



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 października 2014 r.

Poz. 4987

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.354.2014 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 września 2014 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/472/14 Rady Gminy Jasienica z dnia 28 sierpnia 2014 r. w sprawie zmian w Statucie Gminnego Samodzielnego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Jasienicy w części § 1 pkt 3 w zakresie, w jakim dodaje ona w § 12 zmienianej uchwały ust. 3 lit. a-f, jako niezgodnej z art. 42 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2013r., poz. 217 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Jasienica dokonała zmian w Statucie Gminnego Samodzielnego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Jasienicy. Przepisem § 1 pkt 3 uchwały Rada dodała w § 12 zmienianej uchwały ust. 3 lit. a-f, wskazujący na źródła pozyskiwania przez Gminny Samodzielny Zakład Opieki Zdrowotnej w Jasienicy środków finansowych.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 4 września 2014 r.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie statutu zoz-u stanowi przepis art. 42 ust. 1 i 4 ustawy o działalności leczniczej, upoważniający do wydania aktu prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy takiego aktu wyznaczają z kolei unormowania ust. 2 i 3 tego przepisu. Zgodnie z ich brzmieniem w statucie określa się: firmę podmiotu leczniczego, jego siedzibę, cele i zadania, organy i strukturę organizacyjną podmiotu leczniczego, w tym zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej przed upływem kadencji oraz formę gospodarki finansowej, w jakiej podmiot leczniczy jest prowadzony. Statut może również przewidywać prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności, innej niż działalność lecznicza. Ustawodawca, kształtując powyższe upoważnienie dla rady, precyzyjnie wskazał kwestie, które pozostawił regulacji jednostki samorządu terytorialnego. Przy czym czyniąc to posłużył się zamkniętym katalogiem spraw. Oznacza to, że w treści uchwały statutowej rada nie może zawrzeć postanowień nie znajdujących uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową. Zadaniem bowiem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze gminy, jest bezwzględne przestrzeganie zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia, bez jakiegokolwiek jego zawężania czy przekraczania (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003r., sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Tymczasem zakwestionowana regulacja uchwały wykracza poza upoważnienie zawarte w przepisie art. 42 ust. 2 i 3 tej ustawy. Zgodnie ze wskazanymi w tym przepisie wytycznymi co do zakresu przedmiotowego statutu podmiotu leczniczego, w ramach gospodarki finansowej tego podmiotu, Rada mogła jedynie określić formę gospodarki finansowej, w jakiej on działa. Zamieszczenie zaś w treści statutu regulacji określających źródła uzyskiwania środków finansowych - zwłaszcza, że w myśl kwestionowanego przepisu źródłami tymi nie miałyby być pozalecnicza działalność gospodarcza - stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, skutkujące koniecznością uznania uchwały w tym zakresie za istotnie naruszającą prawo.

Umieszczenie w statucie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, którym niewątpliwie jest Gminny Samodzielny Zakład Opieki Zdrowotnej w Jasienicy, regulacji wskazujących na źródła uzyskiwania środków finansowych jest niedopuszczalne także z innych względów. Należy bowiem zauważyć, że materia ta została wcześniej już uregulowana. Przepis art. 55 ustawy o działalności leczniczej wyraźnie wskazuje, skąd samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej może uzyskiwać środki finansowe. W ustępie 1 dopuszcza też pozyskiwanie funduszy z odpłatnej działalności leczniczej, jednakże z zastrzeżeniem, że przepisy odrębne nie stanowią inaczej.

Wobec tego ponowne normowanie materii dotyczącej zasad uzyskiwania środków finansowych i to w drodze aktu niższego rzędu jest niedopuszczalne.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP rada gminy - jako organ administracji publicznej - zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. To oznacza, że formułując postanowienia uchwały - stanowiącej akt prawa miejscowego - nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i również naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii normowanej innymi przepisami prawa (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). Ponowne bowiem uregulowanie przez radę gminy w drodze uchwały takiej materii zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie unormowaniem, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Również i modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co **może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy** (vide; wyrok NSA w Warszawie z dnia 16.06.1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44.; wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 14.10.1999 r., I SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28.02.2003 r., I SA/LU 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 25.03.2003 r., II SA/Wr 2572/02, Dz.Urz. Opols. 2003, nr 78, poz. 1520, WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 29.09.2010 r., sygn. akt II SA/SZ 424/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Z taką zaś sytuacją - zmiany intencji ustawodawcy - możemy mieć do czynienia w przedmiotowej sprawie.

Należy bowiem zważyć, że kwestię możliwości wykonywania odpłatnych usług w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcą rozpatrywać należy na gruncie przepisów ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654, z późno zm.). Zgodnie z art. 44 ww. ustawy, podmiot leczniczy niebędący przedsiębiorcą udziela świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych ubezpieczonym oraz innym osobom uprawnionym do tych świadczeń na podstawie odrębnych przepisów nieodpłatnie, za częściową lub całkowitą odpłatnością. Jednocześnie art. 45 ustawy o działalności leczniczej stanowi, że wysokość opłat za świadczenia zdrowotne udzielane osobom nieuprawnionym, ustala kierownik podmiotu, w którym świadczenie jest udzielane, kierując się rzeczywistymi kosztami udzielania świadczenia zdrowotnego. Kierownik podmiotu może jedynie ustalać opłaty za świadczenia udzielane osobom nieuprawnionym, a przez to *a contrario* nie ma on takich uprawnień w stosunku do ubezpieczonych oraz innych osób uprawnionych do świadczeń gwarantowanych na podstawie odrębnych przepisów. Z porównania ww. przepisów ustawy wynika, iż brak jest przepisów, które dozwalałyby kierownikowi publicznego zakładu opieki zdrowotnej ustalić cennik na świadczenia opieki zdrowotnej finansowane ze środków publicznych. Podmiot leczniczy niebędący przedsiębiorcą nie ma zatem podstaw prawnych do pobierania opłat za udzielanie osobom ubezpieczonym świadczeń zdrowotnych zakwalifikowanych jako świadczenia gwarantowane, także w sytuacji braku kontraktu z Narodowym Funduszem Zdrowia na wykonywanie tych świadczeń.

Zgodnie z art. 55 ust 1 pkt 1 ustawy o działalności leczniczej, samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej może uzyskiwać środki finansowe z odpłatnej działalności leczniczej, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Za przepisy odrębne w rozumieniu ustawy o działalności leczniczej, uznać należy przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 z późno zm.), które wyłącznie w ściśle określonych przypadkach zezwalają na pobranie opłaty od świadczeniobiorcy. Wprowadzenie tzw. "koszyka świadczeń gwarantowanych" (w rozporządzeniach wydanych na podstawie art. 31d ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych) określiło, jakie świadczenia zdrowotne należą się ubezpieczonemu (lub uprawnionemu świadczeniobiorcy). W związku z tym, dopuszczalne byłoby udzielanie przez podmiot leczniczy niebędący przedsiębiorcą odpłatnych świadczeń opieki zdrowotnej, z zastrzeżeniem, iż w stosunku do świadczeniobiorców uprawnionych do świadczeń finansowanych ze środków publicznych, dotyczyłoby to wyłącznie świadczeń spoza tzw. "koszyka" oraz, że udzielanie tych świadczeń nie mogłoby naruszać przepisów regulujących funkcjonowanie list oczekujących na udzielenie świadczenia opieki zdrowotnej.

Z powyższego wynika zatem, iż świadczenia opieki zdrowotnej finansowane ze środków publicznych (gwarantowane) należą się ubezpieczonemu nieodpłatnie i nie można pobrać za nie opłaty, za wyjątkiem ściśle oznaczonych przypadków określonych w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (np. art. 61 tej ustawy).

W świetle powyższego stanowiska należałoby przyjąć, że przewidzenie w statucie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej możliwości pozyskiwania środków finansowych z wydzielonej działalności gospodarczej w zakresie gwarantowanych świadczeń zdrowotnych, bez stosownych zastrzeżeń ograniczających, może prowadzić do wypaczenia intencji ustawodawcy w kwestii zasad odpłatności działalności leczniczej, a tym samym do obejścia prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr XLIII/472/14 Rady Gminy Jasienica z dnia 28 sierpnia 2014 r. w sprawie zmian w Statucie Gminnego Samodzielnego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Jasienicy, we wskazanej części została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Z-ca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Jasienica
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a