



WOJEWODA MAZOWIECKI
WNP-P.4131.4.2020.PC

Warszawa, 22 czerwca 2020 r.

Zarząd Powiatu w Płońsku
ul. Płocka 39,
09-100 Płońsk

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z . 2020 r. poz. 920.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 416/2020 Zarządu Powiatu Płońskiego z dnia 23 marca 2020 r. w sprawie odwołania Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Płońsku.

Uzasadnienie faktyczne

W dniu 23 marca 2020 r. Zarząd Powiatu Płońskiego podjął Uchwałę Nr 416/2020 w sprawie odwołania Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Płońsku.

Pismem z dnia 6 kwietnia 2020 r., znak: WNP-P.40.21.2020.PC organ nadzoru zwrócił się do Starosty Płońskiego o doręczenie dokumentów, w tym oryginału ww. uchwały Zarządu Powiatu w sprawie powołania Dyrektora SPZZOZ w Płońsku oraz wyjaśnień dotyczących odwołania Dyrektora ze stanowiska, w tym w szczególności o informację, czy Zarząd Powiatu, przed podjęciem uchwały w sprawie odwołania Dyrektora, zwrócił się do Sejmiku Województwa Mazowieckiego, którego odwołany Dyrektor jest radnym, o zgodę na rozwiązanie stosunku pracy.

Pismem z dnia 30 kwietnia 2020 r. znak: OP.0026.1.2020 (data wpływu: 4 maja 2020 r.) zostały doręczone żądane dokumenty i wyjaśnienia, po których analizie organ nadzoru stwierdził, że uchwała Zarządu Powiatu odwołująca Dyrektora SPZZOZ została podjęta z naruszeniem art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2019 r. poz. 512,

z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.w.”, zgodnie z którym „Rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody sejmiku województwa, którego radny jest członkiem”.

Organ nadzoru nie zgodził się ze stanowiskiem Starosty, zaprezentowanym w piśmie z dnia 30 kwietnia 2020 r., że „odwołanie Pana (...) ze stanowiska dyrektora SPZZOZ (...) nie stanowiło rozwiązania stosunku pracy, gdyż w chwili powołania (...) na to stanowisko w dniu 16 listopada 2016 r. był on pracownikiem SPZZOZ, a w ślad za powołaniem na stanowisko dyrektora nie potwierdzono odmiennych warunków pracy i płacy, tak więc stosunek pracy pozostał ten sam, a powołanie uchwałą Zarządu Powiatu na stanowisko dyrektora było jedynie aktem inwestytury. Po odwołaniu dyr. (...) z zajmowanego stanowiska w dniu 23 marca 2020 r. pozostał on pracownikiem SPZZOZ w Płońsku, a stosunek pracy rozwiązał swoim oświadczeniem z dnia (...) w trybie przepisów kodeksu pracy. (...) Uchwała Nr 416/2020 Zarządu Powiatu Płońskiego (...) nie była rozwiązaniem stosunku pracy, a zatem nie wymagała zgody Sejmiku Województwa Mazowieckiego (...) gdyż uzyskanie takiej zgody jest konieczne do rozwiązania stosunku pracy”.

„Zgodnie z art. 68 § 1 K.p. na podstawie powołania zatrudnia się pracowników w przypadkach określonych w odrębnych przepisach. Stosunki pracy zatem mogą być nawiązane na podstawie powołania tylko wówczas, gdy przepis odrębny zawiera regulację uprawniającą do zastosowania takiej podstawy. Oprócz powołania - jako określenia podstawy nawiązania stosunku pracy - często występuje powołanie tylko jako określenie powierzenia pewnej funkcji, zwłaszcza powiązanej ze szczególnymi kompetencjami (...). Takie znaczenie pojęcia „powołanie” (...), bywa nazywane inwestyturą (...).

W świetle utrwalanego poglądu doktryny i judykatury można zatem przyjąć, że powołanie stanowi źródło nawiązania stosunku pracy, gdy wynika to z przepisów pozakodeksowych rangi ustawy, a przepisy te wyraźnie lub pośrednio (...) przewidują tego rodzaju skutek aktu powołania. Zwraca się przy tym uwagę na występowanie zjawiska powołania pozornego, gdy termin „powołanie” używany jest w oderwaniu od fazy nawiązania stosunku pracy w odniesieniu do pracowników już zatrudnionych u danego pracodawcy na innej podstawie niż powołanie. Powołanie oznacza wówczas jedynie powierzenie pracownikowi określonej funkcji, najczęściej kierowniczej. Dochodzi wtedy do modyfikacji treści stosunku pracy w zakresie obowiązków (i ewentualnie uprawnień płacowych), która nie powoduje przekształcenia się stosunku pracy nawiązanego na podstawie umowy o pracę lub mianowania w stosunek pracy z powołania. Jeżeli pracownik zostanie odwołany z funkcji, nadal będzie pozostawał zatrudniony w ramach dotychczasowego stosunku pracy, który pod względem treści odzyska kształt sprzed powierzenia mu tej funkcji (...). Należy zatem stwierdzić, że przy powołaniu właściwym ewentualna umowa

o pracę w takiej sytuacji przekształci się w stosunek pracy z powołania, a odwołanie oznaczać będzie zakończenie stosunku zatrudnienia, a nie jego kolejną modyfikację” (Małgorzata Gersdorf, Michał Raczkowski, Krzysztof Rączka, Kodeks pracy. Komentarz, wyd. III, LexisNexis 2014).

„Powołanie pracownika zatrudnionego w charakterze lekarza - asystenta w szpitalu wojewódzkim na stanowisku dyrektora tego szpitala, które nastąpiło za zgodą pracownika powoduje zmianę dotychczasowego umownego stosunku pracy na stosunek pracy oparty na powołaniu, bez potrzeby rozwiązywania umowy.” (uchwała SN z dnia 15 maja 1992 r., I PZP 29/92).

W niniejszej sprawie – zgodnie z treścią art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. 2020 r., poz. 295), 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. Przepis ten, w powiązaniu 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”), w czytelny sposób określa, że zarząd powiatu jest organem kompetentnym do zatrudnienia dyrektora SPZZOZ oraz do wyboru rodzaju tego zatrudnienia, którym może być powołanie.

Analiza treści uchwały Nr 472/2016 Zarządu Powiatu Płońskiego z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie powołania Dyrektora SPZZOZ im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Płońsku wskazuje, że dyrektor, po przeprowadzeniu konkursu, został powołany na swoje stanowisko, a jego stosunek pracy ukształtowany w ramach podstawy prawnej określonej w art. 68 § 1 Kodeksu pracy, zgodnie bowiem z § 2 tej Uchwały „Powołanie, o którym mowa w § 1 stanowi nawiązanie stosunku pracy w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy”, natomiast w § 3 uchwały określono wysokość wynagrodzenia dyrektora. Tym samym wykreowany został nowy stosunek pracy – z powołania; jednocześnie, uchwała Zarządu potwierdzała odmienne, niż dotychczasowe warunki pracy (stanowisko dyrektora) oraz płacy (inna wysokość wynagrodzenia).

Poddając ocenie prawnej uchwałę Zarządu Powiatu Płońskiego o odwołaniu dyrektora, koniecznym jest powołanie art. 70 § 1 Kodeksu Pracy, w myśl którego pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał. Zacytowany przepis w § 2 i 3 stanowi, że odwołanie jest równoznaczne z wypowiedzeniem lub natychmiastowym rozwiązaniem umowy o pracę.

Mając powyższe na uwadze, należało uznać, że stosunek pracy Dyrektora SPZZOZ w Płońsku został rozwiązany w wyniku podjętej przez Zarząd Powiatu Płońskiego uchwały w sprawie jego odwołania. Obligatoryjne było zatem uzyskanie zgody Sejmiku Województwa

Mazowieckiego na rozwiązanie tego stosunku pracy, skoro odwołany Dyrektor pozostawał radnym tego Sejmiku.

Wymóg uzyskania uprzedniej zgody ma charakter bezwzględny. Jego celem jest ochrona trwałości stosunku pracy radnego. Ochrona obejmuje wszystkie formy nawiązania stosunku pracy, także powołanie.

Bezspornym jest, że przed podjęciem przedmiotowej uchwały Zarząd Powiatu Płońskiego o taką zgodę nie wystąpił w ogóle, co wynika z wyjaśnień Starosty.

Z uwagi na niedopełnienie przez Zarząd Powiatu Płońskiego obowiązku wynikającego z art. 27 ust. 2 u.s.w. stwierdzenie nieważności uchwały Nr 416/2020 Zarządu Powiatu Płońskiego z dnia 23 marca 2020 r. w sprawie odwołania Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Płońsku - jest zasadne.

Podkreślenia wymaga, że wydane przez Wojewodę rozstrzygnięcie nadzorcze nie jest decyzją administracyjną, a przedmiotem postępowania nadzorczego nie był werdykt w indywidualnej sprawie, lecz orzeczenie o legalności Uchwały Zarządu Powiatu pod względem jego zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi. W postępowaniu tym nie było rozpatrywane roszczenie odwołanego dyrektora o orzeczenie bezskuteczności dokonanego odwołania ze stanowiska, samo zaś rozstrzygnięcie nadzorcze nie zasądza żadnego świadczenia ani też nie kształtuje nowego stosunku materialnoprawnego. Rozstrzygnięcie organu nadzoru wywołuje bowiem skutki jedynie w sferze administracji publicznej (stanowiąc o nieważności aktu prawnego organu samorządu), które nie przenoszą się na pracowniczy stosunek zatrudnienia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Konstanty Radziwiłł