



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 lipca 2012 r.

Poz. 2716



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N7.4131.550.2012.AM5

Wrocław, dnia 26 lipca 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 6 we fragmencie: „w szczególności”, § 7 ust. 1 we fragmencie „w szczególności”, § 7 ust. 2 oraz § 23 uchwały Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 23 czerwca 2012 r. nr XXV/111/2012 w sprawie nadania statutu Publicznego Zespołu Zakładów Lecznictwa Ambulatoryjnego w Miliczu.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Miliczu na sesji w dniu 23 czerwca 2012 r. podjęła uchwałę nr XXV/111/2012 w sprawie nadania statutu Publicznego Zespołu Zakładów Lecznictwa Ambulatoryjnego w Miliczu.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 3 lipca 2012 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego wobec niniejszej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 6 we fragmencie „w szczególności” i § 7 ust. 1 we fragmencie „w szczególności” z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654 z późn. zm.) w zw. z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.),
- § 7 ust. 2 z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy o działalności leczniczej w zw. z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- § 23 z istotnym naruszeniem art. 87 oraz 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Rada Miejska w Miliczu działając na podstawie art. 42 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej nadała statut Publicznemu Zespołowi Zakładów Lecznictwa Ambulatoryjnego w Miliczu.

Podstawą prawną do wydania uchwały określającej statut podmiotu leczniczego jest art. 42 ust. 1 i ust. 4 ustawy o działalności leczniczej, zgodnie z którymi ustrój podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa statut, który nadaje podmiot tworzący, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.

Przepisy ust. 2 i 3 przywołanego artykułu określają odpowiednio obligatoryjne i fakultatywne elementy statutu podmiotu leczniczego. I tak obowiązkowo statut określa: 1) firmę podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, odpowiadającą rodzajowi i zakresowi udzielanych świadczeń zdrowotnych; 2) jego siedzibę; 3) cele i zadania tego podmiotu; 4) organy i strukturę organizacyjną podmiotu, w tym zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej, o której mowa w art. 48, przed upływem kadencji.

Statut może przewidywać prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza (art. 42 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej).

1.

W Rozdziale II uchwały zatytułowanym – cele i zadania zespołu, Rada korzystając z kompetencji wynikającej z art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy o działalności leczniczej określiła cele i zadania podmiotu leczniczego. Mocą § 6 uchwały ustalono, że: „Zespół jest powołany w celu wykonywania działalności leczniczej, polegającej na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, w szczególności poprzez organizowanie i prowadzenie:”.

Z kolei w § 7 ust. 1 określono, że: „Zadania Zespołu obejmują udzielanie ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej w szczególności poprzez:”.

Należy zaznaczyć, że stosowanie w zapisach uchwały zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do kwestii wymienionych w sposób enumeratywny powoduje, że interpretacja takiego zapisu musi prowadzić do wniosku, że jest to katalog otwarty. Zwrot „w szczególności” powinien być zatem stosowany jedynie wtedy, gdy wołą organu stanowiącego jest pozostawienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii. Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że w takim przypadku musi ku temu istnieć podstawa w postaci przepisu ustawowego.

Zgodnie z intencją ustawodawcy określoną w art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy o działalności leczniczej – organ nadający statut, którym jest Rada Miejska w Miliczu, powinien określić wszystkie zadania jakie realizuje podmiot leczniczy. Użycie natomiast przez Radę zwrotu „w szczególności”, zgodnie z powyższym czyni z określonych dla Zespołu celach (§ 6 uchwały) oraz przypisanych dla Zespołu zadaniach (§ 7 ust. 1 uchwały) katalog otwarty, dopuszczając do przypisywania Zakładowi również innych celów oraz realizowania innych zadań w nim nie wymienione. Tymczasem warunkiem wykonywania określonych celów i zadań jest ich enumeratywne wyszczególnienie w statucie. Organ nadzoru zwraca uwagę, że również wszelkie zmiany w tym zakresie mogą zostać dokonane wyłącznie poprzez zmianę statutu przez podmiot tworzący.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Z kolei kwestie te powinny być regulowane tylko przez ten organ, który jest wskazany w normie kompetencyjnej.

W myśl powyższego, zdaniem organu nadzoru § 6 we fragmencie „w szczególności” i § 7 ust. 1 we fragmencie „w szczególności” uchwały w sposób istotny narusza art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Statut podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą powinien w sposób wyczerpujący określać jego zadania, tak aby nie było wątpliwości jakie zadania wykonuje i jakie ma cele. Jeżeli wołą Rady Miejskiej było powierzenie innych celów oraz zadań do zrealizowania przez Publiczny Zespół Zakładów Lecznictwa Ambulatoryjnego w Miliczu powinna je wszystkie uregulować w statucie tego podmiotu. Ponadto zawarcie w tym przepisie statutu określenia „w szczególności” stanowi pewnego rodzaju domniemane przekazanie kompetencji w zakresie ustalania celów i zadań podmiotu leczniczego innemu bliżej nieokreślonemu podmiotowi, do czego Rada nie została upoważniona.

Ponadto, w ramach wspomnianego Rozdziału II uchwały Rada określając w § 7 ust. 1 zadania dla Zespołu, postanowiła w dalszej części tego przepisu, że: „Rodzaj i zakres udzielanych świadczeń zdrowotnych może być poszerzony w zależności od potrzeb wynikających z przyjmowanych zleceń i zawieranych umów.” (ust. 2).

Uregulowanie przez Radę zacytowanego zapisu § 7 ust. 2 w Rozdziale II tejże uchwały, który to rozdział określa cele i zadania podmiotu leczniczego, a jednocześnie umiejscowienie przedmiotowego zapisu po ustępie pierwszym paragrafu siódmego określającego zadania podmiotu leczniczego prowadzi do wniosku że wołą Rady było przypisanie Zakładowi możliwość poszerzenia rodzaju i zakresu udzielanych świadczeń zdrowotnych w zależności od potrzeb wynikających z przyjmowanych zleceń i zawieranych umów w ramach powierzonych Zakładowi zadań.

Z uwagi na powyższe, po pierwsze, poszerzenie katalogu spraw powierzanych podmiotowi leczniczemu do wykonywania wiąże się każdorazowo ze zmianą statutu przez podmiot tworzący. Stworzenie katalogu otwartego zadań podmiotu leczniczego jest niezgodne bowiem z wołą ustawodawcy, gdyż pozwala innym podmiotom, w innym trybie niż zmiana uchwały rady gminy, decydować o zadaniach podmiotu leczniczego.

Po wtóre, tak sformułowany przepis świadczy o niekompletnym wskazaniu celów i zadań podmiotu, co stanowi istotne naruszenie art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy o działalności leczniczej. Rada Miejska winna była zrealizować powyższą normę ustawową w sposób wyczerpujący, precyzyjny i nie pozwalający na dookreślanie dziedzin jej działalności poza statutem.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, sformułowany przez Radę § 7 ust. 2 uchwały narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wywodzącą się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Zgodnie bowiem z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią

orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w myśl, którego: "Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej."

Nakaz tworzenia prawa z poszanowaniem zasad prawidłowej legislacji jest ściśle związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. K 50/07: zasada przyzwoitej legislacji obejmuje między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. (...) Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, która – w zakresie zagadnień uregulowanych w sposób niejasny lub nieprecyzyjny – może prowadzić do wcielania się tych organów w rolę prawodawcy (por. wyrok TKz 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217). Ustawodawca nie może więc poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można nazwać ogólnie zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Pewien poziom niejasności przepisów stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego. (...) Z zasady państwa prawnego wynika obowiązek poprawnej legislacji w zakresie dotyczącym kompetencji organów państwa, realizujących prawem określone funkcje, a przez to ustrojowa poprawność w zakresie zasad organizacji państwa w poszczególnych płaszczyznach jego aktywności.

Jednocześnie, w myśl art. 7 Konstytucji każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Miliczu, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

W świetle powyższego, zdaniem organu nadzoru, zasadne jest stwierdzenie nieważności § 6 we fragmencie: „w szczególności” oraz § 7 ust. 1 we fragmencie: „w szczególności” oraz ust. 2 przedmiotowej uchwały. Stanowisko zawarte w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym zostało potwierdzone również w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 listopada 2011 r. (sygn. NK-N.4131.315.2011.AZ5) oraz w nieprawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 marca 2012 r. (sygn. akt IV SA/Wr 6/12).

2.

W Rozdziale V – Postanowienia końcowe Rada uchwaliła przepis stanowiący, że w sprawach nieuregulowanych w statucie mają zastosowanie przepisy ustawy o działalności leczniczej (§ 23).

W kontekście powyższego zapisu Statutu należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Zapisu § 23 przedmiotowej uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu

zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 kwietnia 2012 r. – sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez Organ Nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.