



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 października 2024 r.

Poz. 6776

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.799.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 78/V/2024 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie ograniczenia działalności Zakładu Lecznictwa Ambulatoryjnego w Sosnowcu przy ul. Wawel 15, w całości, jako sprzecznej z art. 42 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2024 r., poz. 799), dalej jako: *ustawa*, a także z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 1-10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461 ze zm.), w związku z 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 29 sierpnia 2024 r. Rada Miejska w Sosnowcu podjęła uchwałę Nr 78/V/2024 w sprawie ograniczenia działalności Zakładu Lecznictwa Ambulatoryjnego w Sosnowcu przy ul. Wawel 15.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 42 ust. 1 i 4 ustawy, a także art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 września 2024 r.

W toku analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta bez podstawy prawnej, a tym samym Rada w sposób istotny naruszyła prawo.

Na mocy § 1 uchwały Rada postanowiła o ograniczeniu działalności Zakładu Lecznictwa Ambulatoryjnego w Sosnowcu przy ul. Wawel 15, poprzez likwidację szczegółowo wymienionych w ww. przepisie poradni, gabinetów i punktów. Dodatkowo, w dalszej części uchwały, postanowiono o takich kwestiach jak: nieprzerwane udzielanie świadczeń zdrowotnych (§ 2 uchwały), rozdysponowanie materialnych i niematerialnych składników likwidowanych jednostek (§ 3 uchwały), sprawy o charakterze pracowniczym (§ 4 uchwały), czy też określenie daty zakończenia działalności przychodni (§ 5 uchwały).

Należy w pierwszej kolejności podkreślić, iż organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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 uchwały, jak również działanie bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do analizy stanu faktycznego sprawy, wypada zaznaczyć, że podstawą funkcjonowania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ), prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, jest statut, który nadaje podmiot tworzący w oparciu o przepis art. 42 ust. 1-4 ustawy. Zgodnie z ww. przepisem:

1. Ustrój podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa statut.

2. 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.

3. Statut może przewidywać prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza.

4. Statut nadaje podmiot tworzący.

W kontekście analizowanej sprawy trzeba również zwrócić uwagę na brzmienie art. 60 ustawy, który stanowi podstawę do dokonania przed podmiot tworzący likwidacji SPZOZ. Przepis ten zawiera w ust. 2 elementy obligatoryjne uchwały dotyczącej likwidacji, tzn.:

1) określenie zakładu podlegającego likwidacji;

2) oznaczenie dnia zaprzestania udzielania świadczeń zdrowotnych, nie wcześniej niż 3 miesiące od dnia wydania rozporządzenia, zarządzenia albo podjęcia uchwały;

3) oznaczenie dnia otwarcia likwidacji, nie później niż 30 dni od dnia, o którym mowa w pkt 2;

4) określenie sposobu i trybu zadysponowania składnikami materialnymi i niematerialnymi;

5) oznaczenie dnia zakończenia likwidacji,

a także nakłada na podmiot likwidujący szczególne wymogi związane m.in. z okresem od dnia otwarcia likwidacji do jej zakończenia, który nie może być dłuższy niż 12 miesięcy (por. brzmienie art. 60 ust. 4 ustawy). Przepis ten dotyczy jednak likwidacji całego podmiotu będącego samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej, a nie jego poszczególnych jednostek organizacyjnych, w tym. np. poradni, co prowadzić ma do zmian w strukturze organizacyjnej SP ZOZ. Nie ulega więc wątpliwości, że nie znajdzie on zastosowania w analizowanej sprawie.

Co istotne, ustawa o działalności leczniczej nie przewiduje odrębnej delegacji dla podmiotu tworzącego w przypadku dokonywania przekształceń w ramach struktury SPZOZ, tak jak to ma miejsce np. w odniesieniu do jednostek oświatowych lub instytucji kultury. Jedynym miejscem, w którym ustawodawca odnosi się do tej kwestii, są przepisy art. 69-82 ustawy, jednakże dotyczą one procedury przekształcenia SPZOZ w spółkę prawa handlowego, a nie zmian organizacyjnych w ramach funkcjonującego SPZOZ. Zdaniem Wojewody, nie stanowi wystarczającej podstawy do podjęcia takiej uchwały również powołany przez Radę w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, dający radzie gminy podstawę do stanowienia w przedmiocie tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek, bowiem przepisy ustawy o działalności leczniczej należy w tym wypadku uznać za postanowienia o charakterze szczególnym.

Z wyżej przeprowadzonej analizy postanowień ustawy jasno wynika więc, że wolą ustawodawcy przekształcenia o charakterze organizacyjnym w ramach funkcjonującego SPZOZ stanowią materię statutową, a jedynym prawidłowym trybem powinna być zmiana statutu w oparciu o art. 42 ustawy, który zresztą Rada wskazała w podstawie prawnej uchwały. Rada nie była jednak władna do przesądzania w drodze uchwały o takich kwestiach jak ciągłość udzielania świadczeń zdrowotnych, rozdysponowanie materialnych i niematerialnych składników likwidowanych przychodni, kwestii o charakterze pracowniczym, czy też

określenia daty zakończenia działalności przychodni (§ 2-5 uchwały). Nie jest to bowiem likwidacja całego SPZOZ, a jedynie poradni, gabinetów i punktów, jako jego wewnętrznych jednostek organizacyjnych, które nie są odrębnymi jednostkami ochrony zdrowia, jak np. przychodnie czy szpitale.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że uchwała jest nieważna również z innego powodu. Mocą jej § 7 Rada postanowiła: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Powyższe świadczy, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego.

W tym miejscu należy wskazać, że z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Dalej, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ww. ustawy: W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.*

W ocenie organu nadzoru zaproponowana treść uchwały nie stanowi aktu prawa miejscowego – przede wszystkim ze względu na ww. brak wyraźnego przepisu rangi ustawowej upoważniającego radę gminy do stanowienia w tym przedmiocie. Nie można również uznać, że prawidłowe jest wskazanie przez Radę w podstawie prawnej uchwały na art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, jako ewentualnej podstawy dla podjęcia przez radę uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego. Zgodnie z ww. przepisem, rada gminy posiada kompetencję do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Jednakże, jak słusznie wskazał NSA w wyroku z dnia 26 maja 1992 r., sygn. SA/Wr 310/92, CBOSA: *Rady gmin stanowiące przepisy gminne zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym winny treść swoich regulacji dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej*. Mimo zatem że sam przepis art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter upoważnienia generalnego, to Rada, powołując się na jego treść, nie może wprowadzać przepisów, które stałyby w sprzeczności z innymi normami powszechnie obowiązującymi – tu z regulacją ustawy o działalności leczniczej, która, jak wyżej wykazano, jest regulacją o charakterze szczególnym, i wyraźnie ogranicza zakres kompetencyjny organu stanowiącego gminy.

Omawiana uchwała nie mieści się także w katalogu pozostałych aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym wymienionych art. 13 pkt 1, 3-10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Reasumując, uchwała jest sprzeczna z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co również daje podstawę do stwierdzenia jej nieważności w całości.

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 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).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ

nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 78/V/2024 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie ograniczenia działalności Zakładu Lecznictwa Ambulatoryjnego w Sosnowcu przy ul. Wawel 15 – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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