

**IV SA/GI 563/15 - Wyrok WSA w Gliwicach**

<b>Data orzeczenia</b>	2015-08-06	<i>orzeczenie prawomocne</i>
<b>Data wpływu</b>	2015-06-15	
<b>Sąd</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach	
<b>Sędziowie</b>	Beata Kalaga-Gajewska Małgorzata Walentek /przewodniczący sprawozdawca/ Stanisław Nitecki	
<b>Symbol z opisem</b>	6202 Zakłady opieki zdrowotnej 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	
<b>Hasła tematyczne</b>	Służba zdrowia	
<b>Skarżony organ</b>	Wojewoda	
<b>Treść wyniku</b>	Oddalono skargę	
<b>Powołane przepisy</b>	<a href="#">Dz.U. 2012 poz 270</a> art. 151 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity.</i>	

**SENTENCJA**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w składzie następującym : Przewodniczący Sędzia WSA Małgorzata Walentek (spr.) Sędziowie Sędzia WSA Beata Kalaga - Gajewska Sędzia WSA Stanisław Nitecki Protokolant Monika Rał po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 sierpnia 2015 r. sprawy ze skargi Wójta Gminy N. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody [...] z dnia [...] r. nr [...] w przedmiocie powierzenia pracownikowi Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej dodatkowych **obowiązków** oddala skargę

**UZASADNIENIE**

Rozstrzygnięciem nadzorczym nr [...] z dnia [...] r., Wojewoda [...], na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r. , poz. 594 z późn. zm.), stwierdził nieważność zarządzenia nr [...] Wójta Gminy N. z dnia [...] r. w sprawie rozszerzenia **obowiązków** pracownika SP ZOZ – w całości – jako niezgodnego z art. 46 ust. 1, art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2011 r. Nr 112, poz. 654 ze zm.) w związku z art. 42 § 4 Kodeks pracy oraz art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadniając powyższe rozstrzygnięcie organ nadzoru podał, że przedmiotowym zarządzeniem Wójt Gminy N. powierzył A. M., pracownikowi Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w N. (dalej "SP ZOZ"), dodatkowe **obowiązki** określone w § 1 tego aktu jak: zarządzanie **SPZOZ** i wykonywanie jego zadań statutowych; dokonywanie wszelkich rozliczeń finansowych SP ZOZ, w tym w ramach zatwierdzonego planu finansowego, zgodnie z obowiązującymi przepisami; kierowanie SP ZOZ jako zakładem pracy, w tym wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy; reprezentowanie SP ZOZ przed Narodowym Funduszem Zdrowia.; sprawowanie czynności zwykłego zarządu w sprawach nieruchomości będących w użytkowaniu ZP ZOZ, podejmowanie decyzji o remontach i modernizacjach **SPZOZ** w ramach posiadanych środków finansowych.

W podstawie prawnej zarządzenia wskazano art. 121 ustawy o działalności leczniczej oraz § 2 ust. 2 Statutu SP ZOZ w N., stanowiącego załącznik do uchwały Nr [...] Rady Gminy N. z dnia [...] r., zgodnie z którym nadzór nad Zakładem sprawuje podmiot tworzący.

Następnie Wojewoda przytoczył w pełni treść art. 121 ust. 1 – 8 ustawy o działalności leczniczej regulujący kwestie nadzoru nad podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą oraz uprawnień podmiotów sprawujących taki nadzór (podmiotów tworzących), do których zalicza się: żądanie informacji wyjaśnień oraz dokumentów podmiotu leczniczego, dokonanie kontroli i oceny działalności tego podmiotu (ust. 3); w razie stwierdzenia niezgodnych z prawem działań **kierownika** wstrzymanie ich wykonania oraz zobowiązanie do ich zmiany lub cofnięcia, a w przypadku ich niewykonania w wyznaczonym terminie rozwiązanie z **kierownikiem** stosunku pracy lub umowy cywilnoprawnej (ust. 5).

Zdaniem Wojewody z treści przepisów art. 121 ww. ustawy nie można wyprowadzić uprawnienia dla Wójta Gminy do wydania aktu w przedmiocie rozszerzenia **obowiązków** służbowych pracownika samodzielnego podmiotu leczniczego nie będącego przedsiębiorcą. W związku z tym organ nadzoru uznał, że przedmiotowe zarządzenie, zostało wydane bez podstawy prawnej, co stanowi istotne naruszenie prawa. W ocenie organu nadzoru treść § 1 zarządzenia oraz charakter dodatkowych **obowiązków** służbowych i związany z nimi zakres odpowiedzialności wskazuje, że jest ono tożsame z powierzeniem z dniem [...] r. A.M. funkcji Dyrektora SP ZOZ, których realizacja nie została ograniczona w czasie, co może stanowić próbę obejścia przepisów ustawy o działalności leczniczej, nakazujących zatrudnienie **kierownika** sp zoz po przeprowadzeniu konkursu (art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności leczniczej). Wprawdzie, jak zauważył organ, Wójt ogłosiła taki konkurs ale dopiero w dniu 3 kwietnia 2015 r., a zatem ponad dwa miesiące od wydania przedmiotowego zarządzenia. Następnie organ nadzoru podkreślił, że jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Z zasady tej wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej musi zatem wskazać na istnienie normy uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestanie na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających kompetencje ogólne, czy też wyprowadzonego z innych norm prawa (por. postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r. sygn. akt WK 22/04).

Dalej organ nadzoru wskazał, że legalność zarządzenia została także rozpatrzona w kontekście przepisów Kodeksu pracy. Z treści art. 42 § 4 wynika możliwość powierzenia pracownikowi innej pracy, jednakże na okres nie przekraczający 3 miesiące w roku kalendarzowym, natomiast w treści zarządzenia takiego okresu nie określono. Nadto powierzenia dokonuje pracodawca w rozumieniu art. 3 Kodeksu pracy, tj. jednostka organizacyjna, w której pracownik jest zatrudniony, czyli SP ZOZ. Przy czym za pracodawcę czynności tych dokonuje osoba lub organ zarządzający jednostką albo wyznaczona do tego osoba i na okres nie dłuższy niż trzy miesiące w roku. Przepis ten nie mógł być więc zastosowany, gdyż Wójt Gminy pełni **obowiązki** pracodawcy wobec pracowników urzędu gminy oraz **kierowników** gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 oraz art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym).

Odnosząc się do stanowiska zaprezentowanego przez Wójta w toku postępowania nadzorczego, że przedmiotowe zarządzenie powinno zostać uznane za wydane z nieistotnym naruszeniem prawa, organ nadzoru podkreślił, że w orzecznictwie i doktrynie od wielu lat ugruntowany jest pogląd, iż wydanie przez organ aktu bez podstawy prawnej stanowi istotne naruszenie prawa, co zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności.

Na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wniósł Wójt Gminy N., zarzucając temu rozstrzygnięciu niezgodność z art. 7 i art. 68 Konstytucji RP, art. 121 ustawy o działalności leczniczej w zw. z § 2 ust. 2 Statutu SP ZOZ w N. nadanym uchwałą Rady Gminy z dnia [...] r. nr [...] oraz art. 46 ust. 1 i art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności leczniczej. Na tej podstawie wniesiono o uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego oraz zasądzenie kosztów postępowania.

W ocenie skarżącego organu określone w art. 121 ustawy o działalności leczniczej pojęcie nadzoru nie należy rozumieć tylko jako uprawnienia do kontrolowania lub pilnowania zarządzającego podmiotem leczniczym, lecz również jako możliwość władczego oddziaływania na podmiot, a sam nadzorujący odpowiada nie tylko za kwestie proceduralne ale i funkcjonowanie podmiotu nadzorowanego. Wójt kierując się takim rozumieniem ww. przepisu oraz celem utrzymania funkcjonowania podmiotu podjął przedmiotowe zarządzenie, w związku z tym zarządzenie to nie narusza prawa, a jest z nim zgodne. Tym samym nie doszło do naruszenia art. 7 Konstytucji RP, a postępowano zgodnie z nią, w tym w szczególności z art. 68 ustawy zasadniczej. Wskazano także, że inne podmioty tworzące z terenu Województwa [...], jako podstawę powierzenia identycznych **obowiązków** osobom pełniącym przejściowo funkcję **kierowników** zakładów leczniczych wskazywały art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym i zarządzenia te przez organ nadzoru nie były kwestionowane, choć w opinii skarżącej przepis ten nie może stanowić podstawy prawnej przedmiotowych zarządzeń. Nadto wskazano, że Wójt, po objęciu funkcji, po zapoznaniu się kondycją finansową SP ZOZ oraz stwierdzonymi nieprawidłowościami podjął działania naprawcze w ramach przysługujących mu uprawnień. Natomiast zarządzeniem z dnia 25 marca 2015 r. powołał komisję do przeprowadzenia konkursu na stanowisko dyrektora SP ZOZ. W związku z tym za niezasadne uznano twierdzenia organu nadzoru o próbie obejścia przepisów ustawy o działalności leczniczej. Jednocześnie wskazano, że Wójt nie mógł naruszyć art. 42 Kodeksu pracy, gdyż nie powierzył A.M. **obowiązków** na podstawie Kodeksu pracy lecz na podstawie pełnomocnictwa. Zaznaczono również, że powołane w rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy art. 46 ust. 1 i 49 ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności leczniczej nie stanowiły podstawy prawnej wydanego zarządzenia, a ponadto nie mają zastosowania w sprawie.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda [...] wniósł o jej oddalenie, jako bezzasadnej, a argumentację zawartą w skardze uznał za nieprawidłową. Podkreślił jednocześnie, że rola organu nadzoru ogranicza się jedynie do badania legalności zarządzenia Wójta, a nie celowości podejmowanych przez Gminę działań.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1647), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie swojej właściwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym § 2 cytowanego przepisu stanowi, iż kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Z kolei zgodnie z art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m. in. orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

Natomiast po myśli art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), dalej "u.s.g.", organ nadzoru może orzec o nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy w całości lub w części, jeżeli uzna ją za sprzeczną z prawem. Przez sprzeczność z

prawem należy przy tym rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z aktami prawa miejscowego. Rozstrzygnięcie o stwierdzeniu nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy przez organ nadzoru może być więc wydane, gdy uchwała narusza prawo w sposób istotny, a zatem gdy pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa i wynika to wprost z jego treści.

Skarga nie jest zasadna, bowiem zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie narusza prawa. Rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda [...], stwierdził nieważność zarządzenia nr [...] Wójta Gminy N. z dnia [...] r. w sprawie rozszerzenia **obowiązków** służbowych pracownika Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej (dalej SP ZOZ) w N. poprzez powierzenie dodatkowych **obowiązków** w zakresie zarządzania, kierowania oraz reprezentowania tej jednostki. Podstawowym zarzutem, na jakim Wojewoda oparł swoje rozstrzygnięcie był brak podstaw prawnych do podjęcia zarządzenia o takiej treści.

W ocenie Sądu stanowisko Wojewody jest trafne, bowiem przytoczony w zarządzeniu jako jego podstawa prawna przepis art. 121 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, oraz § 2 ust. 2 Statutu SP ZOZ w N., stanowiącego załącznik do uchwały Nr [...] Rady Gminy N. z dnia [...] r., zgodnie z którym nadzór nad Zakładem sprawuje podmiot tworzący, nie upoważnia do wydania zarządzenia w przedmiocie rozszerzenia **obowiązków** pracowniczych. Przepis art. 121 ww. ustawy reguluje instytucję nadzoru nad podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą oraz uprawnień podmiotów tworzących - sprawujących taki nadzór, do których ustawodawca zaliczył żądanie informacji wyjaśnień oraz dokumentów podmiotu leczniczego, dokonanie kontroli i oceny działalności tego podmiotu (ust. 3), w razie stwierdzenia niezgodnych z prawem działań **kierownika** wstrzymanie ich wykonania oraz zobowiązanie do ich zmiany lub cofnięcia, a w przypadku ich niewykonania w wyznaczonym terminie rozwiązanie z **kierownikiem** stosunku pracy lub umowy cywilnoprawnej (ust. 5).

Trafnie Wojewoda wskazał, że z treści wymienionego przepisu nie wynika w żaden sposób, aby w ramach uprawnień nadzorczych organu należało rozszerzenie **obowiązków** służbowych pracownika samodzielnego podmiotu leczniczego nie będącego przedsiębiorcą. Zgodzić się przy tym należy ze skarżącym, że określone w art. 121 ustawy o działalności leczniczej pojęcie nadzoru nie należy rozumieć tylko jako uprawnienia do kontrolowania lub pilnowania zarządzającego podmiotem leczniczym, lecz również jako możliwość władczego oddziaływania na ten podmiot. Pod pojęciem nadzoru kryją się bowiem, co do zasady, kompetencje kontrolne, połączone z możliwością władczego oddziaływania na podmiot nadzorowany w celu korygowania jego postępowania. Jednakowoż treść nadzoru, a w tym zasięg możliwości prawnej ingerencji, wyznaczają przepisy prawa. Funkcja nadzoru jest bowiem ściśle określona prawem, tak co do zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego, a zwłaszcza kryteriów wkraczania i środków oddziaływania na podmiot nadzorowany. Te zaś zostały wyczerpująco określone w art. 121 ust. 3 i 5 ww. ustawy. Stąd też podjęcie zaskarżonej uchwały nie mieści się w ramach sprawowanej przez podmiot tworzący funkcji nadzoru nad SP ZOZ uregulowanej ustawowo.

Podstawy do podjęcia zarządzenia Wójta nie mógł także stanowić art. 42 § 4 Kodeksu pracy, z którego wynika możliwość powierzenia pracownikowi innej pracy, na okres nie przekraczający 3 miesięcy w roku kalendarzowym. Słusznie Wojewoda wskazał, że na podstawie wymienionego uregulowania powierzenia dokonuje pracodawca w rozumieniu art. 3 Kodeksu pracy, tj. jednostka organizacyjna, w której pracownik jest zatrudniony, czyli SP ZOZ. Przy czym za pracodawcę czynności tych dokonuje osoba lub organ zarządzający jednostką albo wyznaczona do tego osoba i na okres nie dłuższy niż trzy miesiące w roku.

Przepis ten nie mógł być więc zastosowany, gdyż Wójt Gminy pełni **obowiązki** pracodawcy wobec pracowników urzędu gminy oraz **kierowników** gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 oraz art. 30 ust. 2 pkt 5u.s.g.), a nie pracowników tych jednostek. Jednocześnie wydanie przedmiotowego zarządzenia nie mieści się w zakresie ustawowych kompetencji wójta dotyczących zatrudniania **kierowników** jednostek organizacyjnych gminy, co w przypadku sp zoz, może nastąpić w wyniku konkursu (art. 46 ust. 3 w zw. z 49 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej). Wbrew stanowisku skargi Wójt nie mógł powierzyć dodatkowych **obowiązków** pracownikowi związanych z zarządzaniem SP ZOZ na zasadzie pełnomocnictwa. Pełnomocnictwo obejmuje bowiem umocowanie do dokonania tylko takich czynności, jakich mocodawca sam mógłby dokonać w imieniu własnym. Tymczasem w zakresie uprawnień Wójta nie mieszczą się te określone w § 1 zarządzenia.

W związku z powyższym zasadnie organ nadzoru wskazał, że jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Z zasady tej wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Zatem działanie organu władzy publicznej bez umocowania w przepisach prawa zasadę tę narusza.

W tym stanie rzeczy należało stwierdzić, że Wójt Gminy N. podjął zarządzenie nie mając do tego umocowania w przepisach prawa. Tego typu wada musiała skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały. Brak podstaw prawnych do podjęcia zarządzenia zawsze musi być uznany za wadę istotną, uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności. Powyższe uchybienie, jakim dotknięte jest przedmiotowe zarządzenie, jest wystarczające aby uznać, że Wojewoda [...], podjął prawidłowe rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające jego nieważność. Natomiast kryteria celowościowe nie mogą być uwzględnione przez Sąd orzekający w niniejszej sprawie, mającej za przedmiot ocenę zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego. Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sąd administracyjny również opiera się bowiem na kryterium zgodności z prawem. Miarą oceny legalności przedmiotowego zarządzenia nie mogą być przy tym również argumenty dotyczące powierzenia **pełnienia** takich samych **obowiązków** przez podmioty tworzące z terenu województwa śląskiego, które nie zostały zakwestionowane przez organ nadzoru.

Biorąc powyższe pod uwagę, ze względu na to, że nie było podstaw do uwzględnienia skargi, Sąd na podstawie art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skargę oddalił. Nie było podstaw do uwzględnienia wniosku o zwrot kosztów postępowania, gdyż zgodnie z art. 200 P.p.s.a., zwrot ten przysługuje stronie skarżącej od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność, tylko w przypadku uwzględnienia skargi