



Poznań, 30 czerwca 2017 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.367.2017.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr 282/17 Rady Miejskiej Gminy Opatówek z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie zmiany w Statucie Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Gminnego Ośrodka Zdrowia w Opatówku – ze względu na istotne naruszenie prawa.

UZASADNIENIE

Uchwałę nr 282/17 Rada Miejska Gminy Opatówek podjęła na sesji 30 maja 2017 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1683).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 5 czerwca 2017 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Gminy Opatówek postanowiła zmienić Statut Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Gminnego Ośrodka Zdrowia w Opatówku stanowiący załącznik do uchwały nr 258/12 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie nadania Statutu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Gminnego Ośrodka Zdrowia w Opatówku. Zmiana ta polega na dodaniu w § 10 ust. 1 Statutu punktów: 11 w brzmieniu: poradnia kardiologiczna, 12 w brzmieniu: poradnia urologiczna oraz 13 w brzmieniu: poradnia neurologiczna. Tym samym Rada postanowiła o poszerzeniu działalności SPZOZ Gminnego Ośrodka Zdrowia w Opatówku. W § 3 uchwały przyjęto, że „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty”.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 3 uchwały w sposób istotny narusza prawo, tj. art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.).

Podstawą prawną do wydania uchwały określającej statut podmiotu leczniczego (jak również uchwały zmieniającej taki statut) są przepisy art. 42 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1683 ze zm.), z których wynika, że urządzenie podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa statut nadawany przez podmiot tworzący.

Przedmiot regulacji statutowych sprecyzowany został w art. 42 ust. 2 ww. ustawy, zgodnie z którym w statucie określa się:

- 1) nazwę podmiotu, o którym mowa w ust. 1, odpowiadającą rodzajowi i zakresowi udzielanych świadczeń zdrowotnych;
- 2) siedzibę podmiotu, o którym mowa w ust. 1;
- 3) cele i zadania podmiotu, o którym mowa w ust. 1
- 4) organy i strukturę 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) formę gospodarki finansowej.

Ponadto, stosownie do zapisów art. 42 ust. 3 ww. ustawy, statut może przewidywać prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że uchwała podejmowana na podstawie ww. przepisów art. 42 ustawy o działalności leczniczej stanowi akt prawa miejscowego.

Wyjaśnić należy, iż brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego. Ustawodawca konstytucyjny zalicza je do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt OSK 669/06). Charakter generalny mają zaś te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (por.: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; wyroki WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10 oraz z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1686/11; wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt OSK 669/06).

Oceniając uchwałę w kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów, stwierdzić należy, że stanowi ona akt prawa miejscowego.

Regulacje statutowe, których zakres wytyczają przepisy art. 42 ust. 2 i 3 ustawy o działalności leczniczej, stanowią substrat norm adresowanych nie tylko do podmiotu leczniczego, któremu statut jest nadawany, ale również – zwłaszcza jeśli idzie o regulacje dotyczące rodzaju oferowanych przez dany podmiot świadczeń zdrowotnych, a także sposobu i warunków ich udzielania – do osób spoza struktury organizacyjnej tego podmiotu, w tym do aktualnych i, co tu szczególnie istotne, potencjalnych pacjentów. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu regulacje statutowe mogą stać się źródłem pewnych uprawnień lub roszczeń dla tych osób, czego dowodzi choćby przepis art. 15 ustawy o działalności leczniczej, który stanowi, że podmiot leczniczy nie może odmówić udzielenia świadczenia zdrowotnego osobie, która potrzebuje natychmiastowego udzielenia takiego świadczenia ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia. Chodzi w tym przypadku, rzecz jasna, o świadczenia zdrowotne, które mieszczą się w zakresie świadczeń udzielanych

przez ów podmiot leczniczy. Zakres takich świadczeń określany jest zaś, w pierwszej kolejności, w statucie tego podmiotu. Dalej Sąd wyjaśnił, że zakres świadczeń zdrowotnych, jakich może udzielać – a w przypadkach objętych hipotezą przywołanego wyżej art. 15 u.d.l. jakich musi udzielić – dany podmiot leczniczy, jest pochodną unormowań statutowych tego podmiotu, co w szczególności oznacza, że w ww. przypadkach regulacja statutowa w tym zakresie w istocie dopełnia normę, której zrab zawiera art. 15 u.d.l. (por. wyroki WSA w Poznaniu: z dnia 24 sierpnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 397/16 i IV SA/Po 401/16, z dnia 29 września 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 422/16, z dnia 12 października 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 345/16, IV SA/Po 352/16 i IV SA/Po 353/16, z dnia 19 października 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 398/16, IV SA/Po 400/16 i IV SA/Po 402/16, z dnia 4 listopada 2016 r. sygn. akt. IV SA/Po 382/16 i IV SA/Po 384/16, z dnia 8 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 354/16, IV SA/Po 355/16, IV SA/Po 356/16, IV SA/Po 357/16 i IV SA/Po 358/16, z dnia 15 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 399/16).

Podobnie o uchwale w sprawie nadania statutu zakładowi opieki zdrowotnej wydanej na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej wypowiada się Naczelny Sąd Administracyjny. Sąd ten w wyroku z dnia 11 września 2012 r. (sygn. akt II OSK 1818/12) wyraził stanowisko, że uchwała taka jest aktem prawa miejscowego. Zawiera ona normy o charakterze abstrakcyjnym, nie konsumującym się przez jednokrotne zastosowanie, jej zaś postanowienia kształtują w sposób bezpośredni prawa pewnej kategorii potencjalnych adresatów. Uchwała ta nie ma jedynie charakteru wewnętrznego sprowadzającego się do relacji pomiędzy organami zakładu opieki zdrowotnej, gdyż jej postanowienia określają również uprawnienia pomiotów zewnętrznych np. poprzez wskazanie rodzaju oferowanych przez ten zakład świadczeń zdrowotnych.

Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. 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 gminnym stanowi, iż 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 o samorządzie gminnym).

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Z zapisów art. 13 pkt 2 tejże ustawy wynika, że akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z kolei w art. 4 ww. ustawy uregulowane zostały kwestie dotyczące terminu wejścia w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszanych w dziennikach urzędowych. Co do zasady wchodzi one w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). Jedynie w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2).

W przypadku uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego niespełnienie wymagań formalnych w zakresie należytej publikacji, jak i zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, stanowi istotne naruszenie wskazanych wyżej przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wadliwy zapis § 3 badanej uchwały ma wpływ na ważność całej uchwały, gdyż nie może ona wejść w życie w sposób przewidziany ustawą.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru podjęta przez Radę Miejską Gminy Opatówek uchwała nr 282/17 z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie zmiany w Statucie Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Gminnego Ośrodka Zdrowia w Opatówku wydana została z istotnym naruszeniem prawa, co w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym powoduje konieczność wydania rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Miejska Gminy Opatówek
Burmistrz Gminy Opatówek