



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 grudnia 2022 r.

Poz. 8037

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.961.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 374/XXXVIII/2022 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 26 października 2022 r. w sprawie nadania statutu Gminnemu Zespołowi Ośrodków Zdrowia w Woźnikach, w całości, jako sprzecznej z art. 42 ust. 4 w zw. z art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 633 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 października 2022 r. Rada Miejska w Woźnikach przyjęła uchwałę Nr 374/XXXVIII/2022 w sprawie nadania statutu Gminnemu Zespołowi Ośrodków Zdrowia w Woźnikach. Statut Gminnego Zespołu Ośrodków Zdrowia w Woźnikach stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 42 ust. 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 listopada 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy *ustrój podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa statut. Z ust. 2 powołanego przepisu wynika, że w statucie 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.*

Z kolei art. 42 ust. 3 ustawy stanowi, że *statut może przewidywać prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza.*

Zgodnie zaś z art. 42 ust. 4 ustawy *statut nadaje podmiot tworzący.*

Uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, co przesądza o konieczności zawierania w niej postanowień precyzyjnie realizujących delegację ustawową. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze gminy, jest pełna realizacja

delegacji ustawowej, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Rada Gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia, a w działaniach swych nie może tego upoważnienia zawężyć i przekraczać (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Analizując przytoczone wyżej uregulowania zauważyć należy, że w art. 42 ust. 4 ustawy zawarte zostało upoważnienie dla podmiotu tworzącego do nadania statutu podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą. Określając granice upoważnienia do uchwalenia statutu, ustawodawca jednocześnie sprecyzował w art. 42 ust. 2 pkt 1-5 ustawy jego zakres przedmiotowy. Redakcja tego przepisu prowadzi do wniosku, że zawarte w nim wyliczenie ma charakter enumeratywny, co oznacza, że wskazany został katalog zamknięty kwestii, które powinny zostać unormowane w statucie. Przesądza o tym posłużenie się przez ustawodawcę kategorią sformułowaną „w statucie określa się”. Wskazuje on wyraźnie na zakres spraw, które wymagają uregulowania w akcie wykonawczym. Przepis ten jest normą o charakterze *iuris cogentis*, tym samym niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w nim wyrażonych skutkuje bezwzględną nieważnością aktu podjętego na jego podstawie. Organ jednostki samorządu terytorialnego jest zatem zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść statutu. Tylko bowiem zawarcie wszystkich elementów obligatoryjnych w postanowieniach statutu będzie gwarancją prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej do jego nadania.

Tymczasem analizowany Statut Gminnego Zespołu Ośrodków Zdrowia w Woźnikach został pozbawiony elementu obligatoryjnego.

W ocenie organu nadzoru, Statut ten nie zawiera elementu wskazanego w przepisie art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy, to jest nie określa zadań rady społecznej.

Rada Miejska w Woźnikach w § 12 ust. 1 Statutu wskazała jedynie, iż: *Przy Zespole działa Rada Społeczna, która jest organem inicjującym i opiniodawczym Rady Miejskiej w Woźnikach oraz organem doradczym Dyrektora Zespołu*. Powyższego uregulowania Statutu nie można uznać za prawidłowe wypełnienie delegacji wynikającej z art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Po pierwsze, wskazania wymaga, iż ustawodawca wprowadzając w art. 48 ust. 2 ustawy określił zadania Rady Społecznej, jednakże powyższe nie zwalnia rady gminy do określenia zadań na mocy art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy w statucie podmiotu leczniczego.

Po drugie, regulacja określona w § 12 ust. 1 Statutu stanowi modyfikację przepisu art. 48 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym: *W podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą działa rada społeczna, która jest organem:*

- 1) *inicjującym i opiniodawczym podmiotu tworzącego;*
- 2) *doradczym kierownika.*

Rada Miejska w Woźnikach wskazała bowiem w § 3 Statutu, iż: *Podmiotem tworzącym Zespół jest Gmina Woźniki*.

Wobec powyższego, przedmiotowa regulacja zawarta w § 12 ust. 1 Statutu nie tylko nie stanowi wypełnienia delegacji wynikającej z art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy ale jednocześnie stanowi modyfikację przepisu art. 48 ust. 1 ustawy.

Charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie przepisu art. 42 ust. 4 w zw. z art. 42 ust. 2 ustawy – stanowiącej akt prawa miejscowego – przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową.

Wskazać należy, iż rada gminy, nadając statut podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, winna zamieścić w przedmiotowej uchwale postanowienia odnoszące się do wszystkich elementów wymienionych w art. 42 ust. 2 ww. ustawy. Brak w statucie któregoś z wyszczególnionych ustawowo elementów, skutkuje istotnym naruszeniem zarówno normy kompetencyjnej wynikającej z art. 42 ust. 2 ww. ustawy, jak i konstytucyjnej zasady legalności aktu prawa miejscowego. Powinnością, a zatem obowiązkiem rady gminy, jest respektowanie zakresu przedmiotowego wyznaczonego przepisem art. 42 ust. 2 ustawy.

Analizując przepisy uchwały należy uznać, że pozbawiona jest ona ustawowego elementu obligatoryjnego, a tym samym stwierdzenie jej nieważności w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Niezależnie od powyższego podkreślić należy, iż ustawodawca, kształtując powyższe upoważnienie dla rady, precyzyjnie wskazał kwestie, które pozostawił regulacji jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że w treści uchwały statutowej rada nie może zawrzeć postanowień nie znajdujących uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową. Tymczasem, w przedmiotowej uchwale znalazły się regulacje, których uregulowanie nie obejmuje upoważnienie zawarte w przepisie art. 42 ust. 2 i 3 tej ustawy, a mianowicie:

- § 3 ust. 2 Statutu, o następującym brzmieniu: *Nadzór nad Zespołem sprawuje podmiot tworzący.*

- § 3 ust. 3 Statutu, o następującym brzmieniu: *Kontrolę nad Zespołem w zakresie określonym w art. 111 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej sprawuje Wojewoda Śląski.*

- § 7 ust. 2 Statutu, o następującym brzmieniu: *Uprawnionymi do korzystania z usług Zespołu są: 1) Osoby zamieszkałe na obszarze działania Zespołu; 2) Osoby zamieszkałe poza obszarem działania Zespołu zgłaszające się w celu otrzymania świadczeń zdrowotnych ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia; 3) Osoby uprawnione na podstawie odrębnych umów.*

- § 7 ust. 3 Statutu, o następującym brzmieniu: *Cele i zadania Zespół realizuje na bazie posiadanych zasobów kadrowych, lokalowych, sprzętowych i finansowych.*

Zamieszczenie w treści uchwały powyższych postanowień stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, skutkujące koniecznością uznania uchwały w tym zakresie za istotnie naruszającą prawo.

Jednocześnie należy zauważyć, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność również takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Na uchybienia tego rodzaju wielokrotnie wskazywał Naczelny Sąd Administracyjny, w tym, w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17), gdzie trafnie zauważył, że *uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy* (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepublikowany; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepublikowany).

W tym kontekście za niezgodne z prawem należy uznać następujące przepisy uchwały:

- § 14 ust. 1 Statutu, o następującym brzmieniu: *Zespół prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, jako sprzeczny z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 51 ustawy i z art. 7 Konstytucji RP;*

- § 14 ust. 2 Statutu, o następującym brzmieniu: *Zespół prowadzi rachunkowość zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, jako sprzeczny z art. 42 ust. 2 w z art. 7 Konstytucji RP oraz ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości;*

- § 14 ust. 3 Statutu, o następującym brzmieniu: *Zespół sporządza roczne sprawozdanie finansowe i ustala wynik finansowy swojej działalności, jako sprzeczny z art. 42 ust. 2 w z art. 7 Konstytucji RP oraz ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości;*

- § 14 ust. 4 Statutu, o następującym brzmieniu: *Podstawę gospodarki finansowej stanowi plan finansowy ustalony przez Dyrektora Zespołu, jako sprzeczny z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 53 ustawy i z art. 7 Konstytucji RP.*

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, § 11 Statutu należy uznać za sprzeczny z art. 42 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska w § 11 Statutu postanowiła, iż: *Dyrektor może kierować Zespołem przy pomocy z-cy – kierownika ds. lecznictwa.*

W opinii organu nadzoru, powyższe nie jest prawidłowe. Jeżeli zamiarem uchwałodawcy w ramach określenia organów i struktury organizacyjnej podmiotu leczniczego było ustanowienie regulacji dotyczące stanowiska zastępcy kierownika ds. lecznictwa to, winien to zrobić w sposób kategoriyczny, a nie przewidywać jedynie taką możliwość. Statut bowiem, jako podstawowy akt działalności Zespołu Ośrodków Zdrowia w Woźnikach, powinien zawierać konkretne, precyzyjne i rzeczywiste unormowania odpowiadające określonej

sytuacji faktycznej. Nie może to być akt blankietowy, zakładający jedynie pewne ewentualne możliwości, z których dyrektor skorzysta bądź nie. Przedmiotowa regulacja, w opinii organu nadzoru, powoduje zatem niejasność i nieprecyzyjność uchwały, co stanowi o jej sprzeczności z prawem, to jest z art. 42 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego. Do nich 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.

Powyżej opisane uchybienia mają charakter istotnego naruszenia prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 374/XXXVIII/2022 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 26 października 2022 r. w sprawie nadania statutu Gminnemu Zespołowi Ośrodków Zdrowia w Woźnikach, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

### **Pouczenie**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**