



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 28 listopada 2025 r.

Poz. 4538

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.361.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 26 listopada 2025 r.

Na podstawie art. 76 ust. 1 i 2, art. 77 i art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

- § 2, § 6 ust. 2 w zakresie sformułowania „w szczególności”, § 12 ust. 2 w zakresie sformułowania „w szczególności”, § 12 ust. 4, 5, 6, 7, 8, 9, § 15 ust. 3 pkt 3, § 25 załącznika do uchwały Nr XXI/218/2025 Rady Powiatu w Jaśle z dnia 23 października 2025 r. w sprawie nadania Statutu Szpitalowi Specjalistycznemu w Jaśle.

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Jaśle w dniu 23 października 2025 r. podjęła uchwałę Nr XXI/218/2025 w sprawie nadania Statutu Szpitalowi Specjalistycznemu w Jaśle. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 października 2025 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że część zapisów załącznika do przedmiotowego aktu narusza w sposób istotny art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2025 r. poz. 450 z późn. zm.). W konsekwencji tego, organ nadzoru w dniu 19 listopada 2025 r. wszczął postępowanie zmierzające do stwierdzenia nieważności uchwały w w/w zakresie.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej w statucie podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą określa się: 1) nazwę podmiotu, o którym mowa w ust. 1, odpowiadającą rodzajowi i zakresowi udzielanych świadczeń zdrowotnych; 2) siedzibę podmiotu, o którym mowa w ust. 1; 3) cele i zadania podmiotu, o którym mowa w ust. 1; 4) organy i strukturę organizacyjną podmiotu, o którym mowa w ust. 1, w tym zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej, o której mowa w art. 48, przed upływem kadencji; 5) formę gospodarki finansowej.

W § 1 analizowanej uchwały Rada Powiatu w Jaśle uregulowała, że nadaje statut Szpitalowi Specjalistycznemu w Jaśle, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

W § 2 tego załącznika do przedmiotowej uchwały wymienione zostały w pkt 1-5 akty prawne, na podstawie których działa szpital. Jednocześnie w § 2 pkt 6 w/w załącznika do uchwały wskazane zostało, iż szpital działa na podstawie innych przepisów dotyczących samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Organ nadzoru zauważa, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zatem przepisy Konstytucji RP wyraźnie wskazują

hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Jednocześnie zdaniem organu nadzoru powyższy zakres nie mieści się w elementach statutu wymienionych w cytowanym art. 42 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej. Podkreślenia wymaga fakt, że w tym przepisie ustawodawca użył sformułowania, iż statut „określa”, a zatem katalog jego elementów uznać trzeba za zamknięty. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

W § 2 załącznika do badanej uchwały zostało unormowane, że „do podstawowych zadań Szpitala należy w szczególności (...)”. Posłużenie się w w/w zapisie sformułowaniem „w szczególności” powoduje, że zakres zadań szpitala przybiera postać wyliczenia otwartego, co oznacza, że Rada Powiatu w Jaśle nie sprecyzowała w sposób jednoznaczny i szczegółowy zadań podmiotu leczniczego. W związku z tym, organ nadzoru zwraca uwagę, iż obowiązkiem Rady Powiatu w Jaśle wynikającym z art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy o działalności leczniczej było określenie zadań Szpitala w sposób kompleksowy. Statut, jako podstawowy akt działalności podmiotu leczniczego, musi bowiem zawierać konkretne, precyzyjne oraz rzeczywiste unormowania, odpowiadające określonej sytuacji faktycznej.

W § 12 ust. 2 załącznika do analizowanej uchwały zostały również określone zadania dyrektora szpitala z użyciem sformułowania „w szczególności”. Oznacza to, że Rada Powiatu w Jaśle nie podała katalogu zamkniętego zadań dyrektora, pomimo że z art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy o działalności leczniczej wynika obowiązek podania w statucie szpitala takich zadań w sposób wyczerpujący.

W ocenie organu nadzoru regulacje znajdujące się w § 12 ust. 4-9 załącznika do przedmiotowej uchwały nie stanowią materii statutowej szpitala. Jak zostało już powyżej wskazane, katalog elementów statutu określonych w art. 42 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej ma charakter zamknięty. Nie zalicza się do nich kwestia ustanawiania przez dyrektora szpitala pełnomocników, formy i granic samodzielności ich działania. Należy zauważyć, że w tym zakresie znajdują zastosowanie przepisy prawa odpowiednich ustaw, w szczególności ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Do materii statutowej nie należy również kwestia powoływania komisji konkursowej na stanowisko dyrektora szpitala, o czym stanowi w szczególności art. 49 ustawy o działalności leczniczej. Natomiast § 12 ust. 8-9 załącznika do analizowanej uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego oraz stanowią powtórzenie przepisów z ustawy o działalności leczniczej. W myśl art. 46 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej w przypadku podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami podmiot tworzący nawiązuje z kierownikiem stosunek pracy na podstawie powołania lub umowy o pracę albo zawiera z nim umowę cywilnoprawną. Zgodnie z art. 47 ust. 3 tej ustawy kierownik podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą nie może podejmować innego zatrudnienia bez wyrażonej w formie pisemnej zgody podmiotu tworzącego. W związku z powyższym, trzeba podkreślić, że zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy o działalności leczniczej w statucie szpitala należy określić wyłącznie organy i strukturę organizacyjną podmiotu, o którym mowa w ust. 1, w tym zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej, o której mowa w art. 48, przed upływem kadencji. Zatem katalog kwestii podlegających regulacji statutowej ma charakter zamknięty. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia, którego nie może zawężyć ani przekraczać.

W § 15 pkt 3 załącznika do analizowanej uchwały unormowano, że członek Rady Społecznej szpitala może być odwołany przed upływem kadencji w razie innych ważnych powodów. Zdaniem organu nadzoru powyższe postanowienie istotnie narusza art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy, który nakłada obowiązek określenia w statucie okoliczności odwołania członków rady społecznej. Natomiast poprzez użycie słów: „innych ważnych powodów” powyższy zapis daje nieograniczoną możliwość swobodnego decydowania o odwołaniu członka rady społecznej, w sytuacji gdy okoliczności te powinny być skonkretyzowane. Podkreślenia wymaga, że okoliczności odwołania członka Rady Społecznej muszą być jednoznacznie wymienione w statucie podmiotu leczniczego, tj. w sposób, który nie budzi wątpliwości interpretacyjnych ani nie stwarza możliwości swobodnego decydowania o odwołaniu członka Rady Społecznej przez organ tworzący albo przez organ, który go wyznaczył (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. II SA/Go 930/12, wyrok NSA z dnia 10 października 2012 r., sygn. II OSK 1819/12). Jak uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 6 grudnia 2012 r. o sygn. akt II SA/Go 929/12: „Użycie przez ustawodawcę w przepisie art. 42 ustawy z 2011 r. o działalności leczniczej sformułowań „określa się” oraz „okoliczności odwołania” wskazuje na konieczność określenia w statucie przesłanek, warunków, przyczyn,

czy zdarzeń uzasadniających odwołanie członka rady społecznej podmiotu leczniczego. Okoliczności te winny zostać wskazane w sposób konkretny, nie budzący wątpliwości. Takie sformułowanie przepisu art. 42 ust. 2 pkt 4 tej ustawy oznacza konieczność uwzględnienia w treści statutu kontekstu sytuacji, w jakiej możliwe jest odwołanie członka rady społecznej.”

Zdaniem organu nadzoru § 25 załącznika do badanej uchwały wykracza poza upoważnienie ustawowe, a jednocześnie wkracza w materię unormowaną w przepisach prawa, w tym w ustawie o działalności leczniczej oraz w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120 z późn. zm.). Na mocy art. 42 ust. 2 pkt 5 ustawy o działalności leczniczej w statucie szpitala powinna być wyłącznie określona forma gospodarki finansowej. Podkreślić trzeba, że normy aktu prawa miejscowego ustanowione przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie mogą ingerować w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu.

Reasumując, z konstytucyjnej zasady praworządności, zapisanej w art. 7 Konstytucji RP wynika wymóg regulowania przez akt prawa miejscowego na podstawie delegacji ustawowej i wyłącznie w granicach zawartego w ustawie upoważnienia, ponieważ w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną - jako uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu nie mogą regulować materii ustawowych ani nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe. Każdorazowo w akcie rangi ustawowej zawarte być musi upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być przy tym wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych i wskazywać winno organ właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej i stanowi jednocześnie o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego. W orzeczeniach sądów administracyjnych podkreśla się, że organy jednostek samorządu terytorialnego stanowiące akty prawa miejscowego winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92). Nadto Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się, że brak upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego w danej materii oznacza, że nie podlega ono regulacji w tej formie prawnej, przy czym bez znaczenia pozostaje czy dotyczyłoby ono uprawnień czy nakładania obowiązków (por. wyrok NSA z 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 102/08, wyrok NSA z 3 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1035/06, podobnie też: wyrok WSA we Wrocławiu z 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru