



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 grudnia 2012 r.

Poz. 4980



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N7.4131.1068.2012.AM5

Wrocław, dnia 13 grudnia 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta i Gminy Wleń nr 128/XXIV/12 z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie nadania Statutu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej we Wleniu.

Uzasadnienie

Rada Miasta i Gminy Wleń na sesji w dniu 14 listopada 2012 r. podjęła uchwałę nr 128/XXIV/12 w sprawie nadania Statutu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej we Wleniu.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 19 listopada 2012 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego wobec niniejszej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 3 uchwały 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 ze zm.) w zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta i Gminy Wleń nadała statut Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej we Wleniu. W § 3 przedmiotowej uchwały postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.”

Zdaniem Organu Nadzoru, 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, 3) zawarcie w akcie choćby jednej normy prawnej – przepisu abstrakcyjnego i generalnego.

Podstawą prawną do wydania uchwały określającej statut podmiotu leczniczego jest art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2011 r. Nr 112, poz. 654), 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.

Jak stanowi 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.”

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminy, 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 we Wleniu jest Gmina Wleń. Organem Gminy uprawnionym do wydawania aktów prawa miejscowego, wedle art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminy, jest Rada Miasta i Gminy. Spełniony jest zatem wymóg wydania aktu przez organ jednostki samorządu terytorialnego.

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 się 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. Jeśli zaś chodzi o abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

W tym miejscu należy wskazać, 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 (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 89). Tym samym, jako że statut był jedynie zatwierdzany przez organ założycielski (tu: rada gminy), 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. W obecnie obowiązującym stanie prawnym rada społeczna podmiotu leczniczego nie ma już kompetencji do dokonania zmiany statutu. Kompetencja powyższa została powierzona radzie gminy, która może samodzielnie dokonywać modyfikacji statutu.

Warunkiem wejścia w życie 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. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminy stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy).

Zgodnie z art. 13 teje ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej; 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 niezespólonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, 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).

W omawianej materii Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (wyrok z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12) zważył, co następuje: „(...) zaskarżona uchwała została wydana na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 112, poz. 654). Stosownie do tej regulacji organ stanowiący określi, w drodze statutu, organy i strukturę organizacyjną podmiotu, podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, w tym zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej, o której mowa w art. 48, przed upływem kadencji. Ponadto kwestionowana uchwała ma charakter abstrakcyjny, czyli

nie konsumujący się przez jednokrotne zastosowanie, a jej postanowienia odnoszą się do każdego kto jest zainteresowany działalnością, celem działania szpitala – ma zatem charakter generalny. Uchwała podlegająca kontroli organu nadzoru została wydana przez organy samorządu terytorialnego, co w sumie z powyższymi ustaleniami sprawia, że zaliczyć ją trzeba do aktów prawa miejscowego.” Powyższe stanowisko podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 września 2012 r., sygn. II OSK 1818/12.

Wskazana uchwała Rady Miasta i Gminy Wleń nie odpowiada wymaganiom 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. Zatem zgodnie z charakterem statutu podmiotu leczniczego, który jako akt prawa miejscowego w celu wejścia w życie musi zostać opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, również wszelkie jego zmiany wymagają promulgacji w takim samym trybie.

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta i Gminy Wleń nr 128/XXIV/12 z dnia 14 listopada 2012 r. wobec stwierdzenia istotnego naruszenia prawa jest uzasadnione.

Organ Nadzoru, nadto zwraca uwagę na inne istotne naruszenia prawa stwierdzone w wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego.

W § 3 ust. 2 załącznika do uchwały Rada ustalając zakres udzielania świadczeń zdrowotnych przez Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej we Wleniu określiła, że: „Zakres udzielanych świadczeń zdrowotnych obejmuje w szczególności: (...)”.

Ustawodawca zastrzegł, że zadania podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą reguluje organ stanowiący gminy w drodze nadanego przez siebie statutu dla tej jednostki. Dopuszczenie możliwości (poprzez użycie wyrażenia: w szczególności) określenia temu podmiotowi leczniczemu innych zadań nie wymienionych w statucie i w innym trybie niż zmiana statutu musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny. Takie sformułowanie świadczy bowiem o niekompletnym wskazaniu zadań podmiotu leczniczego, co stanowi istotne naruszenie art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy o działalności leczniczej. Z brzmienia tego przepisu wynika bowiem, że podstawowa działalność prowadzona przez podmiot leczniczy musi być określona. Przepis ten wskazuje zatem wyraźnie, że skoro podstawowa działalność ma być określona, to oznacza to, że ma ona zostać w statucie skonkretyzowana poprzez określenie obszaru tej działalności w sposób precyzyjny i nie pozwalający na dookreślenie dziedzin tej działalności poza statutem.

Wskazany zapis § 3 ust. 2 uchwały zawierający zwrot „w szczególności” świadczy o niekompletnym wskazaniu obszarów podstawowej działalności podmiotu leczniczego, co stanowi istotne naruszenie art. 42 ust. 3 ustawy. Jeżeli wolą Rady Miasta i Gminy było powierzenie innych celów do zrealizowania oraz wykonywanych zadań przez Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej we Wleniu powinna je wszystkie uregulować w statucie tego podmiotu. Ponadto zawarcie w tym przepisie statutu określenia „w szczególności” pozwala innym podmiotom niż organ stanowiący gminy decydować o celach i zadaniach Ośrodka, takie działanie potraktować należy jako podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

Statut podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą powinien bowiem w sposób wyczerpujący określać jego zadania, tak aby nie było wątpliwości jakie zadania wykonuje.

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. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, wyd. V). 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 konsekwencji należy stwierdzić, że § 3 ust. 2 uchwały we fragmencie: „w szczególności” narusza w sposób istotny art. 42 ust. 2 pkt 3 w zw. z ust. 4 ustawy o działalności leczniczej, albowiem zapisy te umożliwiają nałożenie zakładowi opieki zdrowotnej innych zadań niż te przewidziane w przyjętym statucie.

W § 18 załącznika do uchwały Rada postanowiła z kolei, że: „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym Statucie mają zastosowanie odpowiednie postanowienia Ustawy oraz przepisy wydane na jej podstawie.”.

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 obliuguje 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 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.

wz. Wojewody Dolnośląskiego:
Wicewojewoda Ewa Mañkowska