

Dr Katarzyna Rybarczyk

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

ORCID: 0000-0001-7683-6777

e-mail: k.rybarczyk@ukw.edu.pl

Status pracowniczy kierownika samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego

Employee status of a manager of an independent public health care institution established by a local government unit

Streszczenie

Jednostki samorządu terytorialnego są uprawnione do tworzenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Są to odrębne podmioty, mające własną podmiotowość prawną. Jednocześnie ich funkcjonowanie jest w dużej mierze uzależnione od podmiotu tworzącego i ograniczone jego kompetencjami. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej zarządzane są jednoosobowo. Regulacje prawne związane z zatrudnianiem pracowniczym ich kierowników budzą szereg wątpliwości interpretacyjnych. Celem artykułu jest analiza zatrudnienia kierownika samorządowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w ramach stosunku pracy.

Słowa kluczowe

kierownik samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, pracownik, jednostka samorządu terytorialnego

Abstract

Local government units are entitled to establish independent public health care institutions. They are separate entities with their own legal subjectivity, but at the same time, their functioning is largely dependent on the creating entity and limited by its competences. Independent public health care institutions are managed individually. Legal regulations related to the employment of their managers raise many doubts. The aim of the article is to analyze the employment a manager of an independent public health care institution under the employment relationship.

Keywords

manger of an independent public health care institution, employee, local government unit

JEL: K31

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego mogą utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w różnych formach, które określa art. 6 ust. 2 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. 2022 poz. 633, dalej: u.d.l.). Jedną z nich jest samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (dalej: sp zoz), należący do kategorii podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami (art. 2 ust. 1 pkt 4 u.d.l.). Samodzielne publiczne zakłady

opieki zdrowotnej posiadają osobowość prawną (art. 50a u.d.l.) i zachowują prawną odrębność od podmiotów, które je utworzyły. Jednostki, które utworzyły podmioty lecznicze w tej formie, ustawa o działalności leczniczej nazywa podmiotem tworzącym. Akt ten przyznaje im określone uprawnienia z tego tytułu, w szczególności podmiot taki nadaje statut, w którym reguluje ustrój podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą. Ustawa o działalności leczniczej określa także organy sp zoz, do których zalicza kierownika samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej oraz radę społecz-

ną. Kierownik sp zoz jest osobą uprawnioną do kierowania tym podmiotem i jego reprezentowania na zewnątrz (art. 2 ust. 2 pkt 1 u.d.l.) i ponosi odpowiedzialność za zarządzanie nim (art. 46 ust. 1 u.d.l.). W ustawie o działalności leczniczej określono tryb jego zatrudniania.

Sytuacja prawna kierownika samorządowego sp zoz jest złożona. Z jednej strony jest on organem tego podmiotu uprawnionym do kierowania nim i jego reprezentacji. Z drugiej strony jest zatrudniany przez podmiot odrębny, tj. jednostkę samorządu terytorialnego, który nie dokonuje jednak wyboru kandydata na to stanowisko. Wywołuje to wiele komplikacji w przypadku zatrudnienia pracowniczego.

Nawiązanie stosunku pracy z kierownikiem sp zoz

Procedura wyłonienia kandydata na stanowisko kierownika sp zoz została uregulowana w art. 49 u.d.l. Ma ona zastosowanie m.in. w podmiotach utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Wybór takiej osoby następuje w wyniku przeprowadzenia konkursu, który ogłasza podmiot tworzący (art. 49 ust. 1 i 2 u.d.l.). Sposób jego przeprowadzania, skład oraz tryb i warunki powoływania oraz odwoływania komisji konkursowej, a także ramowy regulamin przeprowadzania konkursu określa rozporządzenie Ministra Zdrowia¹.

Kandydata na stanowisko kierownika sp zoz wybiera komisja konkursowa, a z osobą wybraną na to stanowisko podmiot tworzący nawiązuje stosunek pracy na podstawie powołania lub umowy o pracę albo zawiera umowę cywilnoprawną (art. 46 ust. 3 u.d.l.). Następuje to na czas oznaczony, tj. okres 6 lat (art. 49 ust. 6 u.d.l.). Okres ten może być przedłużony do 8 lat, jeżeli do osiągnięcia wieku emerytalnego pracownikowi brakuje nie więcej niż 2 lata, a w przypadku ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii okres ten zostaje przedłużony o czas trwania danego stanu oraz o kolejne 90 dni od dnia jego odwołania (art. 49 ust. 6 i 6a u.d.l.). Przepisy te stanowią *lex specialis* w stosunku do art. 25¹ § 1 k.p. określającego maksymalny okres zatrudnienia, na jaki może zostać zawarta umowa o pracę. Jeżeli w dwóch kolejnych postępowaniach konkursowych nie dokonano wyboru kandydata na to stanowisko z przyczyn określonych w art. 49 ust. 3 u.d.l., podmiot tworzący nawiązuje stosunek pracy albo zawiera umowę cywilnoprawną z osobą przez siebie wskazaną po zasięgnięciu opinii komisji konkursowej.

Kandydat wybrany w wyniku konkursu ma roszczenie o nawiązanie stosunku prawnego. Przysługiwanie tego roszczenia było początkowo sporne jeszcze na gruncie przepisów ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. 2007 nr 14 poz. 89 ze zm.). W orzecznictwie jednoznacznie rozstrzygnięto tę kwestię, przesądzając, że osoba, która wygrała konkurs, ma prawo żądać nakazania zakładowi opieki zdrowotnej złożenia oświadczenia woli o nawiązaniu stosunku pracy². Pojawiają się jednak wątpliwości co do rodzaju tego

stosunku. Podmiot tworzący może nawiązać z kandydatem wybranym na stanowisko kierownika stosunek pracy lub zawrzeć umowę cywilnoprawną. Przepisy nie wskazują, kto jest uprawniony do wyboru podstawy prawnej tego zatrudnienia. Wydaje się oczywiste, że skoro to podmiot tworzący zatrudnia kandydata i w tym celu ogłasza konkurs, to wybór ten powinien należeć do niego. A. Zemke-Górecka wskazuje, że „wybór formy prawnej piastowania organu przez osobę fizyczną powinien być determinowany potrzebami zakładu” (Zemke-Górecka, 2006, s. 110). Jedynym rozwiązaniem, by informacja ta była znana uczestnikom konkursu, jest jej zamieszczenie w ogłoszeniu o konkursie, w którym byłyby określone warunki pracy³. Opracowanie projektu ogłoszenia o konkursie i regulaminu konkursu należy do komisji konkursowej, a nie do podmiotu tworzącego, który ogłasza konkurs. Respektując uprawnienie podmiotu tworzącego do określenia rodzaju stosunku prawnego jaki ma zostać nawiązany z kandydatem wybranym w postępowaniu konkursowym, osobie tej przysługiwałoby uprawnienie do żądania nawiązania tego rodzaju stosunku prawnego, który został wskazany w ogłoszeniu o konkursie.

W orzecznictwie wyjaśniono, że organem właściwym do ogłoszenia konkursu jest organ, który posiada uprawnienie do nawiązania stosunku pracy lub zawarcia umowy cywilnoprawnej z wybranym kandydatem. Ogłoszenie o konkursie na stanowisko kierownika w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą należy do kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, natomiast powołanie komisji konkursowej to zadanie organu stanowiącego tej jednostki. Stanowisko takie wyrażono w sądownictwie administracyjnym. Uzasadniono je tym, że powołanie komisji konkursowej jest etapem wstępnym w procesie zmierzającym do powierzenia stanowiska kierownika podmiotu leczniczego, a czynność ta zasadniczo różni się od pozostałych elementów ściśle określonej procedury. Nie są to działania wykonawcze, lecz stanowią o utworzeniu komisji w określonym składzie, która następnie w toku prowadzonych działań wyłoni kandydata na to stanowisko (zob. wyrok NSA z 24 czerwca 2014 r., II OSK 56/14, Legalis nr 1048525 i wyrok WSA w Warszawie z 5 września 2013 r., VII SA/Wa 835/13, Legalis nr 794107).

Stosunek pracy z kandydatem nawiązuje lub zawiera z nim umowę cywilnoprawną podmiot tworzący, którym jest jednostka samorządu terytorialnego, a konkretnie organ uprawniony do zatrudniania kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych. W przypadku gminy będzie to wójt, do którego zadań należy zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2021 poz. 1372). W przypadku powiatu organem tym będzie zarząd powiatu, gdyż do jego zadań należy zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu (art. 32 ust. 2 pkt 5 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2020 poz. 920 ze zm.). W województwie organem tym będzie zarząd wojewódz-

stwa, do którego należy kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym zatrudnianie i zwalnianie kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2020 poz. 1668 ze zm.).

Wobec powyższego pojawia się pytanie, czy kierownik samorządowego sp zoz jest pracownikiem samorządowym, do którego ma zastosowanie ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. 2019 poz. 1282). Zagadnienie to jest sporne. W orzecnictwie sądów w sprawach dotyczących rozwiązania stosunku pracy z kierownikiem sp zoz wskazano, że uprawnienie do złożenia oświadczenia w tej kwestii określa ustawa o pracownikach samorządowych⁴. Także w doktrynie istnieją rozbieżne poglądy w tej sprawie. Zdaniem A. Zemke-Góreckiej (2010, s. 92–9) oraz A. Sieńko (2011, s. 39) kierownik sp zoz jest pracownikiem samorządowym. Natomiast inny pogląd wyraził Z. Kubot (2011, s. 185).

Ustawa ta nie zawiera definicji legalnej pracownika samorządowego, lecz określa jej zakres podmiotowy. Zgodnie z art. 2 tej ustawy jej przepisy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach marszałkowskich, wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, starostwach powiatowych, powiatowych jednostkach organizacyjnych, urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych. Regulacji tej nie stosuje się jednak do pracowników zatrudnionych w ww. jednostkach, jeżeli ich status prawny określają odrębne przepisy (art. 3 ustawy o pracownikach samorządowych).

W judykaturze zajęto stanowisko, że pracownikiem samorządowym „nie jest się ze względu na zajmowanie określonego stanowiska, funkcji czy sposób nawiązania stosunku pracy, lecz wyłącznie ze względu na zatrudnienie w określonych instytucjach samorządowych”, których lista jest zamknięta (np. uchwała SN z 19 sierpnia 1992 r., I PZP 54/92, OSNC 1993/5/71; wyrok SN z 10 stycznia 2003 r., I PK 84/02, OSNP 2004/13/222). W doktrynie wskazano, że ustawa o pracownikach samorządowych nie będzie miała zastosowania, jeżeli odrębne przepisy regulują status prawny pracowników w sposób wyczerpujący, który obejmuje najważniejsze elementy dotyczące nawiązania, treści i rozwiązania stosunku pracy, co należy rozpatrywać indywidualnie w odniesieniu do poszczególnych grup zawodowych (Rotkiewicz, 2021, s. 7). W przypadku kierowników sp zoz sposób nawiązania stosunku pracy został określony w ustawie o działalności leczniczej. Analogicznie regulacje te będą odnosiły się także do kwestii dotyczących rozwiązania stosunku pracy. Do zagadnień związanych z wynagrodzeniem ma zastosowanie ustawa z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. 2019 poz. 2136, dalej: ustawa kominowa). Do kierowników sp zoz zastosowanie będą miały także znajdujące się w ustawie o działalności leczniczej przepisy

dotyczące stosunku pracy pracowników sp zoz, np. dotyczące czasu pracy, wymagań kwalifikacyjnych, z wyjątkiem dotyczącym wynagrodzenia, do którego zastosowanie mają inne przepisy, tj. ustawa kominowa. W konsekwencji należy przyjąć, że kierownik samorządowego sp zoz nie jest pracownikiem samorządowym w rozumieniu ww. ustawy. Stanowisko takie zostało także wyrażone przez Ministra Zdrowia w odpowiedzi na interpelację na tle regulacji prawnej analogicznej do obecnie obowiązującej⁵, w której jednoznacznie stwierdzono, że „z uwagi na odrębną pragmatykę pracowniczą osób zatrudnionych w zakładach opieki zdrowotnej i objęcie tymi przepisami również kierownika trudno jest zgodzić się z uznaniem kierownika ZOZ za pracownika samorządowego”.

Zatrudnienie kierownika jako lekarza w kierowanym sp zoz

Ustawa o działalności leczniczej zakłada ograniczenie możliwości zatrudnienia kierownika podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą jako lekarza w celu udzielania świadczeń zdrowotnych w tym podmiocie. Jest to dopuszczalne jedynie wówczas, gdy zawarta z nim umowa przewiduje taką możliwość (art. 47 ust. 1 u.d.l.).

W takim przypadku umowa określa również warunki udzielania świadczeń zdrowotnych, w tym wymiar czasu pracy. Nie ma potrzeby zawierania odrębnej umowy. Wątpliwości pojawiają się jednak w sytuacji, jeśli kierownik samorządowego sp zoz chciałby wykonywać praktykę zawodową na podstawie ustawy o działalności leczniczej, gdyż jest objęty zakazem prowadzenia działalności gospodarczej, wynikającym z ustawy szczególnej, o którym będzie mowa niżej. Zakazu tego nie może uchylić zgoda podmiotu tworzącego. Nie jest dopuszczalne udzielanie świadczeń przez kierownika samorządowego sp zoz w ramach praktyki zawodowej, lecz możliwe byłoby to w ramach zatrudnienia podstawowego lub odrębnej umowy. Wydaje się, że w takiej sytuacji nie ma przeszkód do określenia w odrębnej umowie szczegółowych zasad udzielania świadczeń zdrowotnych, przy pozostawieniu w umowie dotyczącej zatrudnienia na stanowisku kierownika postanowień określających warunki udzielania świadczeń zdrowotnych, w tym wymiaru czasu pracy. W przypadku uznania za dopuszczalną koncepcję zawarcia odrębnej umowy, której przedmiotem jest udzielanie świadczeń zdrowotnych, wymaga określenia kto jest uprawniony do reprezentowania sp zoz przy zawieraniu tej umowy. Nie jest dopuszczalne, aby po obu stronach umowy występował kierownik sp zoz, gdyż doszłoby do dokonania czynności „z samym sobą”. W judykaturze, wobec braku regulacji prawnej w odniesieniu do organów osób prawnych, przyjęto, że możliwe jest stosowanie w drodze analogii art. 108 k.c. (zob. np. uchwała SN z 30 maja 1990 r., III CZP 8/90, OSNCP 1990/10-11/124; wyrok SN z 9 marca 1993 r., I CR 3/93, OSN 1993/9/165; wyrok SN z 5 grudnia 2007 r., I CNP 41/07, OSNC-ZD 2008/3/92). Skoro umowa nawiązująca stosunek pracy powinna określać warunki udzielania

świadceń zdrowotnych, w tym wymiar czasu pracy, jeżeli podmiot tworzący wyraża zgodę na zatrudnienie kierownika jako lekarza, to należałoby uznać, że jest on także zgodnie z zasadami reprezentacji uprawniony do zawarcia z nim umowy określającej szczegółowo zasady udzielania tych świadczeń..

Dodatkowe zatrudnienie kierownika sp zoz

Kierownik podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a więc także kierownik sp zoz, nie może swobodnie podejmować innego zatrudnienia, tj. w innym podmiocie niż podmiot tworzący. Możliwość taka zależy od pisemnej zgody podmiotu tworzącego (art. 47 ust. 3 u.d.l.). Przepis ten nie określa jednak warunków jej wyrażenia. Podmiot tworzący ma swobodę w tej sferze, a zgoda ta może być ogólna lub dotyczyć określonego zatrudnienia.

Istotne jest ustalenie, czy zakaz ten dotyczy zatrudnienia pracowniczego, czy także cywilnoprawnego. Ustawa o działalności leczniczej zakłada możliwość nawiązania z kierownikiem stosunku pracy lub zawarcia umowy cywilnoprawnej. Prowadzi to do wniosku, że skoro art. 47 ust. 3 u.d.l. mówi o „innym zatrudnieniu”, to dotyczy to zarówno zatrudnienia pracowniczego, jak i cywilnoprawnego. Zatrudnienie, o którym mowa, oznacza więc inną pracę zarobkową, bez względu na jej podstawę prawną.

Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej kierownika sp zoz

Kierownik podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą podlega także innym ograniczeniom dotyczącym jego aktywności zawodowej. Wynikają one z ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. 2019 poz. 2399).

Osobom tym nie wolno m.in. prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami oraz zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (art. 4 pkt 6 w zw. z art. 2 pkt 6 ww. ustawy). Zakazu tego nie może uchylić zgoda podmiotu tworzącego.

Jeszcze na tle poprzednio obowiązującej ustawy o zakładach opieki zdrowotnej było sporne, czy osoby te podlegają ww. regulacjom. W orzecznictwie sądów przesądzone jednoznacznie, że tak jest (zob. np. wyrok SN z 3 grudnia 2008 r., I PK 91/08, LEX nr 1615409; wyrok SN z 12 marca 2009 r., II PK 190/08, OSNP 2010/19-20/237; wyrok SN z 20 maja 2014 r., I PK 206/13, OSNP 2015/11/144; wyrok WSA w Krakowie z 6 kwietnia 2011 r., III SA/Kr 309/10, Legalis nr 396395; wyrok NSA z 10 listopada 2011 r., II OSK 1884/11, Legalis nr 468010). Takie samo stanowisko w tej kwestii zajął przedstawiciel Ministra Zdrowia. W odpowiedzi z 5 czerwca 2012 r. na interpelację nr 4693⁶ jednoznacznie potwierdzono, że kie-

rowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej należy zaliczyć do grupy podmiotów wymienionych w art. 2 pkt 6 ww. ustawy. Ograniczeniom wynikającym z tej regulacji podlegają wszyscy kierownicy jednostek organizacyjnych gminy, powiatu czy województwa oraz gminnych, powiatowych lub wojewódzkich osób prawnych bez względu na ich rodzaj i bez względu na to, jaki zawód wykonują. W odpowiedzi tej wskazano również, że kierownik samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, będący jednocześnie lekarzem, nie może prowadzić własnej działalności gospodarczej w formach, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 1 u.d.l. W przypadku lekarzy oznacza to więc zakaz wykonywania indywidualnej i grupowej praktyki zawodowej.

Obowiązek kierowników samorządowych sp zoz przestrzegania ograniczeń wynikających z ww. aktu prawnego budził wątpliwości także po wejściu w życie ustawy o działalności leczniczej z uwagi na brak przepisu przyznającego samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej osobowość prawną. Ostatecznie jednak ugruntowało się stanowisko, że brak takiej normy nie przesądza o braku osobowości prawnej i podmioty te należą do samorządowych osób prawnych, a tam samym podlegają rygorom ww. ustawy. Wątpliwości te zostały całkowicie usunięte w 2016 r. przez dodanie art. 50a u.d.l., który przyznaje samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej osobowość prawną.

Skutkiem naruszenia tego zakazu przez kierownika sp zoz jest obowiązek pracodawcy odwołania go albo rozwiązania z nim umowy o pracę. Przepis nie określa sposobu postępowania w przypadku umowy cywilnoprawnej, analogicznie należy jednak przyjąć, że okoliczność ta jest podstawą do wypowiedzenia umowy bez zachowania okresu wypowiedzenia.

Rozwiązanie stosunku pracy z kierownikiem sp zoz

W doktrynie i orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że z osobami pełniącymi funkcje organów osób prawnych dochodzi do nawiązania dwóch stosunków: organizacyjnego i pracowniczego (w przypadku istnienia stosunku pracy).

W przypadku członków zarządu spółek handlowych rozwiązanie stosunku organizacyjnego, np. w wyniku odwołania z pełnionej funkcji czy utraty bytu prawnego organu, nie powoduje automatycznie rozwiązania stosunku pracy. Konieczne jest dokonanie rozwiązującej go czynności, a uzasadnioną przyczyną jest ustanie stosunku organizacyjnego (zob. np. wyrok SN z 25 listopada 1997 r., I PKN 388/97, OSNAPiUS 1998/18/540; wyrok SN z 6 kwietnia 2011 r., II PK 255/10, „Monitor Prawniczy” 2011/8/426; wyrok SN z 21 stycznia 2013 r., II PK 155/12, „Monitor Prawniczy” 2013/7/338; wyrok SN z 26 listopada 2014 r., II PK 162/13, „Monitor Prawniczy” 2015/5/259). Inaczej jednak ta kwestia wygląda w przypadku sp zoz.

Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej jest pracodawcą w rozumieniu art. 3 k.p., ponieważ jest jed-

nostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną oraz ma zdolność zatrudniania pracowników i dokonywania czynności prawnych w zakresie stosunków pracy (zob. wyrok SN z 19 kwietnia 1979 r., I PR 16/79, OSNCP 1979/10/205). Jednostka ta jest pracodawcą w stosunku do wszystkich jej pracowników. Problematykę statusu prawnego sp zoz jako pracodawcy należy przy tym odróżnić od kwestii właściwych organów lub osób upoważnionych do dokonywania za tego pracodawcę czynności z zakresu stosunku pracy kierownika tego zakładu (art. 3¹ k.p.), a także od uprawnienia do odwołania kierownika sp zoz z zajmowanego stanowiska. Kompetencja do odwołania kierownika samorządowego sp zoz należy do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (zob. np. wyrok NSA z 29 października 2001 r., II SA/KA 1003/01, „Prawo Pracy” 2002/5/39; wyrok NSA z 10 marca 2021 r., III OSK 132/21, Legalis nr 2582888). Wynika to z przepisów ustrojowych ustaw samorządowych. W obecnym stanie prawnym przepisy te w sposób jednolity stanowią o „zatrudnianiu i zwalnianiu”, a nie „powoływaniu i odwoływaniu” kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych. Jest to zadanie odpowiednio wójta (art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym), zarządu powiatu (art. 32 ust. 2 pkt 5 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym) albo zarządu województwa (art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa).

W orzecznictwie sądów administracyjnych na tle art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2019 r. wyrażono pogląd, że skoro do zadań zarządu województwa należy kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym powoływanie i odwoływanie ich kierowników, daje to zarządowi województwa kompetencję do podjęcia uchwały w sprawie odwołania kierownika, a dokonanie czynności z zakresu prawa pracy (rozwiązanie umowy o pracę) może być zrealizowane przez organ upoważniony do działania w imieniu pracodawcy zakładu opieki zdrowotnej, którym jest marszałek województwa (zob. wyrok SN z 5 lutego 2002 r., I PKN 832/00, OSNP 2004/3/45; wyrok SN z 3 grudnia 2008 r., I PK 91/08, LEX nr 1615409). Orzeczenie to zapadło jednak na gruncie odmiennego od obecnego stanu prawnego, gdyż art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa stanowił wówczas o „powoływaniu i odwoływaniu” kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, które to czynności nie były uznawane za czynności z zakresu prawa pracy, lecz z zakresu zadań samorządu terytorialnego, a nie o ich „zatrudnianiu i zwalnianiu”⁷.

W orzecznictwie sądów ugruntowany jest obecnie pogląd o podwójnym skutku zarządu/uchwały organu administracji publicznej o odwołaniu ze stanowiska kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej. Akt odwołujący wywołuje skutki w sferze publicznoprawnej i jest równoznaczny z wypowiedzeniem stosunku pracy (np. wyroki SN z 11 maja 2006 r., II PK 273/05, OSNP

2007/9-10/129 oraz z 27 marca 2007 r., II PK 225/06, Legalis nr 175113; wyrok NSA z 14 maja 2008 r., I OSK 637/08, LEX nr 526646; uchwała składu 7 sędziów NSA z 16 grudnia 1996 r., OPS 6/96, ONSA 1997/2/48; wyrok WSA w Gliwicach z 5 lutego 2020 r., III SA/Gl 1050/19, Legalis nr 2357137). Jest to akt o charakterze personalnym, który wywołuje wtórne skutki w sferze prawa pracy, jak i akt podjęty w sprawie z zakresu stosunku służbowego (zajmowanego stanowiska), a więc administracji publicznej. Osoba odwołana ze swojej funkcji może dochodzić ochrony swojego interesu prawnego w zakresie stosunków pracowniczych przed sądem pracy (wyrok NSA z 3 września 2013 r., I OSK 1084/13, Legalis nr 742062).

Utrwalone jest także stanowisko, że zarządzenie/uchwała organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego o odwołaniu kierownika sp zoz z zajmowanego stanowiska należy do aktów w sprawie z zakresu administracji publicznej i może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego (np. wyrok WSA w Kielcach z 19 czerwca 2020 r., II SA/Ke 19/20, LEX nr 3035585), niezależnie od ewentualnej ochrony stosunku pracy przysługującej przed sądem pracy. Nie jest to decyzja administracyjna i w postępowaniu poprzedzającym wydanie tego aktu nie znajdują zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (zob. wyroki NSA z 8 grudnia 2020 r., II OSK 494/20, Legalis nr 2509028 i z 10 marca 2021 r., III OSK 132/21, Legalis nr 2582888). Sądowa kontrola tego aktu w postępowaniu przed sądem administracyjnym i sądem pracy przebiega odmiennie, inne są jej podstawy prawne, przesłanki oraz kryteria. Przedmiotem badania przez sąd administracyjny nie są roszczenia ze stosunku pracy odwołanego kierownika, ale przestrzeganie określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego wymagań dotyczących aktu odwołania kierownika jako formy realizacji zadań publicznoprawnych jednostki samorządu terytorialnego, a więc aktu z zakresu administracji publicznej. Do rozpatrzenia roszczeń ze stosunku pracy właściwy jest natomiast sąd pracy (zob. wyrok NSA z 3 września 2013 r., I OSK 1084/13, Legalis nr 742062). Postępowania te są od siebie niezależne. W orzecznictwie sądów administracyjnych stwierdzono, że wniesienie odwołania do sądu pracy nie powoduje utraty interesu prawnego skarżącego we wniesieniu skargi do sądu administracyjnego. Ocena sądu pracy co do istnienia/nieistnienia stosunku pracy, a zatem w istocie ocena wtórnych skutków prawnych administracyjnego aktu podjętego przez podmiot tworzący, nie może ani niweczyć, ani konwalidować wadliwie podjętych aktów z zakresu administracji publicznej. Jednocześnie sąd administracyjny nie jest zobligowany przy orzekaniu kierować się zaistnieniem wtórnych skutków uchwał w sferze prawa pracy (np. wyrok WSA w Poznaniu z 19 października 2017 r. II SA/Po 702/17, Legalis nr 1695003 oraz wyrok WSA w Krakowie z 9 lutego 2021 r., III SA/Kr 999/20, Legalis nr 2533124).

Kierownik sp zoz może kwestionować akt odwołania przed sądem administracyjnym. W postępowaniu tym

przedmiotem badania jest legalność zaskarżonego aktu organu administracji, a nie kwestie uregulowane normami prawa pracy, których ocena należy do sądu pracy (por. np. wyrok WSA w Lublinie z 24 października 2019 r., III SA/Lu 288/19, Legalis nr 2384888; wyrok WSA w Białymstoku z 20 lutego 2020 r., II SA/Bk 825/19, Legalis nr 2308041; wyrok WSA w Warszawie z 17 maja 2010 r., VII SA/WA 1814/09, Legalis nr 835943).

Wykonywanie wobec kierownika sp zoz czynności z zakresu prawa pracy innych niż zatrudnianie i zwalnianie

Kierownik sp zoz nie jest pracownikiem podmiotu tworzącego, lecz jednostki, w której pełni funkcję jednoosobowego organu uprawnionego do kierowania tą jednostką i jej reprezentowania. Ponadto jest przełożonym zatrudnionych w niej pracowników. Wobec tego należy zadać pytanie, kto jest uprawniony wobec kierownika do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy innych niż nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy.

Zgodnie z art. 3¹ § 1 k.p. za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba. Stosunek pracy kierownika sp zoz nie jest standardowy, nie cechuje się on typowym podporządkowaniem pracowniczym i uprawnieniami kierowniczymi pracodawcy.

Wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy powierzono organom jednostek samorządu terytorialnego, przy czym ustawa o działalności leczniczej nie wskazuje, który organ jest do tego uprawniony. Do ustalenia tego konieczna jest analiza regulacji zawartych w ustrojowych ustawach samorządowych. Te akty prawne oprócz wskazania organu uprawnionego do nawiązania stosunku pracy określają także, kto jest zwierzchnikiem służbowym kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych. Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej jest samorządową osobą prawną, a więc samorządową jednostką organizacyjną *sensu largo*. I tak, zgodnie z art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, kierownik urzędu (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Przepis art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym wskazuje starostę jako zwierzchnika służbowego m.in. kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. Natomiast zgodnie z art. 43 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa zwierzchnikiem służbowym kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych jest marszałek województwa. Są to osoby wyznaczone do działania za pracodawcę, o których mowa w art. 3¹ § 1 k.p. Problematyczne jest jednak to, jaki jest zakres uprawnień tych osób względem kierownika sp zoz. W przypadku kierownika sp zoz nie mamy do czynienia z wykonywaniem pracy pod kierownictwem sp zoz, które reprezentuje zwierzchnik służbowy spośród odpowiedniego organu jednostki samorządu terytorialnego.

Kierownik sp zoz zarządza tym podmiotem samodzielnie. Podmiot tworzący nie ma prawa wydawania mu poleceń służbowych dotyczących zarządzania. Jego uprawnienie może dotyczyć wyłącznie kwestii organizacyjnych związanych z wykonywaniem pracy, np. polecenia pracy w godzinach nadliczbowych albo wyjazdu służbowego, udzielenia urlopu czy zwolnienia od pracy. Do dokonywania czynności w sprawach ze stosunku pracy kierownika samorządowego sp zoz uprawniony jest przedstawiciel właściwego organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego jako przedstawiciel podmiotu tworzącego (zob. wyrok SN z 2 grudnia 2004 r., I PK 81/04, OSNP 2004/14/216). W odniesieniu do kierownika sp zoz zakres uprawnień podmiotu tworzącego w zakresie czynności w sferze prawa pracy jest ograniczony. Taka ograniczona zdolność pracodawcy w sferze stosunków pracowniczych w odniesieniu do osób zarządzających zakładem pracy nazywana jest odcinkową zdolnością prawną pracodawcy. Zakres tej zdolności jest sporny, a zdaniem Z. Kubota w przypadku kierownika sp zoz wykluczone jest zwierzchnictwo służbowe ww. osób (Kubot, 2011, s. 181 i n., 2012, s. 19-20, 2015, s. 197 i n.).

Kontrola i nadzór nad kierownikiem sp zoz

Mimo zatrudnienia w ramach stosunku pracy kierownik zachowuje co do zasady samodzielność wykonywania tej funkcji i kierowania podmiotem leczniczym. Podlega on ograniczeniom związanym z nadzorem i kontrolą ze strony podmiotu tworzącego, a ponadto ma zwierzchnika służbowego. Należy jednak odróżnić instytucję nadzoru i kontroli sprawowaną przez podmiot tworzący, ta bowiem odnosi się do podmiotu leczniczego, od podległości służbowej jego kierownika jako pracownika.

Nadzór nad podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą sprawuje podmiot tworzący (art. 121 ust. 1 u.d.l.). Zakres tego nadzoru jest bardzo szeroki. Obejmuje on zgodność działań tego podmiotu z przepisami prawa, statutem i regulaminem organizacyjnym oraz pod względem celowości, gospodarności i rzetelności. Podmiot tworzący uprawniony jest w tym celu do żądania udzielenia informacji, wyjaśnień oraz dokumentów od organów podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą (czynności kontrolne wykonują kontrolujący, którzy działają na podstawie upoważnienia). Ponadto dokonuje kontroli i oceny działalności tego podmiotu. Kontrola ta obejmuje w szczególności realizację zadań określonych w regulaminie organizacyjnym i statucie, dostępność i jakość udzielanych świadczeń zdrowotnych, prawidłowość gospodarowania mieniem i środkami publicznymi oraz gospodarkę finansową. Przepisy nie określają, które organy mają uprawnienia kontrolne. W kwestii tej wypowiedziały się sądy administracyjne (zob. wyroki NSA z 27 listopada 2014 r., II OSK 1952/14, 1329383 i z 30 marca 2017 r., II OSK 1906/15, Legalis nr 1605064 oraz wyrok WSA w Olsztynie

z 5 grudnia 2019 r., II SA/OI 833/19, *Legalis* nr 2266008). W ich orzecznictwie stwierdzono, iż nie można zakładać, że ustawodawca pozostawił dowolność w wykonaniu kompetencji kontrolnych przez organy (uchwałodawczy i wykonawczy) organu tworzącego i w takiej sytuacji należy uwzględnić reguły ustrojowe w samorządzie. Podmiotem tworzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, która jest uprawniona do tworzenia i likwidacji podmiotu leczniczego. W tej sferze działa przez organ uchwałodawczy, będący jej organem stanowiącym i kontrolnym. Na gruncie ustawy o samorządzie powiatowym wskazano, że nie ma uzasadnienia prawnego różnicowanie działania powiatu przez radę powiatu i zarząd powiatu, pozbawiając radę powiatu kompetencji kontroli samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Takich podstaw nie daje regulacja prawna dotycząca zwierzchnictwa służbowego i możliwość odwołania kierownika podmiotu leczniczego. Konsekwencją prawną dalej idącą jest przyznanie radzie powiatu uprawnienia do likwidacji podmiotu leczniczego. Należy je jednak odróżnić od kompetencji do obsadzania stanowiska kierownika podmiotu leczniczego. Pogląd taki będzie aktualny także na gruncie ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o samorządzie województwa.

Podmiot tworzący dysponuje szerokimi kompetencjami w ramach instytucji nadzoru w razie stwierdzenia niezgodnych z prawem działań kierownika. Jest obowiązany wstrzymać ich wykonanie oraz zobowiązać go do ich zmiany lub cofnięcia. W razie niedokonania zmiany lub cofnięcia tych działań w wyznaczonym terminie podmiot tworzący jest uprawniony do rozwiązania z kierownikiem stosunku pracy (art. 121 ust. 5 u.d.l.). Ustalenia

kontroli mogą być podstawą dla podmiotu tworzącego do przedstawienia kierownikowi zaleceń pokontrolnych nakazujących usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. Uprawnienia te są związane z utworzeniem przez jednostkę samorządu terytorialnego podmiotu leczniczego, którego działalność nadzoruje i kontroluje. Nie wynikają one z pracowniczego statusu kierownika sp. z o.o., jednak w określonych przepisami prawa sytuacjach mogą i będą wpływać na podejmowane przez niego czynności.

Podsumowanie

Analiza regulacji prawnych odnoszących się do statusu kierownika samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego wskazuje na wiele wątpliwości interpretacyjnych w zakresie jego statusu jako pracownika podmiotu, którego jest kierownikiem, oraz relacji z podmiotem zatrudniającym dotyczących zatrudnienia pracowniczego. Istotne byłoby w tym względzie wprowadzenie jednoznacznych regulacji, pozwalających na usunięcie niedoskonałości obecnie obowiązujących regulacji, wywołujących rozbieżności co do objęcia go zakresem stosowania ustawy o pracownikach samorządowych, jednoznaczne uregulowanie kwestii dotyczących zwierzchnictwa służbowego i realizacji kompetencji pracodawcy wobec pracownika, a także warunków podejmowania dodatkowej aktywności zawodowej. Istotne jest przy tym zachowanie jego samodzielności jako osoby zarządzającej jednoosobowo odrębną osobą prawną i ponoszącą odpowiedzialność z tego tytułu.

Przypisy/Notes

¹ Obecnie jest to rozporządzenie Ministra Zdrowia z 6 lutego 2012 r. w sprawie sposobu przeprowadzania konkursu na niektóre stanowiska kierownicze w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą, *Dz.U.* 2021 poz. 430.

² W wyroku z 27 sierpnia 2008 r., II PK 1/08, *Legalis* nr 483404, Sąd Najwyższy stwierdził, że źródłem zobowiązania do złożenia oświadczenia woli o nawiązaniu stosunku pracy z osobą, która wygrała konkurs na stanowisko naczelniej pielęgniarki, jest art. 44a ust. 5 ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (*Dz.U.* nr 91 poz. 408 ze zm.), który stanowi dla tej osoby podstawę żądania nakazania zakładowi opieki zdrowotnej złożenia oświadczenia woli o nawiązaniu stosunku pracy. Z mocy tego przepisu (*ex lege*) powstaje między stronami stosunek zobowiązaniowy, z którego po stronie dłużnika wynika obowiązek złożenia oświadczenia woli, a po stronie wierzyciela uprawnienie do żądania jego złożenia (art. 353 k.c.).

³ W doktrynie wyrażono pogląd, że osobie, która wygrała konkurs, będzie przysługiwać roszczenie o nawiązanie stosunku prawnego opisanego w ogłoszeniu o konkursie (Miętek & Pisarczyk, 2020, s. 804).

⁴ Zob. wyroki Sądu Najwyższego z 27 lutego 2014 r., II PK 134/13, *Legalis* nr 993244; z 3 grudnia 2008 r., I PK 91/08, *LEX* nr 1615409; z 2 grudnia 2004 r., I PK 81/04, *OSNP* 2004/14/216.

⁵ Odpowiedź z 21 maja 2003 r. podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji — z upoważnienia ministra — na interpelację nr 3496 w sprawie statusu prawnego dyrektora SP ZOZ, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/main/7677F041> (dostęp: 09.11.2021).

⁶ Odpowiedź z 5 czerwca 2012 r. podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia na interpelację nr 4693 w sprawie zastosowania art. 2 pkt 6 w związku z art. 4 pkt 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne w zakresie dotyczącym kierowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej działających na podstawie przepisów ustawy o działalności leczniczej, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?ey=16B17F9C> (dostęp: 09.11.2021).

⁷ Brzmienie takie zostało nadane przez ustawę z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (*Dz.U.* nr 223 poz. 1458), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2009 r.

Bibliografia/References

- Kubot, Z. (2011). Odcinkowa zdolność prawna pracodawcy w stosunkach pracy. W L. Florek & Ł. Pisarczyk (Red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, XVIII Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych* (s. 181–190). LexisNexis.
- Kubot, Z. (2012). Odcinkowe zdolności prawne. *Praca i Zabezpieczenia Społeczne*, (8).
- Kubot, Z. (2015). Zróżnicowanie konstrukcji odcinkowych zdolności prawnych pracodawcy. *Studia Iuridica Lublinensia*, XXIV(3).
- Miętek, A., & Pisarczyk, Ł. (2020). Prawo pracy w ochronie zdrowia. W D. Bach-Golecka & R. Stankiewicz (Red.), *System prawa medycznego, Tom. 3. Organizacja systemu ochrony zdrowia* (s. 788–842). Wydawnictwo C.H. Beck.
- Rotkiewicz, M. (2021). *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*. C.H. Beck.
- Sieńko, A. (2011). *Zakład opieki zdrowotnej: Prawo ochrony zdrowia w pytaniach i odpowiedziach*. Wolters Kluwer Polska.
- Zemke-Górecka, A. (2006). Status prawny sp zoz. W A. Górski & P. Dzienis (Red.), *Regulacje prawne ochrony zdrowia* (s. 95–131). Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku.
- Zemke-Górecka, A. (2010). *Status prawny samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej i jego prywatyzacja*. Wolters Kluwer Polska.

Dr Katarzyna Rybarczyk, doktor nauk prawnych, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, radca prawny. Od 2021 r. adiunkt w Instytucie Prawa i Administracji Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego. Autorka publikacji z zakresu prawa administracyjnego, prawa pracy i prawa cywilnego.

Dr Katarzyna Rybarczyk, Doctor of Law, graduate of the Faculty of Law and Administration at Nicolaï Copernicus University, legal advisor. Since 2021, a lecturer at the Institute of Law and Economy of the Kazimierz Wielki University. Author of publications in the field of administrative law, labour law and civil law.

Labour and Social Security Journal
Praca i Zabezpieczenie Społeczne

www.pizs.pl
www.pwe.com.pl

ZNAJDZIESZ NAS TU

▼

www.pizs.pl

tel. 795 145 873

ul. Podwale 17

00-252 Warszawa

