

z dnia 12 marca 2021 r. Zatwierdzony  
przez

UCHWAŁA NR  
RADY POWIATU PROSZOWICKIEGO

z dnia kwietnia 2021 r.

w sprawie skargi na działania Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej  
w' Proszowicach

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020r. poz. 920), art. 229 pkt 4, art. 237 § 3 oraz art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020r. poz. 256 z późn. zm. ) Rada Powiatu Proszowickiego uchwala, co następuje:

§ 1. Po rozpatrzeniu skargi z dnia 29 grudnia 2020r. na działania Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Proszowicach (dalej SP ZOZ) i po zapoznaniu się z opinią Komisji skarg, wniosków i petycji, Rada Powiatu Proszowickiego :

1. Stwierdza brak właściwości Rady do rozpatrzenia skargi w zakresie:

- zarzutu mobbingu – w tym zakresie jako organ właściwy do rozpatrzenia skargi wskazuje się właściwą komisję antymobbingową (jeśli jest) lub właściwy miejscowo sąd powszechny- sąd pracy

- zarzutów odnoszących się do działań pracownika – skargę przekazuje się do rozpatrzenia zgodnie z właściwością pracodawcy, tj. Dyrektorowi SP ZOZ.

2. W zakresie zarzutu niewłaściwego traktowania pracowników przez Dyrektora SP ZOZ skargę uznaje za zasadną.

3. W zakresie pozostałych zarzutów – skargę uznaje za bezzasadną.

§ 2. Uzasadnienie faktyczne i prawne rozstrzygnięcia skargi stanowi załącznik do uchwały.

§ 3. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Powiatu Proszowickiego do zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi wraz ze stosownym pouczeniem.

§ 4. Skargę w części dotyczącej pracownika SP ZOZ należy przekazać pracodawcy celem jej rozstrzygnięcia.

§ 5. Zaleca się Zarządowi Powiatu Proszowickiego przeprowadzanie kontroli zgodności działań SP ZOZ z przepisami prawa, i regulaminem organizacyjnym oraz pod względem celowości, gospodarności i rzetelności oraz złożenie wniosku do Państwowej Inspekcji Pracy o przeprowadzenie kontroli w jednostce.

§ 6. Wykonanie uchwały zleca się Zarządowi Powiatu Proszowickiego oraz Przewodniczącemu Rady Powiatu Proszowickiego.

§ 7. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

*Rafał Anielski*  
*Jan* *Krzysztof Hefner* *Radosław*  
*my* *Kopernik*  
*Mieczysław* *Stanisław*  
*Włodzisław Ambros*

## Uzasadnienie

W dniu 29 grudnia 2020r. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie przekazał, wg właściwości Radzie Powiatu Proszowickiego skargę na działania Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Proszowicach (dalej SP ZOZ) oraz rady prawnego świadczącego obsługę prawną na rzecz tego SP ZOZ.

Zgodnie z art. 229 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej Kpa) Rada Powiatu Proszowickiego właściwa jest do rozpatrzenia skargi na Dyrektora SP ZOZ. W pozostałym zakresie skarga przekazana została wg właściwości Dyrektorowi SP ZOZ w Proszowicach. Skarga jest rodzajem środka prawnego o charakterze actionis popularis. Jej zakres przedmiotowy jest bardzo szeroki, na co wskazuje regulacja zawarta w art. 227. Ma ona bowiem charakter otwarty, co podkreśla zwrot „w szczególności”. Wyliczenie przedmiotów skargi jest więc jedynie przykładowe (Por. postanowienie NSA z 4.04.2012 r., I OSK 717/12, LEX nr 1136720: „Przepis art. 227 k.p.a. zawiera przykładowe wyliczenie okoliczności, które mogą być przedmiotem skargi. Uregulowanie to należy rozpatrywać w kontekście art. 221 § 1 i 2 k.p.a., który określa krąg ich adresatów. Przedmiotem skargi może być zatem każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu, np. organizacji społecznej, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej, oraz ich pracowników i funkcjonariuszy”). Podobnie też postanowienie NSA z 5.01.2012 r., I OSK 2415/11, LEX nr 1103988. Jak wskazano w postanowieniu WSA w Warszawie z 9.07.2012 r., VII SA/Wa 1427/12, LEX nr 1218324: „Użyte w art. 227 sformułowanie «w szczególności» oznacza, iż przedmiotem skargi mogą być także inne okoliczności niewymienione w powyższym przepisie, z których wynika niezadowolenie z działania lub zaniechania organu. Tego typu skarga ma charakter powszechny, przysługuje w każdym czasie wszystkim obywatelom we wszystkich sprawach i w stosunku do wszystkich ogniw aparatu państwowego i społecznego”. Por. też wyrok NSA z 3.01.2013 r., I OSK 1762/12, LEX nr 1360824: „Ustawodawca nie ograniczył przedmiotu skargi. Osoba wnosząca skargę powinna wskazać jedynie przedmiot swojego niezadowolenia i podmiot, którego jej zdaniem błędne lub nieprawidłowe działania są powodem złożenia skargi”.

Stosownie do § 68 ust. 2 pkt 2 Statutu Powiatu Proszowickiego skarga dotycząca Dyrektora SP ZOZ przekazana została do rozpatrzenia komisji skarg, wniosków i petycji Rady Powiatu Proszowickiego (dalej: komisja).

Komisja ustaliła stan faktyczny i prawny dotyczący skargi.

Rada Powiatu Proszowickiego po dokonaniu analizy stanowiska komisji skarg, wniosków i petycji Rady Powiatu Proszowickiego stwierdziła, co następuje:

W skardze Skarżący stawia następujące zarzuty Dyrektorowi SP ZOZ:

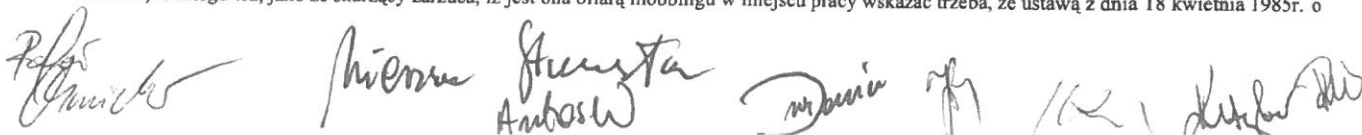
- 1) Mobbing, niestosowne zachowanie wobec pracowników;
- 2) brak koordynatora projektu MSIM;
- 3) nieuzasadnione wprowadzenie do SP ZOZ firmy SGA;
- 4) przeciąganie i opóźnianie remontu;
- 5) nadmierna ilość zwolnień lekarskich wśród pracowników SP ZOZ;
- 6) pozbawienie dyrektora ds. medycznych komputera i przekazanie go szeregowemu pracownikowi.

Stan faktyczny i prawny ustalony dla poszczególnych zarzutów.

**Ad 1.** Skarżący wskazał na zarzut mobbingu oraz niewłaściwego traktowania pracowników, w tym skarżącego.

W ocenie Rady mimo iż są to zarzuty powiązane, należy je rozpatrywać oddzielnie.

W zakresie zarzutu mobbingu stwierdzić należy, iż Rada Powiatu nie jest właściwa do rozpoznania skargi w tym zakresie. Mimo iż art. 229 k.p.a. przewiduje kognicję Rady do rozpatrzenia skargi na Dyrektora jednostki, to zaznaczyć należy, iż przepis art. 229 k.p.a. zawiera tylko pomocnicze określenie właściwości organów do rozpatrywania skarg („jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg”), pierwszeństwo zaś określenia tej właściwości mają przepisy odrębne, a dopiero w ich braku zastosowanie znajdzie przepis art. 229k.p.a.(tak: w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 stycznia 2004r.wsprawie o sygn. akt: II SA/Wr 2486/03). Dlatego też, jako że skarżący zarzuca, iż jest ona ofiarą mobbingu w miejscu pracy wskazać trzeba, że ustawą z dnia 18 kwietnia 1985r. o



rozpoznawaniu przez sądy spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1985 r., Nr 20, poz. 85 z późn. zm.) rozpoznawanie spraw z zakresu prawa pracy powierza się sądom pracy –stanowiącym odrębne jednostki organizacyjne sądów rejonowych (art. 1ust.1 pkt 1) w/w ustawy. Dlatego też, jako że sprawy ze stosunku pracy poddane zostały przez ustawodawcę kognicji sądów powszechnych, Rada Powiatu nie jest uprawniona do rozpoznania skargi dotyczącej mobbingu w miejscu pracy kierownika jednostki, takowa bowiem stanowi sprawę z zakresu prawa pracy i podlega rozpoznaniu przez właściwy sąd pracy.

Od zarzutu mobbingu należy odróżnić zarzut niewłaściwego traktowania pracowników, które jest częścią właściwego zarządzania jednostką.

Niewątpliwie jedną z podstawowych cech prawidłowego zarządzania jest umiejętność zarządzania zespołem ludzkim.

Dbałość o poprawne relacje to nie tylko przejaw dobrej woli, ale przede wszystkim obowiązek wszystkich – pracodawcy i kadry kierowniczej do kształtowania w miejscu pracy poprawnych zasad współżycia społecznego. Obowiązek tworzenia pozytywnych relacji dotyczy nie tylko relacji na linii pracodawca – pracownik, ale i między pracownikami. Kierownik jednostki winien przeciwdziałać napięciom między pracownikami, jak i sam stanowić wzór poprawnych relacji z podwładnymi.

Brak odpowiednich umiejętności menedżerów w zakresie organizacji pracy podległego zespołu oraz zarządzania relacjami może narazić jednostkę na konkretne szkody, np. fluktuację pracowników, ucieczki na zwolnienia lekarskie, obniżenie jakości i efektywności pracy, ryzyko odszkodowawcze w przypadku skarg pracowników na dyskryminację oraz mobbing, czy naruszenie dóbr osobistych. Jeśli to kierownik lub menedżer generuje konflikty, ubliża podwładnym, wprowadza nerwową atmosferę oraz nieumiejętnie zarządza zespołem, jego zachowanie może zostać zakwalifikowane jako ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych (art. 52 § 1 pkt 1 Kp).

Stwierdzić należy, iż Skarżący doprecyzował w skardze, iż niewłaściwe zachowanie polegało na krzykach i ocenie pracowników bądź ich efektów pracy stwierdzeniami „gniot, nieudolność, brak kompetencji, do niczego się pani nie nadaje, nie będzie mi pan zwracał dupy”. Na dowód używania takich słów Skarżący dołączył dwa maile z dnia 10 listopada i 26 listopada 2020r. skierowane do niego przez Dyrektora SP ZOZ.

Wg Skarżącego straszenie pracowników zwolnieniem powodowało u nich płacz, strach, „brak chęci do podejmowania inicjatyw aby nie być wzywany do gabinetu dyrektora”. Jak podaje Skarżący sam również był straszony utratą pracy.

Skarżący pracował do czasu zakończenia kontraktu menadżerskiego. Skarżący nie wskazał pracowników mobbingowanych, a jedynie podał pracowników SP ZOZ, którzy mogliby potwierdzić treści skargi.

Stwierdzić należy, iż Pracodawca Dyrektora - Starosta nie przeprowadził w tym zakresie weryfikacji twierdzeń i rozmowy z pracownikami – podwładnymi.

Rada nie dała wiary wyjaśnieniom Dyrektora SP ZOZ Dyrektor SP ZOZ przyznał natomiast, że zdarzają się sytuacje, które upoważniają go do stosowania uzasadnionej krytyki, ale wg Dyrektora nie może być ona uznana jako mobbing. Dalej Dyrektor SP ZOZ podał, że konstruktywna krytyka wypowiediana jest w trakcie rozmowy z pracownikami i dotyczy wyłącznie spraw merytorycznych, a pracownik od razu może się do niej odnieść. Zdaniem Dyrektora SP ZOZ pracownicy odbierają egzekwowanie ich podstawowych obowiązków jako mobbing. Zdaniem Dyrektora SP ZOZ pracownicy postępują wg utrwalonych zwyczajów i nie chcą zmieniać swoich przyzwyczajeń. Wymagania stawiane pracownikom są przyjmowane niechętnie, z dezaprobatą i złością.

Aby uświadomić pracowników i zapobiegać mobbingowi Dyrektor SP ZOZ w dniu 29 stycznia 2020r. wydał zarządzenie nr 19/2020 w sprawie wprowadzenia wewnętrznej procedury antymobbingowej i procedury Antykorupcyjnej w SP ZOZ w Proszowicach. Dyrektor SZ ZOZ zobowiązał pracowników zajmujących kierownicze stanowiska do zapoznania się z zarządzeniem oraz do zapoznania z jego treścią podległych pracowników. Oznacza to, że każdy pracownik powinien mieć wiedzę jak postąpić w przypadku uznania, że jest poddawany mobbingowi. W okresie obowiązywania zarządzenia jedna osoba skorzystała z procedury przedstawionej w zarządzeniu.

Po analizie stanu faktycznego oraz wyjaśnień Dyrektora jednostki Rada stwierdziła, iż całokształt okoliczności potwierdza zarzuty w zakresie niewłaściwego zarządzania zespołem ludzkim przez Dyrektora jednostki, czego objawem były powtarzające się skargi określonych grup pracowniczych, wysokie absencje kadry pracowniczej mające dać wyraz niezadowoleniu kadry z podejmowanych decyzji.

Rada mając na uwadze powyższe ustalenia wnosi o przeprowadzenie drobiazgowych kontroli w jednostce przez Pracodawcę i PIP oraz Komisję Rewizyjną.

Ad 2. Skarżący zarzucił, że w SP ZOZ nie ma koordynatora projektu MSIM.

*Mienna Kaminster*  
*Wiesław Ambos*

*Rafał Gumiński*  
*100*  
*Krzysztof*  
*SPZ*  
*Wojciech*

Dyrektor SP ZOZ oświadczył, że w grudniu 2020r. zatrudnił koordynatora projektu MSIM.

**Ad 3.** Skarżący wskazał, że firma SGA „wprowadzona” do SP ZOZ jest w ocenie Skarżącego szkodliwa i toksyczna. Skarżący nie uzasadnił swojego oskarżenia, a w piśmie uzupełniającym skargę poprosił, aby w tej sprawie zwrócić się o wyjaśnienia do „dyrektora Medycznego”. Należy przyjąć, że Skarżącemu chodziło o zastępcę dyrektora ds. lecznictwa.

Oznacza to, że Skarżący nie dysponuje wiedzą ani dowodami na potwierdzenie swojego oskarżenia wobec SGA. Dyrektor SP ZOZ oświadczył, że firma SGA - Szpitale ma za zadanie przeprowadzenie analizy sposobu rozliczanych przez oddziały procedur medycznych. Ponadto Dyrektor SP ZOZ dodał, że SGA - Szpitale jest postrzegana na rynku jako wiarygodny partner i profesjonalista. SGA - Szpitale bada ponad 120 szpitali w zakresie benchmarkingu (analiza porównawcza - praktyka stosowana w zarządzaniu polegająca na porównywaniu procesów i praktyk stosowanych przez własne przedsiębiorstwo ze stosowanymi w przedsiębiorstwach uważanych za najlepsze w analizowanej dziedzinie).

Zlecenie usługi na przeprowadzenie analizy sposobu rozliczanych przez oddziały procedur medycznych wynikało z planu naprawczego na lata 2019- 2021 oraz z wystąpienia pokontrolnego NIK z dnia 15 maja 2020r. Ocena podmiotu, który będzie wykonywał tę usługę jest oceną subiektywną Skarżącego.

**Ad 4.** Skarżący zarzucił Dyrektorowi SP ZOZ przeciąganie i opóźnianie remontu, nie precyzując o jaki remont chodzi. Skarżący podał także w wątpliwość uzasadnienie przeciągania terminu remontu podawane przez Dyrektora SP ZOZ, tj. przeciągające się rozmowy z bankiem i zarzucił mu brak profesjonalizmu menadżerskiego. Dyrektor SP ZOZ szczegółowo wyjaśnił procedurę uzyskiwania środków finansowych na realizację inwestycji „Modernizacja i przebudowa Oddziałów Budynku Głównego Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Proszowicach” oraz przyczynę przesunięcia terminu rozpoczęcia tej inwestycji. Spowodowana ona została wskutek zdarzeń niezależnych od SP ZOZ.

Przetarg na realizację inwestycji ogłoszony został po udzieleniu przez Bank Gospodarstwa Krajowego promesy na udzielenie kredytu w wysokości 7 mln zł. Przetarg został rozstrzygnięty a BGK nie dokonał pozytywnej weryfikacji finansowo - ekonomicznej SP ZOZ i odmówił postawienia kredytu do dyspozycji. Spowodowało to konieczność ponownych konsultacji, w efekcie których BGK przyznał SP ZOS kredyt ale w mniejszej wysokości. SP ZOZ prowadził zatem działania zmierzające do pozyskania brakującej kwoty. Ostatecznie kwota konieczna do realizacji inwestycji została uzyskana w grudniu 2020r. i rozpoczęcie inwestycji zaplanowano na przełom lutego i marca 2021r., biorąc również pod uwagę obowiązujący stan epidemii.

Dyrektor SP ZOZ mając zagwarantowane środki z funduszu europejskiego oraz mając promesę BGK na udzielenie kredytu mógł przeprowadzić przetarg na realizację zadania „Modernizacja i przebudowa Oddziałów Budynku Głównego Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Proszowicach”. Odmowa postawienia do dyspozycji kredytu przez BGK nie wyniknęła z winy Dyrektora SP ZOZ lecz z ponownej negatywnej analizy sytuacji finansowo - ekonomicznej SP ZOZ przez BGK, na którą wpływ miały także działania poprzednich zarządzających SP ZOZ wobec BGK. Skarżący nie zarzucił Dyrektorowi ZOZ naruszenia prawa lecz wyraził zarzut co do terminu rozpoczęcia inwestycji. Wg wyjaśnień Dyrektora SP ZOZ rozpoczęcie inwestycji mogło rozpocząć się dopiero po uzyskaniu środków na jej realizację, co nastąpiło w grudniu 2020r.

**Ad 5.** Skarżący obwiniał Dyrektora SP ZOZ za dużą ilość zwolnień lekarskich twierdząc w skardze, że pracownicy „uciekają” na zwolnienia lekarskie bo się boją.

Dyrektor SP ZOZ zaprzeczając zarzutowi Skarżącego, podał następujące przyczyny zwolnień lekarskich: stan zdrowia pracowników (ponad 50% pracowników jest w wieku powyżej 50 lat), epidemia a w związku z tym zwolnienia lekarskie oraz zwolnienia nad dziećmi do lat 8; ogniska zapalne COVID-19 w oddziałach szpitala oraz kwarantanny.

Dyrektor SP ZOZ wyjaśnił przyczynę zwiększonej ilości zwolnień lekarskich jednakże ilość nieprzewidzianych absencji pracowniczych w pracowników w połączeniu z zarzutami odnośnie nieprawidłowości w zakresie zarządzania zespołem ludzkim w jednostce wskazuje, iż absencje personelu nie są tylko związane z COVID-19. Dyrektor SP ZOZ, aby upewnić się, że zwolnienia lekarskie są wydawane prawidłowo i pracownicy przestrzegają zaleceń lekarskich, wydał dnia 28 lutego 2020r. zarządzenie wprowadzające regulamin przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich w pracy oraz powołania członków Komisji ds. kontroli prawidłowości wykorzystania zwolnień lekarskich. Dyrektor SP ZOZ wyjaśnił, że kontrole personelu były przeprowadzane i nie stwierdzono uchybień co do prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich. Celem ustalenia czy zwolnienia lekarskie były wystawiane prawidłowo Dyrektor SP ZOZ zwrócił się o opinię do ZUS. Udzielona odpowiedź potwierdziła zasadność zwolnień lekarskich. Niewątpliwie potwierdzenie przez ZUS i prawidłowości zwolnień lekarskich

*Zofia Ormida*

*HK92*

*Jan Dancic*

*Michał*

*Michał*

*Stanisław*

*Aubon*

świadczy jedynie o poprawności ich formalnej a nie o braku obaw pracowników związanym ze stylem zarządzania zespołem ludzkim. Rada po zapoznaniu się z wyjaśnieniami nie podzieliła poglądu Dyrektora jednostki w zakresie braku związku zwiększonych absencji ze stylem zarządzania placówką.

Ad 6. Skarżący zarzucił Dyrektorowi SP ZOZ nieprawidłowe działanie, które polegało na zabraniu komputera „Dyrektorowi Medycznemu” i przekazanie go szeregowemu pracownikowi na 3 tygodnie. Skarżący uznał, że było to „pokazem siły dyrektora” a pracownicy obserwując to „stracili całkowity zapał do pracy bojąc się podejmować samodzielnie jakiegokolwiek decyzje aby nie narazić się dyrektorowi”.

Dyrektor SP ZOZ wyjaśnił, że przekazanie komputera zastępcy dyrektora ds. lecznictwa pracownikowi w Punkcie poboru krwi, wyniknęło z konieczności. Komputer w Punkcie poboru krwi zepsuł się. Próby naprawienia go przez sekcję IT okazały się nieskuteczne, a zakup zepsutego podzespołu przekraczał wartość całej jednostki. Szczegółowe wyjaśnienia zawarte są notatce koordynatora sekcji IT. W SP ZOZ trwa postępowanie przetargowe na zakup 50 nowych zestawów komputerowych. Do czasu zakupu nowych komputerów zastępca dyrektor ds. lecznictwa otrzymał laptop.

Przedstawiony zarzut skargi koresponduje z zarzutem w zakresie nieprawidłowego zarządzania zespołem ludzkim stawianym w pkt 1.

Rada nie przyjęła wyjaśnień dyrektora, iż Dyrektor SP ZOZ musiał podjąć natychmiast decyzję, aby zapobiec paraliżowi ważnego odcinka pracy i musiał przekazać komputer zastępcy dyrektora ds. lecznictwa dla pracownika w punkcie poboru krwi. Odebranie Komputera zastępcy dyrektora ds. lecznictwa i przekazanie do punktu poboru krwi nie ma uzasadnienia racjonalnego i celowościowego. Nie sposób przyjąć, iż w jednostce nie było innego komputera, w szczególności na stanowisku mniej odpowiedzialnym niż zastępcy dyrektora ds. lecznictwa. Wyjaśnienia Dyrektora, iż „Dyrektor SP ZOZ działaniem swoim nie naruszył żadnego przepisu prawa. Wykonał tylko działanie jako zarządzający SP ZOZ, co wynika z § 4 statutu SP ZOZ” nie przekonały Rady, ale stanowiły potwierdzenie nieprawidłowości w sposobie zarządzania zespołem ludzkim w sposób powodujący konflikty i niezrozumienie.

Biorąc pod uwagę przedstawione ustalenia faktyczne i prawne uznać należy, że skarga na działalność Dyrektora SP ZOZ w Proszowicach w zakresie niewłaściwego zarządzania zespołem ludzkim jest zasadna.

Wobec niemożności załatwienia skargi w ustawowym terminie, skarżący został poinformowany o przedłużeniu terminu jej rozpatrzenia przez Radę Powiatu.

Jednocześnie zgodnie z art. 238 § 1 k.p.a. organ ma obowiązek pouczyć skarżącego o treści art. 239 k.p.a. w myśl, którego w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy, bez zawiadamiania skarżącego

*Koperek* *Rzeczniczka*  
*Janina* *Janina* *Janina*  
*Janina* *Janina* *Janina*