



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce 2015-10-20

Znak: PNK. I. 4130.132.2015

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.)

stwierdza się nieważność

zarządzenia Nr 58 /2015 Wójta Gminy Radoszyce z dnia 4 września 2015 roku w sprawie czasowego powierzenia pełnienia obowiązków Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Radoszycach.

Uzasadnienie

W dniu 4 września 2015 roku zarządzeniem Nr 58/2015 Wójt Gminy Radoszyce powierzył Pani Elżbiecie Świecy zatrudnionej w SPZOZ w Radoszycach pełnienie obowiązków Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Radoszycach na okres od dnia 4 września 2015 roku do czasu przeprowadzenia naboru na stanowisko Dyrektora SPZOZ i nawiązania z nim zatrudnienia.

Przedmiotowe zarządzenie w ocenie organu nadzoru zostało podjęte bez podstawy prawnej, bowiem przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie przewidują możliwości powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora podmiotu leczniczego. W podstawie prawnej zarządzenia Wójt wskazał m.in. przepis art. 46 ust.3 ustawy o działalności leczniczej oraz §9 ust.4 Statutu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej z dnia 28 czerwca 2012 roku (Dz. Urz. Województwa Świętokrzyskiego z 2012 roku, poz. 2266).

Zgodnie z treścią art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej (Dz. U. z 2015 r., poz. 618, t.j. ze zm.) odpowiedzialność za zarządzanie podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą ponosi kierownik. W przypadku podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami podmiot tworzący nawiązuje z kierownikiem stosunek pracy na podstawie powołania lub umowy o pracę albo zawiera z nim umowę cywilnoprawną (art. 46 ust.3 ustawy). Przepisy przewidują zatem jedynie możliwość zatrudnienia kierownika podmiotu leczniczego nie będącego

przedsiębiorcą, nie przewidują natomiast zatrudnienia osób pełniących obowiązki kierownika. Oznacza to więc, iż powierzenie obowiązków należy traktować tak samo jak zatrudnienie na stanowisku kierownika. Istotą pracy na stanowisku kierownika jest bowiem właśnie pełnienie (wykonywanie) jego obowiązków. Nie można tworzyć stanowiska pełniącego obowiązki kierownika jako „protezy” dla stanowiska kierownika. Nie ma zatem prawnej możliwości zatrudnienia kogoś na stanowisku pełniącego obowiązki kierownika, powołania na stanowisko pełniącego obowiązki, czy ogłoszenia konkursu lub naboru na takie stanowisko. Stanowisko takie zajął m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 24 września 2009 r. sygn. akt. III SA/Lu 295/09. Zabiegi takie często są dokonywane w celu uniknięcia obowiązku spełnienia wymogów kwalifikacyjnych dla danego stanowiska kierowniczego. Należy tu podkreślić, iż zgodnie z treścią art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, kierownikiem podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą może być jedynie osoba, która spełnia następujące warunki:

- 1) posiada wykształcenie wyższe;
- 2) posiada wiedzę i doświadczenie dające rękojmię prawidłowego wykonywania obowiązków kierownika;
- 3) posiada co najmniej pięcioletni staż pracy na stanowisku kierowniczym albo ukończone studia podyplomowe na kierunku zarządzanie i co najmniej trzyletni staż pracy;
- 4) nie została prawomocnie skazana za przestępstwo popełnione umyślnie.

Celowe zatrudnienie pracownika na stanowisku pełniącego obowiązki kierownika jest równoznaczne z zatrudnieniem na stanowisku kierownika, ponieważ pomimo użycia nieprawidłowej nazwy, w rzeczywistości dochodzi do zatrudnienia na stanowisku kierownika. Pamiętać należy, iż zgodnie z treścią art. 65 § 2 kodeksu cywilnego, w interpretacji umowy należy przede wszystkim brać pod uwagę, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na jej dosłownym brzmieniu.

W obowiązujących przepisach prawa można co prawda wskazać sytuacje, w których ustawodawca zdecydował o możliwości powierzenia pełnienia obowiązków określonego organu administracji publicznej czy kierownika innej jednostki organizacyjnej wykonującej zadania publiczne. Jest to jednak wówczas wyraźnie wskazane w przepisach prawa. Z uwagi na brak przepisu przyznającego *expressis verbis* upoważnienie do powierzenia pełnienia obowiązków kierownika podmiotu leczniczego nie będącego przedsiębiorcą, niedopuszczalnym jest podjęcie przez Wójta takiego zarządzenia. Zarządzenie takie musiałoby się bowiem opierać na swoistej analogii, niedopuszczalnej w tym przypadku ze względu na fundamentalną dla prawa publicznego zasadę praworządności, która wymaga, aby każde działanie organu administracji publicznej miało wyraźną podstawę w obowiązujących przepisach prawa. Względ na tę zasadę sprzeciwia się przyjmowaniu domniemania istnienia

kompetencji, niewyrażonych wprost w przepisach. W tych okolicznościach stwierdzić należy, że Wójt Gminy Radoszyce wydał zarządzenie Nr 58/2015 z dnia 4 września 2015 roku bez podstawy normatywnej.

Ponadto, przepis art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej stanowi, iż w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą przeprowadza się konkurs na niektóre stanowiska kierownicze, w tym m.in. na stanowisko kierownika oraz na stanowisko zastępcy kierownika, w przypadku gdy kierownik nie jest lekarzem. Konkurs na stanowiska kierownika oraz zastępcy kierownika ogłasza podmiot tworzący, a na pozostałe stanowiska - kierownik. Sposób przeprowadzania konkursu, o którym mowa powyżej, skład oraz tryb i warunki powoływania i odwoływania komisji konkursowej, a także ramowy regulamin przeprowadzania takiego konkursu, zostały określone w akcie wykonawczym do ustawy o działalności leczniczej wydanym na podstawie art. 49 ust. 8 tejże ustawy, tj. w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 6 lutego 2012 r. w sprawie sposobu przeprowadzania konkursu na niektóre stanowiska kierownicze w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą (Dz. U. z dnia 17 lutego 2012 roku.). Zgodnie z treścią § 3 tego rozporządzenia konkurs na stanowiska wymienione w § 1 pkt 1 rozporządzenia, przeprowadza komisja konkursowa powołana przez właściwy podmiot w terminie 2 miesięcy od dnia zwolnienia stanowiska objętego konkursem. Powołanie komisji konkursowej wszczyna postępowanie konkursowe. Do dnia wydawania rozstrzygnięcia nadzorczego mimo zapewnień Wójta o przeprowadzeniu konkursu komisja konkursowa nie została powołana jak również konkurs nie został ogłoszony.

Wspomnieć należy, iż istnieje co prawda możliwość (wynikająca z treści art. 49 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej), iż podmiot tworzący nawiąże stosunek pracy albo zawrze umowę cywilnoprawną z osobą przez siebie wskazaną, jednakże jest to możliwe tylko i wyłącznie wówczas, gdy w wyniku postępowania w dwóch kolejnych konkursach kandydat nie został wybrany z przyczyn określonych w art. 49 ust. 3 tejże ustawy, tj. w sytuacji gdy, do konkursu nie zgłosiło się co najmniej dwóch kandydatów lub w wyniku konkursu nie wybrano kandydata albo z kandydatem wybranym w postępowaniu konkursowym nie nawiązano stosunku pracy albo nie zawarto umowy cywilnoprawnej. Ponadto, podkreślić należy, iż podmiot tworzący może nawiązać stosunek pracy albo zawrzeć umowę cywilnoprawną z osobą przez siebie wskazaną po zasięgnięciu opinii komisji konkursowej, która w tym przypadku jak wyżej wspomniano nie została powołana.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowe zarządzenie obarczone jest jeszcze inną wadą prawną. Kwalifikacje wymagane od kierownika podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą określone są przez przepisy rangi ustawowej.

Zgodnie z art. 46 ust.2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej (Dz.U.2015. poz.618 ze zm.) kierownikiem podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą może być osoba, która:

- 1) posiada wykształcenie wyższe;
 - 2) posiada wiedzę i doświadczenie dające rękojmię prawidłowego wykonywania obowiązków kierownika;
 - 3) posiada co najmniej pięcioletni staż pracy na stanowisku kierowniczym albo ukończone studia podyplomowe na kierunku zarządzanie i co najmniej trzyletni staż pracy;
 - 4) nie została prawomocnie skazana za przestępstwo popełnione umyślnie.
- Przesłanki te muszą być spełnione łącznie.

Z oświadczenia złożonego przez Wójta Gminy Radoszyce w piśmie z dnia 13 października 2015 roku wynika, że Pani Elżbieta Świeca, której powierzono pełnienie obowiązków Dyrektora SPZOZ w Radoszycach nie spełnia wszystkich wymogów określonych w art. 46 ust.2 pkt 1 ww. ustawy tj. nie posiada wyższego wykształcenia. Z pisma Wójta Gminy Radoszyce wynika, że powierzenie Pani Elżbiecie Świeca pełnienie obowiązków dyrektora spowodowane było koniecznością uruchomienia wymaganych czynności do wypłaty wynagrodzeń pracowniczych i realizacji płatności innych zobowiązań. Te okoliczności zdaniem organu nadzoru nie uzasadniają powierzenia obowiązków dyrektora osobie, która nie spełnia ustawowych wymogów. Dodatkowo podnieść należy, że w SPZOZ w Radoszycach jest zatrudniona osoba na stanowisku zastępcy dyrektora ds. medycznych, której zakres czynności, zgodnie z Statutem przewiduje zastępstwo dyrektora. Osoba ta spełnia również ustawowe wymogi do pełnienia tej funkcji.

Ponadto w ocenie organu nadzoru nie jest zasadne powoływanie się przez Wójta Gminy na przepisy art. 42 Kodeksu pracy, bowiem wskazane wyżej przepisy ustawy o działalności leczniczej stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów kodeksu pracy.

Mając powyższe na uwadze stwierdzenie nieważności zarządzenia jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

RADCA PRAWNY

Ewa Witkiewicz
KL-K-523

ZASTĘPCA DYREKTORA
Wydział Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Lech Hamera

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Bożentyna Holc-Koruba