

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.278.2012.AHor
z dnia 21 sierpnia 2012 r.

Zarząd Powiatu Zielonogórskiego

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwał Zarządu Powiatu Zielonogórskiego z dnia 1 lutego 2012 r. :

- Nr 167/2012 w sprawie powołania na stanowisko p.o. dyrektora Domu Pomocy Społecznej w Bełczu;
- Nr 168/2012 w sprawie udzielenia pełnomocnictwa Pani Agnieszce Szelağ - p.o. dyrektora Domu Pomocy Społecznej w Bełczu.

Uzasadnienie

W dniu 1 lutego 2012 r. Zarząd Powiatu Zielonogórskiego podjął Uchwały Nr 167/2012 w sprawie powołania na stanowisko p.o. dyrektora Domu Pomocy Społecznej w Bełczu oraz Nr 168/2012 w sprawie udzielenia pełnomocnictwa Pani Agnieszce Szelağ - p.o. dyrektora Domu Pomocy Społecznej w Bełczu. Uchwały te zostały doręczona organowi nadzoru w dniu 3 sierpnia 2012 r. na skutek wezwania organu nadzoru do ich przedłożenia z dnia 24 lipca 2012 r. Zarząd Powiatu wraz z uchwałami przesłał również wyjaśnienia i dokumentację dotyczącą Domu Pomocy Społecznej w Bełczu, w tym m.in. protokoły z sesji Rady i posiedzenia Zarządu Powiatu.

Po dokonaniu analizy prawnej Uchwały Nr 167/2012 organ nadzoru stwierdził, iż narusza ona istotnie prawo, tj. art. 32 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), art. 112 ust. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 Nr 223, poz. 1458 ze zm.).

W przesłanych do organu nadzoru wyjaśnieniach Zarząd Powiatu Zielonogórskiego szczegółowo opisał stan faktyczny sprawy oraz powody dla których zdecydował się na powierzenie obowiązków dyrektora Domu Pomocy Społecznej w Bełczu Pani Agnieszce Szelağ, która równocześnie jest dyrektorem Domu Pomocy Społecznej w Trzebiechowie. Planowane połączenie tych dwóch domów pomocy społecznej oraz ich problemy finansowe nie mogą jednak uzasadniać powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora jednostki organizacyjnej powiatu.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym do zadań zarządu powiatu należy w szczególności zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. Natomiast stosownie do art. 112 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej „Zarząd powiatu zatrudnia kierowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, o których mowa w ust. 8, zgodnie z wymogami określonymi w art. 122 ust. 1, po zasięgnięciu opinii kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie lub kierownika ośrodka pomocy społecznej w mieście na prawach powiatu”. Uprawnienie zarządu powiatu do zatrudniania kierowników jednostek organizacyjnych powiatu nie oznacza, że może ono odbywać się wbrew ustawowym warunkom dokonania tych czynności, w szczególności w zakresie trybu ich zatrudniania. Dyrektor domu pomocy społecznej jest pracownikiem samorządowym, a status prawny pracowników samorządowych określony został w ustawie o pracownikach samorządowych. W art. 4 przywołanej ustawy wskazane zostały w sposób enumeratywny formy prawne na podstawie których może zostać nawiązany stosunek pracy z pracownikami samorządowymi. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o pracownikach samorządowych na podstawie stosunku z wyboru zatrudniani są starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu - jeżeli statut powiatu tak stanowi, na podstawie powołania zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych zatrudniany jest skarbnik powiatu, a pozostali pracownicy samorządowi w myśl art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy zatrudniani są na podstawie umowy o pracę. Z art. 7 pkt 3 w/w ustawy wynika, iż czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których stanowi art. 2 ustawy wobec kierowników samorządowej jednostki organizacyjnej wykonuje starosta. Organ nadzoru podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 29 maja 2009 r., w sprawie

o sygn. akt I OSK 127/09, zgodnie z którym powierzenie pełnienia obowiązków kierownika jednostki organizacyjnej musi wynikać wprost z przepisów powszechnie obowiązujących. Jak słusznie zauważył NSA w uzasadnieniu do w/w wyroku pomimo występującej praktyki w administracji publicznej „powierzania pełnienia obowiązków”, instytucja ta nie znajduje oparcia w prawie. Pogląd ten został powszechnie zaakceptowany i znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie innych sądów administracyjnych – m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia z 26 kwietnia 2012 r. w sprawie o sygn. IV SA/Po 1248/11.

W związku z powyższym należy uznać, że Zarząd Powiatu Zielonogórskiego powierzając Pani Agnieszce Szelağ pełnienie obowiązków Dyrektora Domu Pomocy Społecznej w Belczu, będącego jednostką organizacyjną pomocy społecznej w rozumieniu art. 112 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, wykroczył ponad przyznaną w art. 32 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym oraz dekodowaną z przywołanych powyżej przepisów ustawy o pracownikach samorządowych, kompetencję nawiązywania stosunku pracy z kierownikiem jednostki organizacyjnej. Jak podkreślił w przywołanym wyżej wyroku WSA w Poznaniu kompetencja do dokonania określonej czynności prawnej w prawie publicznym nie może być jedynie domniemywana, tylko winna znajdować swe wyraźne umocowanie w przepisach ustrojowych. Jak wskazuje się w doktrynie stosunek pracy kierowników jednostek organizacyjnych powiatu powstaje i podlega rozwiązaniu na podstawie uchwały zarządu, który musi przy tym uwzględnić przepisy odrębnych ustaw określających warunki, jakim kierownicy tych jednostek winni odpowiadać oraz szczególny tryb postępowania w tych sprawach (A. Agopszowicz, w: Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz, C.H. BECK 1997 r., s. 204 nb 1; wyrok WSA we Wrocławiu z 06.02.2008 r., III SA/Wr 542/07, Lex nr 341105). Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny. W dalszych przepisach przywołanej ustawy określony został tryb przeprowadzania konkursu. W orzecznictwie sądowym ugruntowany jest pogląd, że obowiązek przeprowadzenia naboru na stanowisko kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej ma charakter bezwzględny i ustawa w tym zakresie nie przewiduje żadnych wyjątków, które uzasadniałyby odstępstwo od tej zasady. Wymóg przeprowadzenia naboru będzie więc miał zastosowanie zarówno dla nowo zatrudnianych kandydatów spoza powiatowej jednostki organizacyjnej, jak i dla kandydatów już w takiej jednostce zatrudnionych (wyrok NSA z 19.6.2008 r., II OSK 467/08, Lex nr 400307, wyrok WSA w Łodzi z 27.3.2008 r., III SA/Łd 48/08; wyrok WSA w Szczecinie z 27.11.2008 r., II SA/Sz 664/08, baza orzeczeń NSA). W ocenie organu nadzoru powołanie Pani Agnieszki Szelağ na stanowisko pełniącego obowiązki dyrektora Domu Pomocy Społecznej w Belczu stanowiło obejście przepisów dotyczących obowiązku przeprowadzenia konkursu na stanowisko kierownicze w jednostce samorządu terytorialnego.

Ponadto należy zauważyć, że poprzez podjęcie uchwały o powołaniu Pani Agnieszki Szelağ -będącej dyrektorem Domu Pomocy Społecznej w Trzebiechowie na stanowisko pełniącego obowiązki dyrektora Domu Pomocy Społecznej w Belczu, udzielenie pełnomocnictwa w zakresie określonym zakwestionowaną uchwałą, doszło faktycznie do nawiązania z A.Szelağ drugiego stosunku pracy. Zarząd Powiatu powierzył jednej osobie pełnienie dwóch odrębnych pełnoetatowych kierowniczych stanowisk urzędniczych w dwóch odrębnych jednostkach organizacyjnych powiatu. W ocenie organu nadzoru ani przepisy ustawy o pracownikach samorządowych ani kodeksu pracy nie dopuszczają takiej możliwości. Możliwe jest jedynie przeniesienie pracownika samorządowego do pracy w innej jednostce.taką sytuację przewiduje art. 22 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych "pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, można na jego wniosek lub za jego zgodą przenieść do pracy w innej jednostce, o której mowa w art. 2, w tej samej lub innej miejscowości, w każdym czasie, jeżeli nie narusza to ważnego interesu jednostki, która dotychczas zatrudniała pracownika samorządowego, oraz przemawiają za tym ważne potrzeby po stronie jednostki przejmującej".

Stwierdzenie nieważności Uchwały Nr 168/2012 w sprawie udzielenia pełnomocnictwa Pani Agnieszce Szelağ - p.o. dyrektora Domu Pomocy Społecznej w Belczu stanowi konsekwencję stwierdzenia nieważności Uchwały Nr 167/2012 – skoro powołanie Pani Agnieszki Szelağ na stanowisko p.o. dyrektora Domu Pomocy Społecznej w Belczu było niezgodne z prawem to automatycznie odpadła podstawa do udzielenia jej pełnomocnictwa.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego. Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności

uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kacmarek