



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 20 sierpnia 2012 r.

Poz. 2934



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 31 lipca 2012 r.

NK-N 11.4131.773.2012.AS2

### 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**

§ 5 ust. 3 we fragmencie „w szczególności”, § 7 uchwały we fragmencie „może również prowadzić wyodrębnioną organizacyjnie działalność, inną niż działalność lecznicza” oraz § 10 ust. 4 we fragmencie „i ich pracodawcą w rozumieniu przepisów Kodeksu Pracy” uchwały nr XXII/110/2012 Rady Gminy Malczyce z dnia 29 czerwca 2012 roku w sprawie nadania Statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Malczycach.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 czerwca 2012 r. Rada Gminy Malczyce podjęła uchwałę nr XXII/110/2012 w sprawie nadania Statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Malczycach. Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 6 lipca 2012 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 5 ust. 3 uchwały we fragmencie „w szczególności” z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.),

- § 7 uchwały we fragmencie „może również prowadzić wyodrębnioną organizacyjnie działalność, inną niż działalność lecznicza” z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej,

- § 10 ust. 4 uchwały we fragmencie „i ich pracodawcą w rozumieniu przepisów Kodeksu Pracy” z istotnym naruszeniem art. 3 Kodeksu pracy (tekst jednolity Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.) w związku z art. 46 ust.1 ustawy o działalności leczniczej oraz z art. 87 i 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Podstawą prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały nadającej statut podmiotowi leczniczemu jest art. 42 ustawy, zgodnie z którym ustroj podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa statut. Ustęp 2 precyzuje jednocześnie elementy obligatoryjne statutu, które powinny zostać określone przez podmiot tworzący i są to: 1) nazwa podmiotu, o którym mowa w ust. 1, odpowiadającą rodzajowi i zakresowi udzielanych świadczeń zdrowotnych; 2) siedziba podmiotu, o którym mowa w ust. 1; 3) cele i zadania podmiotu, o którym mowa w ust. 1, 4) organy i struktura organizacyjną podmiotu, o którym mowa w ust. 1, w tym zadania, czas trwania

kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej, o której mowa w art. 48, przed upływem kadencji; 5) forma gospodarki finansowej.

W § 6 ust 1 uchwały Rada w myśl art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy określiła w sposób enumeratywny zadania podmiotu leczniczego. Jednakże w § 5 ust. 3 uchwały przy ustalaniu świadczeń zdrowotnych udzielanych przez SPZOZ Rada posłużyła się zwrotem – „w szczególności”. 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 wolą 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 natomiast z intencją ustawodawcy organ nadający statut, którym jest Rada Gminy Malczyce, powinien określić wszystkie zadania, w tym udzielane świadczenia zdrowotne, jakie realizuje podmiot leczniczy. Użycie przez Radę zwrotu "w szczególności", zgodnie z powyższym czyni z katalogu świadczeń wymienionych w § 5 ust. 3 przedmiotowej uchwały katalog otwarty, dopuszczając do realizacji również inne zadania w nim nie wymienione. Tymczasem warunkiem wykonywania określonych 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. Stworzenie katalogu otwartego zadań podmiotu leczniczego jest niezgodne z wolą ustawodawcy, gdyż pozwala innym podmiotom, w innym trybie niż zmiana uchwały rady gminy, decydować o zadaniach podmiotu leczniczego. W rezultacie czego kwestionowany zapis uchwały stanowi pewnego rodzaju domniemane przekazanie kompetencji w zakresie ustalania zadań podmiotu leczniczego innemu bliżej nieokreślonemu podmiotowi, do czego Rada nie została upoważniona. Tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r. (sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

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 § 5 ust. 3 uchwały we fragmencie „w szczególności” w sposób istotny narusza art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W § 7 uchwały postanowiono: SPZOZ prowadzi działalność profilaktyczną –leczniczą, może również prowadzić wyodrębnioną organizacyjnie działalność, inną niż działalność lecznicza (...). Jak stanowi art. 42 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej, statut może przewidywać prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza. Z brzmienia tego przepisu wynika, że inna prowadzona przez podmiot leczniczy działalność musi być po pierwsze "określona", a po drugie wyodrębniona organizacyjnie. Przepis ten wskazuje zatem wyraźnie, że skoro inna działalność ma być określona, to oznacza to, że musi ona zostać w statucie skonkretyzowana poprzez określenie obszaru tej "innej działalności" w sposób wyczerpujący, precyzyjny i nie pozwalający na dookreślenie dziedzin tej działalności poza statutem. Tymczasem Rada Gminy w cytowanym wyżej § 7 uchwały posługuje się jedynie zwrotem „wyodrębniona organizacyjnie działalność inna niż lecznicza” bez konkretyzacji jej przedmiotu czy obszaru. Treść uchwały nie wskazuje również jak ta działalność miałaby być wyodrębniona organizacyjnie. Takie uregulowanie świadczy o niekompletnym wskazaniu obszarów innej działalności podmiotu leczniczego i umożliwia pozastatutowe dookreślenie tej działalności, co stanowi istotne naruszenie art. 42 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej. Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r. (sygn. akt IV SA/Wr 81/12) oraz wyroku z dnia 20 marca 2012 r. (sygn. akt IV SA/Wr 6/12).

W § 10 ust 4 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła: Kierownik SP ZOZ jest przełożonym pracowników i ich pracodawcą w rozumieniu przepisów Kodeksu Pracy. W ocenie Organu Nadzoru Rada Gminy naruszyła art. 3 Kodeksu pracy w związku z art. 46 ust.1 ustawy o działalności leczniczej. Zgodnie z art. 3 Kodeksu pracy pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. Zaś w myśl art. 31 za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej

odpowiedzialność za zarządzanie podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą ponosi kierownik. Kierownik SP ZOZ niewątpliwie nie jest więc pracodawcą, lecz osobą zarządzającą tą jednostką.

Jak już wyżej wskazano zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż 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. Podkreślenia wymaga tu także brzmienie art. 94 Konstytucji RP: „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.” Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. 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 (...)”.

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.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego. 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*