



Poznań, dnia 28 lipca 2020 r.

**WOJEWODA WIELKOPOLSKI**  
KN-I.4131.1.494.2020.16

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

**orzekam**

nieważność uchwały nr XV/141/2020 Rady Powiatu Szamotulskiego z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Szamotułach - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

### **Uzasadnienie**

W dniu 24 czerwca 2020 r. Rada Powiatu Szamotulskiego podjęła uchwałę nr XV/141/2020 w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Szamotułach, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała została podjęta na podstawie: „art. 42 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 295) w zw. z art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 920)”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 30 czerwca 2020 r.

**Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 295 i 567), zwanej dalej „u.d.l.”, ustrój podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa statut (ust. 1). W statucie określa się: 1) nazwę podmiotu, o którym mowa w art. 42 ust. 1 u.d.l., odpowiadającą rodzajowi i zakresowi udzielanych świadczeń zdrowotnych; 2) siedzibę podmiotu, o którym mowa w art. 42 ust. 1 u.d.l.; 3) cele i zadania podmiotu, o którym mowa w art. 42 ust. 1 u.d.l.; 4) organy i strukturę organizacyjną podmiotu, o którym mowa w art. 42 ust. 1 u.d.l., w tym zadania,

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36  
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl  
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej, o której mowa w art. 48 u.d.l., przed upływem kadencji; 5) formę gospodarki finansowej (ust. 2). Statut może przewidywać prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza (ust. 3).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.l., podmiotami leczniczymi są samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej w zakresie, w jakim wykonują działalność leczniczą.

W § 5 ust. 1 statutu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Szamotułach, zwanego dalej „Statutem”, stanowiącego załącznik do uchwały, postanowiono, że: „Zakład działa w celu zapewnienia świadczeń zdrowotnych, prowadzenia działalności leczniczej oraz promocji zdrowia (...)”.

Z powyższego wynika, że rada wyodrębniła 3 cele Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Szamotułach, zwanego dalej „Zakładem”.

Tymczasem zgodnie z art. 3 ust. 1 zdanie pierwsze u.d.l., działalność lecznicza polega na udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Ponadto, zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 1 u.d.l., działalność lecznicza może również polegać na promocji zdrowia.

Zacytowane przepisy § 5 ust. 1 Statutu stanowią zatem nieuprawnioną modyfikację ww. przepisów u.d.l.

W § 5 ust. 2 Statutu, rada postanowiła: „Do zadań Zakładu należy udzielanie świadczeń zdrowotnych służących zachowaniu, ratowaniu i poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów regulujących zasady ich wykonywania, a w szczególności: (...)”.

Powyższe przepisy stanowią modyfikację art. 2 ust. 1 pkt 10 u.d.l., w świetle którego przez świadczenie zdrowotne należy rozumieć działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania.

Ponadto w § 5 ust. 2 Statutu, rada wymieniając katalog zadań Zakładu wykonywanych w ramach udzielanych świadczeń zdrowotnych, posłużyła się zwrotem: „w szczególności”.

Takie działanie uchybia przepisom art. 42 ust. 2 pkt 3 u.d.l. Użycie bowiem przez radę kwestionowanego zwrotu czyni przedmiotowy katalog zadań Zakładu katalogiem otwartym, dopuszczającym do realizacji również inne zadania w nim nie wymienione. Tymczasem warunkiem wykonywania przez podmiot leczniczy określonych zadań jest ich enumeratywne wyszczególnienie w statucie. Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko potwierdza orzecznictwo sądownoadministracyjne. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12, utrzymanym w mocy wyrokiem NSA z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12 orzekł, że: „(...) zadania podmiotu leczniczego powinny być ściśle wyznaczone w jego statucie (...)”.

Zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 4 u.d.l., statut powinien określać m. in. zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej przed upływem kadencji.

W zakresie zadań rady społecznej kluczowe znaczenie ma art. 48 ust. 2 u.d.l. Przepis ten wyznacza dla rady społecznej zadania, których istota polega na przedstawianiu wniosków

i opinii w określonych sprawach odpowiedniemu podmiotowi. W zależności od kategorii spraw, wnioski i opinie są przedstawiane albo podmiotowi tworzącemu, albo kierownikowi zakładu.

Rada określając w § 13 ust. 2 pkt 2 Statutu zadania Rady Społecznej, wbrew art. 48 ust. 2 pkt 2 lit. e u.d.l. pominęła zadanie sprowadzające się do przedstawiania Dyrektorowi Zakładu wniosków i opinii w sprawach zbycia aktywów trwałych oraz zakupu lub przyjęcia darowizny nowej aparatury i sprzętu medycznego.

W opinii organu nadzoru, skoro ustawodawca w art. 48 ust. 2 pkt 1 - 4 u.d.l. szczegółowo wymienił zadania rady społecznej, to w oparciu o przyznaną radzie kompetencję, nie była ona władna do podjęcia uregulowania w brzmieniu § 13 ust. 2 pkt 1 - 4 Statutu, w którym to dokonała modyfikacji przepisów ustawowych, ograniczając jednocześnie ustawowo przyznane Radzie Społecznej zadania.

Wskazane uchybienie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego § 13 ust. 2 pkt 1 - 4 Statutu. To z kolei powoduje, że Statut nie reguluje jednego z obligatoryjnych elementów, tj. nie określa zadań Rady Społecznej. Tymczasem „Skoro ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak skutkuje nieważnością uchwały, jako niewypełniającej przyznanej kompetencji” – wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 1456/19.

Ponadto w świetle art. 48 ust. 2 pkt 5 u.d.l., do zadań rady społecznej należy wykonywanie innych zadań określonych w u.d.l. i statucie. Oznacza to, że nałożenie na radę społeczną zadań nie musi ograniczać się do tych wyznaczonych przez art. 48 ust. 2 pkt 1 - 4 u.d.l., ale może obejmować również inne kwestie i sprawy, byleby ich treść odpowiadała roli i istocie jaką ona posiada.

Przenosząc powyższe na kanwę niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że rada w § 13 ust. 2 pkt 5 Statutu wprawdzie postanowiła, że do zadań Rady Społecznej należy: „wykonywanie innych zadań określonych w (...) statucie”; jednakże analiza przepisów Statutu prowadzi do wniosku, że rada rzeczonych „innych zadań” nie określiła.

W § 15 ust. 2 Statutu uchwalono, że: „Fundusz założycielski Zakładu stanowi wartość wydzielonej przez podmiot tworzący części mienia Powiatu Szamotulskiego”.

Zacytowany przepis stanowi modyfikację art. 56 ust. 2 u.d.l., zgodnie z brzmieniem którego, fundusz założycielski zakładu stanowi wartość wydzielonej samodzielnie publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej części mienia jednostki samorządu terytorialnego, w tym przekazanego w nieodpłatne użytkowanie.

W tym kontekście zwrócić należy uwagę, że rada w § 16 Statutu stanowi o mieniu jednostki samorządu terytorialnego przekazanym w nieodpłatne użytkowanie podmiotowi leczniczemu: „Zakład gospodaruje samodzielnie przekazanymi w nieodpłatne użytkowanie nieruchomościami i majątkiem Powiatu Szamotulskiego oraz majątkiem własnym (otrzymanym i zakupionym)”.

Stwierdzić również należy, że przepisy § 16 Statutu stanowią modyfikację art. 54 ust. 1 u.d.l., który stanowi, że samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej gospodaruje posiadanym mieniem.

Z kolei w § 17 Statutu postanowiono, że: „Zbycie aktywów trwałych Zakładu, oddanie go (powinno być: „ich”) w dzierżawę, najem, użytkowanie oraz użyczenie może następować wyłącznie za zgodą podmiotu tworzącego i na zasadach określonych przez podmiot tworzący”.

Również zacytowane przepisy stanowią modyfikację art. 54 ust. 2 u.d.l., w świetle którego zbycie aktywów trwałych samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, oddanie ich w dzierżawę, najem, użytkowanie oraz użyczenie może nastąpić wyłącznie na zasadach określonych przez podmiot tworzący.

Niezależnie od tego, kwestionowane przepisy nie mieszczą się w zakresie kompetencji przyznanej radzie na podstawie art. 42 u.d.l. Na mocy tego przepisu nie można bowiem wyciągnąć wniosku o uprawnieniu rady do określania w Statucie zasad (zgoda podmiotu tworzącego) zbycia aktywów trwałych samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, oddania ich w dzierżawę, najem, użytkowanie oraz użyczenie.

W § 18 ust. 1 Statutu postanowiono, że: „Gospodarka finansowa Zakładu prowadzona jest na zasadach określonych w ustawie o działalności leczniczej oraz na zasadach określonych w przepisach odrębnych”.

Powyższy przepis modyfikuje art. 51 u.d.l., który stanowi, że samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie.

W § 18 ust. 5 Statutu rada określiła źródła uzyskiwania środków finansowych.

Tymczasem przepis art. 42 ust. 2 pkt 5 u.d.l. stanowi upoważnienie jedynie do określenia formy gospodarki finansowej, a nie źródeł, z których podmiot leczniczy będzie uzyskiwał środki finansowe. Odnośnie tego, skąd samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej może uzyskiwać środki finansowe, ustawodawca wypowiedział się w art. 55 ust. 1 u.d.l. Skoro zatem ustawodawca określił źródła uzyskiwania środków finansowych i nie upoważnił organu stanowiącego do ich uszczegóławiania w ramach statutu, to brak jest uprawnienia dla rady do podejmowania regulacji w tym zakresie.

W § 20 ust. 1 Statutu, postanowiono, że: „W sprawach nieuregulowanych w Statucie mają zastosowanie odpowiednie przepisy ustawy o działalności leczniczej, przepisy wydane na jej podstawie, a także przepisy odrębne”.

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis w zakresie, w jakim odsyła do „przepisów odrębnych” został zredagowany z naruszeniem zasad prawidłowej legislacji. Kwestionowany przepis Statutu, będący tzw. przepisem odsyłającym powinien spełniać wymogi redakcyjne określone w § 156 i nast. w zw. z § 143 „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), zwanych dalej „ZTP”. W szczególności należy zwrócić uwagę na zasady zawarte w § 156 i § 158 ZTP, z których wynika m.in. obowiązek jednoznacznego wskazywania w przepisie odsyłającym aktu normatywnego, do którego się odsyła, a także obowiązek przytaczania w całości aktualnego tytułu tego aktu normatywnego oraz właściwego oznaczenia adresu publikacyjnego.

Tożsame uwagi należy odnieść do § 1 ust. 4 pkt. 3, § 11 ust. 7 Statutu w zakresie zwrotu: „i inne obowiązki wynikające z przepisów prawa”, § 18 ust. 1 Statutu w zakresie zwrotu: „oraz na zasadach określonych w przepisach odrębnych”.

W § 20 ust. 3 Statutu rada postanowiła, że: „Statut wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia uchwały Rady Powiatu Szamotulskiego w sprawie nadania statutu Samodzielnemu

Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Szamotułach w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

W ocenie organu nadzoru, ww. przepis o wejściu w życie Statutu został zredagowany z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji. Istotnym jest podkreślenie, że § 45 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP formułuje wzory przepisu o wejściu w życie. W przedmiotowych wzorach wszystkie przepisy posługują się wyrazem: „ustawa”. Powyższe oznacza, że w świetle ZTP organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien stanowić o wejściu w życie „uchwały”, a nie załącznika do tej uchwały (w niniejszej sprawie: Statutu).

Z kolei w § 20 ust. 4 Statutu rada postanowiła, że: „Z dniem wejścia w życie niniejszego Statutu traci moc poprzednio obowiązujący Statut SP ZOZ w Szamotułach z dnia 28 lutego 2013 roku”.

Uwzględniając uwagi do treści § 20 ust. 3 Statutu, stwierdzić należy, że zarówno w życie wchodzi, jak i traci moc „uchwała”, a nie załącznik do tej uchwały (w niniejszej sprawie: Statut).

Na marginesie organ nadzoru zaznacza, że z brzmienia przepisów uchwały wynika, że intencją rady było aby „Z dniem wejścia w życie niniejszego Statutu” utracił moc „aktualnie” obowiązujący Statut Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Szamotułach, a nie „poprzednio” obowiązujący.

Niezależnie od powyższego, przepisy § 20 ust. 4 Statutu należy uznać za bezprzedmiotowe, albowiem rada mocą § 3 uchwały orzekła o utracie mocy obowiązującej uchwały „nr XXIII/134/2013 Rady Powiatu Szamotulskiego z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Szamotułach”, zmienionej „uchwałą Nr VI/38/2015 Rady Powiatu Szamotulskiego z dnia 29 kwietnia 2015 r., uchwałą Nr XXXIII/206/2017 Rady Powiatu Szamotulskiego z dnia 25 października 2017 r. oraz uchwałą nr VI/57/2019 Rady Powiatu Szamotulskiego z dnia 30 maja 2019 r.”.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że w świetle § 40 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP ww. przepisy końcowe uchwały powinny otrzymać brzmienie: „Traci moc uchwała nr XXIII/134/2013 w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Szamotułach (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 2280, z 2015 r. poz. 3108 oraz z 2019 r. poz. 5409).

Dodatkowo, przepisy § 20 ust. 3 i 4 Statutu w sposób istotny naruszają zasady prawidłowej legislacji, albowiem w świetle ZTP, przepisów będących przepisami końcowymi, nie umieszcza się w załączniku do uchwały, tylko w treści uchwały (zob. § 15 w zw. z § 143 ZTP).

Ponadto odnosząc się do przepisów uchwały, organ nadzoru chciałby zwrócić uwagę, że w jej § 1 rada postanowiła: „Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Szamotułach nadaje się statut stanowiący załącznik do niniejszej uchwały”.

W odniesieniu do zacytowanego przepisu stwierdzić należy, że rada przeniosła istotną treść normatywną, w tym przepisy merytoryczne, do załącznika do uchwały, co z punktu widzenia zasad przyzwoitej legislacji nie jest rozwiązaniem prawidłowym. Zgodnie z § 14 ust. 1 ZTP, ustawa zawiera: 1) tytuł; 2) przepisy merytoryczne; 3) przepisy o wejściu ustawy w życie. Stosownie do zapisów § 29 ZTP ustawa może zawierać załączniki, do których odesłania zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy (ust.1), a w których zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym (ust.2). Przepisy te – zgodnie

z § 143 ZTP – stosuje się odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego. Treść załącznika do aktu prawa miejscowego ma co prawda znaczenie normatywne równoważne tekstowej części tego aktu (por. wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 2260/14), jednakże zamieszczenie w załączniku do uchwały treści merytorycznych, podstawowych, wynikających z realizacji upoważnienia ustawowego, uchybia przepisowi § 14 ust. 1 oraz § 29 ust. 2 w zw. z § 143 ZTP. Uchybienie to nie stanowi jednak istotnego naruszenia prawa.

W myśl art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920), zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. Przepis ten określa wyłączną kompetencję zarządu powiatu, jako organu wykonawczego powiatu do wykonywania uchwał rady.

Tymczasem w § 2 uchwały zawarto przepis, w świetle którego: „Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu Szamotulskiego i Dyrektorowi Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Szamotułach”.

Powyższy przepis w zakresie zwrotu: „Dyrektorowi Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Szamotułach” narusza prawo, gdyż nałożenie na Dyrektora Zakładu obowiązku wykonania uchwały nie ma umocowania ustawowego (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1515/16, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 września 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 750/19, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 763/19).

Końcowo organ nadzoru chciałby się odnieść do zasad redagowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego. W świetle § 124 w zw. z § 143 ZTP, podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Z kolei paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret.

Przedmiotowy Statut powyższych kryteriów nie spełnia. W szczególności prezentowane uwagi należy odnieść do „postanowień końcowych” Statutu, gdzie rada przy systematyzacji jednostek redakcyjnych uchwały zastosowała konstrukcję zarezerwowaną wyłącznie dla uchwał nowelizujących (zob. § 89 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP).

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

### **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, 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  
(-) Łukasz Mikołajczyk

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36  
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl  
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują:  
Rada Powiatu Szamotulskiego  
Starosta Szamotulski

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36  
[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)  
[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117