

**UCHWAŁA Nr XXXIII/191/2021
RADY POWIATU KĘPIŃSKIEGO
z dnia 29 czerwca 2021 r.**

w sprawie przekazania skargi na działalność Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Kępnie zgodnie z właściwością.

Na podstawie art. 12 pkt 11 i art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920; ze zm.) oraz art. 231 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735), w związku z art. 42 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz. U. z 2020 r. poz. 1493) uchwała się, co następuje :

§ 1. Uznać swoją niewłaściwość w sprawie i przekazać skargę Pana ** z dnia 19 maja 2021 r. na działalność Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Ministrowi Zdrowia jako organowi właściwemu.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Powiatu Kępińskiego do przekazania skargi i zawiadomienia skarżącego o tej czynności.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wiceprzewodniczący Rady
/-/ Dariusz Gąszczak

UZASADNIENIE

1. Przedmiot skargi. W dniu 19 maja 2021 r. do Starostwa Powiatowego w Kępnie, niezwłocznie zaś do Biura Rady Powiatu Kępińskiego wpłynęła skarga **– lekarza zatrudnionego w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Kępnie (dalej : „SPZOZ w Kępnie”) zawierająca zarzut niewłaściwego wykonania przez Dyrektora SPZOZ w Kępnie jej obowiązku, jakim było – w ocenie skarżącego – nie umieszczenie go w wykazie personelu medycznego, który kwalifikuje się do otrzymania dodatkowego świadczenia pieniężnego, tzw. „dodatku covidowego”, związanego m. in. z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w podmiotach leczniczych w bezpośrednim kontakcie z pacjentami z podejrzeniem lub zakażeniem wirusem SARS-CoV-2,

Skarżący podnosi (w dołączonych do skargi wcześniejszych pismach do Dyrektora SPZOZ w Kępnie), że w roku 2020 był zatrudniony jako asystent na oddziale ginekologiczno-położniczym SPZOZ w Kępnie, a szpital był wówczas „szpitalem II poziomu zabezpieczenia covidowego”. W tym czasie na oddziale rodziły pacjentki ze stwierdzonymi w testach dodatnimi wynikami na zakażenie wirusem SARS-CoV-2. Skarżący sam zachorował na COVID-19 i przypuszcza, że zaraził się od jednej ze swoich pacjentek.

Skarżący wskazuje również, iż nie został w ogóle poinformowany o zajęтым stanowisku przez Dyrektora SPZOZ, pomimo iż dwukrotnie występował pisemnie o przyznanie mu tego dodatku.

Świadczenie to (tzw. „dodatek covidowy”) ma swoje źródło w akcie, określonym jako „polecenie Ministra Zdrowia”, wydanym w dniu 4 września 2020 r. na podstawie art. 10a ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842; ze zm.). Polecenie zostało następnie w dniu 1 listopada 2020 r. zmienione w oparciu o art. 42 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz. U z 2020 r. poz. 1493).

Finansowanie kosztów w/w świadczenia następowało z budżetu Państwa w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia.

Odnosząc regulacje zawarte w w. cyt. poleceniu Ministra Zdrowia (z konieczności w stopniu uogólnionym i skróconym) do przedmiotu niniejszej skargi wskazać należy, że polecenie wydane Narodowemu Funduszowi Zdrowia nakazywało przekazanie podmiotom leczniczym umieszczonym w odpowiednim wykazie, wykonującym działalność leczniczą w rodzaju świadczenia szpitalne : wyłącznie w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz te, w których w wyodrębnionych komórkach organizacyjnych są udzielane świadczenia zdrowotne w związku z przeciwdziałaniem COVID-19.

Środki finansowe (w/w „dodatki”) przeznaczone miały być na wypłatę ich osobom wykonującym zawód medyczny, uczestniczącym w udzielaniu świadczeń zdrowotnych

i mających bezpośredni kontakt z pacjentami z podejrzeniem lub zakażeniem wirusem SARS-CoV-2.

Polecenie Ministra Zdrowia z dnia 1 listopada 2020 r. rozszerzyło zakres przyznawania tego świadczenia na realizację świadczeń opieki zdrowotnej na rzecz pacjentów z potwierdzonym zakażeniem SARS-CoV-2, realizację świadczeń zdrowotnych poprzez zapewnienie w podmiocie leczniczym łóżek dla pacjentów z podejrzeniem oraz z potwierdzonym zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 (szpitale II poziomu).

Zmiana polecenia z dnia 1 listopada 2020 r. rozszerzyła również zakres warunków, jakie miały spełniać osoby uprawnione do tego świadczenia. Mianowicie, dodatek przyznawany miał być osobom wykonującym zawód medyczny w podmiotach leczniczych, które to osoby uczestniczą w udzielaniu świadczeń zdrowotnych i mają bezpośredni kontakt z pacjentami z podejrzeniem i z zakażeniem wirusem SARS-CoV-2, osobom udzielającym świadczeń zdrowotnych w jednostkach systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego oraz osób wykonujących czynności diagnostyki laboratoryjnej.

W celu realizacji powyższych świadczeń Polecenie Ministra Zdrowia zobowiązało właściwe oddziały NFZ do przekazywania środków finansowych dla poszczególnych podmiotów leczniczych (w tym szpóz'ów) w oparciu o odpowiednie wykazy stanowisk, na których odpowiednie osoby wykonujące zawód medyczny spełniały powyżej opisane wymogi kwalifikujące je do otrzymania w/w „dodatku covidowego”.

Wysokość środków finansowych dla danego podmiotu miała zostać ustalona jak też rozliczona przez właściwego terytorialnie dyrektora oddziału wojewódzkiego NFZ na podstawie informacji (wykazu) otrzymanego od kierownika podmiotu leczniczego. W wyniku powyższych działań podmiot leczniczy zobowiązany był do wypłaty świadczeń konkretnym osobom w określonej wysokości.

2. Postępowanie w sprawie i dokonane ustalenia faktyczne. Zgodnie ze standardowym postępowaniem, przygotowując zestawienie okoliczności związanych ze skargą w celu przedłożenia jej Komisji Skarg Wniosków i Petycji Rady Powiatu Kępińskiego Przewodnicząca Rady Powiatu wystąpiła do Dyrektora SPZOZ w Kępnie z prośbą o ustosunkowanie się do zarzutów zawartych w skardze.

Dyrektor SPZOZ w Kępnie w piśmie z dnia 1 czerwca 2021 r. poinformowała, iż odmowa potwierdzenia po stronie skarżącego lekarza spełniania kwalifikacji do nabycia uprawnienia do „dodatku covidowego” miała związek z interpretacją Polecenia Ministra Zdrowia przez NFZ w tym zakresie. Wskazała, że przyczyną nie umieszczenia skarżącego w wykazie uprawnionych były następujące okoliczności. W poleceniu Ministra Zdrowia mowa jest o m. in. lekarzach i pielęgniarkach pracujących w „szpitalach covidowych” (II i III stopnia), którzy uczestniczą w udzielaniu świadczeń zdrowotnych ale też mają bezpośredni kontakt z pacjentami podejrzanymi lub zakażonymi wirusem SARS-CoV-2.

Z interpretacji otrzymanej przez SPZOZ z NFZ wynika – zdaniem Dyrektora SPZOZ w Kępnie – że dla nabycia uprawnienia do „dodatku” udzielanie świadczeń zdrowotnych pacjentom z podejrzeniem bądź zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 nie

może mieć charakteru jedynie incydentalnego. Oznacza to, że np. sporadyczne wchodzenie w związek z wykonywaną pracą do tzw. „strefy brudnej” nie jest podstawą do nabycia uprawnień do przedmiotowego w sprawie dodatku. Należy uwzględnić przy ocenie kwalifikacji całokształt świadczeń jakich udziela dana osoba wykonująca zawód medyczny.

W powyższym kontekście praca skarżącego – udzielanie przez niego świadczeń zdrowotnych na oddziale ginekologiczno-położniczym (nie będącym oddziałem zakaźnym), jak też zakres tych świadczeń nie dotyczył zwalczania wirusa SARS-CoV-2. Praca zaś z pacjentkami podejrzanymi o zakażenie lub zakażonymi wirusem SARS-CoV-2 miała charakter sporadyczny.

Co do braku odpowiedzi na wnioski skarżącego Dyrektor SPZOZ podaje, że pisma z negatywnymi odpowiedziami zostały przygotowane i podpisane, jednakże w wyniku omyłki – przeoczenia odpowiedzialnego pracownika Sekcji Kadr i Płac SPZOZ nie zostały wysłane do adresata. Niedopatrzenie to skutkować będzie podjęciem stosownych środków dyscyplinujących tego pracownika Sekcji Kadr i Płac.

W dniu 18 czerwca 2021 r. przedmiotowa skarga wraz z zebraną dokumentacją była przedmiotem obrad Komisji Skarg Wniosków i Petycji Rady Powiatu Kępińskiego. Komisja zapoznała się również ze stanowiskiem Biura Prawnego Starostwa Powiatowego w Kępnie w zakresie zastosowania w sprawie reguł zawartych w przepisach Działu VIII (Skargi i wnioski) Kodeksu postępowania administracyjnego.

W wyniku analizy całokształtu okoliczności wynikłych w związku ze złożoną skargą Komisja Skarg Wniosków i Petycji Rady Powiatu Kępińskiego podjęła uchwałę o rekomendowaniu Radzie Powiatu Kępińskiego podjęcia uchwały w brzmieniu niniejszego projektu.

3. Rada Powiatu Kępińskiego zważyła, co następuje. Zgodnie z art. 229 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego – dalej „Kpa”, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności kierownika jednostki organizacyjnej powiatu jest rada powiatu, z wyjątkiem jednak spraw określonych w punkcie 2 tego artykułu.

Dla rozstrzygnięcia kwestii nadania biegu skardze na Dyrektora SP ZOZ istotne jest zakwalifikowanie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej jako samorządowej jednostki organizacyjnej (podmiotem tworzącym jest dla SP ZOZ Powiat Kępiński). Należy równocześnie wskazać, że w zakresie skarg na dyrektora zakładu opieki zdrowotnej ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej nie zawiera żadnych uregulowań.

Wobec powyższego organ właściwy dla rozpatrzenia skargi na dyrektora należało ustalić zgodnie z przepisem art. 229 pkt 4 Kpa, a organem takim mogłaby być Rada Powiatu jeżeli sprawa (przedmiot skargi) dotyczyłaby zakresu zadań własnych powiatu realizowanych przez Dyrektor SPZOZ.

Uznać jednak należało, że przedmiot skargi nie dotyczy takich zadań.

Podać trzeba w tym miejscu, że art. 229 pkt 2 Kpa stanowi, iż organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej działań lub działalności organów wykonawczych

jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – jest wojewoda lub organ wyższego stopnia.

a) specyfika zadania przyznawania świadczenia objętego zakresem skargi.

Przyznać trzeba, że tworzenie i funkcjonowanie podmiotów leczniczych w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej należy do zadań jednostki samorządu terytorialnego m. in. powiatu.

Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej realizują ten zakres aktywności jednostek samorządu terytorialnego, który dotyczy ich zadań własnych odnoszących się do ochrony i promocji zdrowia. Przymiot osobowości prawnej, w jaki SPZOZ-y zostały wyposażone, nie pozbawia tych podmiotów związku funkcjonalnego z ich podmiotami tworzącymi.

W katalogu zadań publicznych powiatu zawartym w art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym wymieniono m. in. promocję i ochronę zdrowia (ust. 1 pkt 3). Przepis ten (w. cyt. art. 4) zawiera katalog zadań publicznych o charakterze ponadgminnym, które ma realizować powiat. Nie stanowi on jednak samodzielnej podstawy dla realizacji zadań przez powiat. Jest to jedynie wskazanie zakresu i rodzaju zadań powiatu. Konkretnie zadania publiczne, które przeznaczone są do wykonania przez wskazaną jednostkę samorządu terytorialnego, wynikają natomiast z ustaw szczególnych; w niniejszej sprawie znaczenie ma tworzenie i nadzór nad działalnością SP ZOZ wedle reguł ustawy o działalności leczniczej. Sprawa będąca przedmiotem złożonej skargi posiada jednak charakter wyjątkowy w zakresie finansowania funkcjonowania działalności podmiotów leczniczych i jako taka nie powinna być traktowana jako zwykły element funkcjonowania sp zoz.

W niniejszej sprawie należało więc ustalić, czy organizacja oraz zasady przyznawania i finansowania „dodatku covidowego” związanego ze świadczeniami zdrowotnymi udzielanymi przez pracowników podmiotów leczniczych (w tym sp zoz'ów) nakierowanych na zwalczanie i zapobieganie rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2 oraz realizowanych w warunkach stanu epidemii COVID-19, należy zaliczyć do zadań własnych czy też zleconych powiatowi.

W tym celu należało odwołać się do konstrukcji aktu wydanego przez Ministra Zdrowia przedmiotowych w skardze „Poleceń”. Z treści poleceń Ministra wynika, iż organem uprawnionym do przyznawania personelowi medycznemu dodatkowego świadczenia („dodatku covidowego”) jest Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia. Środki dla danego podmiotu leczniczego przekazywane są i rozliczane przez dyrektora właściwego terytorialnie oddziału wojewódzkiego NFZ na podstawie informacji przekazywanej przez kierownika podmiotu leczniczego. Podkreślić trzeba, że to nie kierownik podmiotu leczniczego (tu: Dyrektor SPZOZ w Kępnie) decyduje ostatecznie o przyznaniu tego dodatku bądź jego odmowie, jako że sporządza on jedynie informację w tej sprawie, za błędy w informacji (wypłaty dodatku osobom nieuprawnionym) ponosi konsekwencję w postaci obowiązku zwrotu środków do budżetu Państwa.

Kontrola w zakresie realizacji tego zadania zgodnie z regułami określonymi Poleceniem Ministra Zdrowia należy do dyrektora właściwego oddziału NFZ.

Jak zaznaczono to na wstępie uzasadnienia (w pkt 1 uzasadnienia) źródłem kreującym przedmiotowe w sprawie świadczenie „dodatek covidowy”, jak też określającym zakres uprawnień danej osoby skutkujący nabyciem prawa do tego świadczenia jest Polecenie Ministra Zdrowia z dnia 4 września 2020 r.; zmienione poleceniem z dnia 1 listopada 2020 r. Finansowanie kosztów w/w świadczenia następowało z budżetu Państwa w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia.

Polecenie Ministra skierowane zostało do Dyrektora Narodowego Funduszu Ochrony Zdrowia, który to podmiot decydował o przyznawaniu i wielkości środków kierowanych do poszczególnych podmiotów leczniczych. Rola kierowników podmiotów leczniczych sprowadzała się do przekazania oddziałom NFZ informacji o konkretnych osobach, jakie odpowiadały kryteriom zawartym w Poleceniu Ministra, co dodatkowo podlegało nadzorowi i kontroli NFZ, a w przypadkach ustalenia błędów w przekazanych informacjach skutkowało zwrotem przyznanych środków z budżetu Państwa (nie wykluczając kwot już wypłaconych danym osobom). W każdym jednak razie rolę w tym procesie kierowników podmiotów leczniczych uznać należy na pomocniczą; przekazywanie środków oraz weryfikacja ich wydatkowania pozostawała w kompetencjach podmiotów państwowych (Minister Zdrowia i wykonujący jego Polecenie NFZ).

Powyżej wskazana konstrukcja uprawnia do stwierdzenia, że kwestie związane z nie wykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązku informacyjnego przez kierowników podmiotów leczniczych należy rozważać w aspekcie podmiotów odpowiedzialnych za przyznawanie, jak i jego weryfikację – jakimi są podmioty Państwowe, nie zaś jednostki samorządu powiatowego, nawet pomimo, że są podmiotami tworzącymi sp zoz'y.

b) właściwość organów. W powyżej przedstawionym rozumieniu skarga co do jej meritum nie dotyczy *stricte* działalności Dyrektora SPZOZ, (ma ona jedynie w niej swoją pomocniczą rolę) lecz prawidłowości przyznawania skarżącemu „dodatku covidowego” – a to mieści się w kompetencji Ministra Zdrowia; NFZ natomiast, jako adresat Polecenia Ministra posiada w sprawie charakter podmiotu przekazującego wyliczone środki oraz sprawującego bezpośredni nadzór i kontrolę nad dokonanymi wypłatami w imieniu Ministra.

Przenosząc powyższe na grunt przytoczonego powyżej art. 229 pkt 4 Kpa – Rada Powiatu Kępińskiego nie jest właściwa do rozpatrzenia skargi, gdyż jej przedmiot nie mieści się w zakresie zadań własnych powiatu. Przeciwnie, rola Dyrektora SPZOZ – polegająca na sporządzaniu i przekazywaniu dyrektorowi oddziału NFZ informacji o osobach spełniających kryteria wskazane w Poleceniu Ministra jest jedynie udziałem w procesie realizacji zadania zleconego przez Ministra Prezesowi NFZ. Nie można więc mówić o „przyznawaniu” przez Dyrektora SPZOZ „dodatku covidowego”, a skoro tak zadanie to leży poza jego kompetencjami i pozostaje w zakresie organów Państwa.

Jeżeli przedmiot skargi dotyczy realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej właściwym do jej rozpatrzenia jest wojewoda lub organ wyższego stopnia.

Uwzględniając powyżej przytoczoną argumentację Wojewoda Wielkopolski nie jest organem właściwym w niniejszej sprawie, a to wobec jednoznacznie określonej roli w sprawach przyznawania „dodatków covidowych” Ministra Zdrowia i Narodowego Funduszu Zdrowia.

W tym miejscu trzeba wskazać na to, iż zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (art. 96 i nast.) NFZ utworzony został i funkcjonuje jako państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną.

Z przepisów określających status NFZ płynie wniosek, iż podmiot ten nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu ustrojowym i nie ma generalnie kompetencji do stosowania środków prawnych właściwych organom administracji publicznej.

Mając na uwadze powyższe, zważywszy że w myśl art. 228, w związku z art. 221 § 1 Kpa skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia, natomiast adresatami skarg mogą być : organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego, organy samorządowych jednostek organizacyjnych oraz organizacje i instytucje społeczne – organem właściwym do rozpatrzenia skargi Pana **jest Minister Zdrowia.

Art. 231 Kpa stanowi, iż jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ. Z uwagi na wcześniej zaplanowany termin sesji, najbliższym możliwym terminem oceny złożonej skargi i nadania jej dalszego biegu był dzień najbliższej po wpływie skargi sesji Rady Powiatu, o czym Przewodniczący Rady poinformował skarżącego niezwłocznie po otrzymaniu skargi.

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności faktyczne oraz prawne Rada Powiatu Kępińskiego uznała swoją niewłaściwość w niniejszej sprawie i zobowiązana była, zgodnie z art. 231 Kpa do przekazania skargi Ministrowi Zdrowia – organowi właściwemu do jej rozpoznania wobec wydanego przezeń Polecenia w oparciu o art. 42 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu

Mając na uwadze powyżej podane okoliczności faktyczne oraz prawne, podjęcie uchwały jest zasadne.

Wiceprzewodniczący Rady
/-/ Dariusz Gąszczak