

Oryginalny artykuł naukowy
Original Article

Data wpływu/Received: 12.04.2015

Data recenzji/Accepted: 10.06.2015/20.06.2015

Data publikacji/Published: 2.12.2015

Źródła finansowania publikacji: środki własne Autora

DOI: 10.5604/18998658.1186442

Authors' Contribution:

- (A) Study Design (projekt badania)
- (B) Data Collection (zbieranie danych)
- (C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)
- (D) Data Interpretation (interpretacja danych)
- (E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)
- (F) Literature Search (badania literaturowe)

dr Magdalena Gurdek ^{DEF}

Instytut Administracji i Prawa WSH w Sosnowcu

**ZARZĄDZANIE SZPITALEM A ZARZĄDZANIE
DZIAŁALNOŚCIĄ GOSPODARCZĄ W KONTEKŚCIE
DOPUSZCZALNOŚCI ŁĄCZENIA FUNKCJI WÓJTA
Z FUNKCJĄ DYREKTORA SZPITALA**

**MANAGEMENT OF HOSPITAL AND BUSINESS ACTIVITY
MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF PERMISSIBILITY
OF CONJUNCTION OF THE POST OF BOROUGH LEADER
AND THE POST OF HOSPITAL MANAGER**

Streszczenie: Ustawodawca nie wprowadza generalnego zakazu wykonywania pracy jednocześnie u dwóch pracodawców. Jednakże z różnych względów ustanawia w tym zakresie pewnego rodzaju ustawowe ograniczenia. Jednym z takich ograniczeń skierowanych do wójta jest zakaz zarządzania

działalnością gospodarczą. Celem niniejszego opracowania jest dogłębna analiza przepisów ograniczających wójta w podejmowaniu dodatkowych zajęć i próba odpowiedzi, czy na kanwie tych przepisów dopuszczalne jest łączenie funkcji wójta z funkcją dyrektora szpitala. Jak się bowiem okazuje, nie zawsze pełnienie funkcji dyrektora szpitala stanowi zakazane zarządzanie cudzą działalnością gospodarczą. To, czy w danym przypadku mamy do czynienia z takim właśnie zarządzaniem, zależy od statusu prawnego podmiotu leczniczego, którego przedsiębiorstwo stanowi szpital. Status ten z kolei zależy od tego, kto jest jego tzw. organem założycielskim oraz od tego, w jakiej formie prowadzony jest dany podmiot leczniczy.

Słowa kluczowe: zarządzanie szpitalem, zarządzanie działalnością gospodarczą, podmiot leczniczy, szpital jako przedsiębiorstwo, wójt, dyrektor szpitala, ograniczenia antykorupcyjne wójta

Abstract: The legislator does not enforce a general interdiction of working for two employers simultaneously. However, some kind of legal restraint is established in this area due to various reasons. One of such restraints directed at a borough leader is the interdiction of business activity management. The aim of this study is a thorough analysis of the regulations restraining a borough leader from undertaking additional activities and an attempt to answer the question whether the conjunction of the post of borough leader and the post of hospital manager is permitted according to these regulations. As it turns out, it is not always the case that performing the post of a hospital manager is tantamount to the interdicted management of someone else's business activity. Whether we are to do with such kind of management in a given case depends on the legal status of the medical entity whose enterprise is constituted by the hospital. On the other hand, this status depends on who is its so-called founding body and depends on the form in which a given medical entity is run.

Keywords: management of hospital, business activity management, medical entity, hospital as an enterprise, borough leader, hospital manager, anti-corruption restrictions of a borough leader

Wstęp

W myśl art. 65 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Każdy ma zatem prawo decydowania o tym, gdzie, na jakim stanowisku i w jakim wymiarze czasu pracuje, w tym również czy zatrudniony zostaje u jednego, czy też może więcej pracodawców. Oczywiście, jak zawsze, ustawodawca przewidział pewne wyjątki od powyższej zasady, muszą one jednak zostać określone ustawą. Sposób nawiązania stosunku pracy, obowiązujące przy tym zasady, czas pracy w ramach tzw. etatu, prawa i obowiązki pracownika i pracodawcy itp. kwestie określone zostały w Kodeksie pracy², przy czym ustawa ta nie wprowadza żadnych ograniczeń w zakresie dopuszczalności nawiązania równocześnie dwóch lub nawet więcej stosunków pracy przez tę samą osobę. Tak więc, co do zasady, każdy może nawiązać tyle stosunków pracy, ile uważa za stosowne, z wyjątkiem – jak już wspomniałam – przypadków, w których ustawy szczególne wprowadzają pewnego rodzaju ograniczenia.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy, Dz.U. z 2014 r., poz. 1502, ze zm.; dalej zwana k.p.

Dodatkowo pamiętać należy, iż wiele czynności zawodowych można wykonywać również na podstawie umów cywilnoprawnych. Kodeks cywilny³ natomiast nie ogranicza stron co do ilości zawieranych umów czy też możliwości zawierania ich w razie pozostawania już przez daną stronę w stosunku pracy. W świetle powyższego, przedmiotem niniejszych rozważań chciałabym uczynić kwestię dopuszczalności łączenia zatrudnienia na stanowisku wójta z pełnieniem funkcji dyrektora szpitala. O ile bowiem prawodawca nie przewiduje generalnego zakazu łączenia stanowiska wójta z innym zatrudnieniem, o tyle, z uwagi na funkcje, jakie on pełni i możliwość powstawania różnego rodzaju konfliktu „interesów” czy niepożądanych zależności w razie sprawowania przez niego równocześnie innych funkcji, przewidział w tym zakresie pewne wyjątki. Są to właśnie te wyjątki, o których wspominałam na wstępie, a do których odsyła art. 65 Konstytucji.

1. Zakazane wójtowi prowadzenie działalności gospodarczej

Najważniejsze ograniczenia wójta w zakresie możliwości podejmowania dodatkowych zajęć czy pełnienia funkcji zostały przewidziane w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁴. Zgodnie bowiem z jej art. 4 wójt nie może:

- 1) być członkiem zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego;
- 2) być zatrudniony lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność;
- 3) być członkiem zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych;
- 4) być członkiem zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą;
- 5) posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek;
- 6) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego.

Złamanie któregośkolwiek z tych zakazów skutkuje wygaśnięciem mandatu (492 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego⁵ w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 3 u.o.p.d.g.). Problemem jest więc nie tylko to, że wójt podejmuje dodatkową pracę, poświęca jej czas i angażuje się, ale przede wszystkim to, co dodatkowo robi, jakie pełni funkcję i czego one dotyczą.

Nie ulega wątpliwości, że dyrektor szpitala to osoba kierująca, zarządzająca pracą tego szpitala. Pytanie więc sprowadza się do tego, czy w świetle przedstawionych powyżej ogra-

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, Dz.U. z 2014 r., poz. 121, ze zm.; dalej zwana k.c.

⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. z 2006 r., nr 216, poz. 1584, ze zm.; dalej zwana u.o.p.d.g.

⁵ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy, Dz.U. nr 21, poz. 112, ze zm.; dalej zwana k.w.

niczeń wójt może równocześnie pełnić funkcję dyrektora, czyli inaczej mówiąc zarządzać szpitalem. Na pierwszy rzut oka wydawać się może, że udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie nie powinno w ogóle nastroczać trudności, skoro ustawodawca wprost w przepisie wskazuje, jakich funkcji wójt nie może dodatkowo pełnić. Jednakże okazuje się, iż z uwagi na liczne wątpliwości, jakie wywołuje status prawny szpitali, a w zasadzie podmiotów leczniczych, nie jest to zadaniem łatwym. Zgodnie bowiem z art. 2 pkt 9 ustawy o działalności leczniczej⁶ szpital to przedsiębiorstwo podmiotu leczniczego, w którym podmiot ten wykonuje działalność leczniczą – świadczenia szpitalne. Z kolei w myśl art. 2 pkt 8 u.d.l. przedsiębiorstwo to zespół składników majątkowych, za pomocą którego podmiot leczniczy wykonuje określony rodzaj działalności leczniczej. Podmioty lecznicze ustawodawca wskazał w art. 4 ust. 1 u.d.l. W świetle tego przepisu podmiotami leczniczymi są przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁷, a więc osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna (niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną) wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą we wszelkich formach prawnych przewidzianych dla wykonywania działalności gospodarczej (pkt 1), a także samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (pkt 2), jednostki budżetowe (pkt 3), instytuty badawcze (pkt 4), fundacje, stowarzyszenia (pkt 5), posiadające osobowość prawną jednostki organizacyjne tych stowarzyszeń (pkt 5a), kościoły, kościelne osoby prawne lub związki wyznaniowe (pkt 6) w zakresie, w jakim wykonują działalność leczniczą⁸. Z punktu widzenia tytułowego problemu badawczego najistotniejsze jest jednak to, że w myśl art. 2 pkt 4 u.d.l. podmioty wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 u.d.l., czyli samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej i jednostki budżetowe, legislator zakwalifikował jako podmioty niebędące przedsiębiorcami. A to z kolei *a contrario* oznacza, że wszystkie pozostałe podmioty lecznicze, wskazane w art. 4 ust. 1 u.d.l., są przedsiębiorcami⁹.

2. Zarządzanie szpitalem niestanowiące zarządzania działalnością gospodarczą

Z uwagi na wprowadzony podział podmiotów leczniczych prowadzących działalność leczniczą na przedsiębiorców i niebędących przedsiębiorcami, konieczne jest prowadzenie rozważań na temat dopuszczalności pełnienia przez wójta dodatkowo funkcji dyrektora szpitala niejako dwutorowo. Poczynając od tych, którzy z woli prawodawcy uznani zostali za podmioty lecznicze niebędące przedsiębiorcami, przypomnieć należy, iż w myśl art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 u.d.l. są nimi samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (tak

⁶ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej, Dz.U. z 2013 r., poz. 217, ze zm.; dalej zwana u.d.l.

⁷ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.; zwana dalej u.s.d.g.

⁸ Por. D. Brzezińska-Grabarczyk, *Przekształcenia szpitali okiem prawnika*, http://www.nowoczesna-klinika.pl/pl/artykuly/22/prawo/1/367/Przekształcenia_szpitali_okiem_prawnika [dostęp: 11 marca 2015].

⁹ Szerzej na ten temat A. Dyląg, *Status prawny samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej jako przedsiębiorcy w świetle ustawy o działalności leczniczej*, „Monitor Prawniczy” 2011, nr 17, s. 918 i n.

zwane SP ZOZ-y, które utworzone zostały jeszcze pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej¹⁰) oraz jednostki budżetowe, w tym państwowe jednostki budżetowe tworzone i nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości lub Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, posiadające w strukturze organizacyjnej ambulatorium, ambulatorium z izbą chorych lub lekarza podstawowej opieki zdrowotnej. W myśl art. 7 u.d.l. SP ZOZ-y prowadzić mogą (ale już nie tworzyć) podmioty, o których mowa w art. 6 ust. 1, 2 i 6 u.d.l. Podmiotami tymi są: Skarb Państwa reprezentowany przez ministra, centralny organ administracji rządowej albo wojewodę, jednostka samorządu terytorialnego i uczelnie medyczne. Natomiast podmiot leczniczy w formie jednostki budżetowej może utworzyć i prowadzić Skarb Państwa reprezentowany przez ministra, centralny organ administracji rządowej albo wojewodę (art. 6 ust. 1 pkt 2 u.d.l.) oraz jednostki samorządu terytorialnego (art. 6 ust. 2 pkt 2 u.d.l.).

Aby udzielić odpowiedzi na pytanie, czy jest dopuszczalne, aby wójt dodatkowo zawodowo zarządzał szpitalem, w odniesieniu do tych szpitali, które stanowią przedsiębiorstwo podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, należy wrócić do ograniczeń wskazanych w art. 4 u.o.p.d.g. Dotyczą one pełnienia różnego rodzaju funkcji w spółkach prawa handlowego, spółdzielniach, fundacjach oraz szeroko rozumianego prowadzenia działalności gospodarczej. Tymczasem SP ZOZ-y są posiadającymi osobowość prawną¹¹ jednostkami organizacyjnymi, działającymi jako organy założycielskie, organów władzy publicznej¹². Jednostki budżetowe natomiast, w myśl art. 11 ustawy o finansach publicznych¹³, są jednostkami organizacyjnymi sektora finansów publicznych nieposiadającymi osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zatem, jak widać, podmioty lecznicze niebędące przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy o działalności leczniczej nie są ani spółkami prawa handlowego, ani spółdzielniami, ani tym bardziej fundacjami, o których mowa w tym przepisie w pkt 1-5. Zatem pozostaje nam tylko próba zakwalifikowania pełnienia funkcji dyrektora szpitala stanowiącego przedsiębiorstwo podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą jako prowadzenie działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 4 pkt 6 u.o.p.d.g. Zgodnie z tym przepisem wójt nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego.

¹⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej, Dz.U. z 2007 r. nr 14, poz. 89, ze zm.; dalej zwana u.z.o.z.

¹¹ Zgodnie bowiem z art. 35b ust. 3 u.z.o.z. SP ZOZ po utworzeniu podlegał obowiązkowi rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym. Z chwilą wpisania do rejestru SP ZOZ uzyskiwał osobowość prawną.

¹² Tak TK wyroku z dnia 27 czerwca 2000 r., K 20/99, OTK 2000, nr 5, poz. 140, LEX nr 41210. Szerzej na ten temat M. Dercz, *Komentarz do art. 8 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej*, [w:] *Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej*, red. M. Dercz, T. Rek, ABC 2010, Lex dla Samorządu Terytorialnego [dostęp: 12 marca 2015].

¹³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r., poz. 885.

Pośród tych wszelkich zakazanych form prowadzenia działalności gospodarczej czy to we własnym imieniu, czy też cudzym, pełnienie funkcji dyrektora szpitala stanowiącego przedsiębiorstwo podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą należałoby ocenić w kategoriach zarządzania cudzą działalnością. Nie znajdujemy co prawda definicji ustawowej pojęcia zarządzania działalnością gospodarczą, ale potocznie „zarządzać” znaczy tyle co wykonywać czynności administracyjne, kierować czymś, sprawować nad czymś zarząd. Zarządzanie obejmuje więc działanie na cudzy rachunek, występowanie w cudzym imieniu, ale także kierowanie określoną działalnością, podejmowanie w ramach tej działalności samodzielnych decyzji¹⁴. Kompetencja taka może przysługiwać danej osobie jako organowi jednoosobowemu (jak to ma miejsce np. w przypadku dyrektora przedsiębiorstwa państwowego), albo jako członkowi kolegiального organu zarządzającego podmiotem gospodarczym¹⁵. Zatem w omawianym przypadku pełnienie funkcji dyrektora szpitala z pewnością możemy uznać za zarządzanie tym szpitalem. Tyle tylko, że w myśl art. 4 pkt 6 u.o.p.d.g. zakazane jest nie samo zarządzanie, lecz zarządzanie działalnością gospodarczą. Zdaniem WSA w Lublinie zarządzaniem działalnością gospodarczą jest przede wszystkim pełnienie funkcji w organach zarządzających podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą¹⁶. Pytanie więc, czy SP ZOZ-y i jednostki budżetowe uznane przez prawodawcę za podmioty lecznicze niebędące przedsiębiorcami, prowadzą działalność gospodarczą, tak żeby można było uznać, że dyrektor szpitala stanowiącego przedsiębiorstwo tych podmiotów zarządza cudzą działalnością gospodarczą, czy też nie. Skoro szpital zgodnie z art. 2 pkt 8 u.d.l. jest przedsiębiorstwem każdego (bez wyjątku) podmiotu leczniczego, czyli również tego niebędącego przedsiębiorcą, to w myśl art. 55¹ k.c. podmiot ten prowadzi działalność gospodarczą. Zgodnie bowiem z tym przepisem przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej. Z drugiej jednak strony, skoro z woli legislatora, SP ZOZ-y i jednostki budżetowe – mimo świadczenia usług medycznych – nie są przedsiębiorcami, to na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.d.g. *a contrario* należy uznać, iż nie prowadzą jednak działalności gospodarczej. Zgodnie bowiem z tym przepisem działalność gospodarczą prowadzi przedsiębiorca. W związku z tym brak przymiotu przedsiębiorcy nie pozwala nam uznać, mimo że podmioty te świadczą odpłatne usługi medyczne (finansowane chociażby na podstawie umów zawartych z Narodowym Funduszem Zdrowia), jakoby prowadziły one działalność gospodarczą. Zwrócił na to wyraźną uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 lipca 2014 r.¹⁷, w którym przyjął, że to, iż SP ZOZ-y działają w strukturze przedsiębiorstwa podmiotu leczniczego (art. 24 ust. 1 pkt 3 lub art. 218 ust. 2 u.d.l.), nie oznacza, że są przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy o swobodzie dzia-

¹⁴ Tak J. Jagoda, *Komentarz do art. 25b*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Zakamycze 2005, s. 192. Podobnie M. Cyrankiewicz, *Zarządzanie działalnością gospodarczą*, <http://prawo.rp.pl/artukul/218328.html> [dostęp: 16 marca 2015].

¹⁵ A. Szewc, *Komentarz do art. 24(f) ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Samorząd gminny. Komentarz*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, ABC 2010, wyd. III, Lex dla Samorządu Terytorialnego [dostęp: 15 marca 2015].

¹⁶ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 2 lipca 2004 r., II SA/Lu 239/04.

¹⁷ Wyrok SN z dnia 22 lipca 2014 r., III UK 192/13, LEX nr 1498822.

łałości, skoro „ustrojowe” przepisy ustawy o działalności leczniczej (art. 2 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2) wyraźnie określają (definiują) te podmioty lecznicze (SP ZOZ-y) jako niebędące przedsiębiorcami. SN podkreślił, iż to, że SP ZOZ-y mogą prowadzić działalność leczniczą polegającą także na typowo „gospodarczym” świadczeniu odpłatnych prywatnych usług leczniczych, poza lub obok świadczeń finansowanych ze środków publicznych Narodowego Funduszu Zdrowia, a w konsekwencji „jurysdykcyjne” przyznanie im podmiotowości prawnej w sferze cywilnego obrotu gospodarczego, nie oznaczają, że w aktualnym stanie prawnym SP ZOZ-y są przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, ponieważ taki status prawny wykluczają (negatywnie) przepisy „ustrojowej” ustawy o działalności leczniczej.

Podsumowując zatem dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że wójt, pełniący jednocześnie funkcję dyrektora szpitala stanowiącego przedsiębiorstwo SP ZOZ-u lub jednostki budżetowej, mimo że zarządza szpitalem, to nie zarządza jednak działalnością gospodarczą podmiotu leczniczego, a więc nie narusza ograniczenia przewidzianego w art. 4 pkt 6 u.o.p.d.g. Dlatego też na kanwie powyższego można uznać, iż w tym przypadku dopuszczalne jest łączenie funkcji wójta z funkcją dyrektora szpitala. Na marginesie należy jednak wskazać, iż nie zawsze musi tak być. Pomimo tego ogólnego wniosku pamiętać bowiem należy, że wójta w zakresie podejmowania dodatkowego zatrudnienia lub pełnienia funkcji nie ogranicza tylko art. 4 u.o.p.d.g., ale także inne przepisy zamieszczone w odrębnych ustawach. I tak, pierwszy z nich to art. 27 ustawy o samorządzie gminnym¹⁸, a dokładniej jego pkt 3, kolejne dwa – to art. 47 ust. 3 u.d.l i art. 48 ust. 7 w zw. z art. 48 ust. 6 pkt 2 u.d.l. Poczynając od regulacji zawartych w ustawie o samorządzie gminnym, w myśl art. 27 u.s.g. funkcji wójta (i jego zastępcy) nie wolno jeszcze łączyć z:

- 1) funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie;
- 2) członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest wójtem;
- 3) zatrudnieniem w administracji rządowej;
- 4) mandatem posła lub senatora.

Złamanie któregoś z tych zakazów – podobnie jak w przypadku naruszenia art. 4 u.o.p.d.g. – skutkuje, w myśl art. 492 § 1 pkt 5 k.w., wygaśnięciem mandatu wójta. O ile nie ulega wątpliwości, że z pewnością zajmowanie stanowiska dyrektora szpitala będącego przedsiębiorstwem podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą nie jest pełnieniem funkcji wójta lub zastępcy w innej gminie, członkostwem w organie jednostki samorządu terytorialnego, czy tym bardziej sprawowaniem mandatu posła czy senatora, to jednak nie jest to już takie jednoznaczne w odniesieniu do zakazu zatrudnienia w administracji rządowej. Żaden bowiem przepis nie zawiera definicji legalnej pojęcia „administracja rządowa”. Pewne jest jednak, że celem wprowadzenia tego ograniczenia było stworzenie gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i ich niezależności od administracji rządowej¹⁹. Przepis jednak niestety został tak sformułowany, że wywołuje wiele wątpliwości dotyczących tego,

¹⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.; dalej zwana u.s.g.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 10 marca 1995 r., SA/Rz 1088/94, OwSS 1995, nr 2, poz. 62.

w jaki sposób należy rozumieć pojęcie zatrudnienia oraz co wchodzi w skład administracji rządowej, a tym samym co jest czynnikiem przesądzającym o tym, że mamy w danym przypadku do czynienia z zatrudnieniem w takiej administracji – czy decydujący jest np. sposób finansowania (z budżetu państwa), czy zakres (przedmiot) wykonywanych zadań²⁰. W dosłownym rozumieniu pojęcie „administracja rządowa” – przy odwołaniu się do rozdziału VI Konstytucji RP zatytułowanego „Rada Ministrów i administracja rządowa” – obejmuje Prezesa Rady Ministrów na szczeblu centralnym, wojewodów na poziomie wojewódzkim, a także osoby posiadające status pracowników jednostek organizacyjnych administracji rządowej, będących ich aparatem pomocniczym (ministerstw, urzędów)²¹. Z drugiej jednak strony w nauce prawa administracyjnego sformułowanie „administracja rządowa” obejmuje znacznie szerszy zakres podmiotów (zalicza się do nich kierowników urzędów centralnych, wojewódzkie organy administracji zespolonej i niezespolonej)²². Najszerzy krąg podmiotów, które można byłoby uznać za zatrudnione w administracji rządowej, powstanie, gdy dokonamy interpretacji tego pojęcia przez pryzmat tego, z jakich środków finansowana jest działalność podmiotu zatrudniającego, a tym samym z jakich środków wypłacane jest takiemu pracownikowi wynagrodzenie. Ponieważ całość administracji w państwie nosi miano administracji publicznej, na którą składa się administracja rządowa i samorządowa, a każda z nich odpowiednio finansowania jest albo z budżetu państwa, albo z budżetu danej jednostki samorządowej²³, można byłoby przyjąć, że dyrektor szpitala stanowiącego przedsiębiorstwo podmiotu leczniczego utworzonego w formie jednostki budżetowej²⁴ przez Skarb Państwa reprezentowany przez ministra, centralny organ administracji rządowej albo wojewodę jest zatrudniony w administracji rządowej²⁵ – aczkolwiek zdaję sobie sprawę, że jest to pogląd bardzo dyskusyjny. W każdym bowiem przypadku podjęcia próby oceny konkretnego stanu faktycznego należy wziąć pod uwagę całokształt okoliczności, ale także i cel

²⁰ C. Martysz, *Komentarz do art. 27, teza 1*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, ABC 2010, Lex dla Samorządu Terytorialnego [dostęp: 13 marca 2015].

²¹ Z. Kallaus, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowa kodyfikacja karna. Krótkie komentarze*, z. II, Warszawa 1997, s. 71. Por. jak kontrargumentuje to M. Pieszczyk, *Pojęcie funkcjonariusza publicznego w prawie karnym*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2013, vol. 2, no 1, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/docmetadata?id=42789&from=publication>.

²² Por. M. Chmaj, *Administracja rządowa w Polsce*, Difin, Warszawa 2012, s. 20 i n. Nieco inaczej – tzn. jeszcze wężiej – interpretuje to A. Szewc, *Komentarz do art. 27 ustawy o samorządzie gminnym, teza 6*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, G. Jyż, Z. Pławski, A. Szewc, Lex 2012, Lex dla Samorządu Terytorialnego [dostęp: 13 marca 2015].

²³ Zgodnie z art. 86 ust. 2 u.d.l. podmiot leczniczy w formie jednostki budżetowej gospodaruje przekazaną w zarząd częścią mienia Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz przydzielonymi środkami finansowymi, kierując się efektywnością ich wykorzystania, na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych. W związku z tym prowadzi on gospodarkę finansową na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych.

²⁴ Możliwość rozpatrywania zatrudnienia dyrektora szpitala jako zatrudnienia w administracji rządowej nie dotyczy natomiast SP ZOZ-ów, nawet tych utworzonych przez ministra, centralny organ administracji rządowej czy wojewodę, z uwagi na to, iż zgodnie z art. 35b ust. 3 u.z.o.z. SP ZOZ-y posiadają osobowość prawną. W związku z tym w myśl art. 52 u.d.l. samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej pokrywa z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty działalności i reguluje zobowiązania.

²⁵ Kwestie związane z wynagrodzeniem pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej reguluje rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 roku, Dz.U. poz. 954.

ustanowienia danego zakazu i sprawdzić, czy rzeczywiście w tej konkretnej sytuacji znajduje on zastosowanie.

Jak już wcześniej wspomniałam, wątpliwości może również budzić rozumienie pojęcia „zatrudnienie”. Z punktu widzenia przepisów Kodeksu pracy oznacza ono bowiem wykonywanie pracy tylko w ramach stosunku pracy (bez względu na sposób jego nawiązania). Wykładnia celowościowa jednak skłania do przyjęcia szerszego rozumienia tego pojęcia poprzez uznanie, iż obejmuje ono również inne formy stałego świadczenia pracy na rzecz administracji rządowej, w szczególności na podstawie stałego zlecenia lub umowy agencyjnej²⁶. Zatem w omawianym przypadku w grę wchodziłoby pełnienie funkcji dyrektora szpitala nie tylko w ramach stosunku pracy, ale również na podstawie umowy cywilnoprawnej, w tym w szczególności popularnego kontraktu menadżerskiego. Pamiętać jednak należy, iż w razie zakwalifikowania pełnienia funkcji dyrektora szpitala za zatrudnienie w administracji rządowej, o którym mowa w art. 27 pkt 3 u.s.g., istotna jest kolejność, w jakiej dana osoba podjęła się pełnienia równocześnie tych dwóch funkcji. Jeżeli uprzednio sprawowała funkcję dyrektora, a dopiero w następstwie wygranych wyborów objęłaby stanowisko wójta, to wówczas, w myśl art. 492 § 4 k.w., obowiązana byłaby do zrzeczenia się funkcji dyrektora szpitala w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Dopiero w razie niedokonania tego w ustawowo określonym terminie, rada gminy byłaby zobowiązana do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu wójta, w terminie miesiąca od upływu tego terminu (art. 492 § 5 k.w.). Natomiast w sytuacji odwrotnej wójt utraciłby mandat automatycznie już z chwilą podjęcia się pełnienia funkcji dyrektora szpitala. Oczywiście rada musiałaby jeszcze podjąć stosowaną uchwałę, tym razem jednak w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu (art. 492 § 2 k.w.).

Jak widać zatem, wracając już do głównej myśli, sam fakt, iż nie możemy uznać pełnienia funkcji dyrektora szpitala stanowiącego przedsiębiorstwo podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą za zakazane wójtowi zarządzanie działalnością gospodarczą tego podmiotu, nie oznacza jeszcze, że w odniesieniu do podmiotów leczniczych utworzonych w formie jednostki budżetowej przez szeroko rozumianą administrację rządową, nie jest jednak zakazane, z uwagi na treść art. 27 pkt 3 u.s.g. Dodatkowo dalsze dwa ograniczenia wynikają, jak już wspomniałam, z samej ustawy o działalności leczniczej. Otóż, po pierwsze, prawodawca w art. 47 ust. 3 u.d.l. postanowił, iż kierownik podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą (czyli w rozpatrywanym przypadku – dyrektor szpitala) nie może podejmować innego zatrudnienia bez wyrażonej w formie pisemnej zgody podmiotu tworzącego. Z dosłownego brzmienia tego przepisu wynika, że dotyczy

²⁶ Taki pogląd prezentuje również judykatura – zob. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2002 r., II SA/Wr 2764/01 LEX nr 53680, w którym Sąd wskazał, iż: „Zawarte w art. 27 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie »zatrudnienie w administracji rządowej« należy odnosić do zatrudnienia sensu largo – zarówno w formie umowy o pracę, mianowania, powołania, jak i administracyjnego stosunku pracy i innych form pokrewnych”. W orzecznictwie wskazuje niektóre przypadki niepołączalności funkcji wójta z zatrudnieniem w administracji rządowej. Z orzeczeń tych wynika, że nie można łączyć funkcji wójta (zastępcy wójta) m.in. z zatrudnieniem w charakterze policjanta (wyrok NSA z dnia 27 lutego 1996 r., SA/Rz 69/95, LEX nr 26390) albo na stanowisku funkcjonariusza służby granicznej (wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2002 r., II SA/Wr 2764/01, LEX nr 53680).

on tylko sytuacji, w której dana osoba najpierw pełni funkcję dyrektora, a dopiero później, w następstwie wygranych wyborów samorządowych, chciałaby podjąć się jeszcze sprawowania mandatu wójta. Natomiast gdyby urzędujący wójt starał się o stanowisko dyrektora szpitala, nie musiałaby uzyskiwać już takiej zgody. Najważniejsze jest jednak to, że pomimo użycia w tym przepisie kategorycznego zwrotu „kierownik podmiotu leczniczego nie może”, legislator nie przewidział żadnych sankcji dla tego kierownika, gdyby jednak podjął inne zatrudnienie bez uzyskania takiej zgody. Co prawda w praktyce takie zachowanie dyrektora mogłoby stanowić uzasadnioną przesłankę odwołania, rozwiązania umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej, na podstawie której pełniłby on swą funkcję (np. wspomnianego już wcześniej kontraktu menadżerskiego), aczkolwiek ustawodawca nie zobowiązuje podmiotu tworzącego do „zwolnienia” kierownika w takim przypadku. I chociaż art. 47 ust. 3 u.d.l. stanowi pewnego rodzaju utrudnienie w dopuszczalności łączenia funkcji kierownika szpitala stanowiącego przedsiębiorstwo podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą z funkcją wójta, to nie ma ono charakteru bezwzględnego, wystarczy bowiem uzyskać zgodę podmiotu tworzącego, aby zgodnie z prawem zajmować obydwa te stanowiska. Co więcej, byłoby to dopuszczalne nawet bez uzyskania takiej zgody, pod warunkiem że podmiot tworzący nie uczyniłby z tego podstawy do pozbawienia dyrektora zajmowanego w strukturze szpitala stanowiska.

Dруга kwestia dotyczy natomiast już tylko wójta, który miałby pełnić funkcję dyrektora szpitala stanowiącego przedsiębiorstwo podmiotu leczniczego utworzonego przez gminę, w której sprawuje on swój mandat. W myśl bowiem art. 48 ust. 1 u.d.l. w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą działa rada społeczna, która jest organem:

- 1) inicjującym i opiniodawczym podmiotu tworzącego;
- 2) doradczym kierownika.

Z art. 48 ust. 6 pkt 2 u.d.l. wynika, iż w skład takiej rady społecznej, działającej w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą utworzonym przez jednostkę samorządu terytorialnego, wchodzi: jako jej przewodniczący wójt, starosta albo marszałek województwa lub osoba przez niego wyznaczona oraz wskazani w lit. b pkt 2 ust. 6 członkowie. Przy czym w ust. 7 tego artykułu legislator postanowił, iż członkiem rady społecznej podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą nie może być osoba zatrudniona w tym podmiocie. A to oznacza, że aby wójt mógł w podmiocie utworzonym przez gminę, w której sprawuje mandat, pełnić funkcję dyrektora szpitala, przewodniczącym rady społecznej musiałaby być inna, wyznaczona przez niego osoba. W przeciwnym bowiem razie wójt byłby przewodniczącym organu doradczego dyrektora szpitala i jednocześnie samym dyrektorem, a co najważniejsze – naruszałby zakaz ustanowiony w ust. 7, gdyż będąc członkiem tego organu, byłby jednocześnie zatrudniony w tym podmiocie, chyba że przyjąlibyśmy, że pełni funkcję dyrektora szpitala społecznie. Co prawda z dosłownego brzmienia art. 48 ust. 7 u.d.l. wynika, jakoby był on skierowany jedynie do członków rady społecznej, o których mowa w art. 48 ust. 6 pkt 2 lit. b u.d.l., ale już nie do samego jej przewodniczącego. Z uwagi bowiem na treści całego pkt 2 ust. 6 art. 48 u.d.l., zgodnie z którą w skład rady wchodzi przewodniczący i członkowie (a nie: członkami rady są jej

przewodniczący i pozostali członkowie), można byłoby *a contrario* wnioskować, jakoby przewodniczącemu nie został przyznany status członka rady. Taki wniosek byłby jednak pozbawiony sensu, skoro rada jest organem kolegialnym, trudno jej przewodniczącego nie uznawać za członka samej rady.

3. Zarządzanie szpitalem stanowiące zarządzanie działalnością gospodarczą

Przechodząc teraz do drugiej grupy podmiotów leczniczych będących przedsiębiorcami, łatwo zauważyć, na kanwie wcześniejszej analizy, że pełnienie funkcji dyrektora szpitala będącego przedsiębiorstwem jednego z takich podmiotów w pełni zakwalifikować można jako zarządzanie cudzą działalnością gospodarczą. Skoro bowiem podmioty te ustawowo zostały uznane za przedsiębiorców, to zarówno w świetle ustawy o działalności gospodarczej, jak i w myśl przepisów Kodeksu cywilnego, prowadzą one działalność gospodarczą. Dlatego też bez względu na rodzaj podmiotu leczniczego i formę, w jakiej prowadzi on działalność gospodarczą, wójt, pełniący funkcję dyrektora szpitala będącego przedsiębiorstwem takiego podmiotu zarządza działalnością gospodarczą, przez co narusza ograniczenie ustanowione art. 4 pkt 6 u.o.p.d.g. – tym samym powinien utracić mandat wójta. Istotne jest jednak, podobnie jak w przypadku uznania pełnienia funkcji dyrektora szpitala za zatrudnienie w administracji rządowej, w jakiej kolejności dana osoba podejmowałaby się pełnia tych dwóch funkcji.

Na marginesie warto podkreślić, iż w omawianym przypadku, czyli gdy wójt pełni funkcję dyrektora szpitala stanowiącego przedsiębiorstwo podmiotu leczniczego będącego przedsiębiorcą, często, oprócz naruszenia art. 4 pkt 6 u.o.p.d.g., naruszony zostaje równolegle art. 4 pkt 1 lub 2 u.o.p.d.g. Otóż pełnienie funkcji dyrektora szpitala stanowiącego przedsiębiorstwo podmiotu leczniczego utworzonego i prowadzonego w formie spółki prawa handlowego, należałoby jeszcze zakwalifikować jako członkostwo w zarządzie (nawet chociażby tylko jednoosobowym) spółki prawa handlowego, o którym mowa w art. 4 pkt 1 u.o.p.d.g.²⁷ Istotne jest także i to – na co zwrócono uwagę zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze, że z zakazanim członkostwem, określonym w art. 4 pkt 1 u.o.p.d.g., mamy do czynienia nie tylko wówczas, gdy byłoby to związane z faktycznym wykonywaniem określonej działalności, lecz także już na skutek samego wyboru lub powołania do pełnienia danej funkcji²⁸.

Pełnienie funkcji dyrektora szpitala będącego przedsiębiorstwem podmiotu leczniczego prowadzonego w formie spółki prawa handlowego można byłoby również – w za-

²⁷ Ustanowione art. 4 pkt 1 u.o.p.d.g. ograniczenie nie jest jednak bezwzględne. Pamiętać bowiem należy, że prawodawca przewidział w art. 6. ust. 1 u.o.p.d.g. wyjątek. Zob. wyrok SN z dnia 21 września 2006 r., I CSK 120/06, Biul. SN 2007, nr 1, s. 17, w którym Sąd uzasadnił sens wprowadzenia tego wyjątku.

²⁸ Por. uchwała TK z dnia 2 czerwca 1993 r., W 17/93, OTK 1993, nr 2, s. 44 w sprawie wykładni art. 1 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ust. 2, art. 3 i art. 1 ust. 3 w związku z art. 4 ust. 2 dawnej ustawy antykorupcyjnej z 5 czerwca 1992 r. (Dz.U. nr 56, poz. 274, z 1995 r. nr 4, poz. 18 oraz z 1996 r. nr 73, poz. 350); zob. też wyrok SN z dnia 7 grudnia 2006 r., I PK 155/06, OSNP 2008, nr 1-2, poz. 15; A. Rzetecka-Gil, *Glosa aprobuująca do wyroku SN z dnia 7 grudnia 2006 r., I PK 155/06*, LEX/el. 2008.

ležności od okoliczności konkretnego przypadku – ocenić w kategoriach zatrudnienia lub wykonywania innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność, o których mowa w art. 4 pkt 2 u.o.p.d.g.

Podsumowanie

Rekapitulując całość wyводу, stwierdzić należy, że zarządzanie działalnością gospodarczą podmiotu leczniczego przesądza o niedopuszczalności łączenia funkcji wójta z funkcją dyrektora szpitala. Jak widać jednak, nie zawsze dyrektor, pełniąc swą funkcję, zarządza taką działalnością. To, czy tak jest, zależy od tego, w jakiej formie i przez kogo został utworzony podmiot leczniczy, którego przedsiębiorstwem jest ten szpital. Można sobie oczywiście (a może nawet należy) zadać pytanie, dlaczego ustawodawca wprowadził takie rozróżnienie, w wyniku którego, w zależności od formy, w jakiej prowadzony jest podmiot leczniczy, którego przedsiębiorstwem jest szpital, wójt pełniący dodatkowo funkcję dyrektora tego szpitala musi się liczyć z konsekwencjami w postaci wygaśnięcia mandatu lub nie. Jaki wpływ na pełnienie obowiązków dyrektora ma forma, w jakiej prowadzony jest podmiot leczniczy i jak to przekłada się na ewentualne niepożądane zależności, jakie mogą powstać w związku z pełnieniem przez niego również funkcji wójta, zwłaszcza w sytuacji, gdy organem założycielskim jest i tak ten sam podmiot – jednostka samorządu terytorialnego. Jeżeli bowiem jednostka taka utworzy podmiot leczniczy w formie jednostki budżetowej, to wówczas wójt, będący równocześnie dyrektorem szpitala, nie utraci mandatu, natomiast jeżeli powołałaby ona do życia spółkę kapitałową, to mandat takiego wójta wygaśnie z uwagi na naruszenie zakazów określonych art. 4 u.o.p.d.g.²⁹. Można przypuszczać, że jedynym wytłumaczeniem jest cel, dla którego został utworzony i jest prowadzony ten podmiot leczniczy, czyli realizacja zadania publicznego, którym jest ratowanie zdrowia lub życia³⁰. Wójt jako organ wykonawczy gminy również pełni funkcje publiczne i może właśnie dlatego ustawodawca uznał, że w takim przypadku połączenie dwóch publicznych stanowisk nie rodzi zagrożenia powstania niepożądanych zależności i układów. Natomiast w razie utworzenia przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządową spółki kapitałowej mamy już jednak do czynienia z powstaniem podmiotu prywatnego, świadczącego usługi medyczne komercyjne, z głównym nastawieniem jednak na osiąganie zysku. Być może w ocenie prawodawcy to właśnie stanowi potencjalne źródło powstawania nieprawidłowości i nadużyć ze strony wójta, a także wszelkiego rodzaju podejrzeń ze strony przeciętnego obywatela.

²⁹ Jeżeli jednak założycielem podmiotu leczniczego jest Skarb Państwa, to w tym przypadku, o czym wspominałam już wcześniej, w razie nadania mu formy jednostki budżetowej, wójt pełniący funkcję dyrektora szpitala również musi się liczyć z możliwością utraty mandatu. Wiązać się to bowiem będzie z możliwością zakwalifikowania pełnienia tej funkcji jako zakazanego wójtowi zatrudnienia w administracji rządowej, o którym mowa w art. 27 pkt 3 u.s.g.

³⁰ P. Sobolewski, *Opinia prawna w sprawie kwalifikacji jednostki budżetowej będącej podmiotem leczniczym jako jednostki prowadzącej działalność gospodarczą* (druk sejmowy nr 3489) Warszawa 2011, http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Forka.sejm.gov.pl%2FReXDmk6.nsf%2F0%2F65B2AC561F943E68C1257808002FA3CF%2F%24file%2Fi2429-10.rtf&ei=BB8FVf_mI-uS7AbD5YH4DQ&usg=AFQjCNESM0bbmS5TC-AzEDzIW3Q4wCKyQ&bvm=bv.88198703,d.ZGU [dostęp: 15 marca 2015].

Zatem wyraźnie widać, że dla ustawodawcy ograniczającego wójta w podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia lub funkcji nie stanowi problemu samo dodatkowe zarządzanie przez wójta szpitalem i wiążący się z tym ogrom obowiązków, lecz zarządzanie szpitalem łączące się z zarządzaniem działalnością gospodarczą podmiotu leczniczego, którego przedsiębiorstwo stanowi właśnie ten szpital. W tym drugim bowiem przypadku dochodzi do łączenia publicznej funkcji wójta z funkcją, której pełnienie nastawione jest głównie na osiąganie zysków, a nie na realizację zdania publicznego polegającego na ratowaniu zdrowia i życia.

Bibliografia

Literatura

- Chmaj M., *Administracja rządowa w Polsce*, Difin, Warszawa 2012.
- Dercz M., *Komentarz do art. 8 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej*, [w:] *Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej*, red. M. Dercz, T. Rek, ABC 2010.
- Dyląg A., *Status prawny samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej jako przedsiębiorcy w świetle ustawy o działalności leczniczej*, „Monitor Prawniczy” 2011, nr 17.
- Jagoda J., *Komentarz do art. 25b*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Zakamycze 2005.
- Kallaus Z., *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowa kodyfikacja karna. Krótkie komentarze*, z. II, Warszawa 1997.
- Martysz C., *Komentarz do art. 27, teza 1*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, ABC 2010.
- Rzetecka-Gil A., *Glosa aprobowana do wyroku SN z dnia 7 grudnia 2006 r., I PK 155/06, LEX/el.* 2008.
- Szewc A., *Komentarz do art. 24(f) ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Samorząd gminny. Komentarz*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, ABC 2010.
- Szewc A., *Komentarz do art. 27 ustawy o samorządzie gminnym, teza 6*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Lex 2012.

Źródła internetowe

- Brzezińska-Grabarczyk D., *Przekształcenia szpitali okiem prawnika*, http://www.nowoczesna-klinika.pl/pl/artykuly/22/prawo/1/367/Przekształcenia_szpitali_okiem_prawnika [dostęp: 11 marca 2015].
- Cyrankiewicz M., *Zarządzanie działalnością gospodarczą*, <http://prawo.rp.pl/artykul/218328.html>
- Pieszczek M., *Pojęcie funkcjonariusza publicznego w prawie karnym*, „Folia Iuridica Wratislaviensis”, vol. 2, no 1/2013, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/docmetadata?id=42789&from=publication>.
- Sobolewski P., *Opinia prawna w sprawie kwalifikacji jednostki budżetowej będącej podmiotem leczniczym, jako jednostki prowadzącej działalność gospodarczą*, (druk sejmowy nr 3489) Warszawa 2011, http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Forka.sejm.gov.pl%2FReXDomk6.nsf%2F0%2F65B2AC561F943E68C-1257808002FA3CF%2F%24file%2Fi2429-10.rtf&ei=BB8FVf_mI-uS7AbD5YH4DQ&usg=AFQjCNESM0bbmS5TC-AzEDzIW3Q4wCKyQ&bvm=bv.88198703,d.ZGU

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, Dz.U. z 2014 r., poz. 121.
Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks Pracy, Dz.U. z 2014 r., poz. 1502, ze zm.
Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.
Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej, Dz.U. z 2007 r. nr 14, poz. 89, ze zm.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. z 2006 r., nr 216, poz. 1584, ze zm.
Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2013, poz. 672, ze zm.
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r., poz. 885.
Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy, Dz.U. nr 21, poz. 112, ze zm.
Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej, Dz.U. z 2013 r., poz. 217, ze zm.
Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 roku w sprawie wynagrodzenia pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej reguluje, Dz.U. poz. 954.

Orzecznictwo

Uchwała TK z dnia 2 czerwca 1993 r., W 17/93, OTK 1993, nr 2, s. 44.
Wyrok NSA z dnia 10 marca 1995 r., SA/Rz 1088/94, OwSS 1995, nr 2, poz. 62.
Wyrok NSA z dnia 27 lutego 1996 r., SA/Rz 69/95, LEX nr 26390.
Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2000 r., K 20/99, OTK 2000, nr 5, poz. 140, LEX nr 41210.
Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2002 r., II SA/Wr 2764/01 LEX nr 53680.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 2 lipca 2004 r., II SA/Lu 239/04.
Wyrok SN z dnia 21 września 2006 r., I CSK 120/06, Biul. SN 2007, nr 1.
Wyrok SN z dnia 7 grudnia 2006 r., I PK 155/06, OSNP 2008, nr 1-2, poz. 15.
Wyrok SN z dnia 22 lipca 2014 r., III UK 192/13, LEX nr 1498822.

Nota o Autorze:

dr Magdalena Gurdek – adiunkt w Instytucie Administracji i Prawa w Wyższej Szkole Humanitas.

Author's resume:

Magdalena Gurdek Ph.D. – Assistant Professor in the Institute of Administration and Law at the Humanitas University in Sosnowiec.

Kontakt/Contact:

*dr Magdalena Gurdek
Wyższa Szkoła Humanitas
Instytut Administracji i Prawa
ul. Kilińskiego 43
41-200 Sosnowiec
e-mail: magdalena.gurdek@wp.pl*