



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 12 października 2015 r.

Poz. 3095



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.413.2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 7 października 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr X/142/2015 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 7 września 2015 r. w sprawie nadania statutu Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Lublinie, w części obejmującej § 3 ust. 1 w brzmieniu: „powoływany i odwoływany przez Zarząd Województwa Lubelskiego” oraz § 3 ust. 4 statutu, stanowiącego załącznik do uchwały

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1392)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/142/2015 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 7 września 2015 r. w sprawie nadania statutu Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Lublinie, w części obejmującej § 3 ust. 1 w brzmieniu: „powoływany i odwoływany przez Zarząd Województwa Lubelskiego” oraz § 3 ust. 4 statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr X/142/2015 została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 września 2015 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m. in. art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015r. poz. 460, ze zm.). W myśl tego przepisu, zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2-4 i ust. 5, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy.

Zgodnie z § 1 ust. 1 statutu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie zwany dalej „ZDW” jest jednostką budżetową, finansowaną przez Samorząd Województwa Lubelskiego, jako samorządowa jednostka organizacyjna Województwa Lubelskiego.

W § 3 ust. 1 statutu postanowiono, iż ZDW kieruje jednoosobowo i reprezentuje na zewnątrz Dyrektor ZDW, *powoływany i odwoływany przez Zarząd Województwa Lubelskiego*.

Dyrektor ZDW organizuje działalność ZDW i realizuje jego zadania przy pomocy dwóch Zastępców Dyrektora, Głównego Księgowego, Naczelników Wydziałów oraz Kierowników jednostek terenowych, którzy są wobec niego odpowiedzialni za całość spraw objętych ich zakresem działania (§ 3 ust. 2 statutu).

Stosunek pracy na podstawie umowy o pracę z Zastępcami Dyrektora, Głównym Księgowym, Naczelnikami Wydziałów oraz Kierownikami jednostek terenowych oraz pozostałymi pracownikami ZDW nawiązuje, rozwiązuje i zmienia Dyrektor ZDW, z zastrzeżeniem ust. 4 (§ 3 ust. 3 statutu).

W § 3 ust. 4 statut stanowi zaś, iż nawiązanie, rozwiązanie i zmiana stosunku pracy na podstawie umowy o pracę z:

- 1) Zastępcami Dyrektora oraz Głównym Księgowym wymaga uzgodnienia z Zarządem Województwa Lubelskiego,
- 2) Kierownikami jednostek terenowych wymaga uzgodnienia z właściwym merytorycznie Członkiem Zarządu Województwa Lubelskiego.

W ocenie organu nadzoru przytoczone wyżej postanowienia § 3 ust. 1 w zakresie słów: „powoływany i odwoływany przez Zarząd Województwa Lubelskiego” oraz § 3 ust. 4 statutu zostały podjęte z istotnym naruszeniem przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014r. poz. 1202).

Ustawa o pracownikach samorządowych określa status prawny pracowników zatrudnionych w wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych (art. 2 pkt 1 ustawy). Powołana ustawa w art. 4 ust. 1 wskazuje dopuszczalne sposoby nawiązania stosunku pracy oraz zawiera zamknięty katalog stanowisk, na których nawiązanie stosunku pracy następuje na podstawie powołania. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, powołanie jest ograniczone jedynie do zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnika gminy, skarbnika powiatu i skarbnika województwa.

Zatem należy stwierdzić, że ten sposób nawiązania stosunku pracy nie jest możliwy przy zatrudnianiu kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Tym samym postanowienia § 3 ust. 1 przedmiotowego statutu w wyżej wskazanym zakresie zostały podjęte bez umocowania ustawowego, z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych.

Z kolei wprowadzony w § 3 ust. 4 obowiązek dokonywania uzgodnień przez Dyrektora ZDW w zakresie nawiązywania, rozwiązywania i zmiany stosunku pracy pracowników ZDW z Zarządem Województwa (w przypadku zastępców dyrektora i głównego księgowego) oraz z właściwym merytorycznie Członkiem Zarządu Województwa (w przypadku kierowników jednostek terenowych ZDW) nie znajduje podstaw prawnych i narusza art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych.

Stosownie do treści art. 7 ww. ustawy czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3, wykonują:

- 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta) - wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych;
- 2) przewodniczący zgromadzenia związku jednostek samorządu terytorialnego - wobec członków zarządu tego związku;
- 3) wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego - wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2;
- 4) kierownik jednostki organizacyjnej - za inne niż wymienione w pkt 1-3 jednostki.

Zdaniem organu nadzoru wynikające z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych oraz art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych kompetencje Sejmiku Województwa do utworzenia i nadania statutu jednostce organizacyjnej będącej zarządem drogi nie obejmują uprawnienia do władczej ingerencji postanowieniami statutowymi w zakresie nawiązywania, rozwiązywania i zmiany stosunków pracy pracowników takiej jednostki.

Przedmiotowa regulacja narusza również art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa. W myśl tego przepisu, do zadań Zarządu Województwa należy kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym zatrudnianie i zwalnianie kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Przepis ten nie upoważnia natomiast Zarządu Województwa do wyrażania zgody na zatrudnienie,

zmianę albo rozwiązanie stosunku pracy zastępcy kierownika, głównego księgowego lub innych pracowników jednostki organizacyjnej.

Wyłączne kompetencje w tym zakresie, stosownie do treści art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych, przysługują kierownikowi jednostki organizacyjnej.

Pismem z dnia 2 października 2015r., znak: DT-IV.8014.3.2015.SKL, wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie złożył Marszałek Województwa Lubelskiego.

W wyjaśnieniach tych podniesiono, iż sformułowanie użyte w § 3 ust. 1 statutu ZDW, stanowiącym o „*powoływaniu i odwoływaniu*” dyrektora ZDW przez Zarząd Województwa Lubelskiego oznacza powołanie pozorne, w pełni zgodne z kompetencją zarządu województwa ustanowioną w art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa. Powołanie pozorne ma w tym przypadku kontekst historyczny (zapis o powoływaniu kierowników jednostek organizacyjnych obowiązywał z mocy art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa do końca 2008 roku).

Znana w doktrynie i orzecznictwie koncepcja tzw. „powołania pozornego” zakłada, że użycie przez ustawodawcę słowa „powołuje” nie przesądza o tym, że mamy do czynienia ze stosunkiem pracy z powołania. Kierunek wykładni przepisów Kodeksu pracy dotyczących nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania, po nowelizacji tegoż kodeksu w 1996 r. wskazuje, że w przypadkach wątpliwych należy raczej uznawać, iż brak jest podstaw do zatrudniania na takiej podstawie. Dlatego koncepcja ta przyjmuje, że również inne przepisy ustawowe nie poszerzają katalogu stanowisk, na których można zatrudniać osoby w ten sposób. W wyroku z dnia 19 stycznia 2000 r., sygn. akt I PKN 480/99 Sąd Najwyższy wprost stwierdził, że *niestety ustawodawca często nie zachowuje właściwej dbałości o używanie odpowiednich sformułowań i używa ich w różnych znaczeniach. Zdarza się to często przy użyciu słowa „powołuje” do oznaczenia bądź nawiązania stosunku pracy bądź do powierzenia stanowiska (funkcji).*

Powyższy kierunek wykładni przepisów ustawowych nie może jednak przesądzać o zgodności z prawem kwestionowanych postanowień § 3 ust. 1 Statutu Zarządu Dróg Wojewódzkich nadanego uchwałą Sejmiku Województwa. Bezsposornie kierownicy zarządów dróg wojewódzkich nie są zatrudniani na podstawie powołania. Zdaniem organu nadzoru brak zatem podstaw prawnych do wprowadzenia w uchwale „powołania pozornego” jako niezależnego od trybu nawiązania stosunku pracy sposobu powierzenia stanowiska Dyrektora ZDW, gdyż żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie przewiduje takiej możliwości.

Treść uchwały winna być dostosowana do obowiązujących przepisów prawa. Jak trafnie podkreślono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 29949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza tego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego.

Nie można także pominąć, że przywoływany art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2009r., gdy wprost traktował o „powoływaniu i odwoływaniu kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych”, został zmieniony mocą art. 49 pkt 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych. Z uzasadnienia projektu tej ustawy wynika, że zakłada ona tworzenie spójnego – w zakresie podstawowych instytucji – systemu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej, w tym dookreślenie i ujednoczenie podstaw zatrudnienia w administracji samorządowej.

Wobec powyższego nie można podzielić stanowiska, iż w obecnie obowiązującym stanie prawnym zapisy uchwały przewidujące „powoływanie i odwoływanie” kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej pozostają prawidłowym rozwiązaniem legislacyjnym.

W przedłożonych wyjaśnieniach podniesiono również, że postanowienia § 3 ust. 4 statutu ZDW, gwarantujące Zarządowi Województwa zachowanie możliwości wpływu na dobór pracowników ZDW stanowiących kadre zarządzającą tej jednostki, uzasadnione są wyjątkowym statusem ustrojowym zarządu dróg wojewódzkich, „strategicznym charakterem” zadań realizowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie, priorytetowymi zadaniami realizowanymi przez tą jednostkę i bardzo dużym budżetem.

Zdaniem organu nadzoru obowiązujące przepisy prawa, w tym w szczególności ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o pracownikach samorządowych, nie dają podstaw prawnych do różnicowania statusu prawnego pracowników wojewódzkich jednostek organizacyjnych ze względu na rodzaj albo doniosłość zadań realizowanych przez daną jednostkę, czy też wielkość środków finansowych, którymi dysponuje jednostka.

Należy podkreślić, że ustawa o pracownikach samorządowych wprowadza zasadę, że wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska urzędnicze, obsadzone są w trybie otwartego i konkurencyjnego naboru (art. 11). W doktrynie słusznie przyjmuje się, że otwarty i konkurencyjny nabór kandydatów na wolne stanowiska ma spełniać kolejno dwie funkcje: gwarancyjną oraz selekcyjną. Konkurencyjność naboru umożliwia osiągnięcie celu procesu naboru, jakim jest bezsprzecznie wybór najlepszego kandydata na wolne stanowisko w oparciu o kwalifikacje przystępujących do procesu kandydatów (por. Prawo urzędnicze. Komentarz, red. B. M. Cwiertniak, Lex 2014). Ustawa nie przewiduje natomiast możliwości wprowadzania dodatkowych gwarancji prawidłowego wykonywania powierzonych zadań przez pracowników wojewódzkiej jednostki organizacyjnej w postaci uzyskiwania zgody na zatrudnienie, rozwiązanie i zmianę stosunku pracy udzielanej przez Zarząd Województwa, ewentualnie Członka Zarządu Województwa.

Zdaniem organu nadzoru przepis art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych jest normą kompetencyjną, którą należy interpretować ściśle. W tym stanie rzeczy tylko kierownik jednostki jest uprawniony do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec zatrudnionych w jednostce pracowników. Jakichkolwiek kompetencji w tym zakresie, także w formie wprowadzenia uprawnienia do wyrażania zgody na czynności kierownika, nie można domniemywać. Takiej podstawy nie mogą stworzyć postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Przyjęcie poglądu przeciwnego prowadziłoby do kreacji normy kompetencyjnej upoważniającej do dokonania czynności nieznajdującej podstawy prawnej, ze skutkami dla adresatów tych norm.

W wyjaśnieniach stwierdzono ponadto, że wprowadzenie obowiązku uzgadniania czynności kadrowych określonej kategorii pracowników ZDW stanowi jeden ze środków kontroli i nadzoru sprawowanego przez Zarząd na podstawie obowiązujących przepisów, w szczególności art. 41 ust. 2 pkt 6, art. 56, art. 70 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa oraz art. 247 ust. 2 i art. 260 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Trzeba podkreślić, że w sferze prawno-publicznej, a zatem i w działalności organów jednostek samorządu terytorialnego nie ma zastosowania zasada "co nie jest zakazane, jest dozwolone", lecz zasada "dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje". Żaden natomiast z przywołanych przepisów prawa nie przewiduje kompetencji Zarządu Województwa w kwestionowanym zakresie.

Przedłożone wyjaśnienia nie mogą zatem zostać uwzględnione z przyczyn szczegółowo przedstawionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/142/2015 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Wojciech Wilk

Otrzymują:

- 1) Marszałek Województwa Lubelskiego
- 2) Sejmik Województwa Lubelskiego