



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 26 maja 2023 r.

PN.III.4131.1.79.2023

**Pan
Stanisław Babiniec
Przewodniczący Rady Miejskiej
w Kietrze
ul. 3 Maja 1
48-130 Kietrz**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr LX/614/2023 Rady Miejskiej w Kietrze z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie nadania Statutu Gminnego Zespołu Lecznictwa Otwartego w Kietrze – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 kwietnia 2023 r. Rada Miejska w Kietrze, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 633 z późn. zm.), podjęła uchwałę Nr LX/614/2023

w sprawie nadania Statutu Gminnego Zespołu Lecznictwa Otwartego w Kietrze, zwaną dalej uchwałą.

Niniejsza uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 kwietnia 2023 r.

W kwestionowanym akcie w § 1 Rada Miejska w Kietrze nadała Statut Gminnemu Zespołowi Lecznictwa Otwartego w Kietrze stanowiący załącznik do uchwały. Na mocy § 2 uchwały jej wykonanie powierzono Burmistrzowi Kietrza. W § 3 uchwały postanowiono, iż traci moc Uchwała Nr II/15/98 Rady Miejskiej w Kietrze z dnia 12 listopada 1998 roku w sprawie zatwierdzenia Statutu Gminnego Zespołu Lecznictwa Otwartego w Kietrze. Natomiast zgodnie z § 4 uchwała została zakwalifikowana przez organ stanowiący do kategorii aktów prawa miejscowego. Ponadto do załącznika Nr 1 do uchwały dołączono Załącznik Nr 1 do Załącznika Nr 1.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż narusza ona prawo w sposób istotny. W ocenie organu nadzoru zapisy przedmiotowej uchwały w części obejmującej § 13 ust. 5 pkt 3-6 Załącznika Nr 1 do niniejszej uchwały a także w Załączniku Nr 1 do Załącznika Nr 1 w sposób istotny naruszają art. 42 i 48 ust. 11 ustawy o działalności leczniczej.

Podstawą prawną do wydania uchwały określającej statut podmiotu leczniczego jest art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2022 r., poz.633), zgodnie z którym ustrój podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa statut. Ustęp 2 precyzuje jednocześnie elementy obligatoryjne statutu, które powinny zostać określone przez podmiot tworzący i są to:

1. nazwa podmiotu, o którym mowa w ust. 1, odpowiadająca rodzajowi i zakresowi udzielanych świadczeń zdrowotnych;
2. siedziba podmiotu, o którym mowa w ust. 1;
3. cele i zadania podmiotu, o którym mowa w ust. 1;

4. organy i struktura organizacyjna 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. forma gospodarki finansowej.

Z kolei art. 42 ust. 3 ww. ustawy stanowi, że statut może przewidywać prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza. Zgodnie zaś z art. 42 ust. 4 ww. 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 (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, LEX: Opublikowano: FK 2003/4/53).

W § 13 ust. 5 pkt 3-6 Załącznika Nr 1 do niniejszej uchwały Rada Miejska w Kietrze postanowiła, że Burmistrz może zawiesić w czynnościach Radę Społeczną lub poszczególnych jej członków z ważnych, uzasadnionych na piśmie powodów. Ww. fragment uchwały reguluje tryb i termin tegoż zawieszenia. Stanowi to przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 42 ustawy o działalności leczniczej. W opinii organu nadzoru, w celu prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej (określenia okoliczności odwołania członków rady społecznej przed upływem kadencji), Rada Miejska w Kietrze powinna ograniczyć się do określenia w statucie materialnoprawnych przesłanek, którymi będzie się kierować przy kształtowaniu składu rady społecznej, a nie trybu zawieszenia jej członków. Wymaga przy tym zaznaczenia, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego zapisów ustaw 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, LEX; Opublikowano: FK 2003/4/53; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, LEX nr 597127, oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, LEX nr 597353; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/GI 391/12, LEX nr 1296374; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17, LEX nr 2240053; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, LEX nr 3085641).

Nadto, niniejsza uchwała nie zawiera elementu obligatoryjnego, wynikającego z art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy o działalności leczniczej, jakim jest zawarcie okoliczności odwołania członków rady społecznej, o której mowa w art. 48 cyt. ustawy, przed upływem kadencji. Organ nadzoru wskazuje, że okoliczności odwołania członków rady społecznej przed upływem kadencji muszą być skonkretyzowane w statucie podmiotu leczniczego i określone w taki sposób, aby nie stwarzały możliwości swobodnego decydowania o odwołaniu członka rady.

Tematyka wymieniona w art. 42 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej jest na tyle istotna, że ustawodawca zwrócił uwagę na konieczność określenia i konkretyzacji tych zagadnień w statucie podmiotu leczniczego nadawanym przez organ tworzący. Statut podmiotu leczniczego, który nie wypełnia przesłanek wskazanych w ustawie nie może stanowić podstawy, w oparciu o którą taka placówka będzie funkcjonować. Należy stwierdzić, że o ile we wskazanym przepisie ustawy postanowiono, że w statucie podmiotu leczniczego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak powinien skutkować nieważnością uchwały nadającej ten statut, jako niewypełniającej przyznanej kompetencji. Brak regulacji przez akt podustawowy, obligatoryjnych elementów wynikających z ustawy stanowi naruszenie jej przepisów upoważniających do wydania aktu podustawowego, co kwalifikuje się jako istotne naruszenie prawa. Jak stanowi art. 7 Konstytucji: "Organy władzy

publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: "Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. 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." (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428). Powyższe znajduje również potwierdzenie w orzeczeniach NSA z dnia 11 września 2012 roku, sygn. akt II OSK 1818/12 i z dnia 18 września 2012 roku, sygn. akt II OSK 1848/12.

Ponadto wskazać należy, że Załącznik Nr 1 do Załącznika Nr 1 nie został odnotowany ani w treści samej uchwały ani w Załączniku do niej zawartym. W Załączniku Nr 1 do Załącznika Nr 1 Rada Miejska w Kietrze zawarła Regulamin Pracy Rady Społecznej.

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 ustawowej. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego 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 jednostce samorządu terytorialnego. Oznacza to, że w treści uchwały statutowej rada nie może zawrzeć postanowień niezajdujących uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową. Zgodnie z wyżej przywołanym artykułem Rada Miejska w Kietrze nie była

uprawniona do uchwalenia Regulaminu Pracy Rady Społecznej a jedynie do jego zatwierdzenia. Wymienione wyżej unormowania powinny zostać ujęte w odrębnym regulaminie rady społecznej, uchwalonym przez radę społeczną i zatwierdzonym przez podmiot tworzący, zgodnie z brzmieniem art. 48 ust. 11 ustawy o działalności leczniczej. Natomiast umieszczenie przedmiotowych regulacji w statucie podmiotu leczniczego wykracza poza zakres delegacji wynikającej z ww. ustawy. Ustawodawca, kształtując upoważnienie rady do nadania statutu podmiotowi leczniczemu, precyzyjnie wskazał, które kwestie pozostawił regulacji jednostce samorządu terytorialnego. W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Rada Miejska obowiązana jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawężyć i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (Konstytucji RP) rada musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02).

W doktrynie i w orzecznictwie przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał, powodujące pozostawanie uchwały w sprzeczności z określonym przepisem prawnym (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, *Samorząd Terytorialny* 2001, z. 1-2, str. 101, 102; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97; z 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej jako: "CBOSA").

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może

być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

**Ewelina Kurzydło
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru**

Prowadzący sprawę: Daria Dec, Kierownik, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 284.