



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 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XCVI/471/2023 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 28 września 2023 r. w sprawie wniesienia dopłaty do Milickiego Centrum Medycznego spółka z o.o. w Miliczu na pokrycie części straty bilansowej spółki.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Miliczu na sesji w dniu 28 września 2023 r. podjęła uchwałę nr XCVI/471/2023 w sprawie wniesienia dopłaty do Milickiego Centrum Medycznego spółka z o.o. w Miliczu na pokrycie części straty bilansowej spółki, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 października 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2023 r. poz. 991 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), polegającym na podjęciu uchwały bez podstawy prawnej.

Mocą uchwały nr XCVI/471/2023 Rada Miejska w Miliczu postanowiła pokryć ze środków budżetu Gminy Milicz część straty bilansowej Milickiego Centrum Medycznego Sp. z o.o. w Miliczu, związanej z działalnością oddziałów ginekologiczno-położniczego oraz neonatologicznego na podstawie ich połączonego wyniku finansowego za okres 2023 i 2024 roku (§1 uchwały). Ustalono, że pokrycie straty nastąpi w dwóch ratach: pierwsza w wysokości 500 000 zł płatna do dnia 30 listopada 2023 r. i odpowiednio do dnia 30 listopada 2024 r. Druga rata płatna będzie w ciągu 30 dni po otrzymaniu zatwierdzonego przez Zgromadzenie Wspólników MCM Sp. z o.o. rocznego sprawozdania finansowego spółki za lata 2023 i 2024 (§2 uchwały). Rada Miejska w Miliczu ustaliła ponadto, że warunkiem przekazania środków finansowych będzie uzyskanie realnej kontroli uprawnionych organów Gminy Milicz nad kształtowaniem i weryfikacją kosztów spółki, w tym przede wszystkim kosztów zarządu i kosztów oddziałów ginekologiczno-położniczego oraz neonatologicznego (§3 uchwały).

W podstawie prawnej podjętej uchwały Rada Miejska w Miliczu powołała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 59 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej. Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej pokrywa we własnym zakresie stratę netto w sposób określony w art. 57 ust. 2 pkt 1. Zgodnie z ustępem 2 podmiot tworzący może pokryć stratę netto za rok obrotowy samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, w kwocie, jaka nie może zostać pokryta zgodnie z ust. 1, jednak nie wyższej niż suma straty netto i kosztów amortyzacji.

W pierwszej kolejności organ nadzoru zwraca uwagę, że ustawa o działalności leczniczej w art. 4 definiuje pojęcie podmiotu leczniczego rozróżniając, między innymi: 1) przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221 i 641) we wszelkich formach przewidzianych dla wykonywania działalności gospodarczej, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej oraz 2) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej - w zakresie, w jakim wykonują działalność leczniczą. Wyraźnego rozróżnienia w zakresie form funkcjonowania poszczególnych podmiotów leczniczych dokonano także w dalszych regulacjach ustawy o działalności leczniczej, wskazując w art. 6 ust. 2, że jednostka samorządu terytorialnego może utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w formie: 1) spółki kapitałowej; 2) jednostki budżetowej; 3) samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. W ustawie poświęcono także cały rozdział regulacjom dotyczącym podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami, w tym

samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej. Nie ulega zatem wątpliwości, że ustawa o działalności leczniczej dokonuje wyraźnego rozróżnienia pomiędzy podmiotami leczniczymi działającymi w formie spółki kapitałowej, a podmiotami działającymi w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Przywołany w podstawie prawnej podjętej przez Radę Miejską w Miliczu uchwały art. 59 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej odnosi się do samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Jest to regulacja dotycząca finansowego sposobu funkcjonowania samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, z której wynika, że co do zasady ma on pokrywać we własnym zakresie stratę netto, a dopiero wówczas, gdy nie jest to możliwe, stratę pokrywa podmiot tworzący. Tymczasem, podjęta przez Radę Miejską w Miliczu uchwała, dotycząca wniesienia dopłaty na pokrycie części starty bilansowej, odnosi się do podmiotu leczniczego działającego w formie spółki kapitałowej. Milickie Centrum Medyczne to spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Ze względu na specyfikę podmiotów leczniczych działających w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, regulacje dotyczące zasad ich funkcjonowania nie mogą być stosowane w drodze analogii do podmiotów leczniczych działających w innej formie. Inne są bowiem zasady ich tworzenia (art. 50a ustawy), zasady prowadzenia gospodarki finansowej (art. 51 i następne ustawy), czy zasady likwidacji (art. 60 ustawy). Należy mieć na względzie, że przepisy regulujące zasady funkcjonowania spółek kapitałowych zawarte są przede wszystkim w ustawie z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.), przy czym w przypadku podmiotów leczniczych działających w formie spółek kapitałowych zastosowanie znajdują także regulacje wynikające z przepisów odrębnych, w tym zawarte w ustawie o działalności leczniczej (np. art. 41 ustawy). Skoro zatem ustawa o działalności leczniczej zawiera szczególne uregulowania w stosunku do samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, stanowiących wyodrębnioną formę działalności podmiotów leczniczych, stwierdzić należy, że art. 59 ust. 2 ustawy, odnoszący się wprost do tych właśnie podmiotów, nie daje Radzie Miejskiej w Miliczu kompetencji do podjęcia uchwały w sprawie pokrycia starty bilansowej Milickiego Centrum Medycznego Sp. z o.o.

Również z przywołanego w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym nie wynika kompetencja do podjęcia przedmiotowej uchwały. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter ogólny i jednocześnie odsyłający, co oznacza, że kompetencje do podejmowania rozstrzygnięć dotyczących konkretnych zagadnień muszą być określone w ustawie szczególnej. Powołany przepis może więc stanowić podstawę prawną rozstrzygnięcia pewnych kwestii tylko łącznie z inną normą prawną o randze ustawowej. Podstawa taka może być zawarta w ustawie o samorządzie gminnym lub w ustawach szczególnych. Jednocześnie, zdaniem organu nadzoru, ze wskazanych powyżej względów, za taką podstawę prawną nie można uznać art. 59 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Z konstytucyjnej zasady praworządności wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Skutkiem powyższego organ nadzoru uznał, że podjęcie przez organ stanowiący gminy uchwały w sprawie pokrycia starty bilansowej netto spółki kapitałowej w oparciu o przepis art. 59 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej należy uznać za działanie naruszające prawo w sposób istotny.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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

Jarosław Obremski