



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.86.2.2025.MW3

Wrocław, 13 listopada 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XVI.107.2025 Rady Gminy Mściwojów z dnia 22 października 2025 r. w sprawie zatwierdzenia programu naprawczego Gminnego Ośrodka Zdrowia w Mściwojowie na lata 2025 - 2027 .

Uzasadnienie

Rada Gminy Mściwojów, działając m. in. na podstawie art. 59a ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2025 r. poz. 450), podjęła uchwałę nr XVI.107.2025 z dnia 22 października 2025 r. w sprawie zatwierdzenia programu naprawczego Gminnego Ośrodka Zdrowia w Mściwojowie na lata 2025 - 2027, zwaną dalej: „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 października 2025 r..

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej wydanie z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP oraz art. 59a ustawy o działalności leczniczej, polegającym na zastosowaniu niewłaściwej procedury zatwierdzenia Programu Naprawczego.

W dniu 17 września 2025 r. wszedł w życie przepis art. 59a ustawy o działalności leczniczej. Został on dodany do porządku prawnego ustawą z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ustawy o działalności leczniczej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1211), dalej także jako: „ustawa nowelizująca”. Przepis ten wprowadził nowy tryb przekazywania i zatwierdzania programów naprawczych. Zgodnie z przepisem art. 59a ust. 4 ustawy: „W przypadku gdy podmiotem tworzącym samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej jest jednostka samorządu terytorialnego albo związek jednostek samorządu terytorialnego, zatwierdzenie programu naprawczego następuje w drodze odpowiednio uchwały albo zarządzenia organu wykonawczego danej jednostki albo związku. Organ wykonawczy danego podmiotu tworzącego po zatwierdzeniu programu naprawczego przekazuje go organowi stanowiącemu tego podmiotu”. Ponadto przepisy art. 59a ust. 1-2 regulują tryb przekazywania programu naprawczego odpowiednim organom celem zajęcia przez nich stanowiska - przed jego zatwierdzeniem. Uchwała z dnia 22 października 2025 r. została podjęta po wejściu w życie nowego przepisu, na podstawie nieaktualnej już procedury uregulowanej w art. 59 ust. 4 w brzmieniu sprzed 17 września 2025 r.

Poprzedni stan prawy przewidywał, że: „Jeżeli w sprawozdaniu finansowym wystąpiła strata netto kierownik samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, w terminie 3 miesięcy od upływu terminu do zatwierdzenia sprawozdania finansowego, sporządza program naprawczy, z uwzględnieniem raportu, o którym mowa w art. 53a ust. 1, na okres nie dłuższy niż 3 lata, i przedstawia go podmiotowi tworzącemu w celu zatwierdzenia.” Dotychczasowy tryb uchwalania Programu Naprawczego był więc stosunkowo nieskomplikowany i obejmował tylko dwa etapy – sporządzenie projektu oraz jego zatwierdzenie w formie uchwały organu stanowiącego.

Na skutek nowelizacji ustawy o działalności leczniczej, procedura uchwalania Programu Naprawczego została znacznie rozbudowana. Uregulowano w niej między innymi elementy konieczne, które musi zawierać Program Naprawczy, obowiązek skonsultowania Programu z uprawnionymi podmiotami, a także zmieniono tryb jego zatwierdzania.

W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej (druk sejmowy nr 1483) wskazano, iż: „Doszczegółowienie procesu przygotowywania programu naprawczego oraz enumeratywne wskazanie poszczególnych obligatoryjnych jego elementów, jak również sformalizowanie procedury opiniowania i zatwierdzania spowoduje, że programy te będą przygotowywane w sposób rzetelny, poprzedzony szeroką

wszechstronną analizą w zakresie efektywności funkcjonowania i zarządzania, a także ekonomiczną, jakościową, operacyjną, działalności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.”

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2025 r., zmieniająca m.in. ustawę o działalności leczniczej z dniem 17 września 2025 r., zawiera przepisy przejściowe dotyczące sporządzania programów naprawczych za rok 2024 dla podmiotów leczniczych prowadzonych w formie spółki kapitałowej, w której wartość nominalna udziałów albo akcji należących do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, lub uczelni medycznej stanowi co najmniej 51% kapitału zakładowego spółki, a w przypadku prostej spółki akcyjnej liczba akcji należących do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, lub uczelni medycznej stanowi co najmniej 51% ogólnej liczby akcji tej spółki, oraz gdy Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, lub uczelnia medyczna dysponuje bezpośrednio większością głosów na zgromadzeniu wspólników albo walnym zgromadzeniu (art. 8 ustawy nowelizującej). Zgodnie z ww. regulacją przejściową obowiązek sporządzenia programu naprawczego po raz pierwszy będzie miał zastosowanie do sprawozdań finansowych za 2025 r., a w przypadku gdy rok obrotowy nie pokrywa się z kalendarzowym – do sprawozdań finansowych sporządzanych dla roku obrotowego upływającego w 2026 r.

Jak wyjaśniła w toku postępowania nadzorczego Gmina Mściwojów, „Ośrodek Zdrowia w Mściwojowie nie jest podmiotem leczniczym prowadzonym w formie spółki kapitałowej i nie może skorzystać z zapisów art. 8 ustawy nowelizującej”.

Ustawa nowelizująca nie zawiera przepisów przejściowych dotyczących sporządzania programów naprawczych dla podmiotów leczniczych działających w innych formach prawnoodorganizacyjnych.

W wypadku braku w ustawie zmieniającej przepisów przejściowych, zgodnie z zasadą bezpośredniego działania nowego prawa, od chwili wejścia w życie nowych norm należy je stosować do wszelkich stosunków prawnych, zdarzeń czy stanów rzeczy danego rodzaju, zarówno tych, które dopiero powstaną, jak i tych, które powstały wcześniej, przed wejściem w życie nowych przepisów. Zasada ta wynika z art. 2 Konstytucji RP.

Należy zauważyć, że w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały nie zostało wprowadzone na podstawie art. 59 ust. 8 ustawy o działalności leczniczej rozporządzenie wykonawcze. Nie oznacza to jednak, że po wejściu w życie ustawy nowelizującej dopuszczalne było procedowanie programu naprawczego i podjęcie uchwały zatwierdzającej ten program na podstawie dotychczasowych przepisów, skoro brak było w tym zakresie przepisów przejściowych. Niezastosowanie się do nowego brzmienia ustawy o działalności leczniczej jest zatem sprzeczne nie tylko z wykładnią literalną, ale także celowościową normy z art. 59a.

Ponadto zgodnie z art. 7 wyżej wymienionej ustawy: „Programy naprawcze, o których mowa w art. 59 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 2, w brzmieniu dotychczasowym, zatwierdzone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy realizuje się na podstawie przepisów dotychczasowych.” *A contrario*, należy uznać, iż Programy Naprawcze, których opracowanie rozpoczęło się przed zmianą ustawy, a które nie zostały do tego czasu zatwierdzone, nie mogą podlegać dalszemu procedowaniu na podstawie przepisów dotychczasowej ustawy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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

Anna Żabska