



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 13 października 2026 r.

WP-R.4131.28.2026

Burmistrz Warki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr AP.0050.208.2025 Burmistrza Warki z dnia 31 grudnia 2025 r. *w sprawie zmiany w składzie komisji konkursowej powołanej do przeprowadzenia postępowania konkursowego na stanowisko Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Warce* **w całości.**

Uzasadnienie

Burmistrz Warki wydał 31 grudnia 2025 r. zarządzenie *w sprawie zmiany w składzie komisji konkursowej powołanej do przeprowadzenia postępowania konkursowego na stanowisko Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Warce.*

Powyższe zarządzenie zostało doręczone Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 17 września 2026 r.

Pismem z dnia 13 października 2026 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Burmistrza Warki o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia Nr AP.0050.208.2025. W ocenie organu nadzoru, zarządzenie istotnie narusza prawo, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Przedmiotowym zarządzeniem Burmistrz Warki dokonał zmiany składu osobowego komisji konkursowej powołanej zarządzeniem Nr AP.0050.197.2025 z dnia 8 grudnia 2025 r., odwołując ze składu komisji dotychczasowego członka, będącego przedstawicielem Rady

Spółecznej SPZOZ w Warce i powołując w jego miejsce inną osobę. W § 2 zarządzenia określono skład komisji konkursowej, uwzględniający dokonaną zmianę.

Jako podstawę prawną zarządzenia wskazano art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy *o samorządzie gminnym*, art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. *o działalności leczniczej* (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 450 z późn. zm.) oraz § 3 ust. 1 i § 10 pkt 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 lutego 2012 r. *w sprawie sposobu przeprowadzania konkursu na niektóre stanowiska kierownicze w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą* (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 430).

W toku badania legalności zarządzenia stwierdzono, że zostało ono wydane z istotnym naruszeniem prawa, polegającym na podjęciu przez Burmistrza Warki czynności nienależącej do jego kompetencji tj. wprowadzenia zmian w składzie komisji konkursowej powołanej do przeprowadzenia postępowania konkursowego na stanowisko Dyrektora SPZOZ, podczas gdy czynność ta należy do kompetencji organu stanowiącego – Rady Miejskiej w Warce.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy *o działalności leczniczej* w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą przeprowadza się konkurs na stanowisko kierownika, stosownie zaś do art. 49 ust. 2 konkurs na stanowisko kierownika ogłasza podmiot tworzący, a na pozostałe stanowiska - kierownik.

Szczegółowy sposób przeprowadzenia konkursu określa wskazane rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 lutego 2012 r. *w sprawie sposobu przeprowadzania konkursu na niektóre stanowiska kierownicze w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą*. Zgodnie z § 3 ust. 1 i 3 wskazanego rozporządzenia konkurs przeprowadza komisja konkursowa powołana przez właściwy podmiot, a powołanie komisji konkursowej wszczyna postępowanie konkursowe.

Ustawa o działalności leczniczej oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie posługując się pojęciami „podmiotu tworzącego” oraz „właściwego podmiotu” nie rozstrzygają wprost, który z organów jednostki samorządu terytorialnego jest właściwy do dokonania poszczególnych czynności w ramach postępowania konkursowego. Ustalenie właściwego organu wymaga zatem uwzględnienia charakteru danej czynności oraz wynikającego z ustawy *o samorządzie gminnym* ustrojowego podziału kompetencji pomiędzy organ stanowiący a organ wykonawczy gminy.

Zgodnie z dominującym stanowiskiem, reprezentowanym przez sądy administracyjne, kompetencja do powołania komisji konkursowej na stanowisko dyrektora SPZOZ należy do rady gminy, a nie do burmistrza.

W wyroku z dnia 24.06.2014 r., sygn. akt II OSK 56/14, Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, 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. 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.

Naczelny Sąd Administracyjny zatem jednoznacznie przyjął, że powołanie komisji konkursowej należy do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie odróżnił powołanie komisji od dalszych czynności wykonawczych, wskazując, że ogłoszenie konkursu należy do kompetencji organu wykonawczego.

Powyższe stanowisko zostało następnie potwierdzone w dalszym orzecznictwie sądów administracyjnych.

W wyroku z dnia 14.09.2022 r., sygn. akt II OSK 3315/19, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał: *W oparciu o przyjęte w ustawie o samorządzie gminnym rozwiązania należy wyodrębnić kompetencje do tworzenia podmiotu leczniczego oraz kompetencje w zakresie czynności wykonawczych związanych z zatrudnieniem, wyłonionego w drodze konkursu, kandydata. W ramach tego podziału kompetencji powołanie komisji konkursowej należy do rady gminy, a nie organu wykonawczego. Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.s.g., wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Należy podkreślić, że katalog zadań wójta określony w art. 30 ust. 2 u.s.g. ma jedynie charakter przykładowy. Użyty w tym przepisie zwrot "w szczególności" należy rozumieć w ten sposób, że organ*

wykonawczy może wykonywać również inne zadania niż określone w tym przepisie, jednakże tylko wtedy, gdy taką kompetencję przewidują przepisy szczególne. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.g., do zadań wójta należy w szczególności zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Nie jest dopuszczalna rozszerzająca wykładnia tego przepisu, jako obejmującego wszelkie czynności prowadzące do nawiązania stosunku pracy (bądź zawarcia umowy cywilnoprawnej). Ani ustawa o działalności leczniczej, ani rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 lutego 2012 r., nie wskazują expressis verbis, że właściwym organem do powołania komisji konkursowej i ogłoszenia konkursu jest organ wykonawczy, posługują się jedynie określeniem "podmiotu tworzącego". Zgodnie z art. 49 ust. 4 i 6 ustawy o działalności leczniczej, z kierownikiem nawiązuje się stosunek pracy lub zawiera umowę cywilnoprawną. Wykładając ściśle tę normę należy stwierdzić, że w ramach tej kompetencji nie mieszczą się czynności związane z wyłonieniem kandydata na stanowisko kierownika, w tym czynności inicjujące postępowanie konkursowe. Powołanie komisji konkursowej stanowi etap wstępny w całym procesie zmierzającym do wyboru kandydata na stanowisko kierownika podmiotu leczniczego, zasadniczo różniący się charakterem od końcowego aktu zawarcia umowy. Nie są to zatem działania wykonawcze, ale stanowiące, gdyż powołanie komisji konkursowej, inicjujące całe postępowanie konkursowe, należy uznać za rozstrzygnięcie o stworzeniu podstaw normatywnych do obsadzenia stanowiska kierownika poprzez nawiązanie z nim stosunku pracy albo zawarcie umowy cywilnoprawnej. Innymi słowy, samo nawiązanie stosunku pracy jest rezultatem przeprowadzenia konkursu i stanowi wykonanie rozstrzygnięć o powołaniu komisji konkursowej (zob. wyrok NSA z dnia 28 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2927/16, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego konsekwentnie potwierdza stanowisko przypisujące organowi stanowiącemu gminy kompetencję do powołania komisji konkursowej do przeprowadzenia postępowania konkursowego na dyrektora SPZOZ. Świadczą o tym m. in. wyroki: z dnia 28.11.2018 r., sygn. akt II OSK 2927/16; z dnia 27.10.2020 r., sygn. akt II OSK 1753/18; z dnia 15.06.2023 r., sygn. akt II OSK 2121/20; z dnia 9.11.2022 r., sygn. akt II OSK 3544/19; z dnia 13.09.2016 r. sygn. akt II OSK 1673/16.

Powyższe prowadzi do wniosku, że kompetencja organu stanowiącego gminy do ukształtowania składu osobowego komisji konkursowej obejmuje również kompetencję do dokonywania zmian w jej składzie. Nie sposób bowiem przyjąć, żeby organ wykonawczy, który nie jest właściwy do ukonstytuowania komisji w określonym składzie, był następnie

uprawniony do samodzielnego odwoływania jej członków i powoływania w ich miejsce innych osób.

W przedmiotowej sprawie Burmistrz Warki w § 1 zarządzenia Nr AP.0050.208.2025 samodzielnie rozstrzygnął o zmianie składu osobowego komisji konkursowej poprzez odwołanie jednego z jej członków i powołanie w jego miejsce innej osoby. W § 2 ponownie określił zaś pełny skład komisji po dokonanej zmianie.

Podstawy prawnej do dokonania tej czynności nie stanowi art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy *o samorządzie gminnym*. Zgodnie ze wskazaną regulacją, do zadań wójta (burmistrza) należy w szczególności zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, jednak kompetencji tej nie można utożsamiać z uprawnieniem do powołania komisji konkursowej ani do kształtowania jej składu osobowego. Są to odrębne czynności podejmowane na różnych etapach procedury zmierzającej do obsadzenia stanowiska kierownika SPZOZ.

Organ nadzoru wskazuje jednocześnie, że przedmiotem niniejszego postępowania jest wyłącznie ocena zgodności z prawem zarządzenia Burmistrza Warki *w sprawie zmiany w składzie komisji konkursowej powołanej do przeprowadzenia postępowania konkursowego na stanowisko Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Warce*. Stwierdzenie nieważności tego zarządzenia nie stanowi rozstrzygnięcia o skutkach, jakie jego wyeliminowanie z obrotu prawnego może wywoływać w sferze stosunku prawnego łączącego SPZOZ z osobą, która w następstwie przeprowadzonego postępowania konkursowego objęła stanowisko dyrektora. Ocena skutków prawnych związanych z nawiązaniem tego stosunku pozostaje odrębną kwestią, wykraczającą poza zakres kontroli legalności zarządzenia, będącego przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. W konsekwencji, niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdza wyłącznie o istotnym naruszeniu prawa na gruncie prawa administracyjnego, które w związku z naruszeniem przepisów o charakterze publicznoprawnym (administracyjnych) wymusza eliminację aktu z obrotu prawnego.

W orzecznictwie wskazuje się bowiem na odrębność publicznoprawnej kontroli legalności aktów dotyczących obsady stanowisk kierowniczych od oceny skutków tych aktów w sferze stosunków pracy. Okoliczność, że akt wywołuje skutki w sferze prawa pracy, nie wyłącza jego kontroli publicznoprawnej, jednak podstawy i kryteria kontroli w obu tych płaszczyznach pozostają odmienne (por. wyrok NSA z 3.09.2013 r., I OSK 1084/13, LEX nr 1391543).

Naruszenie norm określających właściwość organu ma charakter istotnego naruszenia prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.* Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz orzecznictwa: Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 1358/22).

Z powyższych względów rozstrzygnięcie nadzorcze jest konieczne i uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie zarządzenia z mocy prawa, w całości, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/