Warszawa, 16 grudnia 2020 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.213.2020.MS

**Wójt Gminy Stare Babice**

**ul. Rynek 32**

**05-082 Stare Babice**

# **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

zarządzenia – pisma z dnia 11 sierpnia 2020 r. w sprawie powierzenia pełnienia obowiązków Dyrektora Przedszkola od dnia 12 sierpnia do dnia 31 sierpnia 2020 r. Panu K.C.

**Uzasadnienie**

W dniu 4 listopada 2020 r. organ nadzoru zwrócił się pismem znak WNP-I.40.420.2020 do Wójta Gminy Stare Babice z prośbą o przesłanie oryginału aktu – pisma wyznaczającego na zastępstwo za Dyrektora Przedszkola w Bliznem Jasińskiego, zwanego dalej *Przedszkolem,* nauczyciela Pana K. C. wraz ze szczegółowym uzasadnieniem oraz wskazaniem okoliczności faktycznych oraz podstawy prawnej jego wydania.

W odpowiedzi z 16 listopada 2020 r. znak pisma: W.0053.51.2020 (wpływ do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 20 listopada 2020 r.) przesłał wskazany akt – pismo wydane 11 sierpnia 2020 r. powierzające Panu K. C. pełnienie obowiązków Dyrektora *Przedszkola* od dnia 12 sierpnia do dnia 31 sierpnia 2020 r. Jak wskazano w niniejszym akcie – piśmie, udzielone pełnomocnictwo obejmowało zawieranie umów w zakresie zapewniającym prawidłową organizację i funkcjonowanie *Przedszkola*.

Z wyjaśnień przedłożonych przez Wójta Gminy Stare Babice w niniejszej sprawie wynika, iż:

1. 1 grudnia 2011 r. Pani Małgorzata Siekierska otrzymała pełnomocnictwo do dokonywania czynności prawnych w imieniu Gminy Stare Babice, jako Dyrektor *Przedszkola,* w sprawach objętych przedmiotem działania ww. jednostki systemu oświaty;
2. 1 września 2014 r. Pani M. B. powierzono stanowisko zastępcy dyrektora *Przedszkola*;
3. 15 lipca 2020 r. Pani Małgorzata Siekierska (dyrektor jednostki) złożyła wniosek o rozwiązanie stosunku pracy za porozumieniem stron z dniem 31 sierpnia 2020 r.;
4. 17 lipca 20202 r. Pani Małgorzata Siekierska upoważniła pracownika *Przedszkola* Panią A. K. (nauczyciel) do zastępowania dyrektora w okresie od 3 sierpnia do 21 sierpnia 2020 r. oraz w dniu 26 sierpnia 2020 r.;
5. 27 lipca 2020 r. organ prowadzący wyznaczył Panią A. K. na zastępstwo w związku z nieobecnością dyrektora oraz wicedyrektora *Przedszkola*;
6. 11 sierpnia 2020 r. organ prowadzący powierzył Pani A. K. pełnienie obowiązków dyrektora *Przedszkola* w dniu 11 sierpnia 2020 r. – w związku z nieobecnością dyrektora oraz zastępcy (organ nadzoru stwierdził nieważność tegoż aktu – pisma rozstrzygnięciem nadzorczym z 3 listopada 2020 r. znak WNP-I.4131.161.2020.MS);
7. 11 sierpnia 2020 r. w związku z nieobecnością dyrektora oraz zastępcy *Przedszkola* powierzono Panu K. C. obowiązki Dyrektora *Przedszkola* od dnia 12 sierpnia do dnia 31 sierpnia 2020 r.;
8. 26 sierpnia 2020 r. Zarządzeniem Nr 171/2020 organ prowadzący m. in. na podstawie art. 11h ust. 1a pkt 2 oraz pkt 1c Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 powierzył pełnienie obowiązków dyrektora przedszkola na okres od dnia 1 września 2020 r. do dnia 31 sierpnia 2021 r.

Jak wynika z wyjaśnień przedłożonych przez Wójta Gminy Stare Babice, a także informacji pozyskanych przez organ nadzoru w toku uprzednio prowadzonego postępowania nadzorczego znak WNP-I.4131.161.2020.MS w przedmiocie stwierdzenia nieważności zarządzenia – pisma Wójta Gminy Stare Babice z 11 sierpnia 2020 r., dotyczącego powierzenia pełnienia obowiązków Dyrektora Przedszkola w dniu 11 sierpnia 2020 r. Pani A. K., faktycznie w okresie, w jakim powierzono Panu K. C. pełnienie obowiązków Dyrektora *Przedszkola*, tj. od 12 sierpnia do 31 sierpnia, stanowiska dyrektora oraz wicedyrektora *Przedszkola* były utworzone i obsadzone.

Jak argumentuje Wójt Gminy Stare Babice w piśmie z 16 listopada 2020 r. *(…) organ prowadzący dokonując kwestionowanych czynności miał na celu tylko i wyłącznie dobro jednostki oraz konieczność zapewnienia trwałości jej funkcjonowania w okresie braku na miejscu dyrektora (urlop) oraz braku wicedyrektora (zastępcy), który przebywał nieprzerwanie na urlopie wychowawczym od dnia 29 listopada 2019 r.*

Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 68 ust. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 poz. 910, z późn. zm.) *W przypadku nieobecności dyrektora szkoły lub placówki zastępuje go wicedyrektor, a w szkołach i placówkach, w których nie utworzono stanowiska wicedyrektora – inny nauczyciel tej szkoły lub placówki, wyznaczony przez organ prowadzący.*

W niniejszej sprawie mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której organ prowadzący powierzył pełnienie obowiązków dyrektora *Przedszkola* w okresie, w którym *de facto* wyznaczony był inny pracownik *Przedszkola* przez Dyrektora, w charakterze zastępcy, tj. od 3 do 21 sierpnia oraz 26 sierpnia 2020 r. osobą wyznaczoną na zastępstwo Dyrektora była Pani A. K., a od 12 do 31 sierpnia 2020 r. osobą, której organ prowadzący powierzył pełnienie obowiązków Dyrektora Przedszkola był Pan K. C.

Powyższa sytuacja doprowadziła zatem do kolizji dwóch instytucji prawnych: zastępstwa oraz powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora. Należy podkreślić, iż te dwie instytucje wskazane w art. 68 ust. 9 oraz w art. 63 ust. 13 ustawy Prawo oświatowe, są całkowicie od siebie różne.

Reasumując powyższy stan faktyczny, w ocenie organu nadzoru, dokument z 11 sierpnia 2020 r. wydany przez Wójta Gminy Stare Babice, powierzający pełnienie obowiązków dyrektora *Przedszkola* Panu K. C., został wydany z rażącym naruszeniem prawa.

Ponadto, należy wskazać, iż zgodnie z art. 63 ust. 13 ustawy Prawo oświatowe, do czasu powierzenia stanowiska dyrektora zgodnie z ust. 10 lub 12 organ prowadzący może powierzyć pełnienie obowiązków dyrektora szkoły wicedyrektorowi, a w szkołach, w których nie ma wicedyrektora, nauczycielowi tej szkoły, jednak nie dłużej niż na okres 10 miesięcy.

Na dzień 11 sierpnia 2020 r. stanowisko dyrektora, a także wicedyrektora *Przedszkola* były formalnie obsadzone (mimo fizycznej nieobecności), a zatem nie zaistniały okoliczności przewidziane zarówno w art. 63 ust. 13, jak również w art. 68 ust. 9 ustawy Prawo oświatowe. Okoliczność zaś, że w dniu 11 sierpnia 2020 r. zarówno dyrektor, jak i wicedyrektor *Przedszkola* były fizycznie nieobecne, nie zmienia faktu, iż stanowiska te były utworzone i formalnie obsadzone.

Z art. 63 ust. 13 ustawy Prawo oświatowe wynika wyraźnie, że przy powierzeniu obowiązków dyrektora pierwszeństwo przypada bezwzględnie wicedyrektorowi szkoły lub placówki, a dopiero w braku wicedyrektora organ powierza je nauczycielowi tej szkoły, przy czym skoro brak jakiegokolwiek bliższego określenia, należy rozumieć, że może to być jakikolwiek nauczyciel danej szkoły lub placówki, niekoniecznie zajmujący stanowisko kierownicze.

Zaistniałe okoliczności, które niewątpliwie skomplikowały sytuację zarówno faktyczną, jak i prawną w *Przedszkolu*, w związku z nieobecnością dyrekcji tej placówki doprowadziły do sytuacji, w której, działania podjęte przez organ prowadzący spowodowane błędną wykładnią ww. przepisów, dostosowując je tym samym do zaistniałej sytuacji w sposób jak najbardziej odpowiedni dla organu prowadzącego, doprowadziły w konsekwencji do działań rażąco naruszających prawo.

Ponadto, z analizy stanu faktycznego wynika również, iż Dyrektor Przedszkola przebywała na urlopie wypoczynkowym od 20 lipca do 21 sierpnia oraz 26 sierpnia 2020 r. Z tego wynika, iż w dniach 24, 25, 27, 28 oraz 31 sierpnia 2020 r. była obecna w pracy, czyli w dniach, które pokrywają się z okresem, na jaki powierzono Panu K. C. pełnienie obowiązków Dyrektora Przedszkola.

Należy wskazać, iż zgodnie z jednolitym orzecznictwem judykatury, nadzorowi podlegają wszystkie zarządzenia wójta. Nie ma przy tym znaczenia nazwa, jakiej organ wykonawczy gminy użyje dla określenia tej formy działania (*vide* wyrok WSA z 8 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Wa 1278/06). Jak wskazał w wyroku Naczelny Sąd Administracyjny sygn. akt II OSK 500/08 *Z treści art. 90 i art. 91 ustawy o samorządzie gminnym nie można zatem wywieść, że zarządzenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) poza porządkowymi, nie podlegają nadzorowi.* Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (oz. we Wrocławiu) z 16 września 2003 r. sygn. akt II SA/Wr 854/03, zgodnie z którym *Każde zarządzenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) podlega nadzorowi.*

Ponadto, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 czerwca 2005 r. sygn. akt I OSK 69/05 *(…) z powołanego art. 91 ust. 1 nie sposób wyprowadzić wniosku, iż jakieś akty organów gminy są wyłączone spod nadzoru wojewody. Nadzór ten obejmuje bowiem zarówno akty normatywne o charakterze powszechnie obowiązującym i wewnętrznym, jak i akty nienormatywne. Nie istnieje żaden powód, aby rozróżniać zarządzenia w znaczeniu materialny oraz takie, które, (…) - takiego charakteru prawnego nie posiadają. Okoliczność, że zarządzenie (…) ma charakter aktu wewnętrznego, nie odbiera organom nadzoru prawa do orzekania o nieważności takiego aktu.*

W tym miejscy warto również przytoczyć uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z 27 września 1994 r. podjętą w sprawie o sygn. akt W 10/93, w której Trybunał wskazała, że *(…)* *jeżeli akt woli organu gminy otrzymał formę prawną aktu władczego wydawanego na podstawi przepisów – m. in. kompetencyjnych – prawa administracyjnego, to niezależnie od charakteru kształtowania nim stosunków prawnych oraz ewentualnych skutków – także w dziedzinach regulowanych prawem cywilnym – podlega procedurze nadzoru zwanego administracyjnym.*

Analogicznie zatem należy potraktować akt powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora w niniejszej sprawie. Powierzenie pełnienia obowiązków dyrektora w *Przedszkolu* miało bowiem miejsce w gminnej placówce oświatowej, a zatem taki akt ma charakter publicznoprawny. Wobec tego, zarządzenie jest aktem w sprawie z zakresu administracji publicznej, podejmowanym na podstawie przepisów prawa publicznego oraz w wykonaniu zadań publicznych przypisanych gminie.

Podkreślenia wymaga fakt, iż jedyną przesłanką uzasadniającą stwierdzenie nieważności danego aktu wydanego przez organ samorządowy, jest sprzeczność uchwały lub zarządzenia z prawem. Sankcja nieważności danego aktu jest zastrzeżona dla istotnych naruszeń prawa, tj. takich, których skutki naruszeń prawa nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa (*vide* wyrok NSA z 18 października 2016 r. sygn. akt II GSK 1650/16). *Orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały organu gminy przez wojewodę może więc być wydane tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym i gdy wynika to wprost z treści tego przepisu. W świetle art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. w związku z ust. 4 a contrario, sankcja nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy została zastrzeżona wyłącznie dla istotnych naruszeń prawa. Do kategorii istotnych naruszeń prawa orzecznictwo zalicza naruszenia znaczące, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez ich wadliwą wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Powierzając zatem pełnienie obowiązków dyrektora nauczycielowi *Przedszkola* w sytuacji, gdy dyrektor w Przedszkolu był już powołany i pełnił swoją funkcję, nie ulega wątpliwości, iż Wójt Gminy Stare Babice naruszył przepisy wyznaczające kompetencję do wydania – jako organ prowadzący – zarządzenia w powyższym zakresie. Doszło zatem do istotnego naruszenia przepisów stanowiących delegację do wyznaczenia na zastępstwo za Dyrektora placówki innego nauczyciela, w przypadku nieobecności tegoż Dyrektora. W ocenie organu nadzoru, Wójt Gminy Stare Babice dokonał przy tym nieprawidłowej wykładni dyspozycji art. 68 ust. 9 ustawy Prawo oświatowe, która w konsekwencji doprowadziła do ustanowienia kolejnej osoby zarządzającej *Przedszkolem* w sytuacji, w której powierzono już pełnienie funkcji dyrektora, a także utworzono stanowisko wicedyrektora.

Należy podkreślić, iż stwierdzenie nieważności zarządzenia wójta ma charakter deklaratoryjny, rodzi tym samym *(…) skutki ex tunc – z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Tym samym uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia, a zatem jest prawnie bezskuteczna.* (*vide* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 20003 r. sygn. akt P9/02).

Reasumując powyższe rozważania, w oparciu o przedstawiony stan faktyczny oraz prawny, w ocenie organu nadzoru, zasadne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowego dokumentu z uwagi na brak podstawy jego wydania.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

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

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*

*/podpisano elektronicznie/*