



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 31-03-2023

Znak: PNK.I.4131.43.2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXXII/416/2023 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 3 marca 2023 roku *zatwierdzającej kandydata wyłonionego w konkursie na stanowisko Dyrektora Gminnego Ośrodka Zdrowia w Działoszycach w całości.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 marca 2023 roku Rada Miejska w Działoszycach podjęła uchwałę Nr LXXXII/416/2023 zatwierdzającą kandydata wyłonionego w konkursie na stanowisko Dyrektora Gminnego Ośrodka Zdrowia w Działoszycach. Uchwała została przekazana Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 14 marca 2023 roku.

W dniu 16 marca 2023 roku Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Rada złożyła wyjaśnienia w wyznaczonym terminie.

W toku postępowania nadzorczego organ uznał, że analizowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 18 ust. 2 pkt 2, art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm. – dalej jako u.s.g.) w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej jako Konstytucja RP).

Jako podstawę prawną uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. w zw. z § 1 ust. 6 pkt 4 Statutu Gminnego Ośrodka Zdrowia w Działoszycach zatwierdzonego uchwałą Nr XXIV/128/2012 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 28 czerwca 2012 roku w sprawie

nadania Statutu Gminnego Ośrodka Zdrowia w Działoszycach. W § 1 uchwały Rada Miejska w Działoszycach zatwierdziła kandydata wyłonionego w wyniku konkursu na stanowisko Dyrektora Gminnego Ośrodka Zdrowia w Działoszycach w dniu 20 lutego 2023 roku. Natomiast w § 2 uchwały wskazano, że warunki zatrudnienia oraz wynagrodzenia określi zarządzeniem Burmistrz Miasta i Gminy w Działoszycach w wyznaczonym przez Komisję konkursową terminie.

Stosownie do treści przepisu art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 20 lutego 2019 roku, sygn. akt: II SA/Ke 84/19, powyższy przepis nie stanowi samodzielnej podstawy do stanowienia przez radę gminy aktów prawa miejscowego ani też podejmowania uchwał, a jedynie zawiera odesłanie do innych ustaw regulujących kompetencje rady gminy. W treści analizowanej uchwały Rada Miejska odwołała się do § 1 ust. 6 pkt 4 Statutu Gminnego Ośrodka Zdrowia w Działoszycach pomimo, iż przedmiotowy Statut nie zawiera takiej jednostki redakcyjnej. W toku postępowania nadzorczego Rada wyjaśniła, że prawidłowa podstawa prawna to § 1 ust. 4 Statutu Gminnego Ośrodka Zdrowia w Działoszycach, zgodnie z którym nadzór nad zgodnością działań Zakładu z przepisami prawa, statutem i regulaminem organizacyjnym sprawuje Rada Miejska w Działoszycach. Wbrew twierdzeniom Rady z powyższego postanowienia również nie wynika kompetencja Rady Miejskiej do zatwierdzenia osoby wybranej przez komisję konkursową na stanowisko dyrektora Ośrodka.

Zgodnie z treścią przepisu art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej (t. jedn. Dz. U. 2022, poz. 633 ze zm.) w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą przeprowadza się konkurs na stanowisko kierownika. Sposób przeprowadzania konkursu, skład oraz tryb i warunki powoływania i odwoływania komisji konkursowej określone zostały w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 6 lutego 2012 roku w sprawie sposobu przeprowadzania konkursu na niektóre stanowiska kierownicze w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą (t. jedn. Dz. U. 2021, poz. 430 – dalej jako Rozporządzenie). Stosownie do regulacji § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 Rozporządzenia konkurs na stanowisko kierownika przeprowadza komisja konkursowa powołana przez właściwy podmiot. Postępowanie konkursowe obejmuje: opracowanie i przyjęcie przez komisję konkursową regulaminu konkursu; opracowanie i przyjęcie przez komisję konkursową projektu ogłoszenia o konkursie; ogłoszenie o konkursie, w terminie 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania konkursowego; rozpatrzenie zgłoszonych kandydatur oraz wybranie kandydata na stanowisko objęte konkursem.

Przepis § 10 pkt 1 Rozporządzenia stanowi natomiast, że, w przypadku gdy postępowanie konkursowe dotyczy stanowiska kierownika podmiotu leczniczego, w skład komisji konkursowej wchodzi: od trzech do sześciu przedstawicieli podmiotu tworzącego, przedstawiciel rady społecznej podmiotu leczniczego oraz przedstawiciel rektora państwowej uczelni medycznej albo państwowej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych, jeżeli podmiot leczniczy zawarł z nią umowę o udostępnienie go na potrzeby wykonywania zadań dydaktycznych i badawczych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia.

Z powyższego wynika, iż komisja konkursowa od chwili jej powołania aż do wyboru kandydata na stanowisko objęte konkursem działa samodzielnie, zaś uprawnienia podmiotu tworzącego, w tym przypadku Rady Miejskiej w Działoszycach, ograniczają się do powołania komisji oraz wyznaczenia do jej składu swoich przedstawicieli. Przepisy ustawy o działalności leczniczej ani przepisy Rozporządzenia nie przewidują natomiast dla podmiotu tworzącego uprawnienia w zakresie zatwierdzania wyłonionego w drodze konkursu kandydata na stanowisko kierownika podmiotu leczniczego. W rozpatrywanym przypadku uprawnienia takiego nie można również wywodzić z treści § 1 ust. 4 Statutu Gminnego Ośrodka Zdrowia w Działoszycach, gdyż działań komisji konkursowej nie można utożsamiać z działaniami Ośrodka Zdrowia. Tym samym działania komisji konkursowej nie podlegają nadzorowi Rady Miejskiej w Działoszycach w zakresie ich zgodności z przepisami prawa, statutem i regulaminem organizacyjnym Ośrodka.

W konsekwencji uznać należy, iż uchwała Rady Miejskiej w Działoszycach Nr LXXXII/416/2023, w części, w której Rada zatwierdziła kandydata wyłonionego w wyniku konkursu na stanowisko Dyrektora Gminnego Ośrodka Zdrowia w Działoszycach w dniu 20 lutego 2023 roku, została podjęta bez podstawy prawnej.

W § 2 uchwały wskazano, że warunki zatrudnienia oraz wynagrodzenia określi zarządzeniem Burmistrz Miasta i Gminy w Działoszycach w wyznaczonym przez Komisję konkursową terminie.

Jak stanowi przepis art. 49 ust. 6 ustawy o działalności leczniczej, z kandydatem na stanowisko określone w ust. 1, w tym na stanowisko kierownika, wybranym w drodze konkursu lub wskazanym w trybie ust. 4, nawiązuje się stosunek pracy albo zawiera umowę cywilnoprawną na 6 lat. Okres ten może być przedłużony do 8 lat, jeżeli do osiągnięcia wieku emerytalnego pracownikowi brakuje nie więcej niż 2 lata. Powyższy przepis nie wskazuje, w jakim terminie nawiązuje się stosunek pracy albo zawiera umowę cywilnoprawną z wybranym w drodze konkursu kandydatem. Również pozostałe przepisy ustawy działalności leczniczej czy Rozporządzenia nie zawierają takiej regulacji. Jednocześnie uprawnienia do wyznaczenia tego terminu nie

przyznano wprost ani komisji konkursowej ani podmiotowi tworzącemu. Mając jednak na uwadze, że zgodnie z treścią art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.g. zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych należy do zadań organu wykonawczego gminy, w ocenie organu nadzoru zasadne jest przyjęcie, że do organu wykonawczego należy zarówno nawiązanie stosunku pracy z kandydatem na kierownika podmiotu leczniczego, jak i ustalenie warunków tego zatrudnienia w zakresie nieuregulowanym w ustawie. W konsekwencji do organu wykonawczego należy również określenie terminu, w jakim stosunek ten zostanie nawiązany.

Kompetencji Rady Miejskiej w Działoszycach do nałożenia na Burmistrza Miasta i Gminy Działoszyce obowiązku określenia w wyznaczonym terminie warunków zatrudnienia oraz wynagrodzenia osoby wybranej na stanowisko Dyrektora Gminnego Ośrodka Zdrowia w Działoszycach nie można również wywodzić z treści art. 30 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Jak już wskazano, zatrudnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych należy do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaś organ wykonawczy nie jest upoważniony do ingerowania w sposób wykonywania tych zadań. Podobne stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 września 2021 roku, sygn. akt: III OSK 2519/21, wskazując iż to, że radzie gminy przysługuje domniemanie kompetencji (należą do niej wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej) nie oznacza, że może ona wkraczać w kompetencje wykonawcze przypisane art. 30 u.s.g. właśnie organowi wykonawczemu.

W przepisie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. przewidziano, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 września 2022 roku, sygn. akt: III OSK 2900/21, przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. w zakresie zwrotu „stanowienia o kierunkach działania” wójta należy interpretować w ten sposób, iż uprawnia on radę gminy do ustalania wójtowi celów jego działania pozostających w zakresie właściwości działania gminy i obu organów. Nie może on zaś być podstawą do nakładania na wójta obowiązku realizacji oznaczonego zadania rozumianego jako obowiązek wykonania jednostkowego, skonkretyzowanego, szczegółowego działania, połączonego np. ze sposobem czy terminem jego realizacji. Tym samym również przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. nie może stanowić podstawy do nałożenia na Burmistrza obowiązku, o którym mowa w § 2 analizowanej uchwały.

Stosownie do treści art. 2 i art. 7 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, zaś organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W wyroku z dnia 2 października 2018 roku, sygn. akt: II OSK 1804/18, Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził,

że jednym z rodzajów naruszenia przepisów prawa uzasadniającym stwierdzenie nieważności jest podjęcie przez radę uchwały bez podstawy prawnej. Działanie bez podstawy prawnej to działanie w sferze nieobjętej regulacją prawną, działanie zastrzeżone do właściwości innego organu władzy publicznej, do innej formy działania. Mając zatem na uwadze powyższe uznać należy, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w niniejszej sprawie i stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Działoszycach Nr LXXXII/416/2023 w całości, jako podjętej bez podstawy prawnej i jednocześnie naruszającej zakres kompetencji przyznanej Burmistrzowi Miasta i Gminy Działoszyce, jest uzasadnione.

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

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski