



Warszawa, 21 czerwca 2022 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.8.2022

**Wójt Gminy
Krzynowłoga Mała**
ul. Kościelna 3
06-316 Krzynowłoga Mała

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 1005, 1079)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Wójta Gminy Krzynowłoga Mała nr WGM.0050.16.2022 z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na: „Świadczenie usług medycznych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej na podstawie kontraktu z NFZ na terenie Gminy Krzynowłoga Mała”,

zarządzenia Wójta Gminy Krzynowłoga Mała nr WGM.0050.17.2022 z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej w celu rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert na: „Świadczenie usług medycznych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej na podstawie kontraktu z NFZ, na terenie Gminy Krzynowłoga Mała”.

Uzasadnienie

W dniu 24 marca 2022 r. Wójt Gminy Krzynowłoga Mała wydał zarządzenie nr WGM.0050.16.2022 z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na: „Świadczenie usług medycznych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej

na podstawie kontraktu z NFZ na terenie Gminy Krzynowłoga Mała” oraz zarządzenie nr WGM.0050.17.2022 z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej w celu rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert na: „Świadczenie usług medycznych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej na podstawie kontraktu z NFZ, na terenie Gminy Krzynowłoga Mała”.

Powyższe zarządzenia zostały doręczone Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 27 maja 2022 r. Jako podstawę prawną zarządzenia nr WGM.0050.16.2022 Wójt Gminy wskazał art. 30 ust. 1 i art. 31 ustawy o *samorządzie gminnym*, natomiast zarządzenia nr WGM.0050.17.2022 – art. 31 tej ustawy.

Zarządzeniem nr WGM.0050.16.2022 Wójt Gminy Krzynowłoga Mała ogłosił konkurs na świadczenie usług medycznych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej na podstawie kontraktu z Narodowym Funduszem Zdrowia. Załącznikiem Nr 1 do ww. zarządzenia jest ogłoszenie w sprawie ww. konkursu na świadczenie usług medycznych, w formie Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej lub grupowej specjalistycznej praktyki lekarskiej w budynku ośrodka zdrowia w Krzynowłodze Małej, ul. Przasnyska 6, 06-316 Krzynowłoga Mała.

Zgodnie z punktem I załącznika nr 1 Wójt Gminy określił, że przedmiotem konkursu ofert jest: a) *najem lokalu użytkowego w budynku ośrodka zdrowia w Krzynowłodze Małej, składającego się z pomieszczeń na prowadzenie usług medycznych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej na podstawie kontraktu z NFZ na terenie gminy Krzynowłoga Mała, oraz* b) *udzielanie świadczeń medycznych na rzecz pacjentów przez wyłoniony w konkursie podmiot gospodarczy w ramach prowadzonej praktyki lekarskiej ogólnej i specjalistycznej, praktyki pielęgniarek i położnych, działalności fizjoterapeutycznej, rehabilitacyjnej, diagnostyki i profilaktyki oraz szeroko rozumianej opieki zdrowotnej.*

W punkcie II załącznika nr 1 Wójt Gminy określił wymagania stawiane oferentom, niezbędne do realizacji programu polityki zdrowotnej dotyczące działalności leczniczej (praktyka lekarska – realizacja zadań z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej przez lekarzy ze specjalnością medycyny ogólnej, chorób wewnętrznych, chorób dziecięcych i medycyny

rodzinnej, działalność diagnostyczna – zapewnienie bezpłatnych badań diagnostycznych w ramach podpisanych porozumień, praktyka pielęgniarska – zapewnienie opieki pielęgniarskiej w ośrodku zdrowia i w domu u pacjenta). W zakresie działalności profilaktycznej określono: wykonywanie szczepień ochronnych, badania bilansowe dzieci i młodzieży, badania do celów sanitarno-epidemiologicznych, wskazując, że pożądanym jest zaproponowanie jak najszerszego zakresu usług praktyki lekarskiej, działalności diagnostycznej, praktyki pielęgniarskiej i działalności profilaktycznej z określeniem terminu realizacji. Wójt Gminy wskazał ponadto wymóg badań i porad lekarskich w budynku ośrodka zdrowia dla pacjentów rejestrujących się osobiście, przez osoby trzecie lub telefonicznie, podpisanie stosownych umów z innymi świadczeniodawcami, którzy będą świadczyć usługi w budynku ośrodka zdrowia, zabezpieczenie pełnej dostępności wszystkich pacjentów do poszczególnych lekarzy, spełnienie ogólnych warunków umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej, zatrudnienie personelu pomocniczego. W ramach informacji dodatkowych Wójt Gminy między innymi opisał powierzchnię lokalu oraz poinformował, że warunki najmu lokalu określi odrębna umowa najmu. Ponadto określił kwestię ofert konkursowych częściowych i wariantowych, czas trwania najmu i świadczenia usług medycznych (trzy lata), warunki udziału w konkursie, termin związania ofertą konkursową oraz sposób przygotowania ofert.

Z kolei w ramach punktu III (Termin i miejsce składania ofert) Wójt Gminy określił między innymi kryteria oceny konkursowej, wskazując szczegółową punktację za: 1) usługi ambulatoryjne, 2) udostępnienie lekarzy (z zastrzeżeniem przyjmowania pacjentów codziennie przez lekarzy rodzinnych, oraz co najmniej raz w miesiącu przez lekarzy specjalistów w ramach kontraktu NFZ), 3) diagnostykę (badania krwi, moczu, cukru, ciśnienia, USG, RTG, Holter, kolejne badania) oraz 4) czas pracy ośrodka zdrowia. Ponadto określono tryb otwarcia ofert i ogłoszenia o rozstrzygnięciu konkursu ofert oraz podstawę prawną. Załącznikami do ww. ogłoszenia są: formularz ofertowy (nr 1), zawierający między innymi dane dotyczące rodzaju usługi (specjalistów w ramach NFZ) oraz oświadczenie oferenta (nr 2).

W dniu 24 marca 2022 r. Wójt Gminy Krzynowłoga Mała wydał także zarządzenie nr WGM.0050.17.2022, którym powołał komisję konkursową w celu rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert na świadczenie usług medycznych (§ 1) określił skład tej komisji (§ 2) oraz zadania komisji (§ 3), do których zaliczył: otwarcie i ocenę ofert konkursowych.

W związku z wpływem w dniu 28 kwietnia 2022 r. do Wojewody Mazowieckiego sygnału w sprawie ww. zarządzeń (protest w sprawie konkursu), oraz kolejnych pism w tej sprawie (w dniu 9 maja 2022 r. oraz w dniu 11 maja 2022 r. – odpowiedź na protest oraz kolejne pismo autora protestu), organ nadzoru wystąpił pismem z dnia 17 maja 2022 r. do Wójta Gminy Krzynowłoga Mała o przesłanie ww. zarządzeń, dokumentacji konkursowej, wyjaśnień między innymi w sprawie trybu i podstaw prawnych ogłoszonego konkursu oraz wskazania źródeł finansowania świadczeń z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej, o jakich mowa w zarządzeniu nr WGM.0050.16.2022.

W dniu 27 maja 2022 r. wpłynęły do Wojewody Mazowieckiego, przy piśmie Wójta Gminy nr RGS.033.3.2022 z dnia 24 maja 2022 r., wspomniane wyżej zarządzenia Wójta Gminy Krzynowłoga Mała wraz z obszerną dokumentacją oraz wyjaśnieniami. W ww. piśmie Wójt Gminy wniósł ponadto, w przypadku wszczęcia postępowania nadzorczego, o umorzenie postępowania, wskazując między innymi na „nieodwracalne w krótkim czasie skutki prawne”.

Pismem z dnia 2 czerwca 2022 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Wójta Gminy Krzynowłoga Mała o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzeń nr WGM.0050.16.2022 oraz nr WGM.0050.17.2022.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego Wójt Gminy Krzynowłoga Mała wydając zarządzenia nr WGM.0050.16.2022 oraz WGM.0050.17.2022 w sprawie ogłoszenia konkursu na świadczenia usług medycznych oraz w sprawie powołania komisji konkursowej w tej sprawie, wkroczył w kompetencje Narodowego Funduszu Zdrowia, czym istotnie naruszył unormowania ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. *o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (Dz. U z 2021 r. poz. 1285, z późn. zm., dalej: *u.ś.o.z*) oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 14 października 2020 r. *w sprawie sposobu ogłaszania o postępowaniu w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, składania ofert, powoływania i odwoływania komisji konkursowej, jej zadań oraz trybu pracy* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1858, dalej: *rozporządzenie*).

Zgodnie z art. 132 ust. 1 w zw. z art. 1 pkt 6 *u.ś.o.z.* podstawą udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych przez Narodowy Fundusz Zdrowia jest umowa o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zawarta pomiędzy świadczeniodawcą a Narodowym Funduszem Zdrowia. Natomiast zgodnie z art. 139 tej ustawy: *zawieranie przez Fundusz umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, z zastrzeżeniem art. 159 i art. 159a, odbywa się po przeprowadzeniu postępowania w trybie: 1) konkursu ofert albo 2) rokowań (ust. 1). W celu przeprowadzenia postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w trybie konkursu ofert Fundusz zamieszcza ogłoszenie zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie ust. 9. W celu przeprowadzenia rokowań po zamieszczeniu ogłoszenia Fundusz wysyła zaproszenia (ust. 2). [...] Prezes Funduszu powołuje i odwołuje komisję konkursową w celu przeprowadzenia postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (ust. 4).*

Natomiast § 3 ust. 1 w zw. z § 2 *rozporządzenia* wskazuje na Prezesa NFZ oraz dyrektora oddziału wojewódzkiego NFZ jako osoby właściwe do zamieszczenia ogłoszenia o postępowaniu w sprawie zawarcia umowy o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej. Z kolei § 6 ust. 1 *rozporządzenia* określa, że te osoby (Prezes NFZ albo dyrektor oddziału) są właściwe do powołania komisji konkursowej oraz określenia jej właściwości rzeczowej.

Przytoczone powyżej unormowania w sposób jednoznaczny wskazują, że organem właściwym do ogłoszenia konkursu na udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej oraz powołanie komisji konkursowej w tej sprawie są właściwe organy Narodowego Funduszu Zdrowia. Tym samym ogłoszenie konkursu i powołanie w tej sprawie komisji konkursowej przez Wójta Gminy Krzynowłoga Mała, zarządzeniami nr WGM.0050.16.2022 i WGM.0050.17.2022, oznacza sprzeczność tych zarządzeń z prawem oraz istotne naruszenie przywołanych powyżej unormowań *u.ś.o.z.* i *rozporządzenia*.

Wprawdzie w piśmie z dnia 24 maja 2022 r. Wójt Gminy Krzynowłoga Mała stwierdził, że ww. ogłoszony konkurs odbył się w trybie art. 9b *u.ś.o.z.*, dotyczącym finansowania świadczeń gwarantowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, tym niemniej ten artykuł nie został przywołany w podstawach prawnych ww. zarządzeń. Niniejsze zarządzenia posiadają bowiem jedynie ogólne podstawy prawne z *u.s.g.* tj. art. 30 ust. 1 (wójt wykonuje

uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa) oraz art. 31 (wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz) i nie mogą tym samym stanowić podstawy prawnej ogłoszenia konkursu i powołania komisji konkursowej w tej sprawie. Ponadto należy zauważyć, że w piśmie z dnia 24 maja 2022 r. Wójt Gminy dwukrotnie stwierdził, że gmina Krzynowłoga Mała nie finansuje świadczeń z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej z własnego budżetu, a świadczenia te są finansowane przez NFZ.

Należy ponadto zauważyć, że Wójt Gminy, wydając ww. zarządzenia i wkraczając tym samym w kompetencje NFZ, ściśle powiązał kwestie konkursu na świadczenia medyczne z kwestiami umowy najmu lokalu („umowa najmu lokalu na świadczenie usług medycznych”), co oznacza brak możliwości wyodrębnienia (rozdzielenia) istniejących w tych zarządzeniach zagadnień, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności ww. zarządzeń w całości.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, w sytuacji, gdy mamy do czynienia z sekwencją zdarzeń wywołanych danymi przepisami, które są ze sobą powiązane, zaś przepis zależny oparty jest na uregulowaniu pierwotnym, którego nieważność została stwierdzona, bądź jest przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności i którego skutki prawne zostały zniesione, przyjęć należy, że przepis prawny zależny również został podjęty w sposób sprzeczny z prawem. Z tego powodu przepis podstawowy wpływa w sposób bezpośredni na ocenę prawną przepisu zależnego.

Podkreślić należy ponadto brak podstawy prawnej do wydania zarządzeń nr WGM.0050.16.2022 i WGM.0050.17.2022, co narusza także art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), który określa zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Z kolei art. 16 ust. 2 *Konstytucji* stwierdza, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Art. 169 *Konstytucji* normuje natomiast, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. W świetle powyższych uregulowań prawnych należy stwierdzić, że organy jednostek samorządu gminnego są zobligowane do działania na podstawie i w granicach prawa, co wynika także z zasady demokratycznego państwa prawnego, unormowanej w art. 2 *Konstytucji*.

W orzecznictwie sądowym oraz stanowisku doktryny prawa wielokrotnie podkreślano, że do zasad systemu prawa w Polsce zalicza się: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz stosowania wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze a także regułę, że wyznaczenie organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99, OTK 2000/5/141). Nie ulega również wątpliwości, że wydanie przez organ jednostki samorządu terytorialnego aktu (uchwały, zarządzenia) bez podstawy prawnej jest istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 r., II SA/Kr 1242/08, Lex 478532).

Art. 91 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.* Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex 2012, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018*).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że zarządzenia Wójta Gminy Krzynowłoga Mała nr WGM.0050.16.2022 i nr WGM.0050.17.2022, istotnie naruszają prawo i jako sprzeczne z prawem, są w całości nieważne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie zarządzeń z mocy prawa.

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/