

Sygn. akt **II GSK 292/06**

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia **14 lutego 2007 r.**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA	Jacek Chlebny (spr.)
Sędziowie NSA	Joanna Kabat - Rembelska
	Małgorzata Korycińska
Protokolant	Konrad Piasecki

po rozpoznaniu w dniu **14 lutego 2007 r.**

na rozprawie w **Izbie Gospodarczej**

skargi kasacyjnej **Województwa Śląskiego**

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

z dnia **12 czerwca 2006 r.** sygn. akt **I SA/GI 579/06**

w sprawie ze skargi **Województwa Śląskiego**

na uchwałę Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 17 stycznia 2006 r. nr 9/III/2006

w przedmiocie rozstrzygnięcia nadzorczego dotyczącego budżetu województwa.

1. uchyla zaskarżony wyrok,
2. uchyla zaskarżoną uchwałę Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach,
3. zasądza od Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach na rzecz Województwa Śląskiego kwotę 420 (czterysta dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania , w tym 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 12 czerwca 2006 r., sygn. akt I SA/GI 579/06, oddalił skargę Województwa Śląskiego na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 17 stycznia 2006 r., Nr 9/III/2006, stwierdzającą istotne naruszenie prawa w uchwale Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 22 grudnia 2005 r., Nr 2930/326/II/2005 w sprawie zmian w budżecie Województwa Śląskiego na 2005 r. w części dotyczącej zmian w planie wydatków w dziale 851 - Ochrona zdrowia, w związku z dokonaniem zmian wielkości dotacji przyznanych z budżetu Województwa Śląskiego dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie sprawy.

Powołaną uchwałą Zarząd Województwa Śląskiego dokonał zmian w planie wydatków własnych budżetu Województwa Śląskiego na 2005 r., polegających na przeniesieniu środków pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej m. in. w dziale 851 - Ochrona zdrowia. Zmian tych dokonano w związku z realizacją ugod restrukturyzacyjnych zawartych przez Obwód Lecznictwa Kolejowego w Katowicach oraz w celu zabezpieczenia środków na zadania inwestycyjne dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Obejmowały one m. in. zmniejszenie środków budżetowych przeznaczonych na pokrycie ujemnego wyniku finansowego i przejętych zobowiązań po likwidowanych i przekształcanych jednostkach zaliczanych do sektora finansów publicznych (paragraf 4160 w rozdziale 85121 - Lecznictwo ambulatoryjne) oraz zwiększenie środków pieniężnych przeznaczonych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych (paragraf 6220 w rozdziale 85111 - Szpitale ogólne).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uznało, iż uchwała Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 22 grudnia 2005 r. w części dotyczącej zmiany wielkości dotacji z budżetu Województwa dla samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej została wydana z istotnym naruszeniem art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach

opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.). Zdaniem organu nadzoru dokonanie tej zmiany przez organ wykonawczy województwa narusza wyłączne kompetencje organu stanowiącego tej jednostki samorządu terytorialnego do przyznawania dotacji, o których mowa w tym przepisie. W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały Kolegium wskazało również, iż zarząd nie powinien dokonywać zmian wysokości środków budżetowych przeznaczonych na pokrycie ujemnego wyniku finansowego zakładu opieki zdrowotnej, gdyż zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej należy to do kompetencji „organu, który utworzył zakład”, czyli sejmiku województwa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w pełni podzielił stanowisko Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej. Zdaniem Sądu I instancji analiza przepisów zarówno ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, jak i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.) prowadzi do wniosku, iż wyłączne kompetencje do dokonywania zmian w planie środków budżetowych przeznaczonych na udzielanie dotacji publicznym zakładom opieki zdrowotnej na realizację celów wskazanych w art. 55 ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej oraz na pokrycie ujemnego wyniku finansowego tych zakładów, o którym mowa w art. 60 ust. 4 tej ustawy ma „organ, który utworzył zakład opieki zdrowotnej”, którym jest sejmik województwa.

Sąd wskazał, iż w myśl art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej publiczny zakład opieki zdrowotnej może być utworzony przez jednostkę samorządu terytorialnego. Tworzenie zaś, przekształcanie i likwidacja takiego zakładu następuje w drodze zarządzenia właściwego organu administracji rządowej albo w drodze uchwały właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, chyba że przepisy ustawy lub przepisy odrębne stanowią inaczej (art. 36 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej). Z art. 18 pkt 19 lit f ustawy o samorządzie województwa wynika natomiast, iż podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych województwa, dotyczących tworzenia, przekształcania i likwidowania wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek należy do wyłącznej kompetencji sejmiku województwa. Zdaniem Sądu I instancji należy więc przyjąć, że w przypadku, gdy jednostką samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej jest samorząd województwa, „organem, który utworzył zakład opieki zdrowotnej”, w rozumieniu art. 55 ust. 2 i art. 60 ust. 4 tej ustawy jest sejmik województwa. Tylko temu organowi przysługują więc uprawnienia uregulowane w tych przepisach. O kompetencji sejmiku do udzielania dotacji publicznym zakładom opieki zdrowotnej świadczy również treść art. 18 pkt 7 ustawy o samorządzie województwa, który stanowi, iż do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy określanie zasad udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach upoważnienie do dokonywania zmian w planie wydatków własnych, polegających na przeniesieniu środków pomiędzy rozdziałami i paragrafami przyznane Zarządowi Województwa Śląskiego przez Sejmik w § 7 pkt 1 uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 20 grudnia 2004 r. nr 11/29/1/2004 w sprawie budżetu Województwa Śląskiego na 2005 r. nie uprawniało tego organu do dokonania zmian, które naruszałyby wyłączne kompetencje Sejmiku do udzielania dotacji zakładom opieki zdrowotnej. Prowadziłoby to bowiem do sytuacji, w której organ wykonawczy przesądziłby o zmianie planu dotacji, a organ stanowiący - związany tym stanowiskiem - musiałby de facto podjętą przez Zarząd uchwałę wykonywać.

W skardze kasacyjnej od tego wyroku Województwo Śląskie wniosło o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gliwicach oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania.

Skarga kasacyjna została oparta na następujących podstawach:

1. naruszenia prawa materialnego polegającego na:

a. błędnej wykładni art. 55 ust. 2 i art. 60 ust. 4 w zw. z art. 8 ustawy o zakładach

opieki zdrowotnej poprzez ustalenie, iż organem, o którym mowa w tych przepisach jest sejmik województwa;

b. niewłaściwym zastosowaniu art. 18 pkt 7 ustawy o samorządzie województwa, w sytuacji, gdy dotacje wynikające z uchylonej przez organ nadzoru uchwały Zarządu Województwa Śląskiego nie stanowiły ani dotacji przedmiotowych, ani podmiotowych;

c. braku zastosowania art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, w sytuacji, w której przepisy ustawy o zakładach opieki zdrowotnej i ustawy o samorządzie województwa nie określały, który z organów samorządu województwa jest właściwy do realizacji zadań, dotyczących pokrycia ujemnego wyniku finansowego i przyznawania dotacji samodzielnemu publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej;

2. naruszenia przepisów postępowania tj. art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), poprzez brak uchYLENIA aktu nadzoru pomimo jego wadliwości, spowodowanej naruszeniem przepisów powołanych w pkt 1.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej skarżący stwierdził, iż w związku z tym, że ustawa o zakładach opieki zdrowotnej nie wskazuje wyraźnie, który z organów samorządu województwa jest właściwy do realizacji kompetencji, o których mowa w art. 55 ust. 2 oraz art. 60 ust. 4 tej ustawy, określenie organu właściwego powinno nastąpić z uwzględnieniem ustawy regulującej ustrój danej jednostki samorządu. Nie kwestionując, wynikającej z art. 18 pkt 19 lit. f ustawy o samorządzie województwa, kompetencji sejmiku do tworzenia, przekształcania i likwidacji zakładów opieki zdrowotnej, skarżący wskazał, że przepis art. 18 ustawy o samorządzie województwa nie zastrzega do wyłącznej właściwości tego organu zadań związanych z udzielaniem dotacji celowych publicznym zakładom opieki zdrowotnej, jak i pokrywania ujemnego wyniku finansowego tych zakładów. W takim przypadku zastosowanie powinien mieć art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, z którego wynika zasada domniemania kompetencji zarządu województwa we wszystkich sprawach niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Skarżący wskazał również, iż upoważnienie do dokonywania przeniesień w planie wydatków pomiędzy rozdziałami i paragrafami udzielone Zarządowi przez Sejmik Województwa Śląskiego na podstawie art. 124 ust. 2 pkt 2 zwz. z art. 128 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148 ze zm.) uprawniało ten organ do podjęcia uchwały z dnia 22 grudnia 2005 r. W jego ocenie uchwała ta w żaden sposób nie wiązała organu stanowiącego, gdyż mógł on dokonać stosownych zmian w budżecie nawet, gdyby Zarząd podjął inną decyzję w tym zakresie.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach wniosła o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zajęte w zaskarżonej uchwale.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest zasadna i zasługuje na uwzględnienie. W bezspornym stanie faktycznym przedmiotowej sprawy spór prawny dotyczy kwestii wyłączenia uprawnień zarządu województwa, przyznanych temu organowi przez sejmik województwa na podstawie art. 128 ust. 2 pkt 1 zwz. z art. 124 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148 ze zm.) do dokonywania zmian w planie wydatków budżetu tej jednostki samorządu terytorialnego.

Zdaniem zarówno organu nadzoru, jak i Sądu I instancji, upoważniony na tej podstawie zarząd województwa nie jest uprawniony do zwiększania środków budżetowych przeznaczonych na dotacje celowe dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej, o których mowa w art. 55 ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, jak również do dokonywania zmian wysokości środków pieniężnych przeznaczonych na pokrycie ujemnego wyniku finansowego tych zakładów. Stanowiłoby to bowiem naruszenie wyłącznych kompetencji

sejmiku województwa przyznanych mu w art. 55 ust. 2 i art. 60 ust. 4 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

Strona skarżąca podniosła w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, iż Zarząd Województwa Śląskiego posiadał upoważnienie Sejmiku do dokonywania zmian w planie wydatków bez względu na ich przedmiot, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami, przyznane mu w § 7 pkt 1 uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 20 grudnia 2004 r., nr 11/29/1/2004, w sprawie budżetu Województwa Śląskiego na 2005 r. Zostało ono udzielone organowi wykonawczemu zgodnie z art. 124 ust. 2 pkt 2 wzw. z art. 128 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych i uprawniało Zarząd do podjęcia m. in. uchwały z dnia 22 grudnia 2005 r.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zakwestionowana przez organ nadzoru uchwała Zarządu Województwa Śląskiego została wydana zgodnie z prawem, w granicach określonych przez § 7 pkt 1 powołanej uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego wzw. z art. 128 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Wskazać należy, iż w okresie pomiędzy planowaniem i uchwalaniem budżetu a jego wykonywaniem często dochodzi do zmiany warunków gospodarczych czy socjalnych, które powodują konieczność dokonania korekty uchwał budżetowych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego albo przez organ wykonujący budżet. Uprawnienia zarządu do zmiany uchwały budżetowej wynikać mogą wprost z przepisów prawa (art. 128 ust. 1, art. 128 ust. 2a ustawy o finansach publicznych) albo mogą zostać mu przekazane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 128 ust. 2 powołanej ustawy). To ostatnie uregulowanie ma na celu umożliwienie dokonywania zmian w planie wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego przez zarząd w sytuacjach, w których ze względu na wagę tych zmian nie jest konieczne podejmowanie decyzji w tym przedmiocie przez organ stanowiący lub w przypadkach, gdy istnieje nagle konieczność dokonania zmian w budżecie (zwłaszcza pod koniec roku budżetowego), a szybkie dokonanie tych zmian przez organ stanowiący byłoby utrudnione. W przedmiotowej sprawie zmiany wydatków budżetowych dokonane przez Zarząd Województwa Śląskiego pod koniec roku budżetowego 2005 powodowane były koniecznością przeznaczenia środków pieniężnych, zaoszczędzonych w związku z zawarciem przez niektóre z zakładów opieki zdrowotnej ugod restrukturyzacyjnych, na inne cele w ramach tego samego działu - Ochrona zdrowia.

Zgodnie z art. 128 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do dokonywania innych (niż określone w art. 128 ust. 1) zmian w planie wydatków, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami. W niniejszej sprawie Zarząd Województwa Śląskiego, działając zgodnie z przyznanym mu przez Sejmik upoważnieniem dokonał tylko przeniesień w planie wydatków pomiędzy rozdziałami tego samego działu - Ochrona zdrowia oraz pomiędzy paragrafami w ramach tych rozdziałów, nie naruszając wskazanego w tym przepisie ograniczenia. Przepis art. 128 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych nie zawiera bowiem innych ograniczeń, w tym przedmiotowych, które wyłączałyby uprawnienia zarządu do dokonywania zmian w planie wydatków budżetowych.

Warto przypomnieć, że już w wyroku z dnia 10 listopada 2000 r. (sygn. akt III SA 2188/00, Lex nr 48014) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż z przepisu art. 124 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych nie wynika zakaz upoważniania organu wykonawczego samorządu terytorialnego do dokonywania zmian w odniesieniu do wydatków bieżących i majątkowych wymienionych w tym przepisie. Dotyczy to m. in. wydatków bieżących budżetu województwa w postaci dotacji.

Sąd I instancji uznał, iż uprawnienie organu wykonawczego, przyznane mu zgodnie z art. 128 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych podlega wyłączeniu w przypadku

zmiany planu wydatków na dotacje celowe dla zakładów opieki zdrowotnej, ponieważ realizacja tego uprawnienia przez zarząd naruszałaby wyłączne kompetencje sejmiku województwa do udzielania tym podmiotom dotacji, o których mowa w art. 55 ust. 2 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy odróżnić uprawnienia budżetowe organów jednostek samorządu terytorialnego związane z planowaniem wydatków, czyli ustalaniem ilości środków pieniężnych przeznaczanych na określone cele od kompetencji właściwych organów wynikających z ustaw szczególnych, których realizacja prowadzi w konsekwencji do wydatkowania tych środków pieniężnych i wykonywania budżetu. Dokonanie przez zarząd województwa w dziale - Ochrona zdrowia zmiany wysokości środków pieniężnych przeznaczonych na dotacje celowe dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej stanowi realizację przez ten organ przyznanego mu uprawnień budżetowych. Uznać więc należy, iż zarząd województwa, działając w ramach upoważnienia udzielonego mu przez sejmik województwa na podstawie art. 128 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych jest uprawniony do dokonania zmiany planu wydatków budżetowych, polegającej na zwiększeniu środków przeznaczonych na dotacje dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej, o których mowa w art. 55 ust. 2 w zw. z art. 55 ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdził, iż zarząd województwa zmieniając plan wydatków w zakresie dotacji dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej, wiązały taką uchwałą organ stanowiący, który - przyznając dotacje - musiałby de facto podjętą przez zarząd uchwałę wykonywać. W odniesieniu do tego twierdzenia podkreślić trzeba, iż art. 128 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych przyznaje sejmikowi województwa jedynie uprawnienie do udzielenia zarządowi wskazanego tam upoważnienia. Organ ten nie musi więc zarządowi takiego upoważnienia udzielić. Chcąc uszczuplić kompetencje organu wykonawczego w zakresie dokonywania zmian w planie wydatków budżetowych sejmik województwa mógłby również ograniczyć to upoważnienie pod względem przedmiotowym do określonych działów klasyfikacji budżetowej, czy też uzależnić dokonanie zmiany od zgody właściwej komisji sejmiku (*argumentum a maiori ad minus*).

Zarzuty podniesione przez Województwo Śląskie w skardze kasacyjnej dotyczą również naruszenia przez Sąd I instancji art. 55 ust. 2 oraz art. 60 ust. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.) poprzez uznanie, iż „organem, który utworzył zakład” w rozumieniu tych przepisów jest sejmik województwa. W związku z tym, że organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie prawa jedynie w części uchwały Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 22 grudnia 2005 r., dotyczącej zwiększenia środków budżetowych na dotacje celowe dla zakładów opieki zdrowotnej odnieść się przede wszystkim należy do zarzutu naruszenia art. 55 ust. 2 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Zgodnie z tym przepisem dotacje (o których mowa w art. 55 ust. 1) może przyznać podmiot, który utworzył zakład, a w przypadku samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, dla którego podmiotem, który utworzył zakład, jest publiczna uczelnia medyczna albo publiczna uczelnia prowadząca działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych lub Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego, także minister właściwy do spraw zdrowia.

Pojęcia „podmiot, który utworzył zakład”, czy „organ, który utworzył zakład” w rozumieniu przepisów ustawy o zakładach opieki zdrowotnej są niejasne. Wykładnia literalna tych pojęć nasuwa wiele wątpliwości i może prowadzić do odmiennych wniosków. Określeń tych ustawodawca używa zamiennie w wielu przepisach kompetencyjnych tej ustawy np. w art. 8 ust. 2, art. 8 ust. 4, art. 11 ust. 3, art. 35b ust. 1, art. 35c ust. 1, art. 36, art. 39 ust. 2, art. 43h ust. 6, art. 43j ust. 1, art. 44 ust. 4, art. 53, art. 55 ust. 2, art. 60, art. 67 ust. 1. Dokonując ich wykładni, należy zatem wziąć pod uwagę przepisy całej ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, z uwzględnieniem przepisów innych ustaw, dotyczących tych zakładów.

Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej w art. 8 ust. 1 wskazuje, iż zakład opieki zdrowotnej może być utworzony przez m. in. ministra lub centralny organ administracji rządowej (pkt 1), wojewodę (pkt 2), jednostkę samorządu terytorialnego (pkt 3), publiczną uczelnię medyczną lub publiczną uczelnię prowadzącą działalność dydaktyczną badawczą w dziedzinie nauk medycznych (pkt 3a), Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego (pkt 3b). Definicję publicznego zakładu opieki zdrowotnej zawiera art. 8 ust. 2 tej ustawy, który stanowi, iż jest to zakład opieki zdrowotnej utworzony przez organ, o którym mowa w ust. 1 pkt 1-3b. Z przepisów tych wynika, że organem założycielskim publicznego zakładu opieki zdrowotnej -w przypadku zakładów utworzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego - jest właśnie ta jednostka. Podobny wniosek nasuwa treść art. 35 b ust. 1 ustawy, zgodnie z którym publiczny zakład opieki zdrowotnej, utworzony przez organy i podmioty określone w art. 8 ust. 1 pkt 1-3b, prowadzony jest w formie samodzielnego zakładu, pokrywającego z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty działalności i zobowiązań, z zastrzeżeniem art. 35c i 35d.

Wobec powyższego uznać należy, iż w odniesieniu do publicznych zakładów opieki zdrowotnej, organem założycielskim zakładu, czyli „podmiotem, który utworzył zakład” w rozumieniu m. in. art. 55 ust. 2 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej może być każdy z podmiotów wymienionych w art. 8 ust. 1 pkt 1-3 b tej ustawy. W przypadku zakładów utworzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego (wskazaną w art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy) organem założycielskim zakładu może być gmina, powiat lub województwo. Wynika stąd wniosek, iż w przedmiotowej sprawie to samorząd województwa jest uprawniony do udzielania dotacji celowych, o których mowa w art. 55 ust. 2 w zw. z art. 55 ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej publicznym zakładom opieki zdrowotnej utworzonym przez województwo.

Prezentowany pogląd znajduje również potwierdzenie w treści przepisów innych ustaw, dotyczących zakładów opieki zdrowotnej.

Zgodnie z 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.) z dniem 1 stycznia 1999 r. jednostki samorządu terytorialnego przejmują uprawnienia organu administracji rządowej, który utworzył samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, w rozumieniu przepisów o zakładach opieki zdrowotnej. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1, w stosunku do samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej przejmują gminy, powiaty i samorządy województw, odpowiednio do swoich kompetencji, przy uwzględnieniu wymienionych w tym przepisie warunków (art. 47 ust. 2 tej ustawy).

Definicja „podmiotu, który utworzył zakład opieki zdrowotnej” sformułowana została również w przepisach ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz. U. nr 78, poz. 684 ze zm.). W myśl art. 3 pkt 1 lit. a tej ustawy ilekroć w ustawie jest mowa o podmiocie, który utworzył zakład należy przez to rozumieć podmioty wymienione w art. 8 ust. 1 pkt 1-3a ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej. Oznacza to, że w przypadku zakładów utworzonych przez samorząd województwa za organ założycielski zakładu opieki zdrowotnej należy uważać ten samorząd.

Wskazać należy ponadto, iż pojęcie organu założycielskiego zakładu opieki zdrowotnej było również przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 października 2004 r. (sygn. akt K 31/02, OTK ZU 2004/9A poz. 91), w którym Trybunał uznał, iż art. 60 ust. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu tym wskazano: „Jednostka samorządu terytorialnego pełni bowiem rolę organu założycielskiego, i tak, między innymi, ustala zasady zakupu przez SPZOZ aparatury i sprzętu medycznego (art. 42 ustawy o zoz), powołuje kierownika zakładu (art. 44 ustawy o zoz),

kontroluje zbycie mienia zakładu (art. 53 ust. 2 ustawy o zoz), może oddziaływać na gospodarkę finansową zakładu (art. 60 ust. 3 i 4 ustawy o zoz)”.

Kompetencje organu założycielskiego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, którym w niniejszej sprawie jest samorząd województwa mają zróżnicowany charakter. Są to zarówno kompetencje stanowiące, jak i wykonawcze. Szczegółowego rozróżnienia tych uprawnień dokonał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 listopada 1999 r. (sygn. akt II SA/Łd 1115/99, OWSS 2000/2/51). Należy więc zgodzić się z twierdzeniami strony skarżącej zawartymi w skardze kasacyjnej, iż właściwość organów województwa do wykonywania uprawnień organu założycielskiego publicznego zakładu opieki zdrowotnej trzeba ustalać w oparciu o przepisy ustaw regulujących ustrój tej jednostki samorządu terytorialnego.

Przyjęcie stanowiska prezentowanego przez Sąd I instancji, iż organem założycielskim publicznego zakładu opieki zdrowotnej jest sejmik województwa prowadzioby do nieuzasadnionego wniosku, iż sejmik powinien wykonywać wszystkie kompetencje tego organu przewidziane w ustawie o zakładach opieki zdrowotnej, bez względu na ich charakter i szczegółowość. Bezspornym jest, iż przysługują mu wyłączne kompetencje do tworzenia, przekształcania i likwidacji publicznego zakładu opieki zdrowotnej w przypadku, gdy samorząd województwa jest organem założycielskim takiego podmiotu (art. 36 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej w zw. z art. 18 pkt 19 lit. f ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa). Przykładowo wskazać można inne kompetencje organu założycielskiego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, które nie są zastrzeżone dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. W myśl art. 44 ust. 4 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej podmiot, który utworzył publiczny zakład opieki zdrowotnej, nawiązuje z kierownikiem tego zakładu stosunek pracy na podstawie powołania lub umowy o pracę albo zawiera z nim umowę cywilnoprawną. Sąd Najwyższy analizując treść tego przepisu oraz treść art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (t. j. Dz. U. 2001 r. Nr 142 poz. 1593 ze zm.) uznał, iż do dokonywania czynności w sprawach ze stosunku pracy kierownika samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez powiat uprawniony jest starosta powiatowy (wyrok z dnia 2 grudnia 2004 r., I PK 81/04, OSNP 2005/14, poz. 210). Podobnie w wyroku z dnia 5 lutego 2002 r. (sygn. akt I PKN 832/00, OSNP 2004/3 poz. 45) Sąd Najwyższy wskazał, iż organem uprawnionym do wypowiedzenia umowy o pracę kierownikowi wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej jest marszałek województwa.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, iż właściwość organów danej jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania uprawnień organu założycielskiego publicznego zakładu opieki zdrowotnej trzeba ustalać w pierwszej kolejności w oparciu o przepisy ustaw, które regulują szczegółowe uprawnienia organów samorządu w stosunku do samorządowych jednostek organizacyjnych, jak np. przepisy ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, a jeżeli takich przepisów brak - w oparciu o przepisy ustaw regulujących ustrój danej jednostki samorządu terytorialnego. Podobny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu powołanego już wyroku z dnia 3 listopada 1999 r. (sygn. akt II SA/Łd 1115/99, OWSS 2000/2/51). Dopiero w sytuacji, gdy przepisy ani ustaw szczególnych, ani ustawy ustrojowej nie wskazują wyraźnie, który organ jednostki samorządu terytorialnego jest właściwy do wykonywania danych uprawnień organu założycielskiego należy odwołać się do domniemań kompetencyjnych, ustalających właściwość organu stanowiącego lub organu wykonawczego w sprawach nie zastrzeżonych dla innych organów tej jednostki. W przedmiotowej sprawie takim przepisem jest powoływany przez stronę skarżącą art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, zgodnie z którym zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Ani z przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, ani z przepisów

ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa nie wynika wyraźne uprawnienie sejmiku do udzielania zakładom opieki zdrowotnej dotacji celowych, o których mowa w art. 55 ust. 2 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Należy więc przyjąć, iż zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa kompetencje te przysługują zarządowi województwa.

Trafny jest także zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 18 pkt 7 ustawy o samorządzie województwa. Przepis ten stanowi, iż do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy określanie zasad udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa. Dotacje, o których mowa w art. 55 ust. 2 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej są dotacjami celowymi (ustawowa definicja tych dotacji została wyrażona w art. 69 ust. 4 pkt 1 poprzednio obowiązującej ustawy z 1998 r. o finansach publicznych, obecnie w art. 106 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), nie zaś dotacjami podmiotowymi lub przedmiotowymi. Z powołanego przepisu wynika ponadto, iż sejmik jest wyłącznie uprawniony nie do przyznawania tych dotacji, lecz jedynie do określania zasad ich udzielania.

Z powyższych względów, uznając, iż zaskarżony wyrok został wydany jedynie z naruszeniem prawa materialnego Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 w zw. z art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 powołanej ustawy, zaś o kosztach postępowania przed Sądem I instancji - na podstawie art. 200 w zw. z art. 188 tej ustawy.