



WOJEWODA DOLNOŚLASKI  
NR NK-N.4131.150.88.2015.AS



W / MECNA  
04.11.2015.

Wrocław, 27 października 2015 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

#### stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 3 we fragmencie „ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 618 ze zm.) i innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa oraz”, § 3 ust. 2, § 18 ust. 2 oraz § 24 załącznika do uchwały nr XIII/100/2015 Rady Gminy Wińsko z dnia 28 września 2015 r. w sprawie zmiany nazwy i siedziby Zespołu Publicznych Zakładów Lecznictwa Ambulatoryjnego w Krzelowie oraz nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Wińsku.

#### uzasadnienie

Rada Gminy Wińsko na sesji w dniu 28 września 2015 r. podjęła m.in. uchwałę w zmiany nazwy i siedziby Zespołu Publicznych Zakładów Lecznictwa Ambulatoryjnego w Krzelowie oraz nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Wińsku.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 października 2015 r.

W toku badania legalności uchwały XIII/100/2015 Rady Gminy Wińsko Organ Nadzoru stwierdził, iż:

- § 1 ust. 3 we fragmencie „ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 618 ze zm.) i innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa oraz” i § 18 ust. 2 załącznika do uchwały naruszają w sposób istotny art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.),

- § 3 ust. 2 załącznika do uchwały narusza w sposób istotny art. 33 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 121) w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 618),

- § 24 załącznika do uchwały narusza w sposób istotny art. 42 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej.

Rada Gminy Wińsko w § 1 ust. 3 załącznika do uchwały zapisała: SP ZOZ działa na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 618 ze zm.) i innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa oraz postanowień niniejszego Statutu. Zgodnie zaś z § 18 ust. 2 załącznika do uchwały: gospodarka finansowa SP ZOZ prowadzona jest w szczególności w oparciu o przepisy: 1) ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, 2) ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, 3) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Zdaniem Organu Nadzoru przytoczone powyżej normy pozostają w sprzeczności z określonym w art. 87 Konstytucji RP hierarchicznie ukształtowanym systemem źródeł prawa. Ustęp 1 tego przepisu stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Ustęp 2 określa natomiast, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Przyjąć należy, że kolejność wymieniania w art. 87 ustawy zasadniczej źródeł prawa wskazuje na ich hierarchię.

Powyższą tezę potwierdzają inne przepisy konstytucyjne. W odniesieniu do aktów prawnych przyjmowanych na poziomie centralnym jest to art. 188 pkt 1-3, natomiast w stosunku do aktów stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej – art. 184 Konstytucji RP. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że akty prawa miejscowego – podobnie jak wszystkie uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego – znajdują się w hierarchii źródeł prawa poniżej ustaw. Tym samym rada

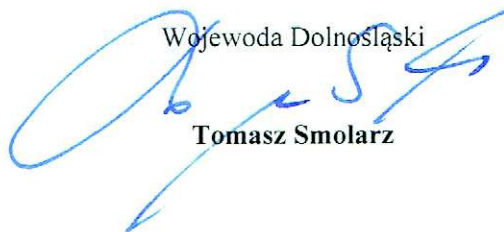
gminy nie może w akcie prawa miejscowego – jako akcie hierarchicznie niższym od ustawy – zastrzegać, które przepisy ustawowe mają mieć w określonym przypadku zastosowanie. Przyjąć trzeba, że podobną zasadę odnieść należy do rozporządzeń, które w hierarchii źródeł prawa również znajdują się wyżej od aktów prawa miejscowego. W związku z tym uznać trzeba, że kwestionowane w sentencji fragmenty analizowanego statutu – wybiórczo wskazujące ustawy, na podstawie których działa Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Wińsku – w sposób istotny naruszają prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

Zgodnie z § 3 ust. 2 załącznika do uchwały: Pogotowie ratunkowe posiada osobowość prawną i wpisane jest do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej prowadzonego przez Sąd Rejonowy we Wrocławiu. W ocenie Organu Nadzoru do czasu wejścia w życie ustawy o działalności leczniczej samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej uzyskiwały osobowość prawną z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego stosownie do art. 35b ust. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, ze zm.). Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej utraciła moc zgodnie z art. 220 ustawy o działalności leczniczej, zaś żaden przepis tej ostatniej ustawy nie stanowi, że samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej posiadają osobowość prawną. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o działalności leczniczej, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej stanowią podmioty lecznicze. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 33 Kodeksu cywilnego, osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Posiadanie statusu osoby prawnej przez jednostkę organizacyjną musi zatem zawsze wynikać z konkretnego przepisu szczególnego. Wprowadzie art. 42 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej stanowi, że ustrój podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa statut, jednakże postanowienia statutu, nadawanego przez podmiot tworzący (art. 42 ust. 4), nie stanowią przepisów w rozumieniu art. 33 Kodeksu cywilnego. Zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 20 marca 2013 r., istota osoby prawnej na gruncie Kodeksu cywilnego polega na tym, że jest ona jednostką organizacyjną, która z mocy przepisu ustawy została wyposażona w zdolność prawną i w związku z tym może być podmiotem stosunków cywilnoprawnych (sygn. akt I ACa 908/12). Mając powyższe na uwadze przyjąć należy, że z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej utraciły osobowość prawną. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej uczestniczą w obrocie cywilnym i stają się podmiotem praw i obowiązków, a zatem posiadają zdolność prawną. Są one zatem jednostkami organizacyjnymi, do których stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych na podstawie art. 331 Kodeksu cywilnego. Powyższe stanowisko potwierdził m.in. Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z dnia 12 lipca 2011 r. (sygn. akt I ACa 569/11). Należy zatem stwierdzić, że § 3 ust. 2 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 33 Kodeksu cywilnego w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o działalności leczniczej, co czyni zasadnym stwierdzenie jego nieważności.

W § 24 załącznika do uchwały Rada Gminy zapisała: „1. Nadzór nad SP ZOZ sprawuje podmiot tworzący. Wójt Gminy Wińsko dokonuje kontroli i oceny działalności podmiotu leczniczego oraz pracy Dyrektora SP ZOZ. 2. Kontrola i ocena, o których mowa w ust. 1 obejmują w szczególności: 1) realizację zadań statutowych, dostępność i poziom udzielanych świadczeń, 2) prawidłowość gospodarowania mieniem, 3) gospodarkę finansową. Zdaniem Organu Nadzoru Rada nie miała upoważnienia ustawowego do podjęcia wyżej cytowanych przepisów. Artykuł 94 Ustawy zasadniczej stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepis ten oraz cytowany wyżej art. 7 Konstytucji RP oznaczają, iż podstawą aktu prawa miejscowego musi być wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym. Jak już wspomniano, przepis art. 7 Konstytucji RP ustanawia wyraźną granicę dla aktywności organów władzy publicznej – a mianowicie nie mogą one podejmować działań poza prawem. W niniejszej sprawie umocowanie ustawowe dla uchwały zawiera niewątpliwie przepis art. 42 ust. 2 i 3 ustawy o działalności leczniczej, zgodnie z którym: 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 (ust. 2). Statut może przewidywać prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza (ust. 3). Ustawodawca nie upoważnił w cytowanym przepisie organu stanowiącego gminy do uregulowania problematyki nadzoru i kontroli nad podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą. Kwestię tę uregulował sam ustawodawca w dziale VI ustawy o działalności leczniczej.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

  
Wojewoda Dolnośląski  
**Tomasz Smolarz**