

II OSK 1272/16 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2016-06-23	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2016-05-30	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Andrzej Jurkiewicz Joanna Brzezińska Małgorzata Masternak - Kubiak /przewodniczący 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 SA/Ke 1160/15 - Wyrok WSA w Kielcach z 2016-02-11	
Skarżony organ	Wojewoda	
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną	
Powołane przepisy	Dz.U. 2013 poz 594 art. 30 ust. 2 pkt 5 art. 33 ust. 5 art. 91 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity.</i> Dz.U. 2015 poz 618 art. 46 ust. 2 pkt 1-4 ust. 2 art. 49 ust. 1 pkt 1,2,4,6, <i>Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej -tj.</i>	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Masternak - Kubiak (spr.) Sędziowie: Sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz Sędzia del. WSA Joanna Brzezińska po rozpoznaniu w dniu 23 czerwca 2016 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Gminy R. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 lutego 2016 r. sygn. akt II SA/Ke 1160/15 w sprawie ze skargi Gminy R. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia [...] października 2015 r., znak: [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności zarządzenia w sprawie czasowego powierzenia **pełnienia obowiązków** Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w R. oddała skargę kasacyjną

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wyrokiem z dnia 11 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Ke 1160/15 oddalił skargę Gminy R. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia [...] października 2015 r., znak: [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności zarządzenia w sprawie czasowego powierzenia **pełnienia obowiązków** Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w R.

Wyrok ten został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym:

Zarządzeniem z dnia 4 września 2015 r., nr 58/2015 Wójt Gminy R., działając na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 5, art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm. – dalej zwanej: "u.s.g."), art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej

(Dz. U. z 2015 r., poz. 618 ze zm. – dalej zwanej: "u.d.l.") oraz § 9 ust. 4 statutu **SPZOZ** w R. z dnia 28 czerwca 2012 r. (Dz. Urz. Województwa Świętokrzyskiego z 2012 r., poz. 2266), powierzył E. S., zatrudnionej w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej (zwanym dalej **SPZOZ**) w R., **pełnienie obowiązków** Dyrektora **SPZOZ** w R. na okres od dnia 4 września 2015 r. do czasu przeprowadzenia naboru na stanowisko Dyrektora **SPZOZ** i nawiązania z nim zatrudnienia.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia [...] października 2015 r. Wojewoda Świętokrzyski, w oparciu o art. 91 ust. 1 u.s.g., stwierdził nieważność powyższego zarządzenia Wójta Gminy R., bowiem zostało podjęte bez podstawy prawnej. Organ nadzoru stwierdził, że przepisy art. 46 ust. 1 i 3 u.d.l. nie przewidują możliwości zatrudnienia osób pełniących **obowiązki kierownika** podmiotu leczniczego nie będącego przedsiębiorcą, a jedynie możliwość zatrudnienia **kierownika** takiego podmiotu. Zatem z uwagi na brak przepisu przyznającego *expressis verbis* upoważnienie do powierzenia **pełnienia obowiązków kierownika** niedopuszczalnym jest podjęcie przez Wójta zarządzenia w tym przedmiocie.

Odnosząc się do wymogów, jakie powinien spełniać **kierownik** podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą określonych w art. 46 ust. 2 u.d.l. Wojewoda wskazał, że E. Ś., której powierzono **pełnienie obowiązków** Dyrektora **SPZOZ** w R., nie spełnia kryterium posiadania wyższego wykształcenia. W ocenie organu konieczność uruchomienia wymaganych czynności do wypłaty wynagrodzeń pracowniczych i realizacji płatności innych zobowiązań nie uzasadniały powierzenia **obowiązków** dyrektora osobie, która nie spełnia ustawowych wymogów. Wskazano przy tym, że w **SPZOZ** w R. 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. Niezależnie od powyższego organ nadzoru, przytaczając art. 49 ust. 1 u.d.l. (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 powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze wniósł Wójt Gminy R., domagając się uchylecia w całości zaskarżonego aktu. Skarżący zarzucił Wojewodzie Świętokrzyskiemu:

1. 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 2015 r. wyjaśnień;
2. przyjęcie – mimo złożonych przez Wójta Gminy R. wyjaśnień – sprzecznie ze stanem faktycznym, że w wyniku wydanego zarządzenia doszło do zatrudnienia osoby, której Wójt Gminy R. powierzył czasowo **pełnienie obowiązków**, zupełnie pomijając okoliczność, że osoba ta pozostawała i nadal pozostaje w zatrudnieniu w **SPZOZ** w R. – a zatem nie było i nie ma potrzeby jej zatrudniania poprzez nawiązywanie umowy o pracę;
3. brak uwzględnienia zapewnienia Wójta Gminy R., że w październiku 2015 r., a więc w terminie 2 miesięcy od zwolnienia stanowiska przez poprzedniego dyrektora ogłosi konkurs na stanowisko dyrektora **SPZOZ** – co faktycznie Wójt Gminy R. uczynił, dokonując tego ogłoszenia w dniu 28 października 2015 r. w Gazecie Wyborczej;
4. brak uwzględnienia faktu, że doszło do rażącego naruszenia prawa § 37 ust. 3 lit. a regulaminu pracy **SPZOZ** w R., 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 2015 r. w dniu 26 sierpnia 2015 r. i ostateczne zrealizowanie tej wypłaty z ośmiodniową zwłoką – po rozwiązaniu umowy z poprzednią dyrektorką i zaistnieniem przesłanek do czasowego powierzenia czynności dla wskazanej osoby, której działaniem i staraniem wypłatę zrealizowano;

4. brak wskazania sposobu rozwiązania zaistniałej sytuacji – wobec stawianego zarzutu co do nieważności zastosowanego czasowego rozwiązania przez Wójta sposobu w zakresie zarządzania **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 R..

W odpowiedzi na skargę organ nadzoru wniosł o jej oddalenie, podtrzymując argumentację przedstawioną w zaskarżonym rozstrzygnięciu.

W piśmie z dnia 26 stycznia 2016 r. Wójt Gminy R. rozwinął zarzuty przedstawione w skardze oraz powołał się m. in. na § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych od pracowników na poszczególnych rodzajach stanowisk pracy w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami (Dz. U. z 2011 r. Nr 151, poz. 196 ze zm.).

Oddalając wniesioną skargę, Sąd pierwszej instancji podzielił stanowisko Wojewody Świętokrzyskiego, że przepisy ustawy o działalności leczniczej nie przewidują możliwości powierzenia **pełnienia obowiązków kierownika** podmiotu leczniczego zamiast powołania tego **kierownika** w trybie art. 49 u.d.l. Brak jest bowiem przepisu przyznającego *expressis verbis* upoważnienie do powierzenia **pełnienia obowiązków kierownika** podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą – w tym przypadku Dyrektora **SPZOZ** w R.. W konsekwencji zarządzenie Wójta, podjęte w takim przedmiocie, jest niedopuszczalne.

Niezależnie od powyższego wskazano, że E. S. nie spełnia warunku z art. 46 ust. 2 pkt 1 u.d.l., zgodnie z którym **kierownikiem** podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą może być osoba, która posiada wykształcenie wyższe (okolicznością niesporna).

Sąd uznał za niezasadny zarzut strony, że podstawę prawną zakwestionowanego zarządzenia stanowił art. 42 § 4 Kodeksu pracy. Przepisy u.d.l. stanowią *lex specialis* w stosunku do regulacji Kodeksu pracy. Powołane zaś przez Wójta Gminy R. przepisy art. 30 ust. 2 pkt 5 oraz art. 33 ust. 5 u.s.g. nie upoważniały go do podjęcia tego aktu. Regulacje te stanowią 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 o działalności leczniczej. Wójt Gminy R., powierzając E. S. **pełnienie obowiązków** dyrektora **SPZOZ** w R., wykroczył ponad przyznaną w art. 49 ust. 1, 2 i 6 u.d.l. kompetencję nawiązywania stosunku pracy z **kierownikiem** podmiotu leczniczego.

Sąd przyjął, że bez znaczenia dla wyniku sprawy pozostają przyczyny podjęcia ww. zarządzenia tj. sytuacja organizacyjna i finansowa **SPZOZ** w R.,

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, że chociaż "funkcjonowało formalnie stanowisko zastępcy Dyrektora ds. medycznych", to "nie było zorganizowane alternatywnie żadne zastępstwo (za Dyrektora)".

Za bezzasadne uznano także stanowisko Gminy o możliwości wydania zarządzenia na podstawie § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych od pracowników na poszczególnych rodzajach stanowisk pracy w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami (Dz. U. z 2011 r. Nr 151, poz. 196 ze zm.). Zdaniem Sądu, nie sposób uznać aby stanowisko Głównej Księgowej **SPZOZ** w R. (jaki **pełniła** E. S.) było równorzędne ze stanowiskiem dyrektora tej placówki.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodła Gmina R., zaskarżając go w całości. Skarżąca, na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 zez m.), podniosła zarzuty naruszenia:

1) prawa materialnego poprzez błędną wykładnię:

- art. 30 ust. 2 pkt 5, art. 33 ust. 5 u.s.g. w zw. z art. 46 ust. 3 u.d.l. oraz § 9 ust. 4 statutu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w R. z dnia 28 czerwca 2012 r. poprzez nieuwzględnienie art. 5 w zw. z art. 42 § 4 i art. 300 Kodeksu pracy w zw. z art. 56 i art. 65 Kodeksu cywilnego i nietrafne przyjęcie, że nie jest możliwe czasowe powierzenie zastępstwa w zakresie **pełnienia obowiązków** Dyrektora **SPZOZ** w R. innemu pracownikowi, bez uprzedniego przeprowadzenia konkursu;

2) przepisów postępowania:

- art. 147 § 1 w zw. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. poprzez dokonanie kontroli sądownoadministracyjnej zarządzenia Nr 58/2015 z dnia 4 września 2015 r. Wójta Gminy R. w sprawie czasowego powierzenia **pełnienia obowiązków** Dyrektora **SPZOZ** w R. i utrzymania stwierdzenia jego nieważności, w sytuacji gdy zarządzenie to nie było wydane z zakresu administracji publicznej, a więc nie było aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a., a czynnością prawną z zakresu prawa pracy pomiędzy stronami istniejącego już stosunku pracy, nie zaś nawiązywanego, jak bezzasadnie przyjął organ nadzoru, a na co przyzwolił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w zaskarżonym wyroku,

- art. 58 § 1 pkt 1 i 5a P.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. poprzez brak ich zastosowania co skutkowałoby zakończeniem postępowania administracyjnego jako niedopuszczalnego wobec faktu, że ewentualnie sprawa mogła być rozpatrywana jako sprawa z zakresu prawa pracy czyli sprawa cywilna, dla której właściwy byłby Sąd powszechny jako Sąd cywilny,

- art. 141 § 4 P.p.s.a. poprzez brak rozważenia kognicji Sądu administracyjnego do rozważenia powstałej czynności prawnej z zakresu prawa pracy wynikającej z zarządzenia Wójta Gminy R. Nr [...] w sprawie czasowego powierzenia **pełnienia obowiązków** Dyrektora **SPZOZ** w R. dla E. S. pozostającej w zatrudnieniu z tymże pracodawcą, nie zaś jako osobą nowo zatrudnianą.

W oparciu o powyższe zarzuty wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i umorzenie postępowania, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Kielcach, a także o zasądzenie na rzecz skarżącej kosztów postępowania według norm przepisanych.

W piśmie z dnia 20 kwietnia 2016 r. Gmina R. oświadczyła, że zrzeka się rozprawy.

Pismem z dnia 2016 r. Wojewoda Świętokrzyski wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie należy wskazać, że rozpoznanie skargi kasacyjnej od zaskarżonego wyroku nastąpiło zgodnie z art. 182 § 2 P.p.s.a. na posiedzeniu niejawnym albowiem strona skarżąca w skardze kasacyjnej zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony w terminie 14 dni od doręczenia im skargi kasacyjnej nie zażądały rozpoznania tejże skargi na rozprawie.

Zgodnie z treścią art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie Sąd nie dopatrył się zaistnienia enumeratywnie wymienionych w § 2 tego przepisu przesłanek nieważności, zatem przedmiotową skargę kasacyjną należało rozpoznać w granicach zakreślonych podniesionymi w jej treści zarzutami. Zaś tak rozpoznawana skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do zarzutów naruszenia przepisów postępowania należy wskazać, że skarżący kasacyjnie upatruje wadliwości wyroku Sądu pierwszej instancji w przyjęciu, iż zarządzenie Wójta w przedmiocie powierzenia **pełnienia obowiązków** Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej podlega kontroli ze strony organu nadzoru, który jest uprawniony do stwierdzenia nieważności tego aktu w przypadku sprzeczności z prawem, co z kolei skutkuje możliwością uruchomienia kontroli sądownoadministracyjnej. Zdaniem kasatora wskazane zarządzenie nie jest aktem wydanym z zakresu administracji publicznej, lecz czynnością prawną z zakresu prawa pracy, która winna być przedmiotem oceny sądu powszechnego. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego powyższa argumentacja nie zasługuje na aprobatę.

W świetle art. 3 § 2 P.p.s.a. o właściwości sądu administracyjnego w sprawie ze skargi na uchwałę lub zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego, które nie stanowią aktów prawa miejscowego, przesądzające znaczenie ma to, że akt taki został podjęty przez organ jednostki samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej. Wójt, z uwagi na monokratyczny charakter tego organu wykonawczego gminy, wykonuje kompetencje określone w przepisie art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.g. dotyczące zatrudniania i zwalniania **kierowników** gminnych jednostek organizacyjnych poprzez podejmowanie aktów, które przyjmują m.in. formę zarządzeń o różnym charakterze i przedmiocie. Powyższe nie oznacza, że zarządzenia są jedyną formą działania wójta, bowiem wydaje on także decyzje, działa w formach cywilnoprawnych, w formach materialno-technicznych i niewładczych. Zarządzenia są natomiast formą aktu władczego, jednostronnego – normatywnego (zarządzenie porządkowe), ogólnego – wewnętrznego (regulamin urzędu gminy) czy jednostkowo-konkretnego,

w tym dotyczącego zatrudniania lub zwalniania **kierowników** gminnych jednostek organizacyjnych. Biorąc zatem pod uwagę, że wola organu gminy otrzymała formę prawną aktu władczego opartego na przepisach prawa administracyjnego, to niezależnie od charakteru kształtowanych stosunków prawnych i ich skutków, akt ten podlega nadzorowi administracyjnemu. Nadzór ten służy badaniu zarządzeń wójta jako aktu administracji w celu zapewnienia zgodności z prawem w interesie zarówno państwa, jak i osób zainteresowanych. Sam fakt, że akt administracyjny wywiera skutki w sferze prawa pracy, nie powoduje, że z tego powodu przestaje on być aktem administracyjnym, podlegającym kontroli pod względem zgodności z prawem. Należy bowiem mieć na uwadze, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują – poprzez swoje organy – nałożone na nie zadania w sferze publicznej. W wykonywaniu tych zadań jednostki te są samodzielne. Jednakże, w tym zakresie obowiązane są one do bezwzględnego przestrzegania zasady praworządności, jako że ochrona sądowa samodzielności jednostki samorządu terytorialnego nie obejmuje działań bezprawnych. Zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem jest nieważne (art. 91 ust. 1 u.s.g.). Z tego względu legalność działalności administracji publicznej stanowi kryterium kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne (art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1224). Podnoszona przez skarżącego okoliczność, że akt taki wywołuje konsekwencje w sferze prawa pracy ma jedynie ten skutek, że osoba zainteresowana może dochodzić własnego interesu prawnego w sferze stosunków pracowniczych przed sądem pracy (por. wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02, OTK-A 2003/9/100). Podstawy prawne, przesłanki oraz kryteria sądowej kontroli w tych dwóch różnych trybach są odmienne. W postępowaniu przed sądem administracyjnym przedmiotem badania sądu nie są roszczenia pracownicze, do rozpatrzenia których właściwy jest sąd pracy, lecz przestrzeganie określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego wymagań dotyczących aktu wydanego przez wójta, jako formy realizacji zadań publicznoprawnych gminy, a więc aktu z zakresu administracji publicznej. Nie ma zatem podstaw do odmowy orzekania przez sąd administracyjny o rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody, skoro organ ten skorzystał z uprawnień nadzorczych w trybie art. 91 ust. 1 u.s.g., przez co właściwym w sprawie stał się, z mocy art. 3 § 2 pkt 7 P.p.s.a., sąd administracyjny, któremu to ustawa powierza orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad samorządem terytorialnym. Tym samym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, rozpoznając merytorycznie skargę Gminy R. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego, zasadnie uznał swoją właściwość w sprawie. Z powyższych względów za pozbawione doniosłości prawnej należało uznać zarzuty naruszenia art. 147 § 1 w zw. 3 § 2 pkt 6 oraz art. 58 § 1 pkt 1 i 5a w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a.

Sąd pierwszej instancji nie naruszył także postanowień art. 141 § 4 P.p.s.a. Rozpatrując zarzut naruszenia wskazanego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi z powyższej normy prawnej. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku powinno zawierać przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowiska strony przeciwnej, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. W orzecznictwie podkreśla się, że po stronie wojewódzkiego sądu administracyjnego **obowiązek** wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia w taki sposób, który umożliwi przeprowadzenie kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia w sytuacji, gdy strona postępowania zażąda, poprzez wniesienie skargi kasacyjnej, jego kontroli (por. np. wyrok NSA z dnia 12 października 2010 r., sygn. II OSK 1620/10, [w:] CBOSA). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wszystkie wymagane prawem elementy, tym samym było możliwe dokonanie jego instancyjnej kontroli. Spełnia zatem wymagania normatywne przewidziane w art. 141 § 1 P.p.s.a.

Przechodząc do oceny zarzutów naruszenia prawa materialnego należy wyjaśnić, że określona w art. 30 ust. 2 pkt 5 oraz art. 33 ust. 5 u.s.g. kompetencja

organu wykonawczego gminy w zakresie zatrudniania i zwalniania **kierowników** gminnych jednostek organizacyjnych oraz uprawnienie wójta, jako zwierzchnika służbowego w stosunku do m.in. **kierowników** gminnych jednostek organizacyjnych, ma charakter generalny. Biorąc pod uwagę, że niniejsza sprawa dotyczy Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w R. zastosowanie będą miały szczegółowe uregulowania, a mianowicie przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2015 r., poz. 618 ze zm. – dalej zwanej: "u.d.l.").

Zgodnie z art. 49 ust. 1 pkt 1 i 2 u.d.l. w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą przeprowadza się konkurs na stanowisko **kierownika**, który w przypadku stanowiska **kierownika** oraz jego zastępcy ogłasza podmiot tworzący. Przesłanki wymagane od osób, które mają **pełnić** stanowiska kierownicze określa art. 46 ust. 2 pkt 1-4 u.d.l. Zgodnie z tym przepisem **kierownikiem** wskazanego podmiotu może być osoba, która: 1) posiada wykształcenie wyższe 2) posiada wiedzę i doświadczenie dające rękojmię prawidłowego wykonywania **obowiązków kierownika**; 3) posiada co najmniej pięcioletni staż pracy na stanowisku kierowniczym albo ukończone studia podyplomowe na kierunku zarządzanie i co najmniej trzyletni staż pracy; 4) nie została prawomocnie skazana za przestępstwo popełnione umyślnie.

Jeżeli w wyniku postępowania w dwóch kolejnych konkursach kandydat nie został wybrany z przyczyn określonych w ust. 3 (jeżeli nie zgłosiło się co najmniej dwóch kandydatów lub w wyniku konkursu nie wybrano kandydata albo z kandydatem wybranym nie nawiązano stosunku pracy albo nie zawarto umowy cywilnoprawnej), odpowiednio podmiot tworzący albo **kierownik** nawiązuje stosunek pracy albo zawiera umowę cywilnoprawną z osobą przez siebie wskazaną po zasięgnięciu opinii komisji konkursowej (art. 49 ust. 4 u.d.l.).

Z kandydatem na stanowisko **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 u.d.l.). Podmiotem tworzącym Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w R. jest, zgodnie z § 1 ust. 4 uchwały Rady Gminy R. z dnia 28 czerwca 2012 r., Nr XXI/136.2012 w sprawie nadania Statutu **SPZOZ** w R. (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2012 r., poz. 2266), Gmina R.. Nadzór nad zakładem sprawuje Rada Gminy R. oraz w jej imieniu Wójt Gminy R. (§ 1 ust. 5). Stosownie zaś do § 9 ust. 4 Wójt Gminy jest uprawniony do nawiązania z Dyrektorem stosunku pracy na podstawie powołania lub umowy o pracę albo zawiera z nim umowę cywilnoprawną.

Analiza stanu faktycznego niniejszej sprawy prowadzi do konstatacji, że mocą zarządzenia Wójta Gminy R. z dnia [...] września 2015 r. organ ten nie powierzył E. S. stanowiska Dyrektora **SPZOZ** w R., lecz **pełnienie obowiązków** Dyrektora **SPZOZ**. Istotnym z punktu rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest fakt, że mimo występującej praktyki w administracji państwowej "powierzania **pełnienia obowiązków**", instytucja ta nie znajduje oparcia ani na gruncie ustawy o działalności leczniczej, ani ustawy o samorządzie gminnym - nie przewiduje jej zwłaszcza wskazany jako podstawa prawna podjętego zarządzenia przepis art. 30 ust. 2 pkt 5 i art. 33 ust. 5 u.s.g. oraz 46 ust. 3 u.d.l. Regulacje u.s.g. 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. Wskazany zaś przepis ustawy o działalności leczniczej dotyczy nawiązywania stosunku zatrudnienia wyłącznie z **kierownikiem** w podanych formach i trybie, tzn. na zasadzie powołania lub umowy o pracę albo zawarcia umowy cywilnoprawnej, a nie w drodze czynności powierzenia **obowiązków**. Należy podkreślić, że odpowiedzialność za zarządzanie podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą ponosi **kierownik** (dyrektor) tego podmiotu (art. 46 ust. 1 u.d.l.), w związku z czym określenie "powierzenie **pełnienia**

obowiązków" kierownika (dyrektora) oznaczałoby w istocie delegowanie wszystkich jego funkcji, kompetencji, uprawnień i powinności, które są przynależne stanowisku **kierownika** (dyrektora). Brak zastrzeżenia przez ustawodawcę możliwości zastosowania w ustawie o działalności leczniczej wskazanej instytucji, należy interpretować kategorycznie. Dokonując zatem czynności powierzenia **pełnienia obowiązków** Dyrektora **SPZOZ** w R. organ wykonawczy gminy przyjął domniemanie swoich kompetencji niewyrażonych wprost w obowiązujących przepisach, co należało uznać za niedopuszczalne.

Niezależnie od powyższego Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że bez względu na okoliczność, czy następuje obsadzenie stanowiska **kierownika** danego **SPZOZ** w sposób prawem przepisany, czy też dochodzi tylko do czasowego "powierzenia **pełnienia obowiązków**", to wymagania ustawowe względem osoby faktycznie sprawującej kierownictwo zakładem opieki zdrowotnej muszą być spełnione. W niniejszej sprawie, na co słusznie zwrócił uwagę Sąd pierwszej instancji, osoba wskazana przez Wójta, której powierzono **pełnienie obowiązków** Dyrektora **SPZOZ** w R., nie spełnia wymogów wymienionych w art. 46 ust. 2 pkt 1, tj. nie posiada wyższego wykształcenia. Tym samym nie może **pełnić** powierzonej funkcji kierowania **SPZOZ**. Oczywistym jest również, że względy wskazane w skardze kasacyjnej, odnoszące się do zagadnień związanych z sytuacją finansową **SPZOZ** nie mogą być brane pod uwagę, gdyż nie mieszczą się w hipotezie wskazanego przepisu.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny uznał skargę kasacyjną za niemającą usprawiedliwionych podstaw i na podstawie art. 184 w zw. z art. 182 § 2 i 3 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji