



Sygn. akt II PSKP 109/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 marca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z powództwa W. C.
przeciwko Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w C.
o odszkodowanie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 14 marca 2023 r.,
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego w Słupsku
z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt V Pa 57/19,

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od powoda na rzecz pozwanego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w Człuchowie wyrokiem z dnia 26 września 2019 r. oddalił powództwo W. C. przeciwko Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki

Zdrowotnej w C. o zapłatę kwoty 29.100 zł tytułem odszkodowania za niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem.

Sąd Rejonowy ustalił, że powód W. C. był zatrudniony w pozwanym Samodzielnym Zakładzie Opieki Zdrowotnej (SP ZOZ) w C. od 23 stycznia 2016 r. do 30 kwietnia 2019 r. na podstawie umowy o pracę na czas określony, na stanowisku dyrektora. Gmina [...] w dniach 2 stycznia 2018 r. i 18 czerwca 2018 r. oraz 22 października 2018 r. zawarła z Samodzielnym Publicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej w C. umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, świadczenia gwarantowane poradni specjalistycznych w zakresie: kardiologii, położnictwa i ginekologii oraz rehabilitacji leczniczej i w 2018 r. przeznaczyła na ten cel z budżetu gminy łącznie kwotę 360.000 zł. Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w C. w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. nie wykorzystał środków przeznaczonych przez Gminę [...] na te cele łącznie na kwotę 86.356,64 zł, tj. 52.443,30 zł na świadczenia rehabilitacji, 23.536,64 zł na świadczenia z zakresu kardiologii i 10.376,70 zł na świadczenia opieki zdrowotnej z zakresu ginekologii.

Oddział w G. odrzucił ofertę SP ZOZ w C. na świadczenie usług w zakresie rehabilitacji domowej z uwagi na brak zarejestrowanej komórki organizacyjnej „Zespół Rehabilitacji Domowej”. SP ZOZ w C. na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. otrzymał z Oddziału w G. kwotę o 41.295,10 zł mniejszą (w porównaniu do 2018 r.) na udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień.

W pozwanym SP ZOZ w C. na dzień 28 grudnia 2018 r. nie było regulaminu organizacyjnego wymaganego przepisem art. 23 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej. Współpraca między powodem - dyrektorem SP ZOZ a władzami organizacji zakładowej NSZZ S. nie układała się prawidłowo. W książce obiektu budowlanego pozwanego SP ZOZ w kolejnych latach powtarzały się zalecenia dotyczące instalacji kominowej i gazowej obiektu.

Rada Społeczna Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w C. pozytywnie zaopiniowała rozwiązanie stosunku pracy z powodem.

W dniu 23 stycznia 2019 r. Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w C. złożył powodowi W. C. oświadczenie o rozwiązaniu umowy o pracę z

zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia. Przyczyną wypowiedzenia była utrata zaufania pracodawcy do powoda spowodowana nieudzieleniem przez kierowany przez niego Zakład świadczeń opieki zdrowotnej w ramach kardiologii, położnictwa i ginekologii oraz rehabilitacji na rzecz mieszkańców Gminy [...] w 2018 r. w zakresie zapewnionego finansowania w umowach z 2 stycznia 2018 r. i 18 czerwca 2018 r. zawartych przez pozwaną placówkę z Gminą [...], nieotrzymaniem z przyczyn formalnych finansowania od Oddziału na udzielanie w 2019 r. przez Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w C. świadczeń rehabilitacji leczniczej - fizjoterapii domowej, otrzymaniem finansowania od Oddziału na udzielanie w 2019 r. przez SP ZOZ w C. świadczeń z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień w kwocie zdecydowanie niższej w stosunku do kontraktu na 2018 r., brakiem wprowadzenia w kierowanej przez powoda placówce regulaminu organizacyjnego określającego sposób i warunki udzielania świadczeń zdrowotnych, co zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej jest obligatoryjne w podmiotach wykonujących działalność leczniczą, złą współpracą z funkcjonującym w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w C. związkiem zawodowym, niewykonywaniem wszystkich zaleceń z przeprowadzanych kontroli technicznych budynku SP ZOZ w C. przy ul. [...], wpisanych w książkę obiektu budowlanego.

Przechodząc do rozważań prawnych, Sąd Rejonowy przytoczył treść art. 49 ust. 6 ustawy o działalności leczniczej, który stanowi, że z kandydatem na stanowisko określone w ust. 1 (a więc kierownikiem podmiotu leczniczego), wybranym w drodze konkursu lub wskazanym w trybie ust. 4, nawiązuje się stosunek pracy albo zawiera umowę cywilnoprawną na 6 lat. Okres ten może być przedłużony do 8 lat, jeżeli do osiągnięcia wieku emerytalnego pracownikowi brakuje nie więcej niż 2 lata. W cytowanym przepisie ustawodawca wprowadził czasowe ograniczenie okresu, na jaki zawierana jest umowa, czy to o pracę czy cywilnoprawna, z osobami na stanowisku między innymi kierownika placówki leczniczej, określając kadencyjność charakterystyczną dla stanowisk i funkcji pełnionych z wyboru. W przypadku podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami, na podstawie regulacji szczególnej zawartej w art. 46 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej podmiot tworzący, który ma uprawnienia do

zawarcia umowy o pracę z kierownikiem tego rodzaju jednostki leczniczej i jest też legitymowany do jej rozwiązania.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, w rozpoznawanej sprawie pozwany pracodawca nie naruszył przepisów o trybie wypowiedzania umowy o pracę na czas określony wynikających z art. 30 k.p. i 36 k.p., a strona powodowa nie wykazała, że wypowiedzenie łączącej strony umowy o pracę uchybiało przepisowi art. 8 k.p. W art. 25¹ § 4 pkt 3 k.p. wyłączono zaś zastosowanie przyjętych w art. 25¹ § 1-4 k.p. ograniczeń w zawieraniu umów terminowych, do przypadków umów zawieranych na okres kadencji, wobec tego stosunek pracy powoda nie przekształcił się w nawiązany na czas nieokreślony. Wynikające art. 50 § 3 k.p. roszczenia pracownika z tytułu wypowiedzenia umowy o pracę na czas określony uzależnione są od zachowania przez pracodawcę wymagań formalnych, a do tych nie należy zasadność przyczyny wypowiedzenia, jak i jej podanie w oświadczeniu pracodawcy. Gdyby nawet uznać, że łącząca strony umowa o pracę na czas określony przekształciła się z upływem 33 miesięcy w umowę o pracę na czas nieokreślony, to pozwany rozwiązując łączącą strony umowę o pracę z zachowaniem ustawowego okresu wypowiedzenia, nie naruszył dyspozycji przepisu art. 45 § 1 k.p., który wymaga, by wypowiedzenie umowy o pracę było uzasadnione i nie naruszało przepisów o rozwiązywaniu stosunku pracy w tym trybie. Zebrany materiał dowodowy potwierdza bowiem zasadność zarzutów, które stały się przyczyną utraty zaufania pracodawcy do powoda.

Zdaniem Sądu Rejonowego, powód nie uprawdopodobnił też faktu nierównego traktowania go w zatrudnieniu i dyskryminacji. Przede wszystkim nie sprecyzował, z uwagi na jakie konkretne „[...]” miał być nierówno traktowany. Nie jest bowiem wystarczające tylko i wyłącznie powołanie się na sformułowania ustawowe i wskazanie, że bliżej nieokreślone „przekonania polityczne” powoda nie pokrywały się z przekonaniami politycznymi osób pełniących funkcje samorządowe w Gminie [...] (głównie burmistrza). Nie sposób również podzielić stanowiska pełnomocników powoda, że przejawem owej dyskryminacji było zasięgnięcie przez pracodawcę opinii Rady Społecznej SP ZOZ w C. w sprawie zamiaru wypowiedzenia łączącej strony umowy o pracę. Rada Społeczna jest wszak organem SP ZOZ w C. (§ 7 ust. 1 ppkt. B statutu) i do jej zadań należy

przedstawianie podmiotowi tworzącemu wniosków i opinii między innymi w sprawie rozwiązania stosunku pracy lub umowy cywilnoprawnej z dyrektorem zakładu (§ 12 pkt. 1 ppkt. d statutu SP ZOZ w C.).

Sąd Okręgowy w Słupsku wyrokiem z dnia 29 kwietnia 2020 r. oddalił apelację powoda od powyższego orzeczenia.

Sąd drugiej instancji podzielił i przyjął za własne ustalenia faktyczne Sądu Rejonowego oraz ich ocenę prawną.

Dokonując analizy zasadności rozwiązania łączącej strony umowy o pracę zawartej na czas określony, Sąd odwoławczy podkreślił, że powód pełnił najwyższą w hierarchii Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w C. funkcję kierowniczą, to jest dyrektora tej placówki. Było to samodzielne stanowisko związane z podejmowaniem istotnych decyzji, dlatego też wobec powoda należało stosować ostrzejsze kryteria oceny wywiązywania się z obowiązków pracowniczych. Pracodawca ma prawo dobierania pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych stosownie do swych oczekiwań i takich, którzy najlepiej realizować będą stawiane przed nimi cele. Może też poszukiwać osoby, która te cele potrafi osiągnąć, a zatem ma prawo zatrudnić innego pracownika, który lepiej spełni jego oczekiwania. Nowo wybrany burmistrz ma prawo doboru kadry zarządzającej, przy pomocy której realizował będzie swoje koncepcje zarządzania gminą. W okolicznościach przedmiotowej sprawy wskazanie jako przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę utraty zaufania do powoda kierującego pozwaną placówką, nie budziło wątpliwości co do jej zasadności.

Przedłożone dokumenty potwierdzają fakt niewykorzystania w 2018 r. zabezpieczonych przez Gminę dla SP ZOZ w C. środków na realizowanie ochrony zdrowia mieszkańców i udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu rehabilitacji, kardiologii i ginekologii. Słuchana jako świadek była Burmistrz [...] -J. F. wprost wskazała, że było oczekiwanie, iż powód te środki wykorzysta, a samo zapotrzebowanie na udzielenie świadczeń zdrowotnych z tego zakresu było większe niż możliwości finansowe Gminy. Z dostarczonych przez stronę pozwaną dokumentów, tj. zawiadomienia o odrzuceniu oferty, w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości wynikało, że z przyczyn formalnych SP ZOZ w C. nie otrzymał finansowania z Narodowego Funduszu Zdrowia na udzielanie w 2019 r.

świadczeń rehabilitacji leczniczej - fizjoterapii leczniczej. Ponadto, zawarte umowy dowodzą, że na udzielanie w 2019 r. świadczeń zdrowotnych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień SP ZOZ w C. otrzymał kontrakt o połowę niższy niż w poprzednim roku. Przez cały okres kierowania jednostką powód nie wprowadził też obligatoryjnego w świetle art. 23 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej regulaminu organizacyjnego placówki. Zeznania świadków (co istotne - również powołanych przez stronę powodową) potwierdzają nadto złą współpracę powoda ze związkami zawodowymi, jak również fakt niewykonywania zaleceń wydawanych po kontrolach technicznych budynku.

Zdaniem Sądu drugiej instancji, nie zasługiwały na uwzględnienie zarzuty apelującego dotyczące naruszenia art. 8 k.p., gdyż powód nie wskazał, jakie zasady współżycia społecznego zostały naruszone przy rozwiązaniu z nim umowy o pracę, a poza tym Sąd Rejonowy prawidłowo przyjął, że wypowiedzenie przedmiotowej umowy nie stanowiło nadużycia prawa pozwanego do rozwiązywania stosunku zatrudnienia.

Sąd Okręgowy nie podzielił też przedstawionej przez apelującego wykładni art. 121 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej, zgodnie z którą, każde rozwiązanie stosunku pracy z kierownikiem podmiotu leczniczego winno być poprzedzone kontrolą oraz uprzednim zobowiązaniem kierownika do zmian lub cofnięcia „niezgodnego z prawem działania”. Według Sądu, przepis ten odnosi się jedynie do przypadku, gdy kierownik podmiotu leczniczego dokonuje działań „niezgodnych z prawem” i jest to norma kształtująca w takiej sytuacji uprawnienia podmiotu tworzącego. Tymczasem przyczyny uzasadniające rozwiązanie umowy o pracę z kierownikiem podmiotu leczniczego, jak z każdym pracownikiem, mogą dotyczyć innych przypadków, niż tylko działania „niezgodnego z prawem”. Akceptacja stanowiska prezentowanego w apelacji prowadziłaby do braku możliwości rozwiązania umowy o pracę z osobą zajmującą kierownicze stanowisko z powodów innych niż podejmowanie przez takiego pracownika działań niezgodnych z prawem.

Sąd drugiej instancji uznał za bezzasadny apelacyjny zarzut nierównego traktowania i dyskryminacji powoda w zatrudnieniu. Apelujący nie podał, z uwagi na jakie cechy indywidualne był dyskryminowany. Gołosłowny jest także zarzut nierównego traktowania, skoro powód nie wskazał żadnych okoliczności tego

rodzaju, poza samym powoływaniem się na prezentowane przez siebie poglądy polityczne pozostające w opozycji do poglądów nowego burmistrza. W ocenie Sądu, nie stanowi o niezgodności z prawem dobór przez nowo wybranego burmistrza kadry, która będzie lepiej realizowała jego politykę, cele i wizję zarządzania Gminą. Jeśli tego rodzaju zmiany oparte są na kryteriach merytorycznych, to zasługują na aprobatę.

Odnosząc się do podnoszonych w apelacji argumentów dotyczących powszechnie panujących trudności w pozyskiwaniu lekarzy i problemów z funkcjonowaniem ochrony zdrowia, jako leżących poza sferą sprawczą powoda, Sąd Okręgowy uznał, że potwierdzają one zasadność podjętej przez pozwanego decyzji o wypowiedzeniu łączącej strony umowy o pracę. To od osoby zatrudnionej na samodzielny, czy też kierowniczym stanowisku, pracodawca ma prawo oczekiwać operatywności i zaangażowania w stopniu wyższym niż od zwykłego pracownika. Jeżeli pracownik tych oczekiwań nie spełnia, to pracodawca może pozbawić go pełnionej funkcji, a także rozwiązać z nim umowę o pracę.

Powód wywiódł skargę kasacyjną od powyższego wyroku. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił naruszenie prawa materialnego - art. 121 ust. 5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 217), przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że przepis ten wprost odnosi się do przypadku, gdy kierownik podmiotu leczniczego dokonuje działań „niezgodnych z prawem” i jest to norma kształtująca uprawnienia podmiotu tworzącego w takiej sytuacji, podczas gdy jest to norma szczególna, wyłączająca przepisy ogólne, tj. art. 30 § 1 pkt 2 w związku z art. 36 § 1 pkt 3 k.p., uprawniająca do rozwiązania stosunku pracy przez podmiot tworzący z kierownikiem podmiotu leczniczego w przypadku niezastosowania się kierownika do zaleceń pokontrolnych, po wcześniejszym przeprowadzeniu postępowania kontrolnego w myśl art. 121 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej.

W oparciu o powyżej sformułowany zarzut skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w Słupsku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi lub o uchylenie również wyroku Sądu Rejonowego w Czluchowie i przekazanie sprawy do rozpoznania Sądowi pierwszej instancji; ewentualnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i rozstrzygnięcie co

do istoty sprawy, a także o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów procesu, w tym dwukrotności kosztów zastępstwa procesowego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Analizę prawidłowości zaskarżonego wyroku wypada rozpocząć od podkreślenia statusu prawnego pracodawcy powoda – Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w C.. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej są bowiem specyficznymi podmiotami prawa, które z jednej strony, zostały przez ustawodawcę wyposażone w osobowość prawną, co z istoty swej zakłada ich samodzielność; z drugiej zaś, zostały powiązane z podmiotem tworzącym, którym (przede wszystkim) jest jednostka samorządu terytorialnego. W niniejszym przypadku jest nim Gmina [...], której podstawę funkcjonowania stanowią przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.). Powiązania te można pogrupować w kilka zakresów uprawnień przysługujących podmiotowi tworzącemu wobec samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej: 1) kreacyjne (uprawnienie do utworzenia zakładu); 2) transformacyjne i likwidacyjne (możliwość dokonania połączenia, przekształcenia, likwidacji zakładu); 3) normodawcze (uprawnienie do nadania zakładowi statutu kwalifikowanego jako akt prawa miejscowego); 4) dotyczące majątku zakładu (np. możliwość pozbawienia określonych składników majątku, wyrażanie zgody na transfer składników majątkowych); 5) nadzorcze (wykonywanie uprawnień nadzoru i kontroli) i 6) personalne, to jest uprawnienie do zatrudniania i zwalniania kierownika podmiotu leczniczego, będącego organem zarządzającym samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

Jak bowiem stanowi art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 633 ze zm.; dalej jako ustawa o działalności leczniczej lub ustawa), określone ustawą prawa i

obowiązki podmiotu leczniczego dotyczą wyłącznie realizowanej przez ten podmiot działalności leczniczej i są wykonywane przez kierownika tego podmiotu, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Zważywszy na rolę, jaką pełni kierownik podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, art. 46 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej kreuje katalog kryteriów, jakie musi spełnić pretendent do tego stanowiska, stanowiąc, że może nim 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.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o działalności leczniczej, w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą przeprowadza się konkurs na stanowisko kierownika, który ogłasza podmiot tworzący. Godzi się zauważyć, że powołany artykuł ustawy o działalności leczniczej odnosi się tylko do podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami i reguluje sposób obsady stanowisk enumeratywnie wymienionych w jego ust. 1. W odniesieniu do tych osób została wprowadzona ogólna zasada obsadzania stanowisk w drodze konkursu. Konkurs dotyczy osoby, z którą podmiot tworzący chce nawiązać stosunek pracy lub zawrzeć umowę cywilnoprawną. Przed ogłoszeniem konkursu podmiot ogłaszający konkurs powinien w formie oficjalnej i podanej do wiadomości publicznej wskazać, jaki charakter prawny będzie mieć stosunek prawny, w oparciu o który nastąpi obsadzenie stanowiska. Podmiot tworzący musi więc podjąć decyzję, czy będzie to stosunek pracy czy stosunek cywilnoprawny. Jak bowiem wynika z art. 46 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej, 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.

Ten sam podmiot, który jest właściwy do nawiązania stosunku zatrudnienia z kierownikiem podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, jest również właściwy do jego rozwiązania. W judykaturze wyjaśniono, że jest zasadą, iż stosunek pracy nawiązuje i rozwiązuje pracodawca reprezentowany przez osobę

lub organ kierujący (zarządzający) tą jednostką albo inna osoba wyznaczona przez ten organ. Zasada ta wynika z art. 3¹ § 1 k.p., w myśl którego 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. W przypadku podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami, w odniesieniu do kierowników tych podmiotów, zasada ta nie znajduje jednak zastosowania, albowiem doznaje wyjątku na podstawie regulacji szczególnej zawartej w art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, zgodnie z którym to nie organ zarządzający tym podmiotem bądź osoba przez niego wyznaczona, ale podmiot tworzący nawiązuje z kierownikiem stosunek pracy na podstawie powołania lub umowy o pracę albo zawiera z nim umowę cywilnoprawną. Z przepisów ustrojowych odnoszących się do konkretnych organów założycielskich (podmiotów tworzących) wynika zaś legitymacja formalnoprawna do wypełniania funkcji pracodawcy (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 19 stycznia 2017 r., II PK 300/15, OSNP 2018 nr 3, poz. 29 i z dnia 11 sierpnia 2016 r., II PK 203/15, LEX nr 2586240).

Wprawdzie w art. 46 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej nie użyto sformułowania „zatrudnienie”, niemniej mamy w tym przypadku do czynienia z sytuacją, w której kierownika zakładu leczniczego łączy z podmiotem tworzącym tę placówkę stosunek zatrudnienia: pracowniczy (nawiązany przez powołanie lub umowę o pracę) albo cywilnoprawny. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (jeśli ta jest podmiotem tworzącym) podejmuje zatem decyzję o wyborze jednej z wymienionych form zatrudnienia kierownika podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą.

Artykuł 49 ust. 6 ustawy stanowi przy tym, że z kandydatem na stanowisko określone w ust. 1, wybranym w drodze konkursu nawiązuje się stosunek pracy albo zawiera umowę cywilnoprawną na 6 lat. Okres ten może być przedłużony do 8 lat, jeżeli do osiągnięcia wieku emerytalnego pracownikowi brakuje nie więcej niż 2 lata. Ustawodawca sztywno określił więc okres, na jaki następuje nawiązanie stosunku pracy lub zawarcie umowy cywilnoprawnej z kierownikiem tego rodzaju placówki leczniczej, na który to okres musi się zgodzić każda ze stron tego stosunku prawnego. Wprawdzie w świetle powołanego przepisu także umowa

cywilnoprawna z kierownikiem podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą zawierana jest na 6 lat, jednak już ewentualne przedłużenie tego okresu o 2 lata w wyniku osiągnięcia wieku przedemerytalnego przez osobę desygnowaną na to stanowisko dotyczy tylko kierownika zatrudnionego w ramach stosunku pracy.

Jest znamienne, że o ile ustawodawca dał podmiotowi tworzącemu dużą swobodę w wyborze podstawy prawnej zatrudnienia kierownika podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą (to jest zatrudnienia cywilnoprawnego lub pracowniczego a w ramach tego ostatniego – zatrudnienia na podstawie powołania lub umowy o pracę), o tyle nie przewidział żadnej dowolności w kwestii czasookresu, na jaki ma zostać nawiązany stosunek prawny z wyłonionym w drodze konkursu kandydatem na to stanowisko. Intencją ustawodawcy było zatem ustabilizowanie pozycji organu zarządzającego tego rodzaju samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej na długi, bo 6 - letni okres, bez możliwości jego skrócenia, ale też (poza jedynym wyjątkiem odnośnie do osób w wieku przedemerytalnym) jego przedłużenia. Fakt ten trzeba mieć na uwadze przy wykładni przepisów normujących problematykę rozwiązywania stosunków zatrudnienia kierowników podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami.

W nauce prawa pracy zwraca się uwagę, że reglamentując podstawy nawiązania stosunku pracy, kształtuje się (przynajmniej do pewnego stopnia) określony model zatrudnienia. Szczególną rolę mają tu do odegrania przepisy dotyczące umów o charakterze terminowym. Ich znaczenie wiąże się z założeniem, że podstawową formułą zatrudnienia ma pozostać - mimo dokonujących się zmian - umowa o pracę na czas nieokreślony. Ta umowa ma być najbliższa istocie stosunku pracy, który tworzy trwałą więź między stronami, a przy tym w największym stopniu zabezpiecza interesy pracowników (Ł. Pisarczyk: Prawna regulacja zatrudnienia terminowego a swoboda umów (w:) M. Mędrała: Terminowe umowy o pracę. Aktualne problemy zatrudnienia, Warszawa 2017, LEX). Innymi słowy umowa o pracę na czas nieokreślony spełnia podstawową funkcję ochronną prawa pracy. Realizuje bowiem w sposób najpełniejszy prawa oraz obowiązki pracowników i pracodawców, charakteryzując się jednocześnie najmocniejszą więzią pomiędzy stronami stosunku pracy. Oznacza to, że umowa o pracę na czas określony powinna być wyjątkiem od zasady zatrudnienia na czas nieokreślony,

stosowanym wówczas, gdy istnieją obiektywne okoliczności uzasadniające zatrudnienie terminowe. Umowy terminowe są bowiem traktowane jako formuła zatrudnienia, która jest dla pracownika mniej korzystna niż zatrudnienie bezterminowe. Podstawowym celem umowy terminowej jest zaś związanie się nią przez strony stosunku prawnego tylko do pewnego terminu, który jest dla nich dogodny i, co do zasady, zależny od ich woli.

Powyższą argumentację należy uzupełnić o formułowaną w doktrynie prawa pracy zasadę swobody nawiązywania stosunków pracy oraz ustalania warunków pracy i wynagrodzenia, nazywaną zasadą wolności pracy oraz swobodą negocjowania warunków pracy i płacy.

Zasada swobody umów została *expressis verbis* wyrażona w art. 353¹ k.c., zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Na gruncie prawa pracy zasada swobody umów wyrażona jest obecnie przede wszystkim w art. 11 k.p., w myśl którego nawiązanie stosunku pracy oraz ustalenie warunków pracy i płacy, bez względu na podstawę prawną tego stosunku, wymagają zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika. Zasada swobody umów w prawie cywilnym polega na swobodzie: co do samego zawarcia kontraktu, w wyborze kontrahenta, w kształtowaniu treści umowy oraz w daleko posuniętej dowolności formy jej zawarcia. W prawie pracy zasada ta opiera się na trzech wolnościach: co do samego zawarcia kontraktu, w wyborze kontrahenta, w kształtowaniu treści umowy (K. Łapiński: Ograniczenia w zawieraniu umów terminowych w polskim prawie pracy, Monitor Prawa Pracy 2007 nr 4). Zasada zawarta w treści art. 11 k.p. prezentowana jest jako norma prawna, w której ustawodawca sformułował dwie uzupełniające się swobody postępowania stron negocjujących warunki i treść przyszłego stosunku pracy: swobodę wyboru podstawy zatrudnienia oraz swobodę kształtowania treści stosunku pracy (B. M. Ćwiertniak, Z. Góral, K. W. Baran: Podstawowe zasady prawa pracy (w:) Zarys systemu prawa pracy, t. 1, Część ogólna prawa pracy, red. K. W. Baran, Warszawa 2010, s. 578 i n.).

Dodatkowo w sferze stosunków pracy zasada swobody umów, stanowiąc regułę, wyjątkowo podlega ograniczeniom. Zakres swobody stron w odniesieniu do

zawierania umów o pracę wskazuje między innymi art. 18 k.p., ustanawiając, że postanowienia umów o pracę oraz innych aktów, na których podstawie powstaje stosunek pracy, nie mogą być mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy (art. 18 § 1 k.p.). Uregulowania mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy są nieważne i zamiast nich stosuje się odpowiednie przepisy prawa pracy (art. 18 § 2 k.p.). Oznacza to, że wskazane przepisy określają zakres swobody pracownika i pracodawcy w kształtowaniu treści stosunku pracy. Celem tej regulacji jest ukształtowanie jednej z podstawowych zasad prawa pracy, określanej mianem "zasady uprzywilejowania pracownika", której zadaniem jest wskazanie granic swobody stron stosunku pracy w kształtowaniu wzajemnych praw i obowiązków. Natomiast, co podkreślane jest w doktrynie, nie można jej sprowadzać do prostej zależności, by "w razie wątpliwości rozstrzygać na korzyść pracownika", ponieważ zasady o takiej treści nie da się wyprowadzić z przepisów prawa pracy (J. Stelina (w:) Kodeks pracy. Komentarz, A. Sobczyk red. Warszawa 2018, Legalis. Komentarz bieżący do art. 18 k.p.). Innymi słowy zasada ta oznacza, że pracodawca zawsze może zatrudnić pracownika na korzystniejszych warunkach niż przewidują to obowiązujące przepisy prawa, a nigdy na gorszych.

Zgodnie z ogólną zasadą, w takim zakresie, w jakim szczególne przepisy prawa pracy nie regulują treści stosunku pracy, zastosowanie mają przepisy Kodeksu pracy, jeżeli stosunki pracy są nieuregulowane przepisami szczególnymi. Kodeks pracy nie ma zastosowania do tych przypadków regulowanych odrębnymi przepisami prawa pracy, które wyczerpująco regulują treść stosunku pracy. Regulacje szczegółowe normują problematykę treści stosunku pracy wybranych kategorii pracowników. Określają również zasady nawiązywania, przekształcania i rozwiązywania stosunków pracy, odpowiedzialność za naruszenie obowiązków pracowniczych oraz tryb dochodzenia roszczeń ze stosunku pracy.

Ustawa o działalności leczniczej stanowi akt prawny, który reguluje status prawny między innymi kierownika podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą. Przepisy ustawy w sposób szczególny regulują niektóre zagadnienia związane z zatrudnianiem tej kategorii osób, np. odnośnie go kwalifikacji kandydatów na to stanowisko oraz poprzedzenia zatrudnienia przeprowadzeniem sformalizowanej procedury naboru (konkurs). Odstępstwa od

ogólnych regulacji Kodeksu pracy dotyczą również kwestii obligatoryjnego nawiązywania stosunków zatrudnienia (pracowniczego lub cywilnoprawnego) na czas określony i to na sztywno oznaczony okres (6 lat).

Wypada podkreślić relacją zachodzącą między poszczególnymi źródłami prawa pracy. Szczegółowe kwestie dotyczące okresowych stosunków pracy - mimo braku w ustawie o działalności leczniczej wyraźnego odesłania - w zakresie nieuregulowanym ustawą określa Kodeks pracy. Oznacza to pierwszeństwo przepisów ustawy o działalności leczniczej - jako swoistej pragmatyki służbowej w odniesieniu do kierowników podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami - oraz dopuszczalność stosowania przepisów Kodeksu pracy we wszystkich sprawach, które nie są uregulowane w tej ustawie. Artykuł 5 k.p. statuuje subsydiarny mechanizm stosowania norm Kodeksu pracy do regulacji statusu pracowników, których stosunek pracy jest określany przez przepisy szczególne. Innymi słowy ustanawia on regułę pierwszeństwa regulacji szczególnych i pomocniczej roli Kodeksu pracy w stosunku do tych unormowań. Natomiast, co zostało podkreślone w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w art. 5 k.p. mowa jest tylko o zastosowaniu Kodeksu pracy wprost. Jest to stosowanie bezpośrednie, tzn. bez możliwości jakiegokolwiek modyfikacji normy stosowanej. Przesłanką zastosowania przepisów Kodeksu pracy do stosunków pracy unormowanych w pragmatyce może być jedynie tzw. rzeczywista luka konstrukcyjna a nie luka aksjologiczna (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2011 r., II PK 197/10, LEX nr 1130833).

Jak zauważono wyżej, przepisy ustawy o działalności leczniczej regulują tryb wyłaniania kandydata na stanowisko kierownika podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą i sposób nawiązania z nim stosunku zatrudnienia oraz czasookres, na jaki stosunek ten ma trwać. Natomiast w kwestiach nieunormowanych w ustawie zastosowanie mają przepisy właściwe dla tegoż stosunku prawnego, to jest przepisy Kodeksu cywilnego w odniesieniu do umowy cywilnoprawnej i przepisy Kodeksu pracy dla stosunku pracy, a zatem także przepisy Kodeksu pracy dotyczące umów o pracę zawartych na czas określony.

W judykaturze przyjmuje się między innymi, że zastosowanie do kierownika podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą ma art. 23¹ § 6 k.p. w związku z

art. 66 ust. 7 ustawy o działalności leczniczej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2016 r., II PK 203/15, LEX nr 2586240). Na gruncie dawnego art. 44a ust. 7a ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.) stwierdzano zaś, że przepis ten nie wyklucza stosowania (nieobowiązującego obecnie) art. 33 k.p. Przyjmowano, że w świetle art. 44a ust. 7 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, według którego stosunek pracy z kandydatem wybranym na stanowisko określone w ust. 1 nawiązuje się na 6 lat, umowa o pracę zawarta z taką osobą ma charakter umowy zawartej na czas oznaczony 6 lat. Stosownie do art. 33 k.p., przy zawieraniu umowy o pracę na czas określony dłuższy niż 6 miesięcy, strony mogły przewidzieć dopuszczalność wcześniejszego rozwiązania tej umowy za dwutygodniowym wypowiedzeniem. Jeżeli strony umowy o pracę takiego zastrzeżenia nie dokonały, to wypowiedzenie pracownikowi przez pracodawcę umowy o pracę było sprzeczne z prawem. W przedmiocie skutków prawnych takiego sprzecznego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas określony Sąd Najwyższy stwierdzał, że zwolnionemu pracownikowi przysługują roszczenia określone w art. 56 w związku z art. 59 k.p. (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 25 stycznia 2010 r., I PK 132/09, OSNP 2011 nr 13-14, poz. 178 i z dnia 6 października 2004 r., I PK 479/03, OSNP 2005 nr 10, poz. 144).

W obecnym stanie prawnym wobec skreślenia art. 33 k.p. dopuszczalne stało wypowiedzenie wszystkich umów o pracę na czas określony, bez względu na okres, na jaki zostały zawarte i bez potrzeby zamieszczenia w umowie stosownego oświadczenia woli obydwu stron w tej kwestii. Z mocy art. 36 § 1 k.p. zrównano jedynie okresy wypowiedzenia umów o pracę zawartych na czas określony z umowami zawartymi na czas nieokreślony. Nie zmodyfikowano natomiast art. 30 § 4 k.p., który obowiązek wskazania przyczyny wypowiedzenia ogranicza tylko do umów o pracę na czas nieokreślony i art. 38 § 1 k.p., który przewiduje obowiązek konsultacji związkowej zamiaru wypowiedzenia jedynie w odniesieniu do umów bezterminowych. Tylko do tych umów art. 45 § 1 k.p. statuuje sądową kontrolę zasadności owego wypowiedzenia. Dokonana zmiana Kodeksu pracy oznacza zatem jeszcze mniejszą stabilność terminowych umów o pracę niż w uprzednim stanie prawnym.

Godzi się nadmienić, że nawet w przypadku umów o pracę zawartych na czas określony, odnośnie których nie istnieje obowiązek pracodawcy wskazania przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę ani wykazania w razie sporu sądowego jej zasadności, decyzja o rozwiązaniu stosunku zatrudnienia w tym trybie nie może być dowolna. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2010 r., I PK 132/09 (OSNP 2011 nr 13-14, poz. 178), zapadłym w sprawie z dowołań ordynatora podmiotu leczniczego od wypowiedzenia umowy o pracę, wyrażono pogląd, że ograniczeniem wypowiedzenia zawartej z osobą zatrudnioną na tym stanowisku umowy o pracę na czas określony może być bowiem zarzut nadużycia prawa do dokonania tejże czynności. Pogląd o możliwości postawienia zarzutu nadużycia prawa przy wypowiedzeniu umowy terminowej jest powszechnie przyjmowany (A. Malanowski: Nadużycie prawa w pracowniczym stosunku pracy, Warszawa 1972 s. 180). Możliwa jest zatem ocena, czy wypowiedzenie stosunku pracy wynikającego z umowy na czas określony nie pozostaje w sprzeczności z zasadami współżycia społecznego lub społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa. Stosowanie regulacji art. 8 k.p. powierzone zostaje w toku postępowania sądom powszechnym orzekającym w sprawie, jako że badają one bezpośrednio materiał dowodowy zgromadzony w sprawie. Ocena prawidłowości zastosowania tej normy na etapie postępowania kasacyjnego powinna mieć charakter wyjątkowy. Innymi słowy, jedynie w wypadkach szczególnie rażącego i oczywistego naruszenia art. 8 k.p. przy jego stosowaniu przez sąd powszechny możliwa jest ingerencja Sądu Najwyższego w ferowane rozstrzygnięcie. W niniejszej sprawie tej treści zarzut nie został jednak objęty kasacyjną podstawą naruszenia prawa materialnego.

Rozważając kwestię rozwiązywania stosunków pracy z kierownikami podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami, trzeba mieć na uwadze treść art. 121 ustawy o działalności leczniczej. Zawarta w tym przepisie regulacja stanowi konsekwencję sposobu unormowania przez ustawodawcę pozycji samego kierownika tego rodzaju placówki medycznej oraz wspomnianych wyżej zależności podmiotu leczniczego od podmiotu tworzącego i kompetencji tego ostatniego.

Pozycję prawną kierownika podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą określają art. 2 ust. 2 pkt 1 oraz art. 46 i art. 47 ustawy o działalności leczniczej. Pierwszy z powołanych przepisów stanowi, że ilekroć w

ustawie jest mowa o kierowniku bez bliższego określenia - rozumie się przez to (...) w przypadku innych podmiotów wykonujących działalność leczniczą - osobę uprawnioną do kierowania tymi podmiotami i ich reprezentowania na zewnątrz. Oznacza to przyznanie kierownikowi kompetencji wykonawczych samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (R. Kubiak: Prawo medyczne, Warszawa 2010, s. 159). Z kolei zgodnie z art. 46 ust. 1 tej ustawy, odpowiedzialność za zarządzanie podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą ponosi kierownik. W judykaturze zauważa się, że użycie przez ustawodawcę w cytowanym przepisie słów „odpowiedzialność [...] ponosi” nie jest właściwe. Z art. 46 ust. 1 nie wynika bowiem podstawa odpowiedzialności cywilnoprawnej, pracowniczej lub karnej kierownika jednostki. Przepis należy rozumieć jedynie w ten sposób, że kierownik jednostki prowadzi sprawy podmiotu leczniczego i go reprezentuje. Artykuł 46 ust. 1 nie może uchodzić za odpowiednik przepisów Kodeksu spółek normujących odpowiedzialność funkcjonariuszy spółki kapitałowej (F. Grzegorczyk (w:) F. Grzegorczyk, U. Walasek-Walczak, T. Rytlewski, T. Głąb, M. Dulińska, M. Potoczny: Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz, LexisNexis 2013).

Chociaż kierownikowi podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą pozostawiono dość dużą swobodę w kwestii bieżącego zarządzania placówką, to jednak jego samodzielność jest ograniczona przez podmiot tworzący (art. 121 ustawy o działalności leczniczej), a także specyficzne ciało, jakim w świetle art. 48 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej jest rada społeczna, będąca w organem inicjującym oraz opiniodawczym podmiotu tworzącego i zarazem doradczym kierownika, której powołanie jest uprawnieniem podmiotów tworzących, mieszczącym się w zbiorze uprawnień organizacyjno-personalnych. W myśl ust. 2 pkt 1 lit. c i d oraz pkt 2 powołanego artykułu, do zadań rady należy z jednej strony, przedstawianie podmiotowi tworzącemu wniosków i opinii (między innymi w sprawie przyznawania kierownikowi nagród oraz rozwiązania stosunku pracy lub umowy cywilnoprawnej z kierownikiem), z drugiej zaś - przedstawianie kierownikowi wniosków i opinii w sprawach enumeratywnie wymienionych w tym przepisie. Sposób ustalenia zakresu zadań i kompetencji rady społecznej wskazuje, że ma ona niejako wspierać podmioty, którym ustawowo przekazano prawo władczego decydowania w zakresie funkcjonowania tych placówek leczniczych, tj. kierownika i

organu założycielskiego. Założeniem ustawodawcy była aktywność rady społecznej skierowana na zwiększenie społecznej kontroli procesu wykonywania świadczeń zdrowotnych w jednostkach publicznych. Rada społeczna podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą nie ma wobec kierownika zakładu kompetencji władczych, a podmiot tworzący nie ma obowiązku zasięgać jej opinii nawet w sprawach z zakresu jej kompetencji. W większości spraw będących w zakresie przekazanych mu zadań organ ten wyraża tylko swoje stanowisko w formie niewiążących wniosków i opinii. Z literalnej analizy art. 48 ustawy wynika, że zarówno podmiot tworzący, jak i kierownik nie mają obowiązku z własnej woli poddawać pod opinię wszystkich kwestii związanych z funkcjonowaniem podmiotu leczniczego.

Samodzielność kierownika podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą w zarządzaniu zakładem jest ograniczona przede wszystkim przez podmiot tworzący.

Zgodnie z art. 121 ustawy o działalności leczniczej, nadzór nad podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą sprawuje podmiot tworzący (ust. 1). Nadzór ten dotyczy zgodnością działań podmiotu leczniczego z przepisami prawa, statutem i regulaminem organizacyjnym oraz pod względem celowości, gospodarności i rzetelności (ust. 2). W ramach nadzoru podmiot tworzący może żądać informacji, wyjaśnień oraz dokumentów od organów podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą oraz dokonuje kontroli i oceny działalności tego podmiotu (ust. 3). W myśl ust. 4 tego artykułu, kontrola i ocena, o których mowa w ust. 3, obejmują w szczególności: 1) realizację zadań określonych w regulaminie organizacyjnym i statucie, dostępność i jakość udzielanych świadczeń zdrowotnych; 2) prawidłowość gospodarowania mieniem oraz środkami publicznymi; 3) gospodarkę finansową. Natomiast ust. 5 artykułu 121 ustawy stanowi, że podmiot tworzący w razie stwierdzenia niezgodnych z prawem działań kierownika wstrzymuje ich wykonanie oraz zobowiązuje kierownika do ich zmiany lub cofnięcia. W przypadku niedokonania zmiany lub cofnięcia tych działań w wyznaczonym terminie podmiot tworzący może rozwiązać z kierownikiem stosunek pracy albo umowę cywilnoprawną.

Powołany przepis zawiera regulację szczególną, odnosi się bowiem do relacji między podmiotami leczniczymi niebędącymi przedsiębiorcami w rozumieniu tej ustawy (tj. działającymi w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej albo jednostki budżetowej) a podmiotem je tworzącym. Podmiot tworzący to, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o działalności leczniczej, podmiot albo organ, który utworzył podmiot leczniczy w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej albo jednostki budżetowej.

Przedmiot i kryteria kontroli sprawowanej w trybie powołanego przepisu mogą być bardzo różne, a ich precyzyjne określenie należy do nadzorującego. Kontrola i ocena mogą dotyczyć takich kwestii, jak: prawidłowość realizacji zadań statutowych, dostępność i jakość udzielanych świadczeń zdrowotnych, prawidłowość gospodarowania majątkiem i prowadzenie należytej rachunkowości. Wskazany w art. 121 ust. 4 katalog kwestii mogących być przedmiotem nadzoru nie jest – ze względu na użycie sformułowania „w szczególności” – zamknięty.

Samo pojęcia „kontroli”, jak również „nadzoru” są w polskiej doktrynie zdefiniowane od dawna. Kontrola to przedsięwzięcia celowe, ukierunkowane na ustalenie, czy działania podmiotów funkcjonujących w danym systemie prawnym i organizacyjnym są zgodne z normami i zasadami wyznaczonymi przez obowiązujące przepisy prawa oraz czy zmierzają one do osiągnięcia założonych celów. W przypadku stwierdzenia uchybień, instytucja kontrolowana jest zobowiązana do podjęcia działań naprawczych. Nadzór natomiast jest pojęciem szerszym, gdyż obok kontroli oznacza również możliwość wiążącego wpływania na działalność organu nadzorowanego. Nauka prawa administracyjnego traktuje nadzór jako aktywną możliwość władczego wkraczania w działalność jednostki nadzorowanej oraz oznacza określony stopień współodpowiedzialności za jej pracę. Wśród kryteriów nadzoru wyróżnia się najczęściej legalność, ale także celowość, gospodarność, jakość, terminowość itp., umożliwiając tym samym jego traktowanie jako określonej współodpowiedzialności za pracę jednostek nadzorowanych. Nadzór będąc powiązany z nadrzędnością i kierownictwem nie może być realizowany tylko na podstawie ogólnych norm kompetencyjnych. Przepisy muszą ściśle określać organ, środki i zakres a także regulować pozycję jednostek nadzorowanych w stosunku do nadzorujących (J. Szreniawski: Wstęp do nauki

administracji, Lublin 2004 s. 59). Powoduje to, że podmiot leczniczy niebędący przedsiębiorcą zobowiązany jest bezpośrednio do zastosowania się do otrzymanych zaleceń i dyspozycji podmiotu nadzorującego.

Ustęp 3 art. 121 ustawy o działalności leczniczej określa zakres kontroli i oceny działalności podmiotu leczniczego, dokonywanej w ramach nadzoru przez podmiot tworzący. Z jednej strony, wskazuje on możliwość żądania informacji, wyjaśnień oraz dokumentów od podmiotu leczniczego, a z drugiej, obliguje podmiot nadzorujący do dokonywania kontroli i oceny działalności podmiotu leczniczego podlegającego jego nadzorowi. Jak stanowi art. 121 ust. 4, wynikiem kontroli powinno być wystąpienie pokontrolne, w którego ramach, zgodnie z ust. 5, mogą być wydane zalecenia pokontrolne nakazujące usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

Trzeba pamiętać, że odpowiedzialność za zarządzanie podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą ponosi jego kierownik (art. 46 ust. 1 ustawy). Podmiot tworzący dokonuje oceny pracy kierownika podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą pod kątem zgodności z prawem. Jak zauważono przy tym w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 sierpnia 2015 r., IV SA/GI 563/15 (LEX nr 1789821), 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 tej ustawy.

Zgodnie z ust. 5 art. 121 ustawy, podmiot tworzący, w razie stwierdzenia, że działania kierownika nie są zgodne z prawem, wstrzymuje ich wykonanie i zobowiązuje kierownika do zmiany lub cofnięcia tych działań lub ich skutków w

określonym terminie. W przypadku niedokonania zmiany lub cofnięcia działań w wyznaczonym terminie, podmiot tworzący ma prawo rozwiązać z kierownikiem stosunek pracy albo umowę cywilnoprawną. Dla zastosowania dyspozycji wyrażonej w tym przepisie normy prawnej nie wystarczy zatem samo podejrzenie organu lub jawna gotowość kierownika do podjęcia czynności niezgodnej z prawem, lecz kierownik samodzielnego zakładu musi najpierw dokonać niezgodnej z prawem czynności, by organ nadzoru uzyskał legitymację do wstrzymania wykonania tej czynności oraz zobowiązania kierownika do jej zmiany lub cofnięcia. Także i w tym przypadku prawo uniemożliwia podmiotowi tworzącemu zastąpienie kierownika w wykonaniu swoich kompetencji. Wskazuje jedynie, że w przypadku niedokonania zmiany lub cofnięcia tych działań w wyznaczonym terminie podmiot tworzący może rozwiązać z kierownikiem stosunek pracy albo umowę cywilnoprawną (art. 121 ust. 5 zdanie 2 ustawy).

W art. 121 ust. 5 do obiektywnych ustawowych przyczyn rozwiązania umowy o pracę lub rozwiązujących umowę cywilnoprawną została wprost zaliczona sytuacja, w której mimo zaleceń nadzorczych kierownik nie dokona żądanych zmian lub nie cofnie zakwestionowanych decyzji.

Należy podkreślić, że powołany przepis zamieszczony jest w artykule poświęconym kontrolnej i nadzorczej funkcji podmiotu tworzącego wobec podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą. To właśnie w ramach unormowanej w art. 121 ustawy funkcji kontrolnej i nadzorczej podmiot tworzący może żądać od organu zarządzającego placówką leczniczą, jaką jest jej kierownik, określonych zachowań i w razie zaistnienia sytuacji opisanej hipotezą normy ust. 5 i po wyczerpaniu trybu postępowania wynikającego z ust. 4 – rozwiązać stosunek pracy lub umowę cywilnoprawną z kierownikiem tego rodzaju samodzielnego niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej. Warto zauważyć, że kwestii nawiązania z kierownikiem podmiotu leczniczego stosunku zatrudnienia i kompetencji podmiotu tworzącego w tym zakresie poświęcono odrębną regulację art. 46 i art. 49 ustawy o działalności leczniczej. Natomiast powołane wyżej przepisy zamieszczone są w artykule normującym kwestię kontroli i nadzoru podmiotu tworzącego nad podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą, w ramach której podmiot

tworzący może rozwiązać terminową umowę o pracę z kierownikiem podmiotu leczniczego w sytuacji opisanej w tych przepisach.

Nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem skarżącego odnośnie do charakteru art. 121 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej jako przepisu szczególnego w relacji do Kodeksu pracy i wyłączającego zastosowanie w stosunku do kierownika podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą unormowań kodeksowych dotyczących rozwiązywania umów o pracę oraz ograniczającego możliwość owego rozwiązania tylko w razie zaistnienia sytuacji wyczerpującej hipotezę zawartą w tym przepisie normy prawnej. Przede wszystkim sam przepis ani nie zawiera stwierdzenia, że rozwiązanie umowy o pracę może nastąpić jedynie w przypadku niedokonania przez kierownika podmiotu leczniczego w wyznaczonym terminie zmiany lub cofnięcia stwierdzonych w trakcie kontroli podmiotu tworzącego działań niezgodnych z prawem. Nie nawiązuje też w żaden sposób do przepisów Kodeksu pracy lub Kodeksu cywilnego. Dyspozycją wyrażonej w nim normy prawnej objęto zaś obie formy zatrudnienia kierownika podmiotu leczniczego, tak cywilnoprawną, jak i pracowniczą, a w ramach tej ostatniej – zatrudnienie na podstawie powołania oraz umowy o pracę. Nie sprecyzowano w przepisie, w jakim trybie miałyby nastąpić rozwiązanie stosunku pracy (za - czy też bez wypowiedzenia) i przy spełnieniu jakich warunków formalnych. Trudno zatem tak skonstruowaną regulację prawną uznać za wyczerpującą problematykę rozwiązywania stosunków zatrudnienia z kierownikami podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami, pozwalającą na ocenę prawidłowości aktu rozwiązania bez potrzeby stosowania przepisów Kodeksu cywilnego lub Kodeksu pracy. Nie taka jest bowiem rola analizowanego przepisu.

Artykuł 121 ust. 5 nie jest zamieszczony wśród tych przepisów ustawy o działalności leczniczej, które normują wyłanianie kandydata na stanowisko kierownika podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą i nawiązywanie z nim stosunku zatrudnienia oraz jego status, lecz stanowi część regulacji poświęconej sprawowaniu przez podmiot tworzący nadzoru nad tego rodzaju placówkami leczniczymi. I tak też należy go interpretować, a mianowicie jako będącą elementem procedury nadzorczej kompetencję do rozwiązania stosunku zatrudnienia (pracowniczego bądź cywilnoprawnego) z kierownikiem placówki w

razie zaistnienia w trakcie czynności składających się na sprawowanie owego nadzoru sytuacji opisanej hipotezą normy ust. 5 w związku z ust. 4 art. 121. Zamieszczona w powołanych przepisach ustawy o działalności leczniczej regulacja nie wyczerpuje jednak całej problematyki rozwiązywania stosunków pracy (nawiązanych na podstawie powołania lub umowy) kierowników podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami i nie wyłącza stosowania przepisów Kodeksu pracy normujących to zagadnienie. Mają rację Sądy obydwu instancji, konstatując, że podzielenie poglądu strony powodowej oznaczałoby, iż we wszelkich innych - niż wynikająca z art. 121 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej - sytuacjach nienależytego wywiązywania się kierownika podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą z jego obowiązków i nadużycia zaufania podmiotu tworzącego niedopuszczalne byłoby rozwiązanie łączącego strony stosunku zatrudnienia. Nawet wtedy, gdy w toku czynności kontrolnych ujawniono, że kierownik placówki leczniczej wprowadzie dopuścił się działań naruszających prawo, lecz takich, które już się dokonały, a zatem nie można ich wstrzymać i wyznaczyć kierownikowi terminu do ich zmiany lub cofnięcia. Tymczasem wobec osób zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych doktryna i judykatura kreuje wyższe standardy staranności wymaganej przy realizacji obowiązków pracowniczych i przypisuje pracodawcy większą elastyczność w ocenie poczynąń kadry zarządzającej, w tym w podejmowaniu decyzji o zakończeniu stosunku zatrudnienia w razie niespełnienia oczekiwań stawianych tej kategorii pracownikom. Proponowana przez skarżącego wykładnia art. 121 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej prowadziłaby do istotnego ograniczenia uprawnień nadzorczych podmiotu tworzącego wobec podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami, przez pozbawienie pracodawców możliwości rozwiązania stosunków pracy z osobami niesprawdzającymi się w roli kierowników tychże placówek leczniczych w sytuacjach innych niż objęte zakresem regulacji komentowanego przepisu.

Nie podzielając zarzutów i wniosków skarżącego, Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁴ oraz art. 98 § 1 i 3 w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji.