

Wyrok z dnia 28 lutego 2006 r.

II PK 189/05

Kierownik samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez gminę nie ma obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego na podstawie art. 24h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Przewodniczący SSN Maria Tyszel, Sędziowie: SN Zbigniew Myszka, SA Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 lutego 2006 r. sprawy z powództwa Jana B. przeciwko Zespołowi Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej w B. o odszkodowanie, na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu z dnia 8 lutego 2005 r. [...]

1. o d d a l i ł skargę kasacyjną,
2. zasądził od pozwanego na rzecz powoda 120 zł (sto dwadzieścia) tytułem kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym, a w pozostałym zakresie wniosek oddalił.

U z a s a d n i e n i e

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy we Wrocławiu oddalił apelację pozwanego Zespołu Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej w B. od wyroku Sądu Rejonowego-Sądu Pracy w Oleśnicy z 19 października 2004 r., zasądzającego na rzecz powoda Jana B. odszkodowanie w kwocie 14.580 zł za bezprawne rozwiązanie stosunku pracy, wobec nieuzasadnionego przyjęcia, że miał on obowiązek złożyć oświadczenie majątkowe.

Sąd Rejonowy-Sąd Pracy ustalił, że powód Jan B. był zatrudniony na stanowisku dyrektora Zespołu Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej w B. od 1 kwietnia 1993 r. Urząd Miasta i Gminy w B. zobowiązał go do złożenia oświadczenia majątk-

kowego w terminie do 30 kwietnia 2004 r. W dniu 26 maja 2004 r. na spotkaniu z Burmistrzem Miasta i Gminy B. powód otrzymał odwołanie ze stanowiska. Jako przyczynę odwołania, równoznacznego z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p., wskazano niezłożenie przezeń oświadczenia majątkowego, wymaganego przepisem art. 24h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Po spotkaniu powód złożył oświadczenie majątkowe, które mu zwrócono jako spóźnione. Powód w uzasadnieniu żądania odszkodowania za bezprawne rozwiązanie stosunku pracy kwestionował istnienie obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego przez pracownika na stanowisku dyrektora samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Sąd Rejonowy-Sąd Pracy stwierdził, że pozwany Zespół Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej w B. miał osobowość prawną i nie był „samorządową jednostką organizacyjną”, stąd do powoda nie miał zastosowania przepis art. 24h ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Naruszenie prawa przy rozwiązaniu stosunku pracy uzasadniało zasądzenie powodowi odszkodowania na podstawie art. 56 i art. 58 k.p., równego trzymiesięcznemu wynagrodzeniu.

Sąd Okręgowy we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku oddalającego apelację pozwanego, zasadniczo podzielił argumentację prawną wyroku Sądu pierwszej instancji. Dodatkowo wskazał, że podstawę prawną nawiązania stosunku pracy z kierownikiem publicznego zakładu opieki zdrowotnej stanowił przepis art. 44 ust. 4 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, a nie przepis art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. To spowodowało w konsekwencji błędne zakwalifikowanie Samodzielnego Zespołu Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej w B. jako jednostki organizacyjnej gminy B., a nie jest on jej zakładem budżetowym ani jednostką budżetową. Nie jest również gminną osobą prawną. Dyrektora Samodzielnego Zakładu Opieki Zdrowotnej nie dotyczył więc obowiązek składania oświadczenia majątkowego, określony w przepisie art. 24h ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym

Skargę kasacyjną pozwany oparł na zarzutach naruszenia prawa materialnego: 1. przez błędną wykładnię; a) art. 9 ust. 1 i art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przez przyjęcie, że Zespół Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej nie jest jednostką organizacyjną gminy; b) art. 56 § 1 w związku z art. 69 k.p., przez zasądzenie odszkodowania z tytułu nieuzasadnionego odwołania, w sytuacji gdy przepisy przewidują możliwość zasądzenia odszkodowania

w przypadku, gdy rozwiązano umowę o pracę bez wypowiedzenia z naruszeniem prawa; c) art. 35b ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, przez błędne przyjęcie, że Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej „posiada odrębny i niezależny od Gminy byt prawny przez wpisanie do Krajowego Rejestru Sądowego i nabycie osobowości prawnej, i w związku z tym nie jest jednostką organizacyjną gminy”; d) art. 24h ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przez błędną wykładnię i przyjęcie, że przepis ten nie ma zastosowania do powoda; 2. „przez niewłaściwe zastosowanie skutkiem powołania się przez Sąd w wyroku na treść art. 44 ust. 4 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej w brzmieniu ustalonym na dzień 23 lutego 2000 r., zamiast zastosowania tego przepisu obowiązującego w dniu 27 maja 1999 r. w jego ówczesnym brzmieniu”.

W uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazano na potrzebę wykładni przepisów prawa materialnego i ustalenie, czy dyrektor „ZP ZOZ” jest kierownikiem gminnej jednostki organizacyjnej lub osobą zarządzającą gminną osobą prawną i tym samym, czy ma do niego zastosowanie przepis art. 24h ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Skarżący wniósł o „zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie powództwa”, ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego „rozpatrzenia” z prawem do kosztów procesu w obu sytuacjach.

Powód w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego w kwocie 1.350 zł.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty skargi kasacyjnej nie uzasadniają jej wniosków. Ich ocena sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy powód jako kierownik Zespołu Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej w B. był zobowiązany do złożenia oświadczenia majątkowego na podstawie art. 24h ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej powoływanej jako „ustawa”). Tylko przy pozytywnej odpowiedzi i braku oświadczenia majątkowego powód mógł zostać odwołany ze stanowiska na podstawie art. 24k ust. 3 ustawy. Odwołanie to jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p. (art. 24k ust. 4 ustawy).

Podstawowe znaczenie w sprawie ma przepis art. 24h ust. 1 ustawy, który określa podmioty zobowiązane do złożenia oświadczenia majątkowego. Jednocze-

śnie stanowi on punkt wyjścia w ocenie, czy pozwany był jednostką organizacyjną, w której pełnienie funkcji dyrektora łączyło się z takim obowiązkiem. Zgodnie z tym przepisem radny, wójt, zastępca wójta, sekretarz gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Dla niniejszej sprawy znaczenie ma tylko ta część przepisu, która odnosi się do kierownika jednostki organizacyjnej gminy oraz do osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną. Chodzi więc o prawne desygnaty pojęć: „jednostka organizacyjna gminy” oraz „gminna osoba prawnej”, a ściślej, czy pozwany samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej był takim podmiotem.

Wstępnie należy stwierdzić, że cała argumentacja prawna skargi kasacyjnej nie uzasadnia końcowego jej wniosku, że pozwany samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej stanowił jednostkę organizacyjną gminy. Skarga kasacyjna nie odróżnia należycie „jednostki organizacyjnej gminy”, „gminnej osoby prawnej” oraz „gminnej jednostki organizacyjnej”. Są to pojęcia ustawy, których znaczenie nie jest tożsame. Najszerszym znaczeniowo jest to, które wynika z przepisu art. 9 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym gmina w celu wykonania swoich zadań może tworzyć jednostki organizacyjne. Na gruncie ustawy obejmuje ono: gminne osoby prawne (art. 9 ust. 2, art. 98a 1); gminne jednostki organizacyjne (art. 18 ust. 1 pkt 9 lit. h, art. 18a ust. 1, art. 24a ust. 1, art. 30 ust. 2 pkt 5, art. 33 ust. 1) oraz jednostki organizacyjne gminy (art. 9 ust. 2, art. 24f ust. 2 i 4, art. 24h ust. 1, 3 i 5, art. 24j ust. 1, art. 24k ust. 1 i 3, art. 24m ust. 1, art. 47 ust. 1, art. 98a ust. 1).

Przy takim rozróżnieniu pojęć skarga kasacyjna zasadnie argumentuje, że Zespół Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej w B. może - w tym podziale - być uznany za gminną jednostką organizacyjną. Zgodnie z ustawą z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.; dalej powoływana jako „ustawa o zoz”) gmina może utworzyć, przekształcić i zlikwidować publiczny zakład opieki zdrowotnej na podstawie uchwały właściwego jej organu (art. 8 ust. 1 pkt 3 i art. 36). Uprawnieniu temu odpowiada regulacja ustawy o samorządzie gminnym o podejmowaniu uchwał przez radę gminy o utworzeniu gminnej jednostki organizacyjnej (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h). W tym znaczeniu samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej uznawany jest za gminną jednostkę organizacyjną. Jednakże nie każdy publiczny zakład opieki zdrowotnej utworzony przez gminę ma oso-

bowość prawną (art. 35b ustawy o zoz) i stanowi odrębny od niej podmiot prawa (art. 33 k.c.). Chodzi o wskazanie, iż ustawa o zoz przewiduje, że gmina może utworzyć publiczny zakład opieki zdrowotnej również w formie jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego, jeżeli prowadzenie tego zakładu w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej byłoby niecelowe lub przedwczesne (art. 35c ust. 1). To rozróżnienie ma na celu przedstawienie innej (prawnej i organizacyjnej) relacji pomiędzy utworzonym przez gminę samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej, który posiada osobowość prawną i oddzielenie go od publicznego zakładu opieki zdrowotnej, stanowiącego jednostkę organizacyjną gminy, który takiej osobowości prawnej nie posiada (jej jednostkę budżetową lub zakład budżetowy). Należy więc rozróżniać publiczne zakłady opieki zdrowotnej utworzone przez gminę (jednostkę samorządu terytorialnego), które są samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej posiadającymi osobowość prawną, od publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które jej nie mają. Te pierwsze są gminnymi jednostkami organizacyjnymi, jednak nie są jednostkami organizacyjnymi gminy. Te drugie stanowią jednostki organizacyjne gminy i mieszczą się również w szerszym pojęciu gminnej jednostki organizacyjnej.

Co do pozwanego Zespołu Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej, to nie został on utworzony przez Radę Gminy B. na podstawie uchwały o utworzeniu samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (w trybie art. 18 ust. 1 pkt 9 lit. h). W związku z reformą systemu opieki zdrowotnej, z dniem 1 stycznia 1999 r. jednostki samorządu terytorialnego przejęły uprawnienia organu administracji rządowej, który tworzył samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej w rozumieniu przepisów o zakładach opieki zdrowotnej (art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.). Samodzielny Zespół Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej w B. został przejęty przez gminę B. zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2001 r. w sprawie wykazu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które zostały przejęte przez gminy, powiaty i samorządy województw (Dz.U. Nr 65, poz. 659). Pozwany jako samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej posiadający osobowość prawną, nie stanowi jednostki organizacyjnej gminy B. w rozumieniu przepisu art. 24h ust. 1 ustawy. Jednakże w argumentacji prawnej Sąd drugiej - jak i pierwszej instancji - nie powinien poprzestać tylko na stwierdzeniu odrębnej osobowości prawnej, gdyż nie wynikała z tego niemożność

uznania samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej za gminną jednostkę organizacyjną. Nie oznacza to jednak, że skarga kasacyjna miała rację w dalszej argumentacji. Przy pozytywnym stwierdzeniu, że samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej jest gminną jednostką organizacyjną nie można jednocześnie stwierdzić, że jest jednostką organizacyjną gminy lub gminną osobą prawną. Jeszcze przed zmianą ustawy o samorządzie gminnym z dniem 1 stycznia 2003 r. - wprowadzoną ustawą z dnia 23 listopada 2002 r. (Dz.U. Nr 214, poz. 1806) i ustanawiającą szersze regulacje antykorupcyjne, w tym przepis art. 24h - ustawa rozróżniała pojęcie gminnej jednostki organizacyjnej oraz jednostki organizacyjnej gminy (art. 47). Rozszerzenie obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego, jakie wprowadziła ustawa zmieniająca dotyczyło kierowników jednostek organizacyjnych podległych poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego, stąd w art. 24h ust. 1 ustawy występuje pojęcie jednostki organizacyjnej gminy, a nie gminnej jednostki organizacyjnej. Pojęcie jednostki organizacyjnej gminy w rozumieniu tego przepisu odnosi się do jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej. Chodzi więc o zakłady budżetowe lub jednostki budżetowe gminy i ich wyraźne oddzielenie od samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (zob. art. 5 i 18 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.). Zakład opieki zdrowotnej może być jednostką organizacyjną gminy, gdy jest prowadzony jako jej zakład lub jednostka budżetowa, ale nie jest nią, gdy jest samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej posiadającym osobowość prawną. Gdy dla tego ostatniego organem założycielskim jest gmina, to może być on gminną jednostką organizacyjną i to tylko w tym rozumieniu, które nie pomija znaczenia tej odrębnej podmiotowości, wynikającej z ustawy o samorządzie gminnym i z ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej nie zna pojęcia gminnej jednostki organizacyjnej, które występuje w ustawie o samorządzie gminnym. Wynika to z tego, że zakład opieki zdrowotnej może istnieć jako samodzielny podmiot lub w strukturze organizacyjnej innych podmiotów (art. 1). Inaczej mówiąc, może mieć różną formę organizacyjnoprawną. Nie ma więc sprzeczności między przepisami art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 44 ustawy o zoz, gdyż ten drugi jest przepisem właściwym tylko ustawie o zoz, natomiast pierwszy dotyczy jednostek organizacyjnych gminnych i może mieć zastosowanie do samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej jako gminnej jednostki organizacyjnej. Tylko też w takim rozumieniu oceniać należy wymienienie Zespołu Publicznych

Zakładów Opieki Zdrowotnej w statucie Miasta i Gminy B. i z tą uwagą, że przepisy statutu mają charakter przepisów powszechnie obowiązujących tylko na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 4 Konstytucji, art. 22 ust. 1 i 2 ustawy).

Z kolei argumentacja skargi kasacyjnej, że rozważyć należało również, czy pozwany był gminną osobą prawną, potwierdza z jednej strony brak jednoznacznej (zdecydowanej) argumentacji prawnej samej skargi, a z drugiej to, że skarżący sam przyznaje, iż inny zakres ma pojęcie „gminnej jednostki organizacyjnej”, a inny „gminnej osoby prawnej”. Gminna osoba prawna jest pojęciem węższym niż jednostka organizacyjna (art. 9 ust. 1 i ust. 2 ustawy) i również nie ma ustawowej definicji. Także i tu chodzi o prawne rozumienie tego terminu. Punktem wyjścia jest również przepis art. 24h ust. 1 ustawy, co dla sprawy ma dwojakie znaczenie. Po pierwsze użyte w nim pojęcie gminnej osoby prawnej nie może być rozumiane inaczej, niż to samo pojęcie w podstawowym dla przedmiotu sprawy art. 9 ust. 2 ustawy. Stanowi on, że gmina oraz gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. W takim rozumieniu samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej nie może być utożsamiany z gminną osobą prawną, gdyż zakłady opieki zdrowotnej nie prowadzą działalności gospodarczej i nie stosuje się do nich przepisów ustawy o działalności gospodarczej (art. 8a ustawy o zoz). Po wtóre, skoro w podanej systematyce jednostek organizacyjnych gminy wynikającej z ustawy (art. 9 i dalsze) odróżnia się gminną jednostkę organizacyjną od gminnej osoby prawnej, to jest to podział rozłączny, w którym publiczne zakłady opieki zdrowotnej tworzone przez gminę nie stanowią gminnych osób prawnych, a tylko gminne jednostki organizacyjne lub jednostki organizacyjne gminy, w zależności od analizowanej już formy organizacyjno-prawnej. Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej nie jest więc gminną osobą prawną. O osobowości prawnej decyduje ustawa (art. 33 i 35 k.c.), co ma to znaczenie, że dla samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej wynika ona z ustawy o zoz (art. 35b ust. 3). Natomiast przymiotnik „gminna” dla osoby prawnej i brak jej definicji w systemie prawa, wskazuje tu - co najmniej semantycznie - na zależność osoby prawnej od gminy i odnosi się niewątpliwie do spółki z udziałem gminy działającej na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.)

Zaskarżone rozstrzygnięcie stwierdzające, że do powoda nie miał zastosowania przepis art. 24h ust. 1 ustawy jest trafne. Wobec zarzutów skargi kasacyjnej rozstrzygnięcie to wymagało jedynie wzmocnienia w prawnej argumentacji. Ostatecznie sprowadza się ona do stwierdzenia, że kierownik (dyrektor) samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez gminę, nie jest kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy ani osobą zarządzającą gminną osobą prawną. Nie miał zatem obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego. Rozwiązanie stosunku pracy z braku takiego oświadczenia było zatem bezprawne i uzasadniało zasądzenie odszkodowania na podstawie przepisów prawa pracy. Innego natomiast naruszenia przepisów art. 56 § 1 w związku z art. 69 k.p. skarga kasacyjna nie podaje, stąd zarzut ten nie wymaga dalszych rozważań.

Z tych motywów Sąd Najwyższy rozstrzygnął jak w sentencji na mocy art. 398¹⁴ k.p.c.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c., jednakże według stawki minimalnej, która jest - na co zasadnie wskazał już Sąd drugiej instancji - jednakowa dla sprawy o odszkodowanie za rozwiązanie stosunku pracy i o przywrócenie do pracy (§ 12 ust.1 pkt 1 i § 13 ust. 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r.).

=====