywy) skierowane do podległych organów i innych jednostek, akty budżetowe, a także akty o charakterze indywidualnym, np. dotyczące likwidacji szkoły." (A. Kabat [w:] A. Kabat, B. Dauter, B. Gruszczyński, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2013 r., kom. do art. 3, uw. 31). Zatem poszczególne akty i czynności podejmowane w toku postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora szkoły publicznej nie mają charakteru samodzielnego i odrębnego, ponieważ stanowią pewien ciąg zdarzeń, a etapem kończącym to postępowanie jest dopiero zarządzenie organu prowadzącego szkołę publiczną o zatwierdzeniu konkursu albo o jego unieważnieniu i zarządzeniu ponownego konkursu (§ 8 ust. 2 rozporządzenia), a następnie akt organu prowadzącego szkołę w sprawie powierzenia stanowiska dyrektora szkoły lub placówki (art. 36a ust. 1 uso). Oznacza to, że dwa rozstrzygnięcia podlegają zaskarżeniu do sądu, po pierwsze zarządzenie organu prowadzącego szkołę publiczną o zatwierdzeniu konkursu albo o jego unieważnieniu i zarządzeniu ponownego konkursu jako akt organu jednostki samorządu terytorialnego podejmowany w sprawach z zakresu administracji publicznej - do sądu administracyjnego, po drugie akt organu prowadzącego szkołę publiczną w sprawie powierzenia stanowiska dyrektora szkoły lub placówki, jako należący do drogi sądowej w postępowaniu cywilnym - do sądu pracy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2009 r., I PK 212/08, OSNP z 2010 r., nr 23 - 24, poz. 286).

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że przedmiotowe Zarządzenia Burmistrza Miasta Żagań, tj. : akt zatwierdzenia wyników konkursu z dnia 11 czerwca 2018r. na stanowisko Dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej (...) i Zarządzenie z dnia 21 czerwca 2018r. Nr 133/2018 w sprawie powierzenia stanowiska Dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej (...), jako istotnie naruszające przepisy art. 63 ust. 1 i ust. 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. - Prawo oświatowe oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej, publicznej szkoły ponadpodstawowej lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, są sprzeczne z prawem. Z tego względu należało orzec, jak na wstępie.

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

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

WOJEWODA LUBUSKI

Władysław Dajczak