



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 sierpnia 2012 r.

Poz. 2902



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N17.4131.226.2012.RJ1

Wrocław, dnia 31 lipca 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXI/293/12 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Bystrzycy Kłodzkiej.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej podjęła na sesji w dniu 29 czerwca 2012 r. uchwałę nr XXXI/293/12 w sprawie uchwalenia Statutu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Bystrzycy Kłodzkiej. Statut stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Zastępcy Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 6 lipca 2012 r. nr BR.0711.08.2012 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 9 lipca 2012 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172) w zw. z art. 87, art. 88 ust. 1, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 42 ust. 2 w związku z art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2011 r. Nr 112, poz. 654 z późn. zm.) – zwanej dalej ustawą.

Mocą uchwały nr XXXI/293/12 Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654), nadała statut Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Bystrzycy Kłodzkiej.

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).

W § 4 uchwały zapisano, że: „*Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu na tablicy ogłoszeń w budynku Urzędu Miasta i Gminy w Bystrzycy Kłodzkiej*”. Tym samym przewidziano wejście w życie uchwały z dniem podjęcia bez publicznego ogłoszenia uchwały.

Uchwała określająca statut podmiotu leczniczego należy do kategorii aktów prawa miejscowego. O zaliczeniu uchwały do tej kategorii aktów prawnych decyduje:

- 1) istnienie podstawy prawnej w przepisach rangi ustawowej,
- 2) wydanie aktu przez organ samorządu terytorialnego bądź terenowy organ administracji rządowej,
- 3) zawarcie w akcie choćby jednej normy prawnej – przepisu abstrakcyjnego i generalnego.

Ad. 1

Podstawą prawną do wydania uchwały określającej statut podmiotu leczniczego jest art. 42 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej, zgodnie z którym ustrój podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa statut. W związku z powyższym spełniony jest warunek istnienia podstawy prawnej w przepisach rangi ustawowej do wydania takiego aktu.

Ad. 2

Jak stanowi art. 94 Konstytucji RP: „Organ 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.”

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Na mocy zaś art. 42 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej, statut nadaje podmiot tworzący, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.

Podmiotem tworzącym Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Bystrzycy Kłodzkiej jest Gmina Bystrzyca Kłodzka. Organem Gminy uprawnionym do wydawania aktów prawa miejscowego jest wedle art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy (tu rada miejska).

Spełniony jest zatem wymóg wydania aktu przez organ jednostki samorządu terytorialnego.

Ad. 3

Cechą charakterystyczną aktów prawa miejscowego jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów jednostek samorządu terytorialnego, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach, bądź przyznają im określone uprawnienia. Uchwała w sprawie statutu podmiotu leczniczego zawiera przepisy generalne i abstrakcyjne. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać każdy. W szczególności określenie w statucie podmiotu leczniczego takiego elementu, jak cele i zadania podmiotu a także firmy podmiotu, odpowiadającej rodzajowi i zakresowi udzielanych świadczeń zdrowotnych, wskazuje na możliwość powołania się na treść statutu przez każdą osobę korzystającą z udzielanych przezeń świadczeń. Dodatkowo konieczność określenia w statucie sposobu i warunków udzielania świadczeń wynika także z art. 23 ustawy, zgodnie z którym sprawy dotyczące sposobu i warunków udzielania świadczeń zdrowotnych przez podmiot wykonujący działalność leczniczą, nieuregulowane w ustawie lub statucie, określa regulamin organizacyjny ustalony przez kierownika. Nadto w tym konkretnym przypadku, w § 7 i § 8 załącznika do uchwały określone zostały rodzaje udzielanych świadczeń. Jeśli zaś chodzi o abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia sejmik województwa, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 89 ust. 4 ustawy).

Zgodnie z art. 13 te same ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;

- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Ujmując powyższe ustalenia w kontekście konkretnego przypadku należy stwierdzić, że wskazana uchwała Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej nie odpowiada wymogom stawianym tej kategorii aktów przez wskazane przepisy. Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty prawa miejscowego podlegają publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Przedmiotowa uchwała wymaga więc publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii. Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni czasokres wejścia w życie uchwały liczony od dnia opublikowania.

Dodatkowo wskazać należy, że przed wejściem w życie ustawy o działalności leczniczej statut publicznego zakładu opieki zdrowotnej uchwalany był przez radę społeczną zakładu, a organ, który utworzył zakład uprawniony był tylko do zatwierdzenia statutu (art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej). Tym samym, jako że statut był jedynie zatwierdzany przez organ założycielski (tu: Rada), nie można było uchwały zatwierdzającej statut zaliczyć do kategorii aktów prawa miejscowego – statut był wydawany przez inny podmiot niż organ jednostki samorządu terytorialnego bądź terenowy organ administracji rządowej. Tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r. (sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

Ponadto organ nadzoru pragnie wskazać:

W § 12 ust. 9 załącznika do uchwały nr XXXI/293/12 zapisano:

„Po upływie kadencji dotychczasowa Rada Społeczna wykonuje swoje uprawnienia do czasu powołania przewodniczącego nowej Rady Społecznej w zakresie:

1) przedstawiania Radzie Miejskiej wniosków i opinii w sprawach:

- przyznawania nagród Dyrektorowi Zakładu Opieki Zdrowotnej w Bystrzycy Kłodzkiej,*
- zakupu lub przyjęcia darowizny nowej aparatury i sprzętu medycznego;*

2) dokonywania okresowych analiz skargi i wniosków wnoszonych przez pacjentów, z wyłączeniem spraw podlegających nadzorowi medycznemu”.

„Powoływanie rady społecznej jest kolejnym uprawnieniem podmiotów tworzących mieszczącym się w zbiorze uprawnień organizacyjno-personalnych. Rada społeczna odgrywa podwójną rolę: jest ona jednocześnie organem inicjującym i opiniodawczym podmiotu tworzącego oraz organem doradczym kierownika. Sposób ustalenia zakresu zadań i kompetencji rady społecznej wskazuje, że ma ona niejako wspierać podmioty, którym ustawowo przekazano prawo władczego decydowania w zakresie funkcjonowania tych podmiotów leczniczych, tj. kierownika i organ założycielski. Założeniem ustawodawcy była aktywność rady społecznej skierowana na zwiększenie społecznej kontroli procesu wykonywania świadczeń zdrowotnych w jednostkach publicznych” (Dercz M., Rek T., *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, ABC, 2012).

Na podstawie art. 48 ust. 2 ustawy do zadań rady społecznej należy:

1) przedstawianie podmiotowi tworzącemu wniosków i opinii w sprawach:

- a) zbycia aktywów trwałych oraz zakupu lub przyjęcia darowizny nowej aparatury i sprzętu medycznego,
 - b) związanych z przekształceniem lub likwidacją, rozszerzeniem lub ograniczeniem działalności,
 - c) przyznawania kierownikowi nagród,
 - d) rozwiązania stosunku pracy lub umowy cywilnoprawnej z kierownikiem,
- 2) przedstawianie kierownikowi wniosków i opinii w sprawach:
 - a) planu finansowego, w tym planu inwestycyjnego,
 - b) rocznego sprawozdania z planu finansowego, w tym planu inwestycyjnego,
 - c) kredytów bankowych lub dotacji,
 - d) podziału zysku,
 - e) zbycia aktywów trwałych oraz zakupu lub przyjęcia darowizny nowej aparatury i sprzętu medycznego,
 - f) regulaminu organizacyjnego;
 - 3) dokonywanie okresowych analiz skarg i wniosków wnoszonych przez pacjentów, z wyłączeniem spraw podlegających nadzorowi medycznemu;
 - 4) opiniowanie wniosku w sprawie czasowego zaprzestania działalności leczniczej;
 - 5) wykonywanie innych zadań określonych w ustawie i statucie.

Dodatkowo zadaniem rady społecznej, wynikającym z art. 10 ust. 6 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2000 r. Nr 26, poz. 306 z późn. zm.) jest wnioskowanie do właściwego podmiotu tworzącego o przyznanie nagrody rocznej dla kierownika SP ZOZ-u. Zgodnie z jego brzmieniem „*Nagrodę roczną dla dyrektora samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej przyznaje, na wniosek rady społecznej, organ administracji rządowej właściwy do utworzenia tego zakładu lub organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, która ten zakład utworzyła*”.

Trzeba wskazać, że na mocy art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy podmiot tworzący został uprawniony do określenia w statucie organów i struktury organizacyjnej podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, w tym zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej przed upływem kadencji. W ocenie organu nadzoru z powyższego unormowania nie wynika aby podmiot tworzący posiadał kompetencje do modyfikowania ustawowych zadań Rady Społecznej w okresie po upływie kadencji.

Ustawodawca w przytoczonych wyżej unormowaniach szczegółowo wymienił i określił zadania Rady Społecznej. W oparciu o przyznaną w podstawie prawnej kompetencję Rada Miejska nie była władna do podjęcia uregulowania w brzmieniu § 12 ust. 9 statutu SP ZOZ w Bystrzycy Kłodzkiej, w którym to dokonała modyfikacji przepisów ustawowych, ograniczyła bowiem ustawowo przyznane Radzie Społecznej zadania. Konieczne i uzasadnione jest zatem stwierdzenie nieważności tego zapisu, jako niezgodnego z art. 42 ust. 2 w związku z art. 48 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, w odniesieniu do Rozdziału IV statutu, że na mocy art. 42 ust. 2 pkt 5 ustawy Rada została upoważniona do określenia w statucie wyłącznie formy gospodarki finansowej, natomiast w § 16 ust. 3 statutu uregulowano zdolność podmiotu leczniczego do uzyskiwania środków finansowych z wybranych źródeł.

Jak stanowi art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji: „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.”

Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób **ścisły**, **literalny**. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Z kolei na mocy § 18 załącznika do uchwały: w sprawach nieuregulowanych w Statucie stosuje się przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, przepisy wykonawcze wydane na jej podstawie, ustawy określone w § 5 Statutu i obowiązujące akty wewnętrzne.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP 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 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 wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa i rozporządzenie są aktami prawnym hierarchicznie wyższymi od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być z nimi sprzeczne. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą zostać zmodyfikowane materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

W świetle art. 87 i 94 Konstytucji ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w Konstytucji, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności (M. Kallas, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997). 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 § 18 załącznika do przedmiotowej uchwały nie można 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. Należy przy tym zaznaczyć, że 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. Takie stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 (sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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.

Wojewoda Dolnośląski:
Aleksander Marek Skorupa