

II SA/Ke 1160/15 - Wyrok WSA w Kielcach

Data orzeczenia	2016-02-11	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2015-12-23	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach	
Sędziowie	Dorota Chobian Jacek Kuza /przewodniczący/ Sylwester Miziołek /sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6202 Zakłady opieki zdrowotnej 6412 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące powiatu; skargi organów powiatu na czynności nadzorcze	
Hasła tematyczne	Samorząd terytorialny	
Sygn. powiązane	II OSK 1272/16 - Wyrok NSA z 2016-06-23	
Skarżony organ	Wojewoda	
Treść wyniku	Oddalono skargę	
Powołane przepisy	Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270 art. 151 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.</i> Dz.U. 2015 poz 618 art. 49, art. 46 ust. 3 <i>Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej -tj.</i> Dz.U. 2013 poz 594 art. 30 ust. 2 pkt 5, art. 33 ust. 5 <i>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity.</i> Dz.U. 2014 poz 1502 art. 42 par. 4 <i>Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy - tekst jednolity</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Jacek Kuza, Sędziowie Sędzia WSA Dorota Chobian, Sędzia WSA Sylwester Miziołek (spr.), Protokolant Starszy sekretarz sądowy Urszula Opara, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 lutego 2016r. sprawy ze skargi Gminy [...] na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody z dnia [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności zarządzenia w sprawie czasowego powierzenia pełnienia obowiązków Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej oddała skargę.

UZASADNIENIE

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia [...] Wojewoda, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013r. poz. 594 ze zm.), stwierdził nieważność zarządzenia Wójta Gminy [...] z dnia [...] w sprawie czasowego powierzenia pełnienia obowiązków Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w [...]. Zarządzeniem tym powierzono E. S., zatrudnionej w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej (zwanym dalej SPZOZ) w [...], pełnienie obowiązków Dyrektora SPZOZ w [...] na okres od dnia [...] do czasu przeprowadzenia naboru na stanowisko Dyrektora SPZOZ i nawiązania z nim zatrudnienia.

Uzasadniając powyższe rozstrzygnięcie organ nadzoru wskazał, że zakwestionowane zarządzenie – wydane z powołaniem się na art. 30 ust. 2 pkt 5, art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2015r. poz. 618 ze zm.), zwanej dalej ustawą, oraz § 9 ust. 4 statutu SPZOZ w [...] z dnia 28 czerwca 2012r. (Dz. Urz. Województwa z 2012r. poz. 2266) – zostało w istocie podjęte bez podstawy prawnej. Przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie przewidują bowiem możliwości powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora podmiotu leczniczego. W tym zakresie powołano się na art. 46 ust. 1 i 3 ustawy, podkreślając że przepisy przewidują jedynie możliwość zatrudnienia kierownika podmiotu leczniczego nie będącego przedsiębiorcą, nie przewidują natomiast zatrudnienia osób pełniących obowiązki kierownika. Tym samym powierzenie obowiązków należy traktować tak samo jak zatrudnienie na stanowisku kierownika. Istotą pracy na stanowisku kierownika jest bowiem właśnie pełnienie (wykonywanie) jego obowiązków. Nie można tworzyć stanowiska pełniącego obowiązki kierownika jako "pretezy" dla stanowiska kierownika. Nie ma zatem prawnej możliwości zatrudnienia kogoś na stanowisku pełniącego obowiązki kierownika, powołania na stanowisko pełniącego obowiązki, czy ogłoszenia konkursu lub naboru na takie stanowisko (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w z dnia 24 września 2009r. sygn. akt. III SA/Lu 295/09). Zabiegi takie często są dokonywane w celu uniknięcia obowiązku spełnienia wymogów kwalifikacyjnych dla danego stanowiska kierowniczego. Natomiast celowe zatrudnienie pracownika na stanowisku pełniącego obowiązki kierownika jest równoznaczne z zatrudnieniem na stanowisku kierownika, ponieważ pomimo użycia nieprawidłowej nazwy, w rzeczywistości dochodzi do zatrudnienia na stanowisku kierownika. Wojewoda podkreślił przy tym, że z uwagi na brak przepisu przyznającego *expressis verbis* upoważnienie do powierzenia pełnienia obowiązków kierownika podmiotu leczniczego nie będącego przedsiębiorcą, niedopuszczalnym jest podjęcie przez Wójta takiego zarządzenia.

Ponadto, organ nadzoru, powołując się na 46 ust. 2 ustawy, w którym wskazano wymogi, jakie ma spełniać kierownik podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, stwierdził – powołując się na pismo Wójta Gminy [...] z dnia 13 października 2015r. – że E. S., której powierzono pełnienie obowiązków Dyrektora SPZOZ w [...], nie spełnia wymogu posiadania wyższego wykształcenia. Co się zaś tyczy motywów, jakie legły u podstaw powołania tej osoby na stanowisko dyrektora (konieczność uruchomienia wymaganych czynności do wypłaty wynagrodzeń pracowniczych i realizacji płatności innych zobowiązań), to okoliczności te nie uzasadniały powierzenia obowiązków dyrektora osobie, która nie spełnia ustawowych wymogów. Wskazano przy tym, że w SPZOZ w [...] jest zatrudniona osoba na stanowisku zastępcy dyrektora ds. medycznych, której zakres czynności – zgodnie z ze statutem – przewiduje zastępstwo dyrektora, spełniając zarazem ustawowe wymogi do pełnienia tej funkcji. Odnosząc się do powoływanych przez Wójta Gminy art. 42 Kodeksu pracy, organ nadzoru wskazał, że przepisy ustawy o działalności leczniczej stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów Kodeksu pracy.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru, przytaczając art. 49 ust. 1 ustawy (statuujący wymóg przeprowadzenia konkursu na stanowisko kierownika), podkreślił że do dnia wydawania rozstrzygnięcia nadzorczego mimo zapewnień Wójta o przeprowadzeniu konkursu nie została powołana komisja konkursowa, a sam konkurs nie został ogłoszony.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach na ww. rozstrzygnięcie nadzorcze wniósł Wójt Gminy [...], zarzucając Wojewodzie :

- przyjęcie, że zakwestionowane zarządzenie spowodowało zatrudnienie osoby wskazanej w jego treści celowo i na stałe - podczas gdy wniosku takiego nie można w żadnym razie wyprowadzić z samej treści zarządzenia oraz ze złożonych w piśmie z dnia 13 października 2015r. wyjaśnień;
- przyjęcie – mimo złożonych przez Wójta Gminy [...] wyjaśnień – sprzecznie ze stanem faktycznym, że w wyniku wydanego zarządzenia doszło do zatrudnienia osoby, której Wójt Gminy [...], pełnienie obowiązków, zupełnie pomijając okoliczność, że osoba ta pozostawała i nadal pozostaje w zatrudnieniu w SPZOZ w [...] – a zatem nie było i nie ma potrzeby jej zatrudniania poprzez nawiązywanie umowy o pracę;
- brak uwzględnienia zapewnienia Wójta Gminy [...], że w październiku 2015r., a więc w terminie 2 miesięcy od zwolnienia stanowiska przez poprzedniego dyrektora ogłosi konkurs na stanowisko dyrektora SPZOZ – co faktycznie Wójt Gminy [...] uczynił, dokonując tego ogłoszenia w dniu 28 października 2015r. w Gazecie Wyborczej;
- brak uwzględnienia faktu, że doszło do rażącego naruszenia prawa § 37 ust. 3 lit. a regulaminu pracy SPZOZ w [...], co naruszyło art. 94 pkt 5 Kodeksu pracy oraz skutkowało i skutkuje także odpowiedzialnością w postaci kary grzywny stosownie do art. 282 § 1 pkt 3 Kodeksu pracy – poprzez niezapewnienie wypłaty wynagrodzenia pracownikom SPZOZ za sierpień 2015r. w dniu 26 sierpnia 2015r. i ostateczne zrealizowanie tej wypłaty z 8-dniową zwłoką – po rozwiązaniu umowy z poprzednią dyrektorem i zaistnieniem przesłanek do czasowego powierzenia czynności dla wskazanej osoby, której działaniem i staraniem wypłatę zrealizowano;
- brak wskazania sposobu rozwiązania zaistniałej sytuacji – wobec stawianego zarzutu co do nieważności zastosowanego czasowego rozwiązania przez Wójta sposobu w zakresie narządzenia SPZOZ – poza możliwym znanym Wójtowi sposobem rozwiązania problemu zgodnie prawem, o którym mowa w art. 34 ustawy, polegającym na złożeniu do Wojewody wniosku o zawieszenie działalności SPZOZ na okres do zatrudnienia kierownika SPZOZ nie dłużej jak 6 miesięcy – do czego Wójt nie mógł dopuścić, wybierając mniejsze zło i zapewniając obsługę zdrowotną dla pacjentów z terenu Gminy [...].

Mając na uwadze powyższe skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru.

W odpowiedzi na skargę organ nadzoru wniósł o jej oddalenie podtrzymując argumentację przedstawioną w zaskarżonym akcie.

W piśmie z dnia 26 stycznia 2016r. Wójt Gminy [...] rozwinął zarzuty przedstawione w skardze oraz powołał się m. in. na § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 lipca 2011r. w sprawie kwalifikacji wymaganych od pracowników na poszczególnych rodzajach stanowisk pracy w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami (Dz. U. z

2011r. nr 151, poz. 196 ze zm.). Strona skarżąca zwróciła także uwagę na wybiórcze posiłkowanie się przez organ orzecznictwem sądowym – co doprowadziło do zakwestionowania możliwości stosowania art. 42 § 4 K.p.a. Jeśli chodzi zaś o § 9 ust. 6 statutu, to podkreślono że pomimo tej regulacji była dyrektor nie wystawiła stosownych upoważnień dla swojego zastępcy lub innego pracownika.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do postanowień art. 1 § 2 ustawy z 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014r., poz. 1647) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W myśl art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) sąd administracyjny uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru uchyla ten akt. W rozpatrywanej sprawie Sąd nie dopatrzył się takich uchybień w kwestionowanym rozstrzygnięciu, które uzasadniałyby uwzględnienie wniesionej skargi.

Kontroli sądowej poddane zostało w niniejszej sprawie rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody z dnia [...], stwierdzające nieważność zarządzenia Wójta Gminy [...] z dnia [...] w sprawie czasowego powierzenia obowiązków Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w [...].

Stosownie do art. 49 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2015r., poz. 618 ze zm.), zwanej dalej ustawą, w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą przeprowadza się konkurs m. in. na stanowisko kierownika, który w przypadku stanowiska kierownika oraz jego zastępcy ogłasza podmiot tworzący. Wyjątek od tej zasady zawarty jest w art. 49 ust. 4 ustawy, który stanowi, że jeżeli w wyniku postępowania w dwóch kolejnych konkursach kandydat nie został wybrany z przyczyn określonych w ust. 3, odpowiednio podmiot tworzący albo kierownik nawiązuje stosunek pracy albo zawiera umowę cywilnoprawną z osobą przez siebie wskazaną po zasięgnięciu opinii komisji konkursowej. Z kandydatem na stanowisko m.in. kierownika, wybranym w drodze konkursu lub wskazanym w trybie ust. 4, nawiązuje się stosunek pracy albo zawiera umowę cywilnoprawną na 6 lat (art. 49 ust. 6 ustawy). 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 (art. 46 ust. 3 ustawy).

Analizując treść ustawy o działalności leczniczej – na podstawie której wydano zakwestionowane zarządzenie – należy podzielić stanowisko Wojewody, że jej przepisy nie przewidują możliwości powierzenia pełnienia obowiązków kierownika podmiotu leczniczego – zamiast powołania tego kierownika w trybie art. 49 tej ustawy, po przeprowadzeniu stosownego konkursu, bądź niepowodzenia dwóch kolejnych konkursach (co w niniejszej sprawie nie miało miejsca). Brak jest bowiem przepisu przyznającego *expressis verbis* upoważnienie do powierzenia pełnienia obowiązków kierownika podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą – w tym przypadku Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w [...]. W konsekwencji zarządzenie Wójta, podjęte w takim przedmiocie, jest niedopuszczalne. Akt taki musiałby się bowiem opierać na swoistej analogii, niedopuszczalnej w tym przypadku ze względu na fundamentalną dla prawa publicznego zasadę praworządności, która wymaga, aby każde działanie organu administracji publicznej miało niebudzącą wątpliwości podstawę prawną w przepisach obowiązującego prawa (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 grudnia 2015r. o sygn. akt 974/15, dostępny w internetowej bazie orzecznictwa NSA). Względem na tę zasadę sprzeciwia się przyjmowaniu domniemania istnienia kompetencji niewyrażonych wprost w przepisach. Jednocześnie nie sposób stwierdzić luki prawnej w powyższej kwestii – z uwagi na istnienie rozwiązań, wskazujących że tam gdzie ustawodawca miał zamiar wprowadzić możliwość powierzenia pełnienia obowiązków kierownika organu administracji publicznej czy kierownika innej jednostki organizacyjnej wykonującej zadania publiczne, to zagadnienie to uregulował. Tak jest np. w ustawie z 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004r. nr 256, poz. 2572, ze zm.) – w której w art. 36a ust. 4a przewidziano możliwość powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora szkoły (por. także wyroki: WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 października 2015r. o sygn. akt II SA/Go 466/15, WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012r. o sygn. akt IV SA/Po 1248/11, w Gliwicach z dnia 26 maja 2015r. o sygn. akt IV SA/GL 637/14, w Lublinie z dnia 29 maja 2014r. o sygn. akt III SA/Lu 106/14, dostępne j.w.).

Ze względu na powyższe nie można również podzielić stanowiska strony skarżącej, że podstawą prawną zakwestionowanego zarządzenia stanowił art. 42 § 4 Kodeksu pracy, z którego wynika możliwość powierzenia pracownikowi innej pracy, na okres nie przekraczający 3 miesięcy w roku kalendarzowym. Jak słusznie bowiem zauważył Wojewoda, przepisy ustawy o działalności leczniczej stanowią *lex specialis* w stosunku do regulacji Kodeksu pracy.

Podobnie, powołane w zakwestionowanym zarządzeniu art. 30 ust. 2 pkt 5 oraz art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013r. poz. 594 ze zm.) nie dawały Wójtowi Gminy [...] upoważnienia do podjęcia zakwestionowanego aktu. Regulacje te stanowią bowiem jedynie o generalnej kompetencji organu wykonawczego gminy w zakresie zatrudniania i zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz o przysługujących wójtowi uprawnieniach zwierzchnika służbowego w stosunku m. in. do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Natomiast szczegółowe uregulowania w tej kwestii określa zawsze ustawa – w niniejszej sprawie, dotyczącej Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w [...] – ustawa o działalności leczniczej. W tym miejscu podkreślić trzeba, że kompetencja do dokonania określonej czynności prawnej w prawie publicznym nie może być domniemywana, lecz powinna znajdować swe wyraźne umocowanie w przepisach ustrojowych.

W konsekwencji, Wójt Gminy [...], powierzając E. S. pełnienie obowiązków dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w [...], wykroczył ponad przyznaną w art. 49 ust. 1, 2 oraz 6 ustawy kompetencję nawiązywania stosunku pracy z kierownikiem podmiotu leczniczego.

Ponadto, z akt niniejszej sprawy wynika, że brak było podstaw do zastosowania art. 49 ustawy o działalności leczniczej, zgodnie z którym:

- jeżeli do konkursu nie zgłosiło się co najmniej dwóch kandydatów lub w wyniku konkursu nie wybrano kandydata albo z kandydatem wybranym w postępowaniu konkursowym nie nawiązano stosunku pracy albo nie zawarto umowy cywilnoprawnej, odpowiednio podmiot tworzący lub kierownik ogłasza nowy konkurs w okresie 30 dni od dnia zakończenia postępowania w poprzednim konkursie (ust. 3);

- jeżeli w wyniku postępowania w dwóch kolejnych konkursach kandydat nie został wybrany z przyczyn określonych w ust. 3, odpowiednio podmiot tworzący albo kierownik nawiązuje stosunek pracy albo zawiera umowę cywilnoprawną z osobą przez siebie wskazaną po zasięgnięciu opinii komisji konkursowej (ust. 4).

Niezależnie od powyższego E. S. nie spełnia warunku z art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy o działalności leczniczej, zgodnie z którym kierownikiem podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą może być osoba, która posiada wykształcenie wyższe (okolicznością niesporna). Co się zaś tyczy powołanego w zakwestionowanym zarządzeniu art. 46 ust. 2 pkt 3 – statującego w powyższym zakresie obowiązek legitymowania się co najmniej pięcioletnim stażem pracy na stanowisku kierowniczym albo ukończeniem studiów podyplomowych na kierunku zarządzanie i co najmniej trzyletni staż pracy – to wskazać trzeba, że wymóg ten został ustanowiony obok – a nie zamiast – wymogu posiadania wykształcenia wyższego, określonego w art. 46 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy.

Nie ulega zatem wątpliwości, że zarządzenie nr 58/2015 zostało wydane przez Wójta Gminy [...] bez podstawy prawnej w obowiązujących przepisach prawa. Nie budzi wątpliwości tut. Sądu, że wada typu jest na tyle istotna, że musiała skutkować stwierdzeniem nieważności tego zarządzenia.

Bez znaczenia dla wyniku sprawy pozostają przy tym przyczyny podjęcia ww. zarządzenia tj. sytuacja organizacyjna i finansowa Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w [...], zwłaszcza że jak wynika z § 9 pkt 6 statutu tego Zakładu w czasie nieobecności Dyrektora Zakładu zastępuje go Zastępca Dyrektora ds. Medycznych lub inny wyznaczony przez niego pracownik Zakładu. W tym zakresie nie mogła odnieść skutku argumentacja strony skarżącej o tym, że chociaż "funkcjonowało formalnie stanowisko zastępcy Dyrektora ds. medycznych", to "nie było zorganizowane alternatywnie żadne zastępstwo (za Dyrektora)".

Końcowo podkreślić trzeba, że przepisy ustawy o działalności leczniczej w sposób kazuistyczny i bezwzględnie obowiązujący wskazują sposób obsadzenia stanowiska kierownika podmiotu leczniczego. Wobec powyższego podmiot tworzący ma obowiązek stosowania się do tych regulacji, a wszelka wykraczająca poza te przepisy dowolność musi być uznana za istotne naruszenie prawa.

Za niezasadne należy uznać stanowisko skarżącej Gminy o możliwości wydania zakwestionowanego zarządzenia na podstawie § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 lipca 2011r. w sprawie kwalifikacji wymaganych od pracowników na poszczególnych rodzajach stanowisk pracy w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami (Dz. U. z 2011r. nr 151, poz. 196 ze zm.). Zgodnie bowiem z tym przepisem pracownik zatrudniony w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej przed dniem wejścia w życie rozporządzenia, nieposiadający wymaganych kwalifikacji, może być zatrudniony na dotychczasowym stanowisku lub stanowisku równorzędnym, jeżeli był zatrudniony na tym stanowisku zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami, jednak nie dłużej niż przez okres 5 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia. Analizując treść cyt. regulacji brak podstaw, aby uznać że

znajdowała zastosowanie do ww. aktu. Nie sposób bowiem uznać, że stanowisko Głównej Księgowej Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w [...] (jakie pełniła E. S.) było równorzędne ze stanowiskiem dyrektora tej placówki, zwłaszcza jeśli się zważy na brak uregulowań wymogów co do tego ostatniego stanowiska w załączniku do ww. rozporządzenia, a którym określono szczegółowe kwalifikacje wymagane od pracowników na poszczególnych rodzajach stanowisk pracy w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami. Kwestie te – w odniesieniu do kierownika podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą – zostały bowiem w uregulowane w akcie wyższej rangi – ustawie o działalności leczniczej (art. 46 ust. 2). Natomiast w ww. rozporządzeniu odniesiono się do innych stanowisk – m. in. do zastępcy kierownika podmiotu leczniczego, zastępcy kierownika do spraw lecznictwa podmiotu leczniczego, zastępcy kierownika do spraw pielęgniarstwa (położnictwa) podmiotu leczniczego, kierownika komórki organizacyjnej przedsiębiorstwa podmiotu leczniczego oraz głównego księgowego.

Skoro zatem podniesione w skardze zarzuty nie mogły odnieść zamierzonego skutku, a jednocześnie brak jest okoliczności, które z urzędu należałoby wziąć pod rozwagę - Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę na podstawie art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi