



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 6 grudnia 2022 r.

Poz. 5460

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.419.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559 z późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr LII/830/22 Rady Miasta Olsztyna z dnia 26 października 2022 r. w sprawie nadania Statutu Miejskiemu Szpitalowi Zespolonemu w Olsztynie.

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 2 listopada br., powołując się na art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2022 r., poz. 633 z późn.zm.), Rada Miasta Olsztyna, nadała Statut Miejskiemu Szpitalowi Zespolonemu w Olsztynie w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

W treści § 6 ust 3 przedmiotowego Statutu, określając przesłanki odwołania członka Rady Społecznej Szpitala przed upływem kadencji, postanowiono, że członek Rady Społecznej „może być” odwołany przed upływem jej kadencji w wypadkach wymienionych w pkt 1) – pkt 5) tegoż paragrafu.

Takie sformułowanie oznacza, że ziszczenie się przesłanek wskazanych w § 6 pkt 1) – pkt 5) Statutu, powoduje jedynie możliwość (nie zaś konieczność) odwołania członka organu.

Postanowienie takie, w sposób istotny narusza normę kompetencyjną.

Materialną podstawę do podjęcia badanej uchwały, stanowi przepis art. 42 ustawy o działalności leczniczej, zgodnie z którym w statucie podmiotu leczniczego, niebędącego przedsiębiorcą, określa się nazwę, siedzibę, cele i zadania podmiotu, formę gospodarki finansowej, a także - organy i strukturę organizacyjną 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.

Zdaniem organu nadzoru, okoliczności odwołania członków rady społecznej przed upływem kadencji, muszą być skonkretyzowane w statucie podmiotu leczniczego i określone w taki sposób, aby nie stwarzały możliwości swobodnego decydowania o odwołaniu członka rady. Tymczasem, redakcja kwestionowanego przepisu badanej uchwały, pozwala organowi tworzącemu, na swobodne decydowanie o odwołaniu. Przepis otwiera możliwość odwołania członka, nie stanowiąc o obowiązku jego odwołania, co w ocenie organu nadzoru, stanowi nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej z art. 42 ust. 2 pkt 4) ustawy o działalności leczniczej – patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 listopada 2021 r., sygn. akt. II SA/OL 817/21.

Usunięcie z obrotu prawnego przedmiotowej regulacji, skutkuje niewyczerpaniem dyspozycji art. 42 ust. 2 ustawy. Niewątpliwie częściowa realizacja kompetencji prawotwórczej nie stoi na przeszkodzie możliwości uzupełnienia brakującej części regulacji prawnej w późniejszym terminie, a tego rodzaju „niezupełność” aktu prawa miejscowego, jakkolwiek stanowi naruszenie prawa, to jest to jedynie naruszenie „nieistotne” i nieprowadzące do pozbawienia tego aktu mocy obowiązującej. Wyjątkiem jest natomiast przypadek, gdy skutkiem niekompletnego unormowania byłaby „niewykonalność” aktu prawa miejscowego (rozumiana jako „nienadawanie się” przez ten akt do samodzielnego obowiązywania, wykonania i stosowania),

względnie, gdyby takie niepełne unormowanie wywierało skutek dyskryminacyjny (tj. niezasadnie różnicowało sytuacje prawną podmiotów aktem objętych oraz nim nieobjętych na skutek wadliwego pominięcia) - patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt OPS 2/04. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że występujący w przedmiotowej uchwale brak, przekłada się na możliwość jej stosowania, a wobec tego musi być uznany za istotne naruszenie prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności ww. aktu w całości.

Ponadto w § 2 ust. 3 Statutu, Rada Miasta Olsztyna wymieniając katalog zadań Szpitala wykonywanych w ramach udzielanych świadczeń zdrowotnych, posłużyła się zwrotem: „w szczególności.” Należy zaznaczyć, że stosowanie w postanowieniach uchwały zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do kwestii wymienionych w sposób enumeratywny powoduje, że interpretacja takiego przepisu musi prowadzić do wniosku, że jest to katalog otwarty. Zwrot „w szczególności” powinien być zatem stosowany jedynie wtedy, gdy wolą organu stanowiącego jest pozostawienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii. Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że w takim przypadku musi ku temu istnieć podstawa w postaci przepisu ustawowego. Zgodnie natomiast z intencją ustawodawcy organ nadający statut, którym jest Rada Miasta Olsztyna, powinien określić wszystkie zadania, w tym udzielane świadczenia zdrowotne, jakie realizuje podmiot leczniczy. Użycie przez Radę zwrotu "w szczególności", zgodnie z powyższym, czyni z katalogu świadczeń wymienionych w § 2 Statutu katalog otwarty, dopuszczając do realizacji również inne zadania w nim nie wymienione. Należy zwrócić uwagę, że wszelkie zmiany w tym zakresie mogą zostać dokonane wyłącznie poprzez zmianę statutu przez podmiot tworzący. Stworzenie katalogu otwartego zadań podmiotu leczniczego jest niezgodne z wolą ustawodawcy, gdyż pozwala innym podmiotom, w innym trybie niż zmiana uchwały rady gminy, decydować o zadaniach podmiotu leczniczego. W rezultacie kwestionowane postanowienia Statutu stanowią pewnego rodzaju domniemane przekazanie kompetencji w zakresie ustalania zadań podmiotu leczniczego innemu bliżej nieokreślonemu podmiotowi, do czego Rada nie została upoważniona. Tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt oraz Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12.

Zgodnie z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, działają na podstawie i w granicach prawa. 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 świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru § 2 ust. 3 w zakresie sformułowania „w szczególności” w sposób istotny narusza art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższe rozważania należy odnieść również do postanowień § 2 ust. 3 pkt 4 Statutu stanowiących, iż do zadań Miejskiego Szpitala należy „wykonywanie innych zadań zleconych przez podmiot tworzący.”

W ocenie organu nadzoru, regulacje § 10 Statutu, stanowiące, że „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym Statucie stosuje się odpowiednie przepisy Ustawy oraz innych aktów regulujących funkcjonowanie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, wykraczają poza zakres delegacji ustawowej i naruszają zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z Konstytucji RP. Z kwestionowanego § 10 Statutu wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje przedmiotowa uchwała Rady Miasta Olsztyna, 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 § 10 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. ; wyrok NSA z 11 września 2012 r. publ. CBOA). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt : "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.”

Nadto Statut zawiera szereg przepisów odsyłających do bliżej nieokreślonych regulacji "innych przepisów prawa" - § 1 ust. 5 pkt 4, „w sposób uregulowany odrębnymi przepisami”- § 2 ust. 3 pkt 4, „określonych w ustawie lub innych przepisach prawa” - § 6 ust. 3 pkt 4, „w oparciu o obowiązujące przepisy” - § 8 ust. 1. Wskazane powyżej przepisy Statutu, w ocenie organu nadzoru, zostały zredagowane z naruszeniem zasad prawidłowej legislacji. Należy podkreślić, iż w aktach prawa miejscowego treść uchwalanych przepisów nie może budzić wątpliwości, powinny one być rozumiane jednoznacznie bez możliwości ich różnej interpretacji. Wskazać należy, że zgodnie z Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego, przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis aktu normatywnego będącego aktem prawa miejscowego, powinien być tak skonstruowany, aby spełniał wymóg jasności, to znaczy nie budził wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, a co za tym idzie jego treść winna być oczywista, a ww. wskazane postanowienia Statutu nie spełniają takiego wymogu.

Ponadto w § 12 Statutu Rada Miasta Olsztyna postanowiła, że „Niniejszy Statut wchodzi w życie z dniem dokonania wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym.” W ocenie organu nadzoru, ww. przepis stanowiący o wejściu w życie Statutu został przyjęty naruszeniem reguł prawidłowej legislacji. Podkreślić należy, że § 45 ust. 1 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej formułuje wzory przepisu o wejściu w życie. W przedmiotowych wzorach wszystkie przepisy posługują się wyrazem „ustawa.” Powyższe oznacza, że w świetle ww. zasad, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien stanowić o wejściu w życie „uchwały,” a nie załącznika do tej uchwały (w niniejszym przypadku Statutu).

Mając na uwadze powyższe, należało rozstrzygnąć 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