



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 marca 2023 r.

Poz. 2439

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.279.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 marca 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/413/2023 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie zmian w Statucie Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Knurowie, w części określonej w § 1 ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 48 ust. 5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 633 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 7 Konstytucji RP 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 9 lutego 2023 r. Rada Powiatu Gliwickiego podjęła uchwałę Nr XLVIII/413/2023 w sprawie zmian w Statucie Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Knurowie.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 lutego 2023 r.

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

Na mocy § 1 uchwały nadano nowe brzmienie statutowi Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Knurowie, dalej jako: *Statut*, nadanego uchwałą nr XXI/118/2012 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 26 kwietnia 2012 r. (tekst jedn. Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego z 2019 r., poz. 3427 ze zm.), w tym także zmieniono załącznik nr 3 do Statutu, stanowiący „Znak słowno-graficzny Zespołu Opieki Zdrowotnej w Knurowie”.

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, jest pełna realizacja delegacji ustawowej, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Rada 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, CBOSA).

Należy podkreślić, że na regulacje prawne odnoszące się do funkcjonowania rad społecznych podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami składają się zarówno postanowienia ustawy, jak i regulacje uchwały podjętej na podstawie delegacji z art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy, jednakże w tym ostatnim przypadku organ stanowiący powinien ograniczyć się jedynie do określenia zadań, czasu trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady przed upływem kadencji. Jednocześnie, z uwagi na brzmienie art. 48 ust. 11 ustawy, rada zachowuje autonomię organizacyjną, bowiem kwestie sposobu zwoływania jej posiedzeń, trybu pracy i podejmowania uchwał powinien określać regulamin uchwalony przez samą radę i zatwierdzony przez podmiot tworzący. Ustawodawca, kształtując powyższe upoważnienie dla rady, precyzyjnie wskazał zatem kwestie, które pozostawił regulacji jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że w treści uchwały statutowej rada nie może zawrzeć postanowień niezajdujących uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową.

Co równie istotne w analizowanej sprawie, zgodnie z brzmieniem art. 48 ust. 5 ustawy, radę społeczną powołuje i odwołuje oraz zwołuje jej pierwsze posiedzenie podmiot tworzący, co nie zmienia faktu, że określone w art. 48 ust. 6 podmioty mają prawo do wskazania swoich przedstawicieli. Z punktu widzenia formalnoprawnego osoby takie muszą jednak zostać powołane uchwałą rady powiatu, i dopiero z tą chwilą stają się członkami rady społecznej (por. w tym zakresie postanowienie NSA z dnia 9 sierpnia 2016 r., sygn. akt II OW 35/16, LEX nr 2142436, odnoszące się co prawda do rady społecznej podmiotu, dla którego organem tworzącym jest rada gminy, jednak z uwagi na identyczną konstrukcję prawną można te uwagi odnieść również do sytuacji, w której podmiotem tworzącym jest rada powiatu).

Tymczasem na mocy § 1 ust. 2 uchwały zmieniającej dodano w § 12 ust. 2 Statutu literę c, którym to przepisem rozszerzono zakres przesłanek odwołania członków rady społecznej, postanawiając, że jednym z takich przypadków będzie uzasadniony wniosek podmiotu uprawnionego do jego powołania. W opinii organu nadzoru, z uwagi na sposób umocowania rady społecznej i jej relacje z podmiotem tworzącym, wprowadzenie takiej przesłanki nie jest normatywnie uzasadnione. Skoro bowiem rada powiatu, jako organ reprezentujący podmiot tworzący (czyli jednostkę samorządu terytorialnego), jest podmiotem kształtującym skład rady społecznej, to nie może jednocześnie występować z wnioskiem do samej siebie o odwołanie danego członka. Zmiana taka miałaby sens, gdyby w uchwale była mowa o uzasadnionym wniosku podmiotu uprawnionego do wskazania swojego przedstawiciela, jednak z uwagi na jednoznaczne brzmienie art. 48 ust. 5 ustawy (*radę społeczną powołuje i odwołuje oraz zwołuje jej pierwsze posiedzenie podmiot tworzący*), kompetencja do formalnoprawnego powołania danego członka w skład rady społecznej pozostaje w każdym przypadku w gestii rady powiatu.

W opinii organu nadzoru, w celu prawidłowego wypełnienia delegacji z art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy (*określenie okoliczności odwołania członków rady społecznej przed upływem kadencji*), Rada powinna ograniczyć się do określenia w statucie materialnoprawnych przesłanek, którymi będzie się kierować przy kształtowaniu składu rady społecznej, a nie trybu takiego odwołania. Wymaga przy tym zaznaczenia, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego

Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, CBOSA).

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Z uwagi na powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVIII/413/2023 Rady Powiatu Gliwickiego – w części określonej powyżej – należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz