

ZARZĄDZENIE NR 1802/2009
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 17 sierpnia 2009 r.

w sprawie przyjęcia i przekazania pod obrady Rady Miasta Krakowa projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie skierowania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego, stwierdzające nieważność Uchwały Nr LXXVIII/997/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie zatwierdzenia zmian w Statucie Szpitala Miejskiego Specjalistycznego im. Gabriela Narutowicza w Krakowie.

Na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) zarządza się, co następuje:

§ 1

Postanawia się przyjąć i przekazać pod obrady Rady Miasta Krakowa projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie skierowania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego, stwierdzające nieważność Uchwały Nr LXXVIII/997/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie zatwierdzenia zmian w Statucie Szpitala Miejskiego Specjalistycznego im. Gabriela Narutowicza w Krakowie.

§ 2

Wykonanie Zarządzenia powierza się Sekretarzowi Miasta.

§ 3

Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania.

Prezydent Miasta Krakowa

/ - /

UCHWAŁA NR
Rady Miasta Krakowa
z dnia

w sprawie skierowania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego, stwierdzające nieważność Uchwały Nr LXXVIII/997/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie zatwierdzenia zmian w Statucie Szpitala Miejskiego Specjalistycznego im. Gabriela Narutowicza w Krakowie.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) Rada Miasta Krakowa uchwala, co następuje:

§ 1.

Postanawia się wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 6 sierpnia 2009 r., stwierdzające nieważność uchwały Nr LXXVIII/997/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie zatwierdzenia zmian w Statucie Szpitala Miejskiego Specjalistycznego im. Gabriela Narutowicza w Krakowie.

§ 2.

Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Krakowa.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Wojewoda Małopolski w Rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 6 sierpnia 2009 r. (znak: PN.II.0911-165-09), stwierdził nieważność w całości Uchwały Nr LXXVIII/997/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie zatwierdzenia zmian w Statucie Szpitala Miejskiego Specjalistycznego im. Gabriela Narutowicza w Krakowie.

W uzasadnieniu podał, że w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa, w tym w szczególności narusza normę ujętą w art. 11 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (t.j.: Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.), ponieważ stosownie do brzmienia art. 11 ust. 1 tej ustawy „*ustrój zakładu opieki zdrowotnej oraz inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania, nieuregulowane w ustawie, określa statut*”. Natomiast zgodnie z ust. 2 tego przepisu „*w statucie zakładu opieki zdrowotnej określa się w szczególności:*

- 1) *nazwę zakładu odpowiadającą zakresowi udzielanych świadczeń;*
- 2) *cele i zadania zakładu;*
- 3) *siedzibę i obszar działania;*
- 4) *rodzaje i zakres udzielanych świadczeń zdrowotnych;*
- 5) *organy zakładu i strukturę organizacyjną;*
- 6) *formę gospodarki finansowej*”.

Dokonując w ramach kompetencji nadzorczych oceny Uchwały Nr LXXVIII/997/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 1 lipca 2009 r., Wojewoda Małopolski stwierdził, że Rada Miasta Krakowa podejmując przedmiotową uchwałę w sposób nieuprawniony postanowiła o przekazaniu uprawnienia do określenia struktury organizacyjnej Szpitala na rzecz Dyrektora Szpitala, o czym świadczy zmiana zapisu wprowadzona w § 1 pkt 2 Uchwały, Rada Miasta Krakowa, zgodnie z którą treści § 8 ust. 2 Statutu otrzymała następujące brzmienie: „*szczegółową organizację wewnętrzną, zasady podległości oraz zakresy działalności komórek organizacyjnych i samodzielnych stanowisk pracy określa regulamin organizacyjny ustalony przez Dyrektora Szpitala*”.

W ocenie Wojewody Małopolskiego, brak określenia w uchwale podjętej przez organ stanowiący gminy, struktury organizacyjnej zakładu opieki zdrowotnej, w istocie prowadzi do cesji kompetencji w tym zakresie na rzecz organu tego zakładu, tj. jego Dyrektora, co w świetle art. 11 ust. 2 pkt 5 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, jak i na gruncie aktualnie obowiązującego porządku prawnego jest niedopuszczalne i stanowi o istotnym naruszeniu prawa.

W ocenie organu nadzoru, aktualnie obowiązujący zapis § 8 ust. 1 Statutu Szpitala stanowiący, iż strukturę organizacyjną tworzą wymienione w tym przepisie pionory organizacyjne: Dyrektora Szpitala, Zastępcy Dyrektora ds. Lecznictwa, Zastępcy Dyrektora ds. Pielęgniarstwa i Zarządzania Jakością, Zastępcy Dyrektora ds. Administracyjno-Technicznych, Głównego Księgowego oraz pion Głównego Specjalisty ds. Organizacji i Zarządzania Informacją, nie określa struktury organizacyjnej Szpitala, a jedynie w sposób ogólny wskazuje „pionory organizacyjne”, w ramach których w rzeczywistości Dyrektor Szpitala będzie mógł dowolnie kształtować strukturę organizacyjną Szpitala. Tym samym poprzez zmianę zapisu § 8 ust. 2 Statutu, Rada Miasta Krakowa doprowadziła do nieuprawnionego przekazania kompetencji ustawowo przypisanej organowi założycielskiemu zakładu opieki zdrowotnej, na rzecz

Dyrektora Szpitala. Zdaniem Wojewody Małopolskiego, Rada Miasta Krakowa miała obowiązek respektowania zakresu przedmiotowego ustawy, wyznaczonego w niniejszej sprawie przepisem art. 11 ust. 2 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Pominięcie obligatoryjnego elementu Statutu, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego, ponieważ nie wyczerpuje zakresu przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez Gminę.

Uchwałą Nr 15/2009 z dnia 5 maja 2009 r. Radę Społeczną Szpitala wprowadziła następujące zmiany w Statucie Szpitala, zatwierdzone na podstawie art. 39 ust. 2 i 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej przez Radę Miasta Krakowa Uchwałą Nr LXXVIII/927/09 z dnia 1 lipca 2009 r.:

1. W rozdziale I statutu Szpitala dokonuje się następujących zmian:
 - a) § 3 otrzymuje nowe brzmienie:

„§ 3. Siedzibą Szpitala jest Gmina Miejska Kraków.”
 - b) W § 4 pkt 5 i 6, otrzymują nowe brzmienie:

„5/ ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych / t.j.: Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 z późn. zm /;

6/ aktów wykonawczych do wskazanych w pkt 1-5 ustaw oraz innych właściwych przepisów;”
 - c) W § 4 dodaje się pkt 7, o brzmieniu:

„7/ niniejszego Statutu.”
2. W rozdziale III statutu Szpitala w § 8 dokonuje się następujących zmian:
 - a) ust. 2 otrzymuje nowe brzmienie:

„2. Szczegółową organizację wewnętrzną, zasady podległości oraz zakresy działalności komórek organizacyjnych i samodzielnych stanowisk pracy określa regulamin organizacyjny ustalany przez Dyrektora Szpitala.”
 - b) dodaje się ust. 3, o brzmieniu:

„3. Organizację i porządek procesu udzielanych świadczeń zdrowotnych w Szpitalu określa regulamin porządkowy Szpitala zatwierdzony na wniosek Dyrektora Szpitala przez Radę Społeczną Szpitala.”
3. W rozdziale IV statutu Szpitala dokonuje się następujących zmian:
 - a) w § 10 wykreśla się ust. 9, o brzmieniu:

„9. Dyrektor ustala Regulamin Porządkowy Szpitala.”
 - b) w § 11 ust. 10 otrzymuje nowe brzmienie:

„10. Do zadań Rady Społecznej należy:

 - 1/ przedstawianie Prezydentowi Miasta Krakowa wniosków i opinii w sprawach:
 - a/ zmiany lub rozwiązania umowy o udzielenie publicznego zamówienia na świadczenia zdrowotne;
 - b/ zbycia środka trwałego oraz zakupu lub przyjęcia darowizny nowej aparatury i sprzętu medycznego;
 - c/ związanych z przekształceniem lub likwidacją Szpitala, jego przebudową, rozszerzeniem lub ograniczeniem działalności;
 - d/ przyznawania Dyrektorowi Szpitala nagród;

- e/ rozwiązania stosunku pracy lub umowy cywilnoprawnej o zarządzanie publicznym zakładem opieki zdrowotnej z Dyrektorem Szpitala;
- 2/ przedstawianie Dyrektorowi Szpitala wniosków i opinii w sprawach:
 - a/ planu finansowego i inwestycyjnego;
 - b/ rocznego sprawozdania z realizacji planu inwestycyjnego i finansowego;
 - c/ kredytów bankowych lub dotacji;
 - d/ podziału zysku;
- 3/ uchwalanie regulaminu swojej działalności oraz przedkładanie regulaminu do zatwierdzenia Prezydentowi Miasta Krakowa;
- 4/ uchwalenie statutu Szpitala oraz zmian statucie i przedkładanie do zatwierdzenia organowi, który utworzył Szpital;
- 5/ zatwierdzanie Regulaminu Porządkowego Szpitala;
- 6/ dokonywanie okresowych analiz skarg i wniosków wnoszonych przez osoby korzystające ze świadczeń Szpitala, z wyłączeniem spraw podlegających nadzorowi medycznemu;
- 7/ przedstawianie wniosków organowi finansującemu określony zakres działalności, w którego imieniu Rada Społeczna wykonuje swoje zadania;
- 8/ wykonywanie innych zadań, określonych w ustawie i statucie Szpitala oraz przedłożonych do rozpatrzenia przez uprawnione podmioty.”
- c) w § 11 ust. 11 otrzymuje nowe brzmienie:
 - „11. Od uchwały Rady Społecznej, Dyrektorowi Szpitala przysługuje odwołanie do Prezydenta Miasta Krakowa.”
- d) w § 11 i § 21 statutu, słowa „podmiot” zastępuje się słowami „organ” użytymi w odpowiednim przypadku.

W ocenie Rady Miasta Krakowa, zmiany wprowadzone przez Radę Społeczną Szpitala w rozdziale III Statutu Szpitala polegające na zmianie zapisów w § 8 ust. 2, zgodnie z którym: *„szczegółową organizację wewnętrzną, zasady podległości oraz zakresy działalności komórek organizacyjnych i samodzielnych stanowisk pracy określa regulamin organizacyjny ustalany przez Dyrektora Szpitala”* oraz na dodaniu do § 8 ustępu 3 o treści: *„Organizację i porządek procesu udzielanych świadczeń zdrowotnych w Szpitalu określa regulamin porządkowy Szpitala zatwierdzony na wniosek Dyrektora Szpitala przez Radę Społeczną Szpitala”*, zatwierdzone Uchwałą Nr LXXVIII/997/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 1 lipca 2009 r., której nieważność stwierdził Wojewoda Małopolski, nie powodują przekazania Dyrektorowi Szpitala kompetencji do samodzielnego określania struktury organizacyjnej tej jednostki. Nie można również podzielić opinii Wojewody Małopolskiego wyrażonej w uzasadnieniu Rozstrzygnięcia nadzorczego wydanego w przedmiotowej sprawie, że zapis § 8 ust. 1 uchylonej uchwały nie określa struktury organizacyjnej Szpitala.

Wprowadzenie regulaminu organizacyjnego zakładu opieki zdrowotnej, który określa szczegółową organizację wewnętrzną oraz zakres zadań poszczególnych jednostek, komórek organizacyjnych i samodzielnych stanowisk pracy, a więc strukturę organizacyjną, jest zgodny z art. 11 ust. 2 pkt 5 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

Zgodnie z tym przepisem, statut zakładu określa organizację wewnętrzną (a więc strukturę organizacyjną) oraz organy zakładu. Zakład opieki zdrowotnej, niezależnie od swojego prawnego statusu, tj. publicznego czy niepublicznego, składa się z jednostek i komórek organizacyjnych. Poza regulacjami ustawowymi, które przesądzają między innymi o zasadach gospodarowania mieniem czy zasadach gospodarki finansowej w zakładzie, a także o szczegółowych wymaganiach wobec osób sprawujących określone stanowiska – podstawowym aktem prawnym określającym ustrój zakładu opieki zdrowotnej jest jego statut (art. 11 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej).

Jednostki i komórki organizacyjne oraz samodzielne stanowiska pracy tworzą strukturę organizacyjną zakładu. Z przepisów prawa wynika, że jednostki organizacyjne zakładu muszą być wskazane właśnie w statucie. Zgodnie z § 2 pkt 4 i 5 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie rejestru zakładów opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 169, poz. 1781), jednostką organizacyjną jest wyodrębniona w statucie część zakładu (§ 2 pkt 4 Rozporządzenia). Natomiast komórka organizacyjna jest częścią jednostki organizacyjnej wyodrębnionej w statucie lub regulaminie (§ 2 pkt 5). Jednocześnie treść przedmiotowego Rozporządzenia nie określa, o jaki regulamin chodzi. Zasadniczo powinien być to regulamin porządkowy zakładu, ale może być to również regulamin organizacyjny, o ile statut taki przewiduje.

Zgodnie z art. 18 a ust. 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, regulamin porządkowy ustala kierownik zakładu opieki zdrowotnej, z zastrzeżeniem art. 46 pkt 4. Z regulacji art. 46 pkt 4 wynika, iż do zadań rady społecznej zakładu należy zatwierdzanie regulaminu porządkowego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Podobnie w przypadku, jeżeli statut zakładu opieki zdrowotnej przewiduje funkcjonowanie zakładu również w oparciu o regulamin organizacyjny, z tą jednak różnicą, że nie zatwierdza go rada społeczna. Zatem w sytuacji, gdy komórki organizacyjne zakładu mają być określone w regulaminie, to kierownik zakładu zmieniając go, przesądza również o wyodrębnianiu komórek organizacyjnych.

Powyższy stan prawny powoduje, że komórki organizacyjne zakładu opieki zdrowotnej mogą być określone w:

- 1) statucie, jak i w regulaminie;
- 2) jedynie w statucie;
- 3) jedynie w regulaminie.

Z powyższego wynika, że statut zakładu opieki zdrowotnej może zawierać postanowienie upoważniające wprost kierownika zakładu do tworzenia, łączenia, przekształcania albo likwidacji poszczególnych komórek organizacyjnych. Oczywiście wymaga to podjęcia przez radę społeczną stosownej uchwały i zatwierdzenia przez organ, który utworzył zakład. Należy jednak pamiętać, że zmiana struktury organizacyjnej zakładu opieki zdrowotnej (w tym komórek organizacyjnych) nie może powodować zmiany rodzajów i zakresu udzielanych przez zakład świadczeń zdrowotnych, albowiem zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej – w statucie zakładu opieki zdrowotnej określa się w szczególności – rodzaje i zakres udzielanych świadczeń zdrowotnych. Oczywiście w przypadku publicznego zakładu opieki zdrowotnej, podjęcie powyższej decyzji wiązałoby się z przekształceniem zakładu, co w myśl regulacji wynikającej z art. 36 i art 43 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, należy do wyłącznej kompetencji organu, który utworzył samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej. Zgodnie § 9 ust. 2 Statutu Zakładu,

organizację i porządek procesu udzielanych świadczeń zdrowotnych w Zakładzie określa regulamin porządkowy Zakładu, zatwierdzony na wniosek Dyrektora Zakładu przez Radę Społeczną Zakładu.

Biorąc powyższe pod uwagę, nie można zastosować sankcji nieważności uchwały na podstawie naruszenia przepisu prawa, który nie miał zastosowania przy uchwalaniu zmian w Statucie Zakładu (podobnie: Wyrok z dnia 6 stycznia 2009 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. akt: II OSK 690/08).

Mając powyższe na względzie, Rada Miasta Krakowa wnioskuje o wniesienie skargi na przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie.