

ODPIS

Sygn. akt IV SA/Po 228/19



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 czerwca 2019 r.

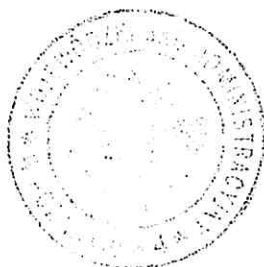
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann
 Sędzia WSA Izabela Bąk - Marciniak
Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz - Grochowska (spr.)

Protokolant st. sekr. sąd. Joanna Kujawa

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 czerwca 2019 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na zarządzenie Prezydenta Miasta Poznania
z dnia 30 lipca 2018 r. nr 548/2018/P
w przedmiocie zmiany zarządzenia w sprawie powołania Komisji konkursowej
ds. wyboru kandydata na stanowisko dyrektora Poznańskiego Ośrodka
Specjalistycznych Usług Medycznych

1. stwierdza nieważność zaskarżonego zarządzenia w całości;
2. zasądza od Prezydenta Miasta Poznania na rzecz Wojewody Wielkopolskiego
kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów
postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Monika Zaporowska
St. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Prezydent Miasta Poznania zarządzeniem Nr 548/2018 z 30 lipca 2018r. na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018r., poz. 994 ze zm.), art. 49 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z 15 kwietnia 2011r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2018r., poz. 160 ze zm.) oraz rozporządzenia 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 2012r., poz. 182) zmienił zarządzenie Nr 416/2018/P Prezydenta Miasta Poznania z 14 czerwca 2018r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej ds. wyboru kandydata na stanowisko dyrektora Poznańskiego Ośrodka Specjalistycznych Usług Medycznych.

Wojewoda Wielkopolski złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na zarządzenie Nr 548/2018 Prezydenta Miasta z 30 lipca 2018r. zmieniające zarządzenie Nr 416/2018/P z 14 czerwca 2018r. w sprawie powołania Komisji konkursowej ds. wyboru kandydata na stanowisko dyrektora Poznańskiego Ośrodka Specjalistycznych Usług Medycznych.

Wojewoda zaskarżył zarządzenie Nr 548/2018/P w całości i wniósł o stwierdzenie jego nieważności oraz o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił zaskarżonemu zarządzeniu istotne naruszenie art. art. 49 ust. 1 pkt 1, art. 49 ust. 2 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2190 i 2219; zwanej dalej "u.d.l.") oraz § 3 ust. 1 w zw. z § 2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 6 lutego 2012 r. Ministra Zdrowia w sprawie sposobu przeprowadzania konkursu na niektóre stanowiska kierownicze w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą (Dz. U. 2018r., poz. 393; zwanego dalej "rozporządzeniem") poprzez błędne przyjęcie, że organem właściwym do powołania Komisji konkursowej ds. wyboru kandydata im stanowisko dyrektora Poznańskiego Ośrodka Specjalistycznych Usług Medycznych jest Prezydent Miasta, podczas gdy kompetencję w tym zakresie posiada Rada Miasta Poznania.

Organ nadzoru podnosił, że to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest władny powołać komisję konkursową do przeprowadzenia konkursu na stanowisko kierownika w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą. Rada Miasta jest zatem organem właściwym do podjęcia uchwały w sprawie powołania komisji konkursowej ds. wyboru kandydata na stanowisko dyrektora Poznańskiego Ośrodka Specjalistycznych Usług Medycznych. Powyższe

rozważania odnieść należy także do zarządzenia w sprawie zmiany zarządzenia w sprawie powołania komisji konkursowej ds. wyboru kandydata na stanowisko dyrektora powyższego ośrodka usług medycznych. W tym stanie rzeczy, wydając zaskarżone zarządzenie nr 548/2018/P Prezydent Miasta działał bez podstawy prawnej, albowiem w sposób nieuprawniony wkroczył w kompetencję przyznaną Radzie Miasta. Powyższe stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością orzeczenia o niezgodności z prawem przedmiotowego zarządzenia.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta wniósł o jej oddalenie.

W ocenie Prezydenta Miasta skarga nie zasługuje na uwzględnienie. Poznański Ośrodek Specjalistycznych Usług Medycznych jako samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, stanowi gminną jednostkę organizacyjną w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, dalej "u.s.g."). Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 5 u.s.g. do zadań Prezydenta Miasta należy w szczególności zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Nadto zgodnie z art. 33 ust. 5 u.s.g. Prezydent Miasta, jako kierownik urzędu, wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Kompetencje przyznane Prezydentowi Miasta na podstawie ustawy nie mogą zostać przejęte i wykonywane przez inny organ danej jednostki samorządu terytorialnego. Prezydent Miasta Stwierdził, że art. 49 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 u.d.l. wskazuje na tryb wyłaniania kierownika samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej stanowiącego gminną jednostkę organizacyjną, który to tryb ma charakter konkursowy. Skoro ustawodawca przyznał Prezydentowi Miasta kompetencje w zakresie zatrudniania i zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, to organ ów posiada także kompetencje do przeprowadzenia przedmiotowego konkursu (w tym do powołania komisji konkursowej), albowiem w wyniku tych właśnie działań powinien zostać wyłoniony kierownik samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Powołanie komisji konkursowej przez Radę Gminy stanowiłoby natomiast niedozwoloną ingerencję tego organu w zakres i kompetencje Prezydenta Miasta wynikające z przepisów.

W piśmie procesowym uzupełniającym odpowiedź na skargę Prezydent Miasta dodatkowo wskazał na orzecznictwo sądów administracyjnych (WSA w Warszawie), z którego wynika, że organem właściwym do przeprowadzenia postępowania konkursowego na stanowisko kierownika samodzielnego publicznego

zakładu leczniczego oraz jego zastępy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), a nie rada gminy (miasta). Podkreślał, że możliwość tworzenia samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej przypisana została wprost jednostce samorządu terytorialnego, a nie jej poszczególnym organom. Dlatego podmiotem tworzącym nie może być rada gminy (miasta), gdyż organ stanowiąco-kontrolny nie realizuje własnych zadań publicznych i nie prowadzi samodzielnej działalności, w tym również w zakresie świadczenia usług leczniczych. Zasadnym stanowiskiem jest zatem to, że organem właściwym do ogłaszania konkursu będzie ten organ, który posiada kompetencję do nawiązywania stosunku pracy lub który zawiera umowę cywilnoprawną, co wynika z art. 33 ust. 5 u.s.g. Nadto, podkreślono, że rada gminy nie posiada żadnych kompetencji z zakresu zwierzchnictwa służbowego wobec pracowników urzędu gminy i gminnych jednostek organizacyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2018r., poz. 2107), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018r., poz. 1302 ze zm., dalej „p.p.s.a”) zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., 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 (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 94 ust. 4 u.s.g. zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem jest nieważne chyba, że naruszenie ma charakter nieistotny.

Przez sprzeczność taką należy przy tym rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, Dz.U. z 2003 r. Nr 218 poz. 2151).

Ustawodawca wskazał w ten sposób, że podstawą stwierdzenia nieważności zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powołana regulacja nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 u.s.g., sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tą kategorią wadliwości wymienionych aktów organu gminy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2008r. sygn. akt II OSK 1151/08; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Niemniej jednak w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa, to takiego rodzaju naruszenia prawa, jak wydanie zarządzenia przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia zarządzenia określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą wydania zarządzenia, czy też naruszenie procedury jego wydania (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 117/11 oraz z dnia 26 maja 2011 r. sygn. akt 412/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wskazać należy, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Oznacza to, że zakres upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być dowolnie rozszerzany w drodze innych wykładni przepisów prawa. (wyrok TK z dnia 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05, opubl. OTK 118/10/A/2005).

Zaskarżone zarządzenie dotyczy zmiany zarządzenia w sprawie powołania komisji konkursowej ds. wyboru kandydata na stanowisko dyrektora Poznańskiego Ośrodka Specjalistycznych Usług Medycznych. W rozpoznawanej sprawie spór sprowadza się do ustalenia podmiotu, któremu przysługuje kompetencja do wydania zarządzenia o powołaniu komisji konkursowej. Jako podstawę prawną zarządzenia wskazano art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.g. oraz art. 49 ust. 1 pkt 1 i 2 u.d.l. Pierwszy ze wskazanych przepisów stanowi, że do zadań wójta należy w szczególności zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Z kolei art. 49 ust. 1 pkt 1 u.d.l. stanowi, że w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą przeprowadza się konkurs na stanowisko kierownika. Natomiast zgodnie art. 49 ust. 2 u.d.l. konkurs na stanowisko kierownika ogłasza podmiot tworzący, a na pozostałe stanowiska - kierownik.

Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 56/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) zaistniały w niniejszej sprawie

problem prawny wymaga w swej istocie rozważenia kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących przeprowadzania konkursu na stanowisko kierownika oraz zastępcy kierownika podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, który to obowiązek wynika z art. 49 ust. 1 u.d.l. Podkreślić należy, że powołana ustawa posługując się terminem "podmiot tworzący" dla wykonania szeregu czynności, na jakich opiera się wyłonienie kandydatów na stanowiska kierownicze w podmiocie leczniczym, nie rozróżnia organów jednostki samorządu terytorialnego, jaka utworzyła daną jednostkę leczniczą. Również przepisy rozporządzenia 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 2012 r., poz. 182) nie odpowiadają na wynikające w tym zakresie wątpliwości, posługując się terminem "właściwy podmiot", który w definicji zawartej w § 2 pkt 2, jest rozumiany jako podmiot tworzący albo kierownik podmiotu leczniczego, o którym mowa w art. 49 ust. 2 ustawy. Brak jednoznaczności w tym względzie czyni zatem koniecznym odwołanie się do reguł wykładni systemowej i funkcjonalnej. Podejście systemowe nakazuje więc przy dokonywaniu wykładni art. 49 u.d.l. uwzględnić regulacje zawarte w powołanym rozporządzeniu Ministra Zdrowia, zważając na samorządowe reguły ustrojowe.

Wobec powyższego w ramach postępowania zmierzającego do obsadzenia stanowiska kierownika i zastępcy kierownika, w przypadku gdy kierownik nie jest lekarzem, wyróżnić należy dwa zasadnicze etapy:

- pierwszy – postępowanie konkursowe prowadzone przez powołaną uprzednio komisję konkursową, kończące się wybraniem kandydata za obsadzane stanowisko;
- drugi – powołanie tak wyłonionego kandydata na wolne stanowisko.

W świetle § 3 ust. 3 rozporządzenia z dnia 6 lutego 2012 r. postępowanie konkursowe wszczyna powołanie komisji konkursowej, które stanowi etap wstępny w procesie zmierzającym do powierzenia stanowiska kierowniczego podmiotu leczniczego. Czynność ta zasadniczo różni się od pozostałych elementów ściśle określonej procedury. Nie są to bowiem działania wykonawcze, ile stanowiące o ukonstytuowaniu się komisji w określonym składzie, która następnie w toku prowadzonych działań wyłoni kandydata na dane stanowisko. Akt ten stwarza zatem podstawy do prowadzenia postępowania, którego celem jest zatrudnienie kierownika oraz zastępcy kierownika podmiotu leczniczego. W zakresie przeprowadzania konkursu na stanowisko kierownika w podmiocie leczniczym niebędącym

przedsiębiorca przyjęto zatem dualizm kompetencyjny organów samorządu gminnego. Z jednej strony wyodrębniono kompetencję do tworzenia podmiotu leczniczego, z drugiej zaś wyodrębniono kompetencję w zakresie czynności wykonawczych związanych z zatrudnieniem, wyłonionego w drodze konkursu, kandydata.

Powyższe prowadzi do stwierdzenia, że powołanie komisji konkursowej do przeprowadzenia konkursu na stanowisko kierownika (zastępcy kierownika, w przypadku gdy kierownik nie jest lekarzem) w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą, należy do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Tak podjęta uchwała o powołaniu komisji konkursowej podlegać będzie następnie wykonaniu, które – tak jak w przypadku innych uchwał – należeć będzie do właściwości organu wykonawczego (por. również wyroku NSA z dnia 28 listopada 2019 r. sygn. akt II OSK 2927/16, z dnia 21 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 484/16 oraz z dnia 13 września 2016 r. sygn. akt II OSK 1673/16; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Nadto, Sąd rozpoznający niniejszą sprawę zauważa, że w świetle § 3 ust. 3 rozporządzenia postępowanie konkursowe wszczyna powołanie komisji konkursowej, które stanowi etap wstępny w procesie zmierzającym do powierzenia stanowiska kierowniczego podmiotu leczniczego. Czynność ta zasadniczo różni się od pozostałych elementów ściśle określonej procedury (np. ogłoszenia o konkursie). Nie są to bowiem działania wykonawcze, ile stanowiące o ukonstytuowaniu się komisji w określonym składzie, która następnie w toku prowadzonych działań wyłoni kandydata na dane stanowisko. Akt ten stwarza, zatem podstawy do prowadzenia postępowania, którego celem jest zatrudnienie kierownika oraz zastępcy kierownika podmiotu leczniczego. Powyższe prowadzi do stwierdzenia, że powołanie komisji konkursowej do przeprowadzenia konkursu na stanowisko kierownika (zastępcy kierownika, w przypadku gdy kierownik nie jest lekarzem) w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą, należy do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Tak podjęta uchwała o powołaniu komisji konkursowej podlegać będzie następnie wykonaniu, które – tak jak w przypadku innych uchwał – należeć będzie do właściwości organu wykonawczego. Prawdliwość powyższego stanowiska potwierdza choćby przepis § 10 rozporządzenia, w którym mowa jest o składzie komisji konkursowej. Nie sposób sobie bowiem wyobrazić, by radnych będących przedstawicielami podmiotu tworzącego, mógł wyznaczać organ

wykonawczy. Wychodząc z powyższego założenia, przyjąć należy, że właściwym do wskazania przewodniczącego komisji konkursowej będzie również organ stanowiący.

Sąd rozpoznający niniejszą sprawę stoi zatem na stanowisku, że powołanie komisji konkursowej do przeprowadzenia konkursu na stanowisko kierownika (zastępcy kierownika, w przypadku gdy kierownik nie jest lekarzem) w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą, należy do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (teza 1 wyr. NSA z 24 czerwca 2014r., sygn. akt II OSK 56/14, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Konsekwentnie stwierdzić należy, że powyżej wskazane rozważania odnoszą się także do zarządzenia zmieniającego zarządzenie w sprawie powołania komisji konkursowej ds. wyboru kandydata na stanowisko dyrektora Poznańskiego Ośrodka Specjalistycznych Usług Medycznych.

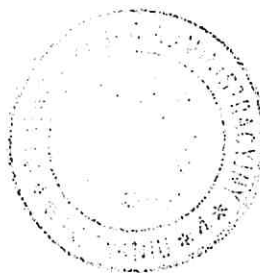
Odnosząc się natomiast do podnoszonych przez organ w uzupełnieniu odpowiedzi na skargę orzeczeń sądów administracyjnych, w szczególności WSA w Warszawie z 5 września 2013r., sygn. akt VII SA/Wa 835/13 i VII SA/Wa 836/13, to stwierdzić należy, że w powołanym już wyroku NSA z 24 czerwca 2014r., sygn. akt II OSK 56/14, wydanym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej właśnie od powyższych wyroków sądów I instancji, Sąd odwoławczy wyraził podgląd zaprezentowany w niniejszej sprawie, a odnoszący się do stwierdzenia, że powołanie komisji konkursowej do przeprowadzenia konkursu na stanowisko kierownika (zastępcy kierownika, w przypadku gdy kierownik nie jest lekarzem) w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą, należy do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny podzielił pogląd Sądu I instancji, że ogłoszenie konkursu na stanowisko kierownicze w podmiocie leczniczym należy do właściwości organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że zaskarżone zarządzenie Prezydenta Miasta Nr 548/2018/P z 30 lipca 2018r. zostało wydane z istotnym naruszeniem prawa. Sąd stwierdził, zatem nieważność zaskarżonego zarządzenia w całości na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., jak Sąd orzekł w punkcie 1 wyroku.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a. i art. 205 § 2 p.p.s.a. zasądzając na rzecz Wojewody od organu zwrot kosztów postępowania w kwocie stanowiącej równowartość wynagrodzenia reprezentującego skarżącego pełnomocnika (480 zł) ustalonego na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c.

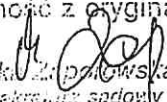
Sygn. akt IV SA/Po 228/19

rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265), jak Sąd orzekł w punkcie 2 wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem


Monika Ziobrowska
St. sekretarz sądowy

MZ