



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 lipca 2025 r.

Poz. 4618

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.462.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 71/XII/2025 Rady Powiatu Kłobuckiego z dnia 16 czerwca 2025 r. w sprawie nadania Statutu Zespołowi Opieki Zdrowotnej w Kłobucku, w całości, jako sprzecznej z art. 42 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2025 r. poz. 450 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 16 czerwca 2025 r. Rada Powiatu Kłobuckiego podjęła uchwałę Nr 71/XII/2025 w sprawie nadania Statutu Zespołowi Opieki Zdrowotnej w Kłobucku, dalej jako „uchwała”. Mocą jej § 1 Rada nadała Statut Zespołowi Opieki Zdrowotnej w Kłobucku, stanowiący załącznik do uchwały, dalej jako „Statut”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada powołała m.in. art. 42 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 czerwca 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnymi naruszeniem prawa uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności w całości.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej *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*.

Analizując przytoczone wyżej uregulowania, zauważyć należy, że w art. 42 ust. 4 ustawy zawarte zostało upoważnienie dla podmiotu tworzącego do nadania statutu podmiotowi leczniczemu niebędącemu 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 kategorycznym sformułowaniem „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. Ponadto rada powiatu nie posiada kompetencji do uregulowania w statucie podmiotu leczniczego materii wykraczającej poza elementy wskazane w art. 42 ust. 2 pkt 1-5 ustawy. Jedyne wyjątek w tym zakresie przewiduje art. 42 ust. 3 ustawy umożliwiający określenie w statucie innej niż lecznicza działalności prowadzonej przez podmiot leczniczy niebędący przedsiębiorcą. Wszelkie regulacje wykraczające poza art. 42 ust. 2 i 3 ustawy należy traktować jako istotne naruszenie prawa.

Przechodząc do analizy niniejszej uchwały, wskazać należy, że przyjęty przez Radę Powiatu Statut 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 w § 4 Statutu wskazała jedynie, iż Rada Społeczna jest jednym, z organów Zespołu, a w § 6 Statutu określiła skład Rady Społecznej, czas trwania jej kadencji i okoliczności odwołania członków Rady Społecznej przed upływem kadencji. Powyższych uregulowań Statutu nie można uznać za prawidłowe wypełnienie delegacji wynikającej z art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy, bowiem nie określają zadań Rady Społecznej, stosownie do wymogu z art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy.

W tym miejscu wskazania wymaga, iż ustawodawca wprowadził w art. 48 ust. 2 ustawy określił zadania Rady Społecznej, jednakże powyższe nie zwalnia Rady Powiatu do określenia zadań na mocy art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy w statucie podmiotu leczniczego. Zgodnie z art. 48 ust. 2 pkt 5 ustawy do zadań Rady Społecznej *należy wykonywanie innych zadań określonych w ustawie i statucie*, zatem ze Statutu powinno jasno wynikać, jakie zadania Rada ta wykonuje, tj. wyłącznie wymienione w ustawie, czy też inne, wymienione w Statucie.

Reasumując, uchwała podjęta została z naruszeniem art. 42 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy polegającym na niewypełnieniu delegacji ustawowej, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości.

Niezależnie od powyższego, uchwała zawiera również inne wady prawne.

W § 1 ust. 4 Statutu Rada przyjęła: *Zespół działa na podstawie:*

- 1) ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy;
- 2) innych aktów normatywnych dotyczących funkcjonowania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej;
- 3) niniejszego Statutu i Regulaminu Organizacyjnego Zespołu.

W powyższej regulacji Statutu Rada utworzyła katalog aktów prawnych stanowiących podstawę działalności Zespołu. W ocenie organu nadzoru sporządzenie takiego wykazu w Statucie stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, ponieważ przepis ten narusza hierarchię aktów prawnych. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP *źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia* (ust. 1). *Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego* (ust. 2). Powyższa norma konstytucyjna ujemnie prawo jako przykład systemu, uporządkowanego i niesprzecznego zbioru norm, zredagowanych w postaci przepisów prawnych, obowiązujących w danym miejscu i czasie. Jedną z cech charakterystycznych dla prawa stanowionego wyłaniającą się z powyższego przepisu jest hierarchia aktów prawnych, czyli hierarchiczne uporządkowanie aktów prawnych zależne od organu państwa, który był ich twórcą. Podstawową zasadą obowiązującą przy rozpatrywaniu hierarchii aktów prawnych jest fakt, iż każdy akt niższego rzędu musi być zgodny z aktem rzędu wyższego. Akt niższego rzędu nie może rozstrzygać o obowiązywaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu,

albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym. Podsumowując, należy stwierdzić, że Rada nie jest uprawniona do przesądzania w drodze przedmiotowej uchwały o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy (por. analogicznie – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1782/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Rady uprawnienia do rozstrzygania o obowiązywaniu aktów prawnych, należy uznać, że Rada normując ww. materię w Statucie istotnie naruszyła prawo, to jest art. 42 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 87 Konstytucji RP.

W § 7 ust. 2 Statutu Rada przyjęła: *Organizację, zadania i zakres działania jednostek i komórek organizacyjnych określa Regulamin Organizacyjny Zespołu, ustalany przez jego Dyrektora*. Wskazać należy, że elementy regulaminu organizacyjnego podmiotu wykonującego działalność leczniczą określa art. 23 ust. 1 i 24 ust. 1 ustawy. Z art. 23 ust. 1 ustawy wynika również, że regulamin ten ustalany jest przez kierownika. Zauważyć trzeba, 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.

Powyżej opisane uchybienia 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 Olsztynie 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). Przywołane wyroki dostępne są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Ponadto wskazać należy na § 2 pkt 2-11 uchwały, w którym Rada postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwał nowelizujących (zmieniających) wcześniejszy akt, co jest bezprzedmiotowe. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12), przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów zmieniających oznacza również, że mają one charakter jednorazowy (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (zob. postanowienie TK z dnia 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. Z tego powodu – jak już wskazano powyżej, ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe i niedopuszczalne (zob. T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia). Należy również zwrócić uwagę na treść § 93 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który to przepis na zasadzie § 143 ww. Zasad ma odpowiednie zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego. Zgodnie z § 93 ust. 1 i 3 Zasad ustawa zmieniająca [tu: uchwała – akt prawa miejscowego] może zawierać jedynie przepisy uchylające, przepisy zastępujące lub przepisy uzupełniające przepisy ustawy zmienianej, a w razie potrzeby – także przepisy epizodyczne, przejściowe i dostosowujące, konieczne ze względu na dokonywaną nowelizację (ust. 1), a jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, w ustawie zmieniającej można wyjątkowo zamieścić przepisy, które regulują sprawy wykraczające poza zakres unormowania ustawy zmienianej (ust. 3). W rozpatrywanej sprawie taka sytuacja nie miała miejsca. W związku z powyższym nie znajdzie tu zastosowania § 93 ust. 4 Zasad, który – na zasadzie wyjątku przewiduje, że jeżeli w ustawie zmieniającej wyjątkowo zamieszczono przepisy inne niż

określone w ust. 1, nie wystarczy poprzestać na uchyleniu ustawy znowelizowanej, ale uchyla się także te przepisy.

Oznacza to, że brak było podstaw do przyjęcia w analizowanej uchwale regulacji § 2 pkt 2-11 odnoszącej się do uchylenia uchwał zmieniających uchwałę Nr 189/XXVI/2017 Rady Powiatu Kłobuckiego z dnia 30 czerwca 2017 roku w sprawie nadania Statutu Zespołowi Opieki Zdrowotnej w Kłobucku. Opisane uchybienie samo w sobie, zdaniem organ nadzoru, nie stanowi istotnego naruszenia prawa, dlatego organ nadzoru ograniczył się do powyższego wskazania, celem zapobieżenia podobnym uchybieniom w przyszłości.

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 71/XII/2025 Rady Powiatu Kłobuckiego z dnia 16 czerwca 2025 r. w sprawie nadania Statutu Zespołowi Opieki Zdrowotnej w Kłobucku – w całości, 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 z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz