



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI



JPW - BR

605.2023

Olsztyn, dnia 2 maja 2023 r.



JB
10.05.2023 r.

PN.4131. 195 .2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XLVII/438/23 Rady Gminy Dywity z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXV/166/12 Rady Gminy Dywity z dnia 28 grudnia 2012 roku w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Gminnemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Dywitach.**

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 3 kwietnia br., Rada Gminy Dywity, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U z 2022 r., poz. 633 z późn. zm.), dokonała zmiany uchwały nr XXV/166/12 Rady Gminy Dywity z dnia 28 grudnia 2012 roku w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Gminnemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Dywitach.

Dokonane zmiany dotyczyły: § 22 Rozdziału IV – Postanowienia końcowe Statutu Gminnego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Dywitach stanowiącego załącznik do uchwały zmienianej, który otrzymał brzmienie: „Nadzór nad Zakładem sprawuje podmiot tworzący przeprowadzając kontrole oraz audyty wewnętrzne” (§ 1 uchwały zmieniającej), § 23 Rozdziału IV – Postanowienia końcowe Statutu Gminnego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Dywitach stanowiącego załącznik do uchwały zmienianej, który otrzymał brzmienie: „Statut Zakładu podlega zatwierdzeniu uchwałą Rady Gminy i obowiązuje od daty zatwierdzenia” (§ 2 uchwały zmieniającej). Nadto mocą regulacji § 3 uchwały zmieniającej, w Rozdziale IV – Postanowienia końcowe Statutu Gminnego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Dywitach stanowiącego załącznik do uchwały zmienianej, dodano § 24, który otrzymał brzmienie: ust. 1 „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym statucie stosuje się przepisy ustawy oraz przepisy wydane na jej podstawie; ust. 2. Zmiany statutu dokonywane są w trybie właściwym dla jego uchwalenia.”

W ocenie organu nadzoru, uchwała Rady Gminy w sposób rażąco narusza prawo.

Materialną podstawę do podjęcia badanej uchwały, stanowi przepis 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 ust. 2 powołanego przepisu ustawodawca precyzuje elementy obligatoryjne statutu, które powinny zostać określone przez podmiot tworzący i są to: nazwa, siedziba, cele i zadania podmiotu, forma gospodarki finansowej, a także - organy i struktura organizacyjna podmiotu leczniczego, w tym zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej, przed upływem kadencji. Statut może przewidywać także prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza.

Mocą § 1 uchwały zmieniającej Rada Gminy Dywity zmieniła brzmienie § 22 Statutu Samodzielnego Gminnego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Dywitach stanowiącego załącznik do uchwały nr XXV/166/12 Rady Gminy Dywity z dnia 28 grudnia 2012 roku w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Gminnemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Dywitach stanowiąc, iż nadzór nad Zakładem sprawuje podmiot tworzący przeprowadzając kontrole oraz audyty wewnętrzne. Powyższe regulacje, w ocenie organu nadzoru, nie mieszczą się w przyznanej Radzie Gminy kompetencji, wyrażonej w art. 42 ustawy o działalności leczniczej, do nadawania statutu podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą. Zgodnie z dyspozycją tego artykułu, statut obejmuje ustrój, jak też inne sprawy dotyczące funkcjonowania podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, nieuregulowane w ustawie. Tymczasem w ustawie o działalności leczniczej w Dziale VI uregulowana została kwestia sprawowania kontroli i nadzoru nad podmiotami leczniczymi. W świetle przepisów Działu VI ustawy, podmiotami uprawnionymi do dokonywania takiej kontroli są minister właściwy do spraw zdrowia oraz podmiot tworzący. Natomiast w ramach nadzoru podmiot tworzący może żądać informacji, wyjaśnień oraz dokumentów od organów podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą oraz dokonuje kontroli i oceny działalności tego podmiotu (art. 121 ust. 3 ustawy). Kontrola ta i ocena obejmują w szczególności: realizację zadań określonych w regulaminie organizacyjnym i statucie, dostępność i jakość udzielanych świadczeń zdrowotnych; prawidłowość gospodarowania mieniem oraz środkami publicznymi; gospodarkę finansową. Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy Dywity nie była władna, na podstawie przyznanego upoważnienia, do regulowania w statucie materii dotyczącej zasad nadzoru podmiotów leczniczych, gdyż sprawy te zostały już unormowane w samej ustawie o działalności leczniczej. W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru ww. regulacja w sposób istotny narusza art. 42 w związku z art. art. 121 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Wynika stąd niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.).

Jednocześnie należy wskazać, iż dodane mocą § 3 kwestionowanej uchwały regulacje § 24 ust. 1 Statutu, stanowiące, że „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym statucie stosuje się przepisy ustawy oraz przepisy wydane na jej podstawie,” wykraczają poza zakres delegacji ustawowej i naruszają zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Z § 24 ust. 1 Statutu wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje przedmiotowa uchwała Rady Gminy Dywity, a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych inne, powszechnie obowiązujące akty prawne. Tym samym, przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed aktami wyższego rzędu. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w § 24 ust. 1 Statutu dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją RP jest zaś stawianie przepisów prawa miejscowego przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt. II SA/Wr 745/06; wyrok NSA z 11 września 2012 r. publ. CBOSA). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12: „przepis aktu prawa miejscowego nie może bowiem przewidywać prymatu stosowania przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Taka klauzula może obowiązywać w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W sytuacji zatem, gdy rozstrzygnięcie może nastąpić tak na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, powinno ono znaleźć oparcie o przepisy hierarchicznie wyższe.”

Ponadto w § 2 uchwały zmieniającej Rada Gminy Dywity nadając nowe brzmienie postanowieniom § 23 Statutu przyjęła, że „Statut Zakładu podlega zatwierdzeniu uchwałą Rady Gminy i obowiązuje od daty zatwierdzenia” Powyższe oznacza, że Rada Gminy Dywity wskazała

dzień wejścia w życie statutu jako dzień zatwierdzenia go przez Radę Gminy. Tymczasem Rada w § 5 uchwały zmieniającej, prawidłowo uznając uchwałę w sprawie nadania statutu zakładowi opieki zdrowotnej za akt prawa miejscowego, przyjęła, iż „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.” W tym miejscu należy wskazać, iż uchwała określająca statut podmiotu leczniczego należy do kategorii aktów prawa miejscowego. 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 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 Gminny Zakład Opieki Zdrowotnej w Dywitach jest Gmina Dywity. Organem gminy uprawnionym do wydawania aktów prawa miejscowego, wedle art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jest rada gminy. Spełniony jest zatem wymóg wydania aktu przez organ jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - art. 42 ustawy. Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe - art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że uchwała rady gminy w sprawie nadania statutu podmiotowi leczniczemu niebędącemu przedsiębiorcą, jest aktem prawa miejscowego, którego obowiązywanie jest uzależnione od publikacji we właściwym dzienniku urzędowym. Rada Gminy w Dywitach, podejmując § 5 uchwały, uznała przedmiotową uchwałę za akt prawa miejscowego, uzależniając moment wejścia w życie statutu od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Analizując z kolei treść zmienionego § 23 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały zmienianej, 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. 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 gminy nadaje, a nie zatwierdza przygotowany przez inny organ statut, podejmując uchwałę, stanowiącą akt prawa miejscowego. Należy zatem stwierdzić, że zmieniony § 23 Statutu, uzależniający wejście w życie statutu od zatwierdzenia go przez Radę Gminy Dywity i przewidujący jego wejście w życie z dniem zatwierdzenia narusza wskazane wyżej przepisy prawa w sposób istotny.

Mając na uwadze zakres uchybień w kwestionowanej uchwale organ nadzoru uznał, iż celowym jest wyeliminowanie ww. uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojacki

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Dywity,
2. Wójt Gminy Dywity.

