

NSA: Członkowie zarządu powiatu co do zasady nie powinni zasiadać w komisji konkursowej wyłaniającej dyrektora szkoły i pełnić w ten sposób funkcji przedstawicieli organu prowadzącego.

Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko w sprawie dopuszczalności powoływania członków zarządu powiatu w skład komisji konkursowej wyłaniającej dyrektora szkoły. Jak wynika z przedstawionego wyroku, zezwolenie na uczestnictwo dużej części członków zarządu w pracach komisji poddaje w wątpliwość obiektywizm tych prac. W konsekwencji, obecność członków zarządu powiatu w takim gremium czyni skład komisji konkursowej nieprawidłowym. Nie jest to jednak sprawa "zerojedynkowa".

Bezstronna komisja - z członkiem zarządu czy bez?

Sprawa, która znalazła się na wokandzie Naczelnego Sądu Administracyjnego, została zapoczątkowana uchwałą zarządu powiatu powołującego komisję konkursową na stanowisko dyrektora szkoły. W jej skład mieli wejść trzej przedstawiciele organu prowadzącego, w tym dwaj członkowie zarządu powiatu, a także radny niebędący członkiem tego organu (przypomnijmy - zgodnie z art. 63 ust. 14 pkt 1 lit. a w związku z art. 29 ust. 1 pkt 2 P.oś., kompetencje organu prowadzącego wykonuje w tej sprawie właśnie zarząd powiatu; w przypadku gminy jest to wójt). Skargę na uchwałę wniósł wojewoda, który podniósł, że powołanie radnego w skład komisji jest naruszeniem przepisów. Ten wątek opisywanego orzeczenia należy pominąć, gdyż w trakcie orzekania zmieniły się przepisy, a uczestnictwo radnych w pracach komisji konkursowej stało się możliwe. Niezależnie od tego, sądy pochyliły się nad innym istotnym, a wciąż budzącym wątpliwości zagadnieniem, jakim jest możliwość bezpośredniego umieszczenia członka zarządu powiatu w składzie komisji.

Spór między zarządem powiatu, który wydał uchwałę, a zaskarżającym ją wojewodą, rozstrzygnął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi. Analizując zgodność podjętej uchwały z art. 63 ust. 1 pkt 14 lit. a zauważył, że powołanie członków organu prowadzącego w roli przedstawicieli tego organu nie powinno mieć miejsca. Sąd przyjął, że użycie pojęcia "przedstawiciel" należy odnosić do innej osoby niż bezpośrednio do członka zarządu powiatu. WSA argumentował swój pogląd wątpliwościami co do bezstronności prac komisji konkursowej powołanej w takim kształcie. Oznaczałoby to bowiem, że członkowie zarządu powiatu sami decydują o swoim udziale w komisji głosując w sprawie uchwały tworzącej takie gremium, następnie angażują się w samą procedurę konkursową, a wreszcie mają decydujący głos w sprawie oceny prawidłowości działania komisji i wyłonienia dyrektora. Przyjęcie takiego porządku oznaczałoby - zdaniem WSA - naruszenie standardów dobrej administracji, które mają zapewnić bezstronność i obiektywizm prac komisji. Sytuacja, w której komisja konkursowa angażuje członka zarządu powiatu mającego być zarazem zwierzchnikiem osoby starającej się o wygranie konkursu, jest zdaniem Sądu dość niejednoznaczna.

Przedstawiciel - czyli kto?

Spór przed sądem I instancji zakończył się uznaniem, że komisja konkursowa nie może skutecznie działać z uwagi na swój nieprawidłowy skład. Rozpoznając wniesioną przez zarząd powiatu skargę kasacyjną, Naczelny Sąd Administracyjny ponownie pochylił się nad problematyką uczestnictwa członków tego organu w pracach komisji, zwracając przy tym uwagę na pewne zawiłości związane z pojęciem "przedstawiciela" w świetle prawa administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył, że orzecznictwo nie jest w tym zakresie jednolite.

Przeważające jest jednak stanowisko, zgodnie z którym wyznaczenie przez zarząd powiatu swoich członków do składu komisji konkursowej jest niedopuszczalne. Przytoczonym wyrokiem z 14 maja 2013 r. (sygn. I OSK 324/13) ten sam sąd stwierdził, że pojęcie "organu administracji publicznej" oznacza jednostkę struktury organizacyjnej podmiotu realizującego zadania z zakresu administracji publicznej, która posiada osoby piastujące funkcję takiego organu działając w jego imieniu i na jego rzecz. Członek zarządu powiatu jest zatem piastunem organu, lecz już nie jego przedstawicielem. Kto zatem może być przedstawicielem? Zdaniem NSA - osoba upoważniona przez piastuna do prowadzenia określonych spraw na rzecz organu.

NSA przeciw członkom zarządu powiatu w komisjach konkursowych - choć nie bezwarunkowo

Z perspektywy opisywanej sprawy oznacza to, że zarząd powiatu będący organem prowadzącym nie powinien bezpośrednio powoływać członków zarządu do pracy w komisji konkursowej. W takim przypadku w komisji zasiedliby bowiem nie jako przedstawiciele, lecz członkowie tego organu, do czego ustawodawca w art. 63 ust. 14 pkt 1 lit. a P.oś. nie upoważnił. W zakresie powoływania dyrektora szkoły zarząd powiatu jest organem prowadzącym, w związku z czym pełni przede wszystkim funkcje organizacyjne (powołując komisję konkursową), kontrolne (nadzorując przebieg konkursu) i osobowe (powołując na stanowisko dyrektora szkoły wybranego kandydata). Gdyby członkowie zarządu powiatu zasiedli w komisji, wystąpiliby w podwójnej roli. Z jednej strony - jako członkowie komisji, a z drugiej - jako członkowie organu uprawnionego do kontrolowania tego gremium. Jak zauważył NSA, dopuszczenie do takiej sytuacji oznacza brak sensu nadzorowania prac komisji przez zarząd powiatu. Sąd zaznaczył, że dotyczy to również sytuacji, w której członkowie zarządu powiatu uczestniczący w pracach komisji stanowią mniejszość zarządu - możliwa jest bowiem sytuacja, w której z uwagi na nieobecność części pozostałych osób, właśnie reprezentanci organu mieliby decydujący głos w sprawie kontroli prac komisji. Właśnie uniknięcie takiej sytuacji jest celem ustawodawcy. W przeciwnym razie mielibyśmy do czynienia poniekąd z "sądzeniem we własnej sprawie".

Stanowisko NSA jest kolejnym głosem "przeciw" dopuszczalności obsadzania członkami zarządu powiatu komisji konkursowych wyłaniających dyrektorów szkół. Tym samym, mamy do czynienia z coraz bardziej rygorystycznym pojmowaniem granic kompetencji członków zarządu powiatu w procedurze konkursowej. Obecnie sądy (warto wspomnieć w tym kontekście również o prawomocnym wyroku WSA w Warszawie z 28 stycznia 2019 r. - sygn. II SA/Wa 1824/18) wyraźnie skłaniają się ku pogładowi, zgodnie z którym w komisji konkursowej nie ma miejsca dla członków zarządu powiatu, jeśli mogłoby to doprowadzić do przyznania im decydującego głosu w obradach zarządu zatwierdzających prace komisji. W przeciwnym razie nie istniałaby rozłączność między funkcją organu prowadzącego a funkcją członka komisji konkursowej. To zaś godziłoby w bezstronność całego postępowania.

W przeważającym orzecznictwie uznaje się jednak, że powołanie członków organu wykonawczego w małej liczbie jest dopuszczalne. Kluczowe pozostaje, by nie była to liczba mogąca być większością w jego obradach. Nie należy zatem twierdzić, że pojedynczy członek zarządu powiatu w ogóle nie może wejść w skład komisji.

Wyrok NSA z 9 kwietnia 2026 r. (sygn. III OSK 1538/23)

Źródło: [CBOSA](#)