



**Rada Powiatu Wołomińskiego
ul. Prądyńskiego 3
05- 200 Wołomin**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595, z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII - 498/2014 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie zmiany Statutu Szpitala Powiatowego w Wołominie – Samodzielnego Zespołu Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej.

Uzasadnienie

W dniu 26 czerwca 2014 r. Rada Powiatu Wołomińskiego podjęła uchwałę Nr XLIII – 498/2014 w sprawie zmiany Statutu Szpitala Powiatowego w Wołominie – Samodzielnego Zespołu Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej. W § 1 ww. uchwały postanowiła o zmianie Statutu Szpitala Powiatowego w Wołominie – Samodzielnego Zespołu Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej, przyjętego uchwałą Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 27 czerwca 2012 r. Nr XIX -186/2012 w sprawie nadania Statutu Szpitala Powiatowego w Wołominie – Samodzielnego Zespołu Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej poprzez dodanie w § 6 Statutu ust. 5 w brzmieniu: „Szpital Powiatowy w swojej działalności kieruje się bezwzględnie zasadą ochrony życia ludzkiego.”.

Powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2013 r. poz. 217, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą, stanowi, że podmiot tworzący – jednostka samorządu terytorialnego nadaje statut podmiotowi leczniczemu niebędącemu przedsiębiorcą. Przepis art. 42 ust. 1 ustawy wskazuje, że ustrój podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa statut. Zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy w odniesieniu do podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą w statucie określa się: nazwę podmiotu, odpowiadającą rodzajowi i zakresowi udzielanych świadczeń zdrowotnych, siedzibę podmiotu, cele i zadania podmiotu, organy i strukturę organizacyjną podmiotu, w tym zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej, o której mowa w art. 48 ustawy, przed upływem kadencji oraz formę gospodarki finansowej.

Z powołanego przepisu art. 42 ust.1 ustawy wynika, że ustawodawca nie pozostawił podmiotowi tworzącemu podmiot leczniczy całkowitej swobody w kształtowaniu treści statutu. Zakres regulacji statutowej został odniesiony wprost do funkcjonowania podmiotu leczniczego

w sposób określony w ustawie. Przyjęta uchwała w ocenie organu nadzoru, wykracza poza zakres upoważnienia określony w przywołanym przepisie, gdyż brak jest w ustawie delegacji do określenia w uchwale zasad wykonywania działalności leczniczej. Nadto zgodnie z art. 1 pkt 1 ustawy, to ustawa określa zasady wykonywania działalności leczniczej.

Statut podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą nie może dotyczyć spraw, które są uregulowane w przepisach ustawy; nie może on ponadto odmiennie regulować spraw odrębnie unormowanych w innych ustawach. Statut, jako akt prawny wykonawczy, nie może ograniczać praw pacjenta, ani też nakładać pozaustawowych obowiązków i nadawać nowych uprawnień pracownikom podmiotu leczniczego, ponieważ są one uregulowane w odrębnych ustawach, do których należy zaliczyć w szczególności: ustawę z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2012 r. poz. 159, z późn. zm.), ustawę z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.), ustawę z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634, z późn. zm.), a także ustawę z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz.U. z 2011 r. Nr 174, poz. 1039, z późn. zm.).

Organ nadzoru stwierdza naruszenie art. 8 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2012 r. poz. 159, z późn. zm.), poprzez skierowanie nakazu bezwzględnej zasady ochrony życia ludzkiego do Szpitala Powiatowego w Wołominie, jako jednostki organizacyjnej, w tym zarówno do osób wykonujących zawód medyczny, jak też tego zawodu niewykonujących. Z treści powołanego przepisu jednoznacznie wynika, że pacjent ma prawo do świadczeń zdrowotnych udzielanych z należytą starannością, przez podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych w warunkach odpowiadających określonym w odrębnych przepisach wymogom fachowym i sanitarnym. Należyta staranność to podstawowa zasada wykonywania zawodów medycznych. Zachowanie należytej staranności jest kluczowym elementem zasad ogólnej ostrożności, których zachowanie wymaga się w trakcie procesu udzielania świadczeń zdrowotnych (Komentarz do art. 8 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, autor Krystyna Karkowska). Przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych osoby wykonujące zawód medyczny kierują się zasadami etyki zawodowej określonymi przez właściwe samorządy zawodów medycznych. Rada Powiatu Wołomińskiego nie jest jednostką samorządu zawodowego, który mógłby te zasady wprowadzić w życie. Ustanowienie przez Radę Powiatu Wołomińskiego, jako zasady bezwzględnej ochrony życia, narusza zatem przepis art. 8 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, gdyż wprowadza dodatkowe kryterium wykonywania działalności leczniczej i tym samym udzielania świadczeń zdrowotnych. Przestrzeganie zasad ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta stanowi dla pacjenta gwarancję prawnej ochrony życia i zdrowia.

Organ nadzoru stwierdza również naruszenie art. 39 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Przepis ten przewiduje możliwość powstrzymania się przez lekarza od wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem, na określonych warunkach. Stosownie bowiem do art. 30 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, lekarz ma obowiązek udzielać pomocy lekarskiej w każdym przypadku, gdy zwłoka w jej udzieleniu mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała

lub ciężkiego rozstroju zdrowia, oraz w innych przypadkach niecierpiących zwłoki. Przepis art. 39, w powiązaniu z art. 30 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, wyznacza ramy uprawnienia lekarza do działania zgodnego ze swoim sumieniem, co sprawia, że *sumienie lekarza* w polskim systemie prawa jest nie tylko kategorią etyczną, lecz także - jak to określa L. Kubicki - kategorią prawną. Wolność sumienia (i religii) gwarantuje każdemu art. 53 Konstytucji RP, nie precyzując, w czym może się ona wyrażać. Działanie jest niezgodne z sumieniem wtedy, gdy pozostaje w konflikcie z przekonaniami wpływającymi z określonego światopoglądu, wierzeń religijnych czy wyznawanych zasad moralnych. Motywacja etyczna lekarza jest suwerenna w tym sensie, że nie podlega sprawdzaniu i ocenie. Natomiast podlega ocenie, czy dana sytuacja nie stanowi przypadku niecierpiącego zwłoki w rozumieniu art. 30 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry. Klauzula sumienia w komentowanym przepisie została bowiem podporządkowana bezwzględnemu nakazowi ratowania życia i zdrowia chorego (zob. L. Kubicki, *Sumienie lekarza...*, s. 5 oraz Eleonora Zielińska, *Komentarz do art. 39 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry*). W tym kontekście przyjęcie przez Radę Powiatu Wołomińskiego bezwzględnej zasady ochrony życia ludzkiego narusza ten przepis oraz klauzulę powstrzymania się od wykonywania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem.

Należy wskazać ponadto, że Izby lekarskie opracowały Kodeks Etyki Lekarskiej (KEL), który został przyjęty przez Krajowy Zjazd Lekarzy w 1991 r. W odniesieniu do działań zawodowych oraz wyboru metod postępowania wobec chorego lekarz ma swobodę postępowania zgodnie z sumieniem (art. 4 i 6 KEL). Granice tej swobody wynikają z konieczności postępowania zgodnego z aktualnym stanem wiedzy medycznej. Zgodnie z art. 2 KEL powołaniem lekarza jest ochrona życia i zdrowia ludzkiego, zapobieganie chorobom, leczenie chorych oraz niesienie ulgi w cierpieniu, a lekarz nie może posługiwać się wiedzą i umiejętnością lekarską w działaniach sprzecznych z tym powołaniem. Najwyższym nakazem etycznym lekarza jest dobro chorego (*salus aegroti suprema lex esto*). KEL w art. 2 określa jasno, że mechanizmy rynkowe, naciski społeczne i wymagania administracyjne nie zwalniają lekarza z przestrzegania tej zasady. Natomiast zasada przyjęta w uchwale Rady Powiatu Wołomińskiego Nr XLIII - 498/2014 kierowania się bezwzględnie zasadą ochrony życia ludzkiego pozostaje w sprzeczności z określoną w KEL zasadą działania lekarza zgodnie z wiedzą medyczną, jako kryterium działań zawodowych lekarzy. Uchwała narusza tym samym art. 2, 4 i 6 KEL, gdyż ustanawia sposób działania dla Szpitala nie mający podstaw prawnych w ustawach, jak i w KEL, czyli normach etycznych obowiązujących osoby wykonujące zawody medyczne. Lekarz w trakcie wypełniania swoich czynności zawodowych zobowiązany jest szanować człowieka bez względu na wiek, płeć, rasę, wyposażenie genetyczne, narodowość, wyznanie, przynależność społeczną, sytuację materialną, poglądy polityczne lub inne uwarunkowania (art.3 KEL). Przyjęcie zasady bezwzględnej ochrony życia ludzkiego kłóci się z powołanym art. 3 KEL, gdyż nie uwzględnia osób o odmiennych poglądach politycznych, czy też etycznych na ochronę życia ludzkiego.

Organ nadzoru podnosi również naruszenie art. 12 ust. 2 ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej. Powołany przepis stanowi, że pielęgniarka i położna mogą odmówić wykonania zlecenia lekarskiego oraz wykonania innego świadczenia zdrowotnego niezgodnego z ich sumieniem lub z zakresem posiadanych kwalifikacji, podając niezwłocznie przyczynę odmowy na piśmie przelożonemu lub osobie zlecającej, chyba że zachodzą okoliczności powodujące, że zwłoka w udzieleniu pomocy mogłaby spowodować stan nagłego zagrożenia zdrowotnego.

Wskazane wyżej przepisy prawa odnoszą się jedynie do możliwości powstrzymywania się od wykonania świadczeń zdrowotnych przez pracowników wykonujących określone zawody, jeżeli są one niezgodne z sumieniem tych osób, ale z uwzględnieniem określonych procedur postępowania. Nie dotyczą natomiast możliwości stosowania klauzuli sumienia do jednostek organizacyjnych – w tym przypadku Szpitala Powiatowego w Wołominie. Jednostka organizacyjna nie może, w ocenie organu nadzoru, być podmiotem praw moralnych, etyki i wiary, gdyż są one nierozzerwalnie związane z podmiotowością ludzką.

Przytoczone przepisy określają jednoznacznie prawa pacjenta oraz obowiązki lekarzy, pielęgniarek i położnych. Rada Powiatu Wołomińskiego nie posiada kompetencji do ich modyfikowania.

Organ nadzoru stwierdza również naruszenie art. 4a i 4b ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. Nr 17, poz. 78, z późn. zm.), które wskazują wprost, kiedy przerwanie ciąży może być dokonane oraz przyznają osobom objętym ubezpieczeniem społecznym i osobom uprawnionym na podstawie odrębnych przepisów do bezpłatnej opieki leczniczej, prawo do bezpłatnego przerywania ciąży w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej. Krąg osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych określa art. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Nadto jak wynika z preambuły do ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, przepisy powyższe zostały ustanowione: *„Uznając, że życie jest fundamentalnym dobrem człowieka, a troska o życie i zdrowie należy do podstawowych obowiązków państwa, społeczeństwa i obywatela; uznając prawo każdego do odpowiedzialnego decydowania o posiadaniu dzieci oraz prawo dostępu do informacji, edukacji, poradnictwa i środków umożliwiających korzystanie z tego prawa.”*

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 października 2012 r. 57375/08, w którym stwierdzono, iż: *„Na Państwach spoczywa pozytywny obowiązek zapewnienia prawa swych obywateli do skutecznego poszanowania ich fizycznej i psychicznej integralności.”*. Nadto Trybunał orzekł: *„Należy wreszcie wskazać, iż dokonując analizy niniejszej sprawy trzeba mieć na względzie to, że Konwencja ma na celu gwarantowanie nie praw, które są teoretyczne lub iluzoryczne, lecz praw, które są praktyczne i skuteczne. Trybunał stwierdzał już w kontekście podobnych spraw przeciwko Polsce, iż wówczas, gdy Państwo, działając w granicach swego uznania, przyjmuje regulacje ustawowe dopuszczające przerywanie ciąży w określonych sytuacjach, Państwo to nie może kształtować swych ram prawnych w sposób, który ogranicza realne możliwości uzyskania aborcji. Na Państwie w szczególności spoczywa pozytywny obowiązek stworzenia ram proceduralnych umożliwiających ciężarnej kobiecie skuteczne wykonywanie swego prawa dostępu do zabiegu legalnego przerywania ciąży. Ramy prawne przewidziane dla celów rozstrzygnięcia warunków przeprowadzenia legalnego zabiegu przerywania ciąży powinny zostać ukształtowane w spójny sposób, pozwalający na odpowiednie uwzględnienie różnych interesów prawnych związanych z daną sprawą, oraz zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi z Konwencji. Jakkolwiek art. 8 nie zawiera żadnych wyraźnych wymogów proceduralnych, to dla skutecznego korzystania z praw gwarantowanych przez ten przepis znaczenie ma, by odnośny proces decyzyjny był rzetelny i by należycie uwzględniał interesy chronione w ten sposób.”*

Jak wynika z projektu protokołu Nr 7/14 z XLIII sesji Rady Powiatu Wołomińskiego, która odbyła się 26 czerwca 2014 r. w Sali Konferencyjnej Starostwa Powiatowego w Wołominie, na pytanie kierowane do Starosty Powiatu Wołomińskiego: „(...) czy w sytuacji, gdy do Szpitala zgłosi się kobieta w ciąży będącej wynikiem przestępstwa, zamierzająca dokonać zabiegu usunięcia ciąży, (abstrahując od oceny moralnej tej osoby, która nie leży w gestii Rady) to lekarz podejmujący się wykonania takiego zabiegu usłyszy od ordynatora lub dyrekcji Szpitala, że jest to niemożliwe w związku z nowym zapisem w Statucie” Starosta odpowiedział twierdząco (dowód: projekt protokołu Nr 7/14 z XLIII Sesji Rady Powiatu Wołomińskiego). Oznacza to, że prawo do aborcji zagwarantowane ww. ustawie nie będzie respektowane, a zapis w Statucie w sposób rażąco narusza ww. przepisy.

Zamieszczenie w kwestionowanej uchwale klauzuli generalnej w postaci bezwzględnej zasady ochrony życia ludzkiego w sposób istotny narusza więc przywołane wyżej przepisy ustaw, a nadto wykracza poza normę zawartą w art. 38 Konstytucji RP. Art. 38 Konstytucji RP jasno określa, że Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia. W ocenie organu nadzoru takie brzmienie przepisu wskazuje jednoznacznie, że Państwo zapewnia ochronę życia zgodnie z zasadami wyrażonymi w obowiązującym w Rzeczpospolitej prawie – zatem ochrona ta nie ma charakteru bezwzględnego. Wskazany wyżej przepis Konstytucji jako norma o szczególnym znaczeniu wyznacza kierunki działania Państwa w zakresie ochrony życia jednostki, przy czym żaden przepis prawa nie przyznaje organom jednostek samorządu terytorialnego uprawnień do modyfikacji wyrażonej w nim zasady.

Wprowadzoną przez Radę Powiatu regulację należy także rozważyć w kontekście gwarantowanej przez art. 53 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965, z późn. zm.) wolności sumienia i religii. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 września 2013 r. (sygn. akt II CSK 1/13) swoboda sumienia to wolne, wynikające z własnego przekonania wyrażanie określonego światopoglądu, w tym także wybór i praktykowanie określonej religii, wybór systemu wartości, według którego dokonuje się oceny swoich zachowań, czynów, myśli i uczuć. Chroniąc swobodę sumienia, chroni się tym samym sferę pojęć, wyobrażeń i przekonań jednostki w tym i takich, które wiążą się z odpowiedzialnością na podstawowe pytania egzystencjalne. Swoboda sumienia, na którą składa się możliwość swobodnego wyboru światopoglądu ma znaczenie dla tożsamości każdego człowieka, dla systemu wartości, z którym się identyfikuje i z którym chce być identyfikowany. Określone sposoby zachowania się, zwłaszcza w trudnych sytuacjach życiowych (w tym w stanie choroby lub nawet zagrożenia życia), są zewnętrzną formą zmanifestowania przyjętego światopoglądu, a gwarancje ochrony swobody sumienia zostały ustanowione między innymi w tym celu, by uszanować wybory postaw życiowych dokonywane przez każdego człowieka indywidualnie i ze świadomością, że sam wybierający chce ponieść za nie odpowiedzialność.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może

zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, wyd. V). 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, czyli przepisów upoważniających dany organ do działania.

Przywołać także należy art. 9 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.), ratyfikowanej 19 stycznia 1993 r. w brzmieniu: „*Każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania; prawo to obejmuje wolność zmiany wyznania lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swego wyznania lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i czynności rytualne. Wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.*”. Wolność myśli, sumienia i wyznania jest jedną z podstaw demokratycznego społeczeństwa w rozumieniu Konwencji. Z art. 9 ust. 2 tej Konwencji wynika, że w społeczeństwie demokratycznym, gdzie żyją obok siebie ludzie wyznający różne religie, pewne ograniczenia mogą okazać się konieczne, aby pogodzić w ten sposób interesy różnych grup i zapewnić poszanowanie przekonań każdej osoby. Przy wykonywaniu swoich uprawnień regulacyjnych w tej dziedzinie oraz w relacjach z różnymi religiami, kultami i wyznaniem państwo musi pozostać neutralne i bezstronne. Ze względu na pierwszorzędne znaczenie prawa do wolności myśli, sumienia i religii - poza bardzo wyjątkowymi przypadkami - wykluczona jest wszelka ocena przez państwo uprawnionego charakteru określonych wyznań religijnych lub sposobów ich uzewnętrzniania. Państwo nie może dyktować, w co dana osoba ma wierzyć, ani podejmować kroków zmuszających ją do zmiany przekonań (zob. Marek Antoni Nowicki, *Komentarz do art. 9 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*). Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 30 października 2012 r. 57375/08 stwierdził: „*Należy wskazać, iż Państwa są zobowiązane do zorganizowania swego systemu opieki zdrowotnej w taki sposób, by zapewnić, iż skuteczne wykonywanie wolności sumienia pracowników służby zdrowie w kontekście zawodowym nie uniemożliwia pacjentom uzyskania dostępu do świadczeń, do których są uprawnieni w świetle obowiązującej legislacji.*”.

W świetle podniesionych zarzutów organ nadzoru stwierdza jak w petitum.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi Wołomińskiemu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

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

Województwo łódzkie
Powiat Wołomiński
Urząd Nadzoru
M. M. M.
M. M. M.