



## WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 21-03-2018

Znak: PNK.I.4130.19.2018

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1868, z 2018 r., poz. 130)

#### **stwierdza się nieważność**

uchwały Nr XL/4/2018 Rady Powiatu w Końskich z dnia 15 lutego 2018 roku w sprawie zajęcia stanowiska dotyczącego konsekwencji finansowych związanych z zamiarem podpisania porozumienia w sprawie podwyżek płac dla lekarzy specjalistów zatrudnionych w Zespole Opieki Zdrowotnej w Końskich w całości.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 15 lutego 2018 roku Rady Powiatu w Końskich podjęła uchwałę Nr XL/4/2018 w sprawie zajęcia stanowiska dotyczącego konsekwencji finansowych związanych z zamiarem podpisania porozumienia w sprawie podwyżek płac dla lekarzy specjalistów zatrudnionych w Zespole Opieki Zdrowotnej w Końskich. W podstawie prawnej uchwały wskazano § 24 ust. 2 Statutu Powiatu Koneckiego, który został przyjęty na mocy uchwały Nr XI/65/2007 Rady Powiatu w Końskich z dnia 28 listopada 2007 roku w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Koneckiego (Dz. Urz. Woj. Św. z 2008 r., poz. 746 z późn. zm.), który przewiduje możliwość zajmowania przez Radę stanowisk w sprawach związanych z realizacją kompetencji stanowiących i kontrolnych, natomiast w wyjaśnieniach nadesłanych pismem Przewodniczącego Rady Powiatu w Końskich z dnia 16 marca 2018 r. znak: BR.0008.11.2018 wskazano art. 121 ust. 1 ustawy z dnia z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 160 z późn. zm.) jako podstawę prawną nadzoru nad podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą sprawowanego przez Radę Powiatu.

Powszechnie przyjmuje się, że pojęcia kontroli i nadzoru nie są tożsame, w administracji publicznej pod pojęciem kontroli należy rozumieć porównywanie stanu rzeczywistego jakiegoś procesu czy działania kontrolowanego podmiotu ze stanem wymaganym, wyznaczonym przez obowiązujące normy prawne, które może być wykonywane regularnie, bądź w sposób doraźny, natomiast nadzór jest wykonywany w sposób stały, a więc nie ma charakteru cyklicznego ani wyrywkowego i podlega mu całość działalności nadzorowanego podmiotu w granicach przyznanych kompetencji nadzorczych. W niniejszej sprawie odrębność kompetencji kontrolnych i nadzorczych potwierdza fakt, że organem sprawującym nadzór nad w/w Zespołem jest podmiot tworzący, a więc Rada Powiatu, natomiast w zakresie działalności kontrolnej § 29 i § 31 Statutu Powiatu Koneckiego wskazuje właściwość jej organu wewnętrznego, a mianowicie komisji rewizyjnej. § 24 ust. 2 Statutu Powiatu Koneckiego przewiduje możliwość zajmowania stanowisk przez Radę Powiatu wyłącznie w sprawach związanych z realizacją kompetencji stanowiących i kontrolnych. Biorąc pod uwagę, że kompetencje nadzorcze nie stanowią ani jednych, ani drugich, a Statut nie przewiduje możliwości zajmowania stanowiska w sprawach nadzoru należy uznać, że § 24 ust. 2 Statutu Powiatu Koneckiego nie mógł stanowić podstawy prawnej podjęcia uchwały, została więc ona podjęta bez podstawy prawnej, art. 121 ust. 3 ustawy z dnia z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej również wyraźnie odróżnia te kompetencje.

Organy władzy publicznej powinny działać na podstawie i w granicach prawa niezależnie od tego, czy uchwalane przez nie akty normatywne mają charakter aktów prawa miejscowego, czy też aktów o charakterze wewnętrznym, prawotwórcza kompetencja Rady Powiatu dotyczy także tych drugich, inny jest jedynie adresat stanowionych norm i zakres ich stosowania. Unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia, co oznacza, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu normatywnego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Podstawy prawnej podjęcia przedmiotowej uchwały nie mógł także stanowić art. 121 ust. 1 ustawy z dnia z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, nie wskazany zresztą w jej treści. Zakres nadzoru sprawowanego na podstawie tego przepisu nie obejmuje zamiarów stron porozumień planowanych do podpisywania ani spraw związanych z bieżącym zarządzaniem Zespołem Opieki Zdrowotnej, w tym dotyczących ustalania wysokości wynagrodzeń poszczególnych grup zawodowych –w tym wypadku lekarzy specjalistów- określanych w zawieranych z nimi umowach o pracę, ani też udzielania Dyrekcji ZOZ rekomendacji w zakresie taktyki negocjacji prowadzonych ze związkami zawodowymi. Przedmiotowa uchwała jest więc

sprzeczna z aktem prawa miejscowego w postaci Statutu Zespołu Opieki Zdrowotnej w Końskich stanowiącego załącznik do uchwały NR XXIV/94/2012 Rady Powiatu w Końskich z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie nadania Statutu Zespołu Opieki Zdrowotnej w Końskich ul. Gimnazjalna 41 B, który został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z 2013 r. pod poz. 464 (z późn. zm.), a konkretnie z § 9 załącznika do tej uchwały. Z przepisu tego wynika, że kierowanie i reprezentacja na zewnątrz Zespołu należy do Dyrektora Zespołu, którego powołuje i odwołuje Zarząd Powiatu w Końskich, jest on pracodawcą dla wszystkich pracowników Zespołu w rozumieniu przepisów kodeksu pracy i samodzielnie podejmuje decyzje dotyczące funkcjonowania Zespołu oraz ponosi za nie odpowiedzialność. O ile więc, jak wskazano w w/w piśmie Przewodniczącego Rady Powiatu w Końskich z dnia 16 marca 2018 r., przedmiotowa uchwała została podjęta w związku z przedstawieniem przez Dyrektora ZOZ projektu planu finansowego na 2018 r., to Rada Powiatu była uprawniona jedynie do oceny wskaźników ekonomicznych zakładanych do osiągnięcia w tym projekcie na 2018 rok bez wkraczania w kompetencje osób zarządzających tą placówką i zobowiązanych do zapewnienia ciągłości udzielania przez nią świadczeń opieki zdrowotnej. Statut Zespołu Opieki Zdrowotnej w Końskich stanowi akt prawa miejscowego, co wynika m. in. z faktu, że kreuje on określone uprawnienia pacjentów dotyczące zasad korzystania przez nich z udzielanych świadczeń. Skoro statuty podmiotów leczniczych, co do zasady, mają taki charakter prawny, to jest kreują normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym oraz podlegają publikacji w dziennikach urzędowych, to do ich przestrzegania zobowiązane są wszystkie podmioty do których normy te są adresowane, w tym Rada Powiatu w Końskich.

Niezależnie od tego odrębną podstawę stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały stanowi naruszenie zasad techniki prawodawczej przy formułowaniu jej tekstu. Zgodnie z treścią § 121 ust. 3 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) podstawę prawną wydania rozporządzenia wyraża się zwrotem: "Na podstawie art. ... ustawy ..... (tytuł ustawy z oznaczeniem dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona ta ustawa i jej zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany ogłoszone do dnia wydania rozporządzenia) zarządza się, co następuje: ....." i z § 141 wynika, że zasady wyrażone w dziale V tego rozporządzenia, z wyjątkiem § 132, odpowiednio stosuje się do projektów uchwał i zarządzeń o charakterze wewnętrznym. Podstawa prawna przedmiotowej uchwały nie odpowiada tak sformułowanym wymogom, bowiem nie zawiera wskazania pozycji dzienników urzędowych, w których opublikowano Statut Powiatu Koneckiego (później ujednoliczony) i jego zmiany wprowadzone odpowiednio uchwałą Nr XI/65/2007 z dnia 28 listopada 2007 roku, uchwałą Nr XIII/18/2008 z dnia 12 marca 2008 roku, uchwałą Nr XXV/6/2013 z dnia 30 stycznia 2013 roku, uchwałą Nr XXX/33/2013 z dnia 26

czerwca 2013 r. oraz uchwałą Nr XV/5/2016 z dnia 30 marca 2016 r. przyjętymi jako podstawa prawna uchwały.

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu powiatu określa art. 79 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym uchwały organu powiatu sprzeczne z prawem są nieważne i o nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią naruszenia prawa mieszczące się w kategorii ciężkich, rażących naruszeń, jak np. podjęcie uchwały przez niewłaściwy organ, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podejmowania uchwał, przy czym chodzi o istotne naruszenia prawa, aby móc zastosować wskazany środek nadzoru. W niniejszej sprawie zostało ustalone istnienie sprzeczności badanej uchwały z przepisami prawa, polegające na jej podjęciu bez podstawy prawnej i z przekroczeniem ustawowych kompetencji, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości biorąc pod uwagę, że stwierdzenie jej nieważności jedynie w części nie byłoby wystarczające.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis

Agata Katarzyna Wojtyszek  
Wojewoda Świętokrzyski

**Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:**

Identyfikator dokumentu	954661.2193974.2203224
Nazwa dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze.pdf
Tytuł dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4130.19.2018
Data dokumentu	2018-03-21
Skrót dokumentu	0819F10543FF5986167DF34EE4213E4340089C48
Wersja dokumentu	1.15
Data podpisu	2018-03-21 16:41:42
Podpisane przez	Agata Katarzyna Wojtyszek Wojewoda Świętokrzyski

EZD 3.30.481.4063.3664

Data wydruku: 2018-03-23

Autor wydruku: Furmańska Dorota (Inspektor wojewódzki)