



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 07 stycznia 2020 r.

Poz. 41

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.650.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 30 grudnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Elblągu nr VIII/246/2019 z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie nadania Statutu Szpitalowi Miejskiemu św. Jana Pawła II w Elblągu, w części obejmującej:

- § 3 załącznika do uchwały
- § 4 ust. 1 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „oraz realizacja zadań zleconych przez Prezydenta Miasta Elbląga”
- § 4 ust. 2 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „w przepisach odrębnych lub umowach cywilnoprawnych”
- § 6 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „a w szczególności”
- § 6 ust. 2 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „w szczególności”
- § 6 ust. 3 załącznika do uchwały
- § 14 - § 15 załącznika do uchwały

#### Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 6 grudnia br., powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 42 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2018 r., poz. 2190 z późn.zm), Rada Miejska w Elblągu, uchwaliła w formie załącznika do uchwały, Statut Szpitala Miejskiego św. Jana Pawła II w Elblągu.

W treści § 3 uchwalonego Statutu, postanowiono, że nadzór nad działalnością Szpitala, sprawuje Prezydent Miasta Elbląg oraz uprawnione do tego podmioty.

W § 4 ust. 1 Statutu wskazano, że celem Szpitala, jest udzielanie świadczeń zdrowotnych, promocja zdrowia oraz realizacja zadań zleconych przez Prezydenta Miasta Elbląga. Jednocześnie, w treści § 6 ust. 2 Statutu zamieszczono otwarty katalog zadań Szpitala, z zakresu zadań zleconych. Analogicznie, w formie otwartego katalogu, określono zadania Szpitala z zakresu udzielania świadczeń zdrowotnych (§ 6 ust. 1 pkt 1 Statutu).

Postanowiono także (§ 4 ust. 2 Statutu), że Szpital udziela świadczeń zdrowotnych na zasadach określonych w ustawie o działalności leczniczej, w przepisach odrębnych lub umowach cywilnoprawnych.

Ponadto, w treści § 6 ust. 3 przyjęto, że Szpital może prowadzić wydzieloną działalność gospodarczą, inną niż określona w katalogu zadań podstawowych i zadań zleconych, a prowadzenie tej działalności, nie może ograniczać dostępności i poziomu świadczeń zdrowotnych, udzielanych osobom uprawnionym na podstawie obowiązujących przepisów.

W treści postanowień końcowych uchwalonego statutu, § 14 wskazano, że nadanie i zmiany Statutu, należą do kompetencji podmiotu tworzącego - Rady Miejskiej w Elblągu, natomiast w § 15 przyjęto, że w sprawach

nieuregulowanych w Statucie, mają zastosowanie odpowiednie przepisy ustawy o działalności leczniczej i aktów wykonawczych, kodeksu pracy, kodeksu cywilnego, a także inne obowiązujące przepisy prawa.

W ocenie organu nadzoru, powołane przepisy statutu, w zakwestionowanym zakresie, w sposób istotny naruszają prawo.

Delegacja ustawowa, wynikająca z treści art. 42 ust. 2 i ust. 3 ustawy o działalności leczniczej przewiduje, że w nadawanym przez organ tworzący statucie, określa się nazwę podmiotu leczniczego, niebędącego przedsiębiorcą, odpowiadającą rodzajowi i zakresowi udzielanych świadczeń zdrowotnych, siedzibę podmiotu, cele i zadania podmiotu, organy i strukturę organizacyjną podmiotu, w tym zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej, przed upływem kadencji, formę gospodarki finansowej. Dodatkowo, Statut może przewidywać prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza. Katalog kwestii podlegających regulacji statutowej, ma charakter zamknięty.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, obowiązany jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia, a w działaniach swych, nie może tego upoważnienia zawęzić ani przekraczać (tak również NSA w wyroku z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt ISA/Lu882/02).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy co następuje.

Postanowienie § 3 Statutu, dotyczące kwestii nadzoru, wykracza poza katalog spraw przekazanych do regulacji statutowej, a nadto reguluje kwestie określone w przepisach Działu VI ustawy o działalności leczniczej.

Zgodnie z art. 121 ust. 1 ustawy, nadzór nad podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą sprawuje podmiot tworzący, natomiast zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy, podmiotem tworzącym jest podmiot albo organ, który utworzył podmiot leczniczy w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, jednostki budżetowej albo jednostki wojskowej.

Poza delegacją ustawową, pozostają także przepisy § 14 i § 15 Rozdziału 6 Statutu.

Jednocześnie wskazać należy, że podmiotem tworzącym podmiot leczniczy, jest jednostka samorządu terytorialnego, jako osoba prawna, działająca przez swoje organy. Podział kompetencji zastrzeżonych w ustawie dla podmiotu tworzącego, wynika z obowiązujących przepisów prawa i zadań ustrojowych organu stanowiącego i organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.

Jednostka samorządu terytorialnego (jej organ podejmujący decyzję o utworzeniu podmiotu leczniczego), nie może w treści Statutu podmiotu leczniczego, dowolnie wybierać, który organ, w konkretnych sytuacjach będzie podmiotem tworzącym w rozumieniu ustawy o działalności leczniczej.

Pogląd powyższy znajduje oparcie także w judykaturze (m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, w wyroku z dnia 6 marca 2014 r., sygn.: III SA/Lu 691/13).

W odniesieniu do zakwestionowanych postanowień, dotyczących zadań realizowanych przez Szpital, wskazać należy, że statut, jako podstawowy akt działalności podmiotu leczniczego, musi zawierać konkretne, precyzyjne oraz rzeczywiste unormowania, odpowiadające określonej sytuacji faktycznej. Nie może to być akt blankietowy, zakładający pewne ewentualne możliwości, z których w toku funkcjonowania podmiotu, upoważniony podmiot skorzysta lub nie.

Wymogów takich nie spełnia przepis § 4 ust. 1 Statutu, w zakresie, w jakim przewiduje, że celem Szpitala ma być realizacja zadań zleconych przez Prezydenta Miasta Elbląg (zwłaszcza bez jakiegokolwiek bliższego określenia rodzaju i charakteru takich ewentualnie nałożonych zadań), a także przepis § 4 ust. 2, w zakresie, w jakim stanowi, że Szpital udziela świadczeń zdrowotnych, na zasadach określonych w przepisach odrębnych lub umowach cywilnoprawnych.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, nie spełniają wymogów statutowych, przepisy § 6 ust. 1 pkt 1) oraz § 6 ust. 2 załącznika do badanej uchwały, które określają zakres zadań Szpitala, posługując się sformułowaniem „w szczególności”. Konstrukcja taka powoduje, że zakres ten przybiera postać wyliczenia otwartego, co oznacza, że Rada nie sprecyzowała w sposób jednoznaczny i szczegółowy zadań podmiotu leczniczego. Z przepisu tego wynika, iż Rada zezwoliła na określanie innych jeszcze zadań niewymienionych w Statucie. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić precyzyjnie zadania podmiotu leczniczego, stosownie do brzmienia art.42 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Stworzenie katalogu otwartego zadań podmiotu leczniczego jest niezgodne z wolą ustawodawcy, gdyż pozwala innym podmiotom, w innym trybie niż zmiana uchwały, decydować o zadaniach podmiotu leczniczego. W rezultacie czego kwestionowany przepis uchwały stwarza pewnego rodzaju domniemanie przekazania kompetencji w zakresie ustalania zadań podmiotu leczniczego innemu bliżej nieokreślonemu podmiotowi, do czego Rada nie została upoważniona (tak m.in. wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 7 marca 2019 r., znak: NPII.4131.1.172.2019).

Organ podnosi także, że zawarte w § 4 ust. 2 Statutu odesłanie do bliżej nieokreślonych „przepisów odrębnych” lub „umów cywilnoprawnych”, stanowi naruszenie zasady prawidłowej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Wskazać należy, że - jak wynika z treści przepisów § 22 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283 z późn.zm.), odsyłając w akcie prawa miejscowego do innych przepisów powszechnie obowiązujących, należy jednoznacznie wskazać akt normatywny, do którego następuje odesłanie, oraz określić zakres spraw, dla których następuje to odesłanie.

Należy także co do zasady, zakwestionować redakcję przepisów aktów prawa miejscowego, przewidujących odesłania do aktów normatywnych rangi ustawy, stanowiącej podstawę uchwalenia statutu, gdyż postępowanie takie, nie mieści się w kompetencjach uchwałodawczych organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wydają na podstawie i w granicach upoważnień określonych w ustawie akty prawa miejscowego. Powyższe oznacza, że akty prawa miejscowego regulują tylko i wyłącznie zakres spraw przekazanych do unormowania przez ustawodawcę, zaś w pozostałym zakresie materia ta uregulowana jest w akcie podstawowym rangi ustawy. Zbędne jest zatem stosowanie tego typu odesłań w akcie prawnym niższego rzędu, gdyż z powszechnie przyjętych zasad prawa wynika, iż w sprawach nieuregulowanych w akcie prawnym niższego rzędu stosuje się przepisy aktu upoważniającego, w tym przypadku przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Tego typu wady prawne, winny być konsekwentnie eliminowane z obrotu prawnego.

Unormowania, z których wynika nakaz stosowania innych obowiązujących przepisów, w ocenie organu, jest niezgodnie również art. 87 Konstytucji RP, gdyż narusza hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Z treści przepisu aktu prawa miejscowego, nie może wynikać, że unormowania tego aktu mają pierwszeństwo przed przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Statut władny jest normować tylko taką materię, do której uregulowania upoważnia akt prawny wyższego rzędu. W konsekwencji, uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu, brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu. Odesłanie do aktów prawa powszechnie obowiązującego wyższej rangi, jak to uczyniła Rada w treści § 15 Statutu, jest niedopuszczalne w przypadku aktów prawa miejscowego.

Ostatecznie też, zakwestionować należało przepis § 6 ust. 3 Statutu, gdyż nie spełnia on wymogu wskazania konkretnych dziedzin, w których działalność inna niż lecznicza, może być przez Szpital prowadzona.

Możliwość prowadzenia przez podmiot leczniczy działalności innej niż działalność lecznicza, dopuszcza art. 42 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej. Stanowi on, iż „Statut może przewidywać prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza”. Przepis ten wskazuje wyraźnie, że prowadzenie przez podmiot leczniczy działalności innej niż lecznicza jest możliwe jedynie wówczas, gdy podmiot tworzący przewidzi w Statucie prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż lecznicza. Skoro działalność inna niż lecznicza, ma być określona, to oznacza to, że ma ona zostać w statucie skonkretyzowana, poprzez określenie rodzaju tej „innej działalności”, w sposób precyzyjny i niepozwalający na dookreślanie dziedzin tej działalności poza statutem.

Pojęcie wydzielonej działalności gospodarczej, innej niż udzielanie świadczeń zdrowotnych i realizacja zadań zleconych Szpitalowi, określonych w Statucie, jest bardzo szerokie. Wolą zaś ustawodawcy było, aby w przypadku umożliwienia podmiotowi leczniczemu prowadzenia innej działalności niż lecznicza, statut określał w sposób wyraźny i skonkretyzowany rodzaj tej innej działalności. Stąd też, w ocenie organu nadzoru, przepis dopuszczający prowadzenie przez Szpital działalności gospodarczej, bez wskazania rodzaju tej działalności, jest sprzeczny z prawem, a w szczególności z art. 43 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej. Stanowisko organu nadzoru znajduje także oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide: wyrok

WSA we Wrocławiu z dnia 20.03.2012 r. sygn.: IV SA/Wr 6/12, wyrok NSA z dnia 10.10.2012 r. sygn.: II OSK 1819/12).

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.**

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki