



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N7.4131.405.2012.AM5

URZĄD GMINY MIŁKOWICE

Wystawiono dnia 2012-07-02

L. dz. 2015

Wrocław, dnia 25 czerwca 2012 r.

(podpis)

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XIX/116/2012 Rady Gminy Miłkowice z dnia 22 maja 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie statutu Gminnego Ośrodka Zdrowia w Miłkowicach.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zmianami)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIX/116/2012 Rady Gminy Miłkowice z dnia 22 maja 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie statutu Gminnego Ośrodka Zdrowia w Miłkowicach.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 maja 2012 roku Rada Gminy Miłkowice podjęła uchwałę nr XIX/116/2012 zmieniająca uchwałę w sprawie statutu Gminnego Ośrodka Zdrowia w Miłkowicach.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu nadzoru w dniu 31 maja 2012 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie 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.).

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 Gminny Ośrodek Zdrowia jest Gmina Miłkowice. Organem Gminy uprawnionym do wydawania aktów prawa miejscowego, wedle art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminy, jest Rada 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 obowiązki 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 formy 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.

Przedmiotową uchwałą Rada powołując się na art. 55 ust. 1 pkt 2 ustawy o działalności leczniczej wprowadziła zmiany do uchwały Nr II/9/98 Rady Gminy Miłkowice z dnia 20 listopada 1998 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Gminnego Ośrodka Zdrowia w Miłkowicach przyznając Gminnemu Ośrodkowi Zdrowia w Miłkowicach prawo do uzyskiwania środków finansowych z wydzielonej działalności gospodarczej.

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 te same ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; 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 niezespółonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej, 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).

Zdaniem organu nadzoru, statut podmiotu leczniczego jest aktem prawa miejscowego, zatem zmiany dokonane uchwałą Rady Gminy Miłkowice Nr XIX/116/2012 z dnia 22 maja 2012 r. również mają charakter przepisów prawa miejscowego.

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.”.

Wskazana uchwała Rady Gminy Miłkowie 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 Gminy Miłkowie Nr XIX/116/2012 z dnia 22 maja 2012 r. wobec stwierdzenia istotnego naruszenia prawa jest uzasadnione.

Ponadto samą zmianą § 8 uchwały Nr II/9/98 Rady Gminy Miłkowie z dnia 20 listopada 1998 r. poprzez dodanie do niego ust. 3 stanowiący, że: „3.Ośrodek może, w ramach wyodrębnionej działalności prowadzić działalność gospodarczą, a w szczególności prowadzić aptekę ogólnodostępną.” uznać należy za sprzeczne z normą art. 42 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej.

Jak stanowi art. 42 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej, statut może przewidywać prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza.

Z brzmienia tego przepisu wynika, że inna prowadzona przez podmiot leczniczy działalność musi być po pierwsze „określona”, a po drugie wyodrębniona organizacyjnie. Przepis ten wskazuje zatem wyraźnie, że skoro inna działalność ma być określona, to oznacza to, że ma ona zostać w statucie skonkretyzowana poprzez określenie obszaru tej „innej działalności” w sposób precyzyjny i nie pozwalający na dookreślanie dziedzin tej działalności poza statutem. Tymczasem wskazany zapis § 1 ust. 1 uchwały Nr XIX/116/2012 z dnia 22 maja 2012 r. dodający do § 8 ust. 3 uchwały Nr II/9/98 z dnia 10 listopada 1998 r. operuje zwrotem „w szczególności”. Takie sformułowanie świadczy o niekompletnym wskazaniu obszarów innej działalności podmiotu leczniczego, co stanowi istotne naruszenie art. 42 ust. 3 ustawy.

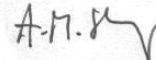
W związku z zakwestionowaną uchwałą, organ nadzoru sygnalizacyjnie zwraca uwagę na art. 204 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej zgodnie, z którym: „Publiczne zakłady opieki zdrowotnej działające na podstawie dotychczasowych przepisów stają się z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy podmiotami leczniczymi niebędącymi przedsiębiorcami. W terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy kierownicy tych podmiotów dostosują ich działalność oraz statut i regulamin organizacyjny do przepisów niniejszej ustawy oraz dokonają zgłoszenia do rejestru. Wnioski w tej sprawie są wolne od opłat.”.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Aleksander Marek Skorupa