



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.79.2022

Katowice, dnia 21 stycznia 2022 r.

### Rada Miasta Ruda Śląska

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr PR.0007.178.2021 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie nadania statutu Przychodni Specjalistycznej Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Rudzie Śląskiej z siedzibą przy ul. Niedurnego 50 d, w części określonej w:

- § 2 pkt 10 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;
- § 6 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 711 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 8 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 13 ust. 3-9 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 14 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 48 ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 14 ust. 8 i 9 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 15 ust. 4 i 5 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 16 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP;
- § 16 ust. 4b załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 53a ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 16 ust. 4c załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 53a ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;

- § 16 ust. 4d załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 53a ust. 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 16 ust. 5 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 3 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP;
- § 16 ust. 6 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 55 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 17 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 56 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 17 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 58 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 17 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 59 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 17 ust. 4 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 59 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 17 ust. 5 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 59 ust. 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 17 ust. 6 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 16 grudnia 2021 r. Rada Miasta Ruda Śląska przyjęła uchwałę Nr PR.0007.178.2021 w sprawie nadania statutu Przychodni Specjalistycznej Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Rudzie Śląskiej z siedzibą przy ul. Niedurnego 50d, dalej jako *uchwała*. Załącznikiem Nr 1 do niniejszej uchwały jest STATUT PRZYCHODNI SPECJALISTYCZNEJ SAMODZIELNEGO PUBLICZNEGO ZAKŁADU OPIEKI ZDROWOTNEJ W RUDZIE ŚLĄSKIEJ Z SIEDZIBĄ PRZY UL. NIEDURNEGO 50 D.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 grudnia 2021 r.

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

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 na obszarze powiatu, jest pełna realizacja delegacji ustawowej, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Rada Gminy 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 2003r., sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Ustawodawca, kształtując powyższe upoważnienie dla rady, precyzyjnie wskazał kwestie, które pozostawił regulacji jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że w treści uchwały statutowej rada nie może zawrzeć postanowień nie znajdujących uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową. Tymczasem w przedmiotowej uchwale znalazły się regulacje, których uregulowanie nie obejmuje upoważnienie zawarte w przepisie art. 42 ust 2 i 3 tej ustawy a mianowicie:

- § 6 załącznika Nr 1 do uchwały o następującym brzmieniu: *Nadzór nad Przychodnią Specjalistyczną SP ZOZ sprawuje Prezydent Miasta Ruda Śląska,*
  - § 8 załącznika Nr 1 do uchwały o następującym brzmieniu: *Przychodnia Specjalistyczna SP ZOZ używa pieczętki, zgodnie ze swą nazwą w pełnym brzmieniu,*
  - § 13 ust. 3-9 załącznika Nr 1 do uchwały o następującym brzmieniu: *3.Kierownik Przychodni Specjalistycznej SP ZOZ wykonujący zawód medyczny, może udzielać świadczeń zdrowotnych, jeżeli zawarta z nim umowa przewiduje taką możliwość. W takim przypadku umowa określa warunki udzielania świadczeń, w tym wymiar czasu pracy.*
- 4. Kierownik kieruje Przychodnią Specjalistyczną SP ZOZ i reprezentuje ją na zewnątrz.*
- 5.Do obowiązków Kierownika w szczególności należy:*
- 1) zarządzanie Przychodnią Specjalistyczną SP ZOZ i ustalenie jej organizacji wewnętrznej;*
  - 2) wykonywanie świadczeń zdrowotnych zgodnie z kwalifikacjami;*
  - 3) sprawowanie nadzoru nad majątkiem Przychodni Specjalistycznej SP ZOZ;*
  - 4) tworzenie warunków do realizacji zadań statutowych Przychodni Specjalistycznej SP ZOZ poprzez właściwe gospodarowanie środkami, określonymi w planie finansowym i ponoszenie odpowiedzialności za ich prawidłowe wykorzystanie;*
  - 5) organizowanie w sposób właściwy pracy personelu.*
- 6. Kierownik działa zgodnie z przepisami prawa, podejmując decyzje samodzielnie i ponosi za nie pełną odpowiedzialność.*
- 7. Kierownik dokonuje za pracodawcę czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, a w szczególności zatrudnia i zwalnia pracowników oraz jest ich przełożonym.*
- 8. Wrazie nieobecności Kierownika Przychodni jego obowiązki przejmuje zastępca Kierownika. W przypadku, gdy Kierownik nie jest lekarzem, zastępcę wybiera się w drodze konkursu.*

*9. W sprawach pracowniczych i socjalnych Kierownik Przychodni Specjalistycznej SP ZOZ współdziała ze związkami zawodowymi w zakresie ustalonym przepisami prawa pracy i ustawą o związkach zawodowych.*

- § 14 ust. 8 i 9 załącznika Nr 1 do uchwały o następującym brzmieniu: *8. Sposób zwoływania posiedzeń Rady Społecznej, tryb pracy i podejmowania uchwał określa regulamin uchwalony przez Radę Społeczną i zatwierdzony przez podmiot tworzący. 9. Członkiem Rady Społecznej Przychodni Specjalistycznej SP ZOZ nie może być osoba zatrudniona w Przychodni Specjalistycznej SP ZOZ.*

- § 15 ust. 4 i 5 załącznika Nr 1 do uchwały o następującym brzmieniu: *4. Organizację wewnętrzną i zakres działania komórek organizacyjnych zakładu leczniczego podmiotu leczniczego Poradni Specjalistycznych określa regulamin organizacyjny, ustalony przez Kierownika Przychodni Specjalistycznej SP ZOZ. 5. Zakres czynności pracowników ustala Kierownik Przychodni Specjalistycznej SP ZOZ.*

- § 17 ust. 6 załącznika Nr 1 do uchwały o następującym brzmieniu: *Zbycie, oddanie w dzierżawę, najem użytkowanie oraz użyczenie aktywów trwałych Przychodni Specjalistycznej SP ZOZ odbywa się według zasad określonych przez Radę Miasta Ruda Śląska.*

Zamieszczenie w treści uchwały powyższych postanowień stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, skutkujące koniecznością uznania uchwały w tym zakresie za istotnie naruszającą prawo.

Jednocześnie należy zauważyć, 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. Na uchybienia tego rodzaju wielokrotnie wskazywał Naczelny Sąd Administracyjny, w tym, w wyroku z dnia 14 października 1999r. (sygn. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) gdzie trafnie zauważył, że *uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy* (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepublikowany; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepublikowany).

W tym kontekście za niezgodne z prawem należy uznać następujące przepisy uchwały:

- § 14 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzeczny z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 48 ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 16 ust. 4b załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 53a ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 16 ust. 4c załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 53a ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 16 ust. 4d załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 53a ust. 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 16 ust. 6 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 55 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;

- § 17 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 56 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 17 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 58 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 17 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 59 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 17 ust. 4 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 59 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 17 ust. 5 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 59 ust. 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, § 16 ust. 5 załącznika Nr 1 do uchwały, należy uznać za sprzeczny z art. 42 ust. 3 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Rada Miasta w § 16 ust. 5 załącznika Nr 1 do uchwały postanowiła iż: *Przychodnia Specjalistyczna SP ZOZ może prowadzić inną, niż udzielanie świadczeń zdrowotnych, wydzieloną działalność pod warunkiem, że nie ograniczy to dostępności do tych świadczeń.*

Regulacja ta nie jest prawidłowa i nie spełnia wymogów poprawnej realizacji delegacji ustawowej z art. 42 ust. 3 ustawy. Zgodnie z art. 42 ust. 3 ustawy: *Statut może przewidywać prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza.*

Tymczasem w § 16 ust. 5 załącznika Nr 1 do uchwały postanowiono jedynie o możliwości prowadzenia działalności innej niż działalność lecznicza przez Przychodnię Specjalistyczną SP ZOZ.

W opinii organu nadzoru, powyższe nie jest prawidłowe, jeżeli zamiarem uchwałodawcy było ustanowienie regulacji dot. prowadzenia przez SP ZOZ działalności innej niż działalność lecznicza, winien to zrobić w sposób kategoriowy, a nie przewidywać jedynie taką możliwość. Statut bowiem, jako podstawowy akt działalności SP ZOZ, powinien zawierać konkretne, precyzyjne i rzeczywiste unormowania odpowiadające określonej sytuacji faktycznej. Nie może to być akt blankietowy, zakładający jedynie pewne ewentualne możliwości, z których Dyrektor skorzysta bądź nie. Przedmiotowa regulacja, w opinii organu nadzoru, powoduje zatem niejasność i nieprecyzyjność uchwały co do samego faktu prowadzenia działalności innej niż lecznicza oraz jej przedmiotu, co stanowi o jej sprzeczności z prawem, to jest z art. 42 ust. 3 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru za sprzeczny z prawem należy uznać § 2 pkt 10 załącznika Nr 1 do uchwały, z uwagi na niejasność i nieprecyzyjność. Poprzez tę regulację, zakres podstaw prawnych działania SP ZOZ przybiera postać wyliczenia otwartego, co oznacza, że Rada nie sprecyzowała go w sposób jednoznaczny i szczegółowy. Takie działanie należy uznać za sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP.

Dalej, § 16 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały, o następującym brzmieniu: *Rachunkowość Przychodni Specjalistycznej SP ZOZ prowadzona jest na zasadach określonych w odrębnych przepisach*, w ocenie organu nadzoru, jest sprzeczny z art. 42 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i 7 Konstytucji RP. Po pierwsze, powyższe nie mieści się w delegacji ustawowej. Po drugie, zawiera odesłanie do bliżej nieokreślonych przepisów, które i tak należy stosować z mocy prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr PR.0007.178.2021 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie nadania statutu Przychodni Specjalistycznej Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Rudzie Śląskiej z siedzibą przy ul. Niedurnego 50 d, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego