



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 lipca 2019 r.

Poz. 3476

WYROK NR II SA/RZ 1196/1 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 17 stycznia 2019 r.

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Magdalena Józefczyk /spr./ Sędziowie WSA Paweł Zaborniak WSA Maciej Kobak Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 stycznia 2019 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Zarządu Powiatu Mieleckiego z dnia 14 czerwca 2018 r. nr 164/1230/2018 w przedmiocie unieważnienia konkursu na stanowisko dyrektora zespołu szkół I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Zarządu Powiatu Mieleckiego na rzecz strony skarżącej Wojewody Podkarpackiego kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Wojewody Podkarpackiego jest uchwała Zarządu Powiatu Mieleckiego z dnia 14 czerwca 2018 r. nr 164/1230/2018 w sprawie unieważnienia konkursu na stanowisko dyrektora Zespołu Szkół im. Prof. Groszkowskiego w Mielcu przeprowadzonego w dniu 24 maja 2018 r. na podstawie uchwały Zarządu Powiatu Mieleckiego nr 156/1142/2018 z dnia 9 kwietnia 2018 r. Z akt sprawy wynika, że w dniu 24 maja 2018 r. przeprowadzono konkurs na stanowisko dyrektora, w wyniku którego wyłoniono kandydaturę Lidii Gereło. Uchwałą z dnia 14 czerwca 2018 r. nr 164/1230/2018 Zarząd Powiatu Mieleckiego, działając na podstawie art 63 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018 r., poz. 1000), art 32 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r., poz. 995; dalej: "u.s.p.") oraz § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. W sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej, publicznej szkoły ponadpodstawowej lub publicznej placówki oraz trybu pracy konkursowej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1587, dalej: "rozporządzenie") oraz § 81 ust. 1 statutu Powiatu Mieleckiego unieważnił konkurs. Stwierdzenie nieważności nastąpiło na skutek nieprawidłowości, za które organ prowadzący szkołę uznał przedstawienie przez członka komisji konkursowej informacji o przebiegu nieformalnego referendum w sprawie poparcia dla poszczególnych kandydatów, co mogło mieć wpływ na wynik konkursu. W skardze do Sądu Wojewoda Podkarpacki wniósł o stwierdzenie nieważności wymienionej na wstępie uchwały oraz zasądzenia kosztów postępowania według norm przepisanych. W uzasadnieniu skargi wskazano, że przy podejmowaniu decyzji o wyborze na dyrektora placówki oświatowej, członkowie komisji konkursowej powinni być bezstronni i obiektywni, nie mogą być poddawani żadnym formom nacisku czy też osobistym uprzedzeniom. Nie można jednak przyjąć, że wypowiedź jednego z członków komisji dotycząca opinii części nauczycieli stanowi podstawę do uznania, że cała komisja konkursowa naruszyła zasadę bezstronności. Tym bardziej, że informacja ta została przedstawiona w trakcie dyskusji poprzedzającej głosowanie na kandydatów, czyli po przeprowadzeniu całej procedury konkursowej, w trakcie której prowadzone były rozmowy z kandydatami i po dokonaniu przez komisję ich merytorycznej oceny. W ocenie organu oznacza to, że opinię o każdym z kandydatów członkowie komisji powinni posiadać już na wcześniejszym etapie konkursu tj. na podstawie przedstawionej przez kandydata koncepcji funkcjonowania i rozwoju szkoły i dokonaniu przez komisję oceny

merytorycznej każdego z kandydatów. Zatem trudno doszukiwać się w przedstawionym zdarzeniu związku przyczynowo - skutkowego pomiędzy wyrażoną w dniu konkursu opinią członka komisji konkursowej, a jej wpływem na rozstrzygnięcie komisji konkursowej. Tylko taka relacja stanowi niezbędną przesłankę do uznania, że mogła ona mieć wpływ na wynik konkursu. Formuła przedstawienia "opinii" części nauczycieli szkoły wiąże się wyłącznie z zaprezentowaniem stanowiska tychże nauczycieli, w odniesieniu do poszczególnych kandydatów uczestniczących w konkursie. Jest to tylko "opinia" części grona nauczycielskiego, której nie można utożsamiać ze stanowiskiem Rady Pedagogicznej szkoły. Zdaniem organu nie można uznać, że wypowiedź jednego członka komisji stanowiła podstawę do przyjęcia, że cała komisja konkursowa podejmując decyzję w głosowaniu tajnym, naruszyła zasadę bezstronności. Zdaniem Wojewody nie wywiedziono ani nie uargumentowano, że wypowiedź ta miała wpływ na wynik konkursu. Nadto nie wskazano jakichkolwiek dowodów potwierdzających prawdziwość tezy, że zachowanie jednego z członków komisji konkursowej wpłynęło na sposób głosowania pozostałych członków komisji. Powyższe dowodzi w ocenie organu nadzoru, że przesłanka stanowiąca podstawę unieważnienia konkursu nie została na tyle uprawdopodobniona przez organ, aby można przyjąć, że mogła stanowić podstawę do unieważnienia konkursu na podstawie § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej. W odpowiedzi na skargę, Zarząd Powiatu Mieleckiego wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie kosztów postępowania podtrzymując swoje stanowisko zawarte w zaskarżanej uchwale. Poza wcześniej wskazanymi argumentami wskazał że po analizie protokołu przebiegu konkursu na stanowisko dyrektora stwierdził, że brak jest w nim podpisu jednego z członków komisji konkursowej - Marka Kamińskiego, który jednoznacznie stwierdził, że nie podpisał protokołu z uwagi na wpływ jaki mogło mieć odczytanie przez jednego członka komisji konkursowej wyników niewiążącego tej komisji referendum wśród członków Rady Pedagogicznej Zespołu Szkół. Wskazano również, że podana informacja stanowiła wyraźną sugestię w zakresie przyszłej współpracy dyrektora z gronem pedagogicznym, co stanowiło niedopuszczalną ingerencję w swobodę procesu decyzyjnego członków komisji konkursowej. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, co wynika z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2107). Zakres tej kontroli wyznacza art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302, zwana dalej "P.p.s.a."). Stosownie do tego przepisu sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Kryteria sprawowania nadzoru i przesłanki wydawania rozstrzygnięć nadzorczych określone zostały w ustawie o samorządzie powiatowym i akcie normatywnym wyższej rangi tj. w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Ustawa o samorządzie powiatowym w art. 77 stanowi zaś, że nadzór nad wykonywaniem zadań powiatu sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Z brzmienia przytoczonego wyżej przepisu art. 77 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że ocena działalności jednostki samorządu terytorialnego została nakazana Wojewodzie wyłącznie z punktu widzenia kryterium zgodności z prawem. Organ nadzoru nie może więc dokonywać tej oceny z innych punktów widzenia tj. sprawności, celowości działania, gospodarności. Zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Istotnymi naruszeniami prawa, o jakich mowa w art. 79 ust. 4 u.s.p., są takie naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Ponadto, niewątpliwym jest, że istotnie naruszają prawo przepisy aktu prawa miejscowego pozostające w sprzeczności z przepisami ustawowymi. Brzmienie art. 19 u.s.p. wskazuje, że zawarte w statucie regulacje dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnętrznych powiatu, co oznacza, że nie mogą one normować trybu pracy organów niebędących organami tego powiatu, a w tym, organów gmin (wyrok WSA w Opolu z 7.12.2017 r. sygn. akt II SA/Ol 859/17 dostępny na str. cbosa). Podstawą prawną zaskarżonej uchwały jest art. 63 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018 r., poz. 1000), art. 32 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej, publicznej szkoły ponadpodstawowej lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (zwane dalej rozporządzeniem MEN). Stosownie do tego przepisu organ prowadzący publiczne przedszkole, publiczną szkołę lub publiczną placówkę zatwierdza konkurs albo unieważnia konkurs i zarządza ponowne jego przeprowadzenie w razie stwierdzenia innych nieprawidłowości, które mogły mieć wpływ na wynik konkursu. Analiza akt administracyjnych potwierdza, że konkurs został przeprowadzony z dochowaniem

warunków formalnych określonych w przepisach prawa. W konkursie uczestniczyły dwie osoby, które w sposób prawidłowy zostały dopuszczone do udziału w konkursie. Powyższe potwierdza protokół z posiedzenia Komisji Konkursowej z dnia 24 maja 2018 r. w Mielcu. Celem tego posiedzenia było wyłonienie kandydata na stanowisko dyrektora Zespołu Szkół im. prof. Janusza Groszkowskiego w Mielcu. Z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika, że za zdarzenie określone § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia MEN organ prowadzący szkołę uznał poinformowanie przez członka komisji konkursowej pozostałych członków o wynikach nieformalnego referendum w sprawie poparcia dla poszczególnych kandydatów. Do referendum doszło poza posiedzeniem rady pedagogicznej, a fakt podania takiej informacji przed głosowaniem oceniono, jako mogący sugerować członkom komisji sposób głosowania i wywierający wpływ na ich proces decyzyjny. Będący na rozprawie pełnomocnik skarżącego Wojewody Podkarpackiego poparł stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę, że przedstawienie informacji o wyniku referendum przeprowadzonym wśród nauczycieli nie wyczerpuje znamion przesłanki z § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia MEN skutkującej unieważnieniem konkursu na stanowisko dyrektora szkoły. Ze stanowiska Wojewody Podkarpackiego wynika, że przesłanki określone w ww. przepisie muszą pozostawać w związku funkcjonalnym polegającym na wykazaniu, że stwierdzone nieprawidłowości w postępowaniu konkursowym mogły mieć wpływ na wynik konkursu w stopniu uzasadniającym jego unieważnienie. W języku potocznym nieprawidłowość to fakt lub zjawisko niezgodne z przepisami lub normami. Przesłanka wymieniona w § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia MEN z dnia 11 sierpnia 2017 r. zdefiniowana przez uchwałodawcę nosi cechę uznaniowości, ale nie oznacza to, że może być zastosowana do każdego przypadku niewymienionego w pkt 1-3 ust. § 8 tego rozporządzenia. Granice uznania określonych stanów dla innych nieprawidłowości, powodujących stwierdzenie nieważności konkursu wynikają tak z przepisów ustawy jak i ww. rozporządzenia, gdyż określają one procedurę konkursową. Istotne znaczenie dla oceny popełnienia nieprawidłowości, o których mowa w § 8 ust. 2 pkt 4 ma treść § 5 ust. 2 rozporządzenia MEN, zgodnie z którym komisja, po rozmowie z każdym z kandydatów, dokonuje ich merytorycznej oceny. Ocenie podlega w szczególności przedstawiona przez kandydata koncepcja funkcjonowania i rozwoju publicznego przedszkola, publicznej szkoły lub publicznej placówki. Członkowie komisji mogą zadawać kandydatom pytania. Zatem przepis § 5 ust. 2 rozporządzenia MEN dopuszcza wypowiedzenie się przez członków komisji w szczególności o przedstawionej przez kandydata koncepcji funkcjonowania placówki oświatowej. Zatem ocena członków komisji konkursowej, przedstawionych koncepcji przez kandydatów, mogłaby również odebrana jako opowiedzenie się za konkretną kandydaturą. Taka interpretacja przepisu § 5 ust. 2 rozporządzenia MEN byłaby zbyt daleko idącą i sprzeczna z zadaniami komisji, której zadaniem jest rozstrzygnięcie konkursu. Ponadto w przepisie tym użyto zwrotu w szczególności, więc jeżeli był przeprowadzony sondaż, czy ranking kandydatów na stanowisko, do którego aspirują kandydaci, to przedstawienie wyników takiego rankingu, którego wyniki w środowisku można założyć, że były znane, nie miały wpływu na końcowy wynik głosowania. Również Sąd nie stwierdził, aby takie adnotacje wynikały z protokołu konkursowego, który bez uwag został podpisany przez wszystkich członków komisji. Ponadto żaden dokument nie potwierdza faktu nakłaniania do głosowania na konkretną kandydaturę i z podanych przyczyn Sąd nie stwierdził, że informacja o sondażach grona nauczycielskiego stanowił inną nieprawidłowość, która mogła mieć wpływ na wynik postępowania. W tym znaczeniu nie doszło do naruszenia § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia MEN z 11 sierpnia 2017r., co uzasadniałoby unieważnienie konkursu z dnia 24 maja 2018 r. na stanowisko dyrektora Zespołu Szkół im. prof. J. Groszkowskiego w Mielcu. Te wszystkie argumenty potwierdzają zasadność skargi Wojewody Podkarpackiego. Z tych przyczyn Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w pkt I sentencji. Orzeczenie o kosztach znajduje uzasadnienie w art. 200 P.p.s.a. Koszty te obejmują tylko koszty zastępstwa procesowego.