



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 października 2023 r.

Poz. 9242

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.508.2023.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 6 października 2023 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LIV/519/23 Rady Powiatu Kościańskiego z dnia 6 września 2023 r. zmieniającej uchwałę nr XXXVIII/367/22 w sprawie Statutu Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Kościanie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 6 września 2023 r. Rada Powiatu Kościańskiego podjęła uchwałę nr LIV/519/23 zmieniającą uchwałę nr XXXVIII/367/22 w sprawie Statutu Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Kościanie, dalej jako "uchwała zmieniająca".

Uchwałę zmieniającą podjęto na podstawie: "art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. 2023 poz. 991 ze zmianami)".

Uchwała zmieniająca została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 8 września 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej, uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z treścią § 1 uchwały zmieniającej: "W Statucie Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Kościanie, nadanym uchwałą Nr XXXVIII/367/22 Rady Powiatu Kościańskiego z dnia 1 marca 2022 roku, w § 14 po ustępie 2 dodaje się ustęp 2a w brzmieniu: «Wydłużenie kadencji Rady Społecznej Zespołu może nastąpić w związku ze zmianami przepisów, na podstawie których działa Rada Społeczna albo w związku z wydłużeniem kadencji Rady Powiatu Kościańskiego»".

Rada Powiatu Kościańskiego mocą ocenianej uchwały zmieniającej postanowiła zmienić uchwałę zmieniającą, tj. uchwałę nr XXXVIII/367/22 z dnia 1 marca 2022 r. zmieniającą uchwałę nr XXXIV/323/18 Rady Powiatu Kościańskiego z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie Statutu Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Kościanie (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 2210), co pozostaje w istotnej sprzeczności z zasadami prawidłowej legislacji i zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Organ nadzoru podkreśla, iż zgodnie z treścią art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako "Konstytucja RP", Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Niewątpliwie również prawodawca lokalny pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia uchwał.

Wskazać należy, że przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny - nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych (wyrok WSA we Wrocławiu z 20 września 2012 r., III SA/Wr 317/12, CBOSA). Niesamodzielny charakter przepisów nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy. Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci określonych zmian normatywnych (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. nr 8, poz. 149). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Stwierdzić można nawet, że przepis zmieniający – po wejściu w życie i wywarceniu skutku prawnego w postaci zmiany innych przepisów – ulega tzw. skonsumowaniu. Oznacza to, że sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa, ponieważ jego treść zostaje zaimplementowana do tekstu aktu zmienianego. Są to tzw. „metaprzepisy” i jedną z ich cech szczególnych jest to, że same w sobie nie podlegają stosowaniu w klasycznym rozumieniu tego słowa.

Reguły redagowania uchwał wynikają z "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako "ZTP". Z § 82 ZTP wynika, iż: "Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów". Zgodnie z treścią § 83 ZTP: "Przepisy ustawy zmienia się: 1) odrębną ustawą zmieniającą; 2) przepisem zmieniającym zamieszczonym w innej ustawie". Jak stanowi § 90 ZTP: "Zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity". Ponadto w § 91 ZTP przyjęto zasady: "Nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę." (ust. 1), "W szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, można wyjątkowo znowelizować przepisy zmieniające ogłoszonej ustawy w okresie ich *vacatio legis*." (ust. 2), "Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie z dniem wejścia w życie tych przepisów zmieniających." (ust. 3). Na mocy § 143 ZTP wskazane powyżej reguły stosuje się do uchwał będących aktami prawa miejscowego.

Z powyższych przepisów ZTP jednoznacznie wynika, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do pierwotnej uchwały podjętej w danej sprawie. Należy bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które te przepisy dokonują. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe, z zastrzeżeniem § 91 ust. 2 i 3 ZTP.

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż Rada Powiatu Kościańskiego dokonując uchwałą zmieniającą zmiany uchwały nr XXXVIII/367/22 Rady Powiatu Kościańskiego z dnia 1 marca 2022 r. zmieniającej uchwałę nr XXXIV/323/18 Rady Powiatu Kościańskiego z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie Statutu Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Kościanie, naruszyła zasadę przyzwoitej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP, a także § 90 w zw. z § 91 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP. Zmianie powinien podlegać bowiem tekst pierwotny uchwały wraz z naniesionymi do jego treści zmianami dokonanymi aktem zmieniającym.

Rada powinna zatem dokonać zmiany treści uchwały nr XVI/158/12 Rady Powiatu Kościańskiego z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie Statutu Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Kościanie, dalej jako: "uchwała pierwotna", biorąc pod uwagę zmiany dokonane w tej uchwale do chwili podjęcia uchwały zmieniającej. W uchwale zmieniającej nie wskazano bowiem ani w tytule ani w treści oznaczenia uchwały pierwotnej. Z treści § 1 uchwały zmieniającej wynika, że rada wyraża wolę dodania nowych przepisów do Statutu Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Kościanie, nadanego uchwałą nr XXXVIII/367/22 Rady Powiatu Kościańskiego z dnia 1 marca 2022 r. Przy czym należy wyraźnie wskazać, że konstrukcja uchwały nr XXXVIII/367/22 Rady Powiatu Kościańskiego z dnia 1 marca 2022 r. jest analogiczna do uchwały ocenianej i uchwała ta ani nie nadała Statutu Samodzielnemu Publicznemu Zespołowi Opieki Zdrowotnej w Kościanie ani też nie usankcjonowała ogłoszenia tekstu jednolitego tego statutu.

Organ nadzoru wskazuje jednakowoż, że rada w sposób nieuprawniony "uchwaliła" tekst jednolity Statutu Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Kościanie, stanowiący załącznik do uchwały (§ 2 uchwały).

Zasady tworzenia tekstu jednolitego aktu prawnego reguluje art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „u.o.a.n.”. Zgodnie z tym przepisem teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego. Tekst jednolity aktu normatywnego innego niż ustawa ogłasza się nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany. W myśl art. 16 ust. 4 u.o.a.n., tekst jednolity ogłasza się w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono.

Uszczegółowienie powyższych regulacji znajduje się w przepisach działu III ZTP. Odnoszą się one wprowadzić do aktu normatywnego, jakim jest ustawa, jednakże na mocy § 110 ZTP zasady wyrażone w tym dziale stosuje się odpowiednio do tekstów jednolitych aktów normatywnych innych niż ustawa. Zasady dotyczące sporządzania obwieszczenia w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego zawarto w przepisach § 101 – § 105 ZTP, natomiast zasady odnoszące się do sposobu redagowania tekstu jednolitego sformułowano w przepisach § 100a i § 106 – § 109 ZTP.

Załączenie do uchwały zmieniającej tekstu jednolitego uchwały zmienianej, jak to uczyniono w badanej uchwale, jest sprzeczne z przepisami prawa z dwóch względów.

Po pierwsze, nie zachowano przewidzianych przez przepisy wymogów co do formy takiego aktu - nie przybrał on formy właściwie sporządzonego obwieszczenia wraz z załącznikiem, a stanowi jedynie załącznik do uchwały zmieniającej.

Po drugie, przyjęcie w tej samej uchwale zmieniającej tekstu jednolitego uchwały zmienianej byłoby przedwczesne z uwagi na wymóg sporządzania tekstu jednolitego według określonego w § 100a ZTP stanu prawnego. Jak słusznie zwrócono uwagę w wyroku WSA w Gliwicach z 24 listopada 2010 r., II SA/GI 630/10, CBOSA, teksty jednolite aktów prawnych ogłasza, a nie uchwała, organ właściwy do wydania aktu normatywnego – czyli w przypadku powiatu - rada powiatu. Oznacza to, że rada może jedynie podjąć uchwałę w przedmiocie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały, ale dopiero w sytuacji podjęcia i wejścia w życie uchwały w przedmiocie częściowej zmiany uchwały. W wyroku WSA we Wrocławiu z 8 listopada 2006 r., III SA/Wr 404/06, CBOSA, wskazano, że: „Tekst jednolity jest autorytatywnym stwierdzeniem aktualnej treści danego aktu normatywnego, a jego sporządzenie polega na naniesieniu na tekst pierwotny zmian wprowadzonych przepisami zmieniającymi, które weszły w życie po ogłoszeniu tekstu pierwotnego. Tekst jednolity ma więc charakter deklaratoryjny, tj. nie wprowadza żadnych zmian do porządku prawnego, a tylko stwierdza jaka jest w danym momencie treść aktu normatywnego”.

Organ nadzoru wskazuje także na inną wadę prawną jaką obarczona jest uchwała zmieniająca. W § 3 uchwały zmieniającej postanowiono, że: "Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu Kościańskiego i Dyrektorowi Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Kościanie". W ocenie organu nadzoru, powyższy zapis powierzający wykonanie uchwały zmieniającej Dyrektorowi Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Kościanie narusza art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, ze zm.), dalej jako "u.s.p.". Jak stanowi art. 32 ust. 1 u.s.p., zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. Ponadto z treści art. 32 ust. 2 pkt 2 u.s.p. wynika, że do zadań zarządu powiatu należy w szczególności wykonywanie uchwał rady.

Określenie sposobu wykonania uchwały jest pierwszym etapem jej wykonania i obejmuje m.in. wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie sposobu i harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie całości lub części zadań wynikających z uchwały (por. wyrok WSA w Krakowie z 14 marca 2017 r., II SA/Kr 1515/16, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 22 stycznia 2020 r., IV SA/Po 763/19, LEX nr 2780407; wyrok WSA w Poznaniu z 15 grudnia 2022 r., IV SA/Po 724/22, CBOSA). Powyższe oznacza, że do zadań zarządu powiatu należy zdecydowanie przez kogo, w jakich terminach, za pomocą jakich środków i w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwały rady powiatu.

W świetle powyższego, wady prawne, jakimi obarczone zostały przepisy § 1 - § 3 badanej uchwały zmieniającej oraz jej załącznika, mają charakter wad istotnych, gdyż naruszają zasady prawidłowej legislacji wypływające ze wskazanych przepisów u.o.a.n. i ZTP, naruszają przepisy u.s.p., a zarazem nie są

akceptowalne w świetle konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Jednocześnie z uwagi na niesamodzielną treść pozostałych przepisów uchwały zmieniającej, które odnoszą się jedynie do wyznaczenia terminu wejścia w życie uchwały (§ 4), zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Powiatu Kościańskiego

Zarząd Powiatu Kościańskiego