



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.140.2023

Kielce, dnia 30-10-2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Bogoria Nr LXIV/527/2023 z dnia 29 września 2023 r. w sprawie przyjęcia programu polityki zdrowotnej pn. „Zapobiegaj osteoporozie- profilaktyka i wczesne wykrywanie osteoporozy dla mieszkańców Gminy Bogoria w latach 2023 -2025” - w części obejmującej § 3 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 września 2023 roku Rada Gminy Bogoria podjęła uchwałę Nr LXIV/527/2023 z dnia 29 września 2023 r. w sprawie przyjęcia programu polityki zdrowotnej pn. „Zapobiegaj osteoporozie- profilaktyka i wczesne wykrywanie osteoporozy dla mieszkańców Gminy Bogoria w latach 2023 -2025”. Uchwała ta została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 6 października 2023 roku.

W dniu 23 października 2023 roku Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącą Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Rada w piśmie z dnia 25 października 2023 roku odniosła się do zawiadomienia Wojewody nie kwestionując uwag zgłoszonych do uchwały przez organ nadzoru.

W toku postępowania nadzorczego organ uznał, że analizowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. 2019, poz. 1461 ze zm. – dalej jako ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Na podstawie nadzorowanej uchwały Rada Gminy przyjęła do realizacji program polityki zdrowotnej w oparciu o art. 48 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.), stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały. W § 3 aktu wskazano, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Nadzorowana uchwała została opublikowana w ww. publikatorze w dniu 4 października 2023 r. pod pozycją nr 3892.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru nie stwierdził istnienia cechy abstrakcyjności powyższego aktu prawnego. Uchwała stanowi o przystąpieniu gminy do realizacji programu polityki zdrowotnej na lata 2023 -2025 w zakresie zapobiegania osteoporozie. Uchwalony program polityki zdrowotnej jest planem, pewną strategią działania gminy w zakresie walki z chorobą i jej zapobieganiu. Takie dokumenty programowe, wyznaczające kierunki działania jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań własnych gminy z zakresu ochrony zdrowia mają charakter wewnętrzny. Tego rodzaju dokumenty są adresowane generalnie do ograniczonego kręgu adresatów tj. organów wykonawczych tych jednostek i wskazują jedynie na określone założenia i sposoby działania służące ich realizacji. Programy zdrowotne przyjęte w oparciu o art. 48 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, mogą w swej treści zawierać jedynie ogólne wytyczne co do sposobu działania w zakresie określonym tym programem.

Uchwała przyjmująca do realizacji tego rodzaj programy zdrowotne nie zawiera norm prawnych powszechnie obowiązujących i ma w istocie charakter wewnętrzny. Przedmiotowa uchwała nie kreuje po stronie mieszkańców gminy żadnych praw ani obowiązków, a z uwagi na swe jednokrotne zastosowanie nie posiada waloru abstrakcyjności, jaki jest właściwy aktom prawa miejscowego. Program polityki zdrowotnej stanowi akt kierownictwa wewnętrznego i jest skierowany do podmiotów, którym powierza się jego realizację. Program zawiera jedynie treści mające charakter diagnoz, analiz, wniosków, planów, celów i zasad polityki, których założeniem jest zapobieganie chorobie. W związku z powyższym, brak norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym w badanej uchwale wyłącza możliwość przyjęcia, iż akt ten posiada rangę aktu prawa miejscowego.

Organ nadzoru podziela ugruntowane stanowisko w orzecznictwie sądowym, z którego wynika, że uchwały wprowadzające tego rodzaju programy nie stanowią prawa miejscowego, w tym wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2017 roku, sygn. akt: I SA/Wa 332/17 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 stycznia 2022 roku, sygn. akt: III SA/Kr 906/21.

Reasumując powyższe, należy przyjąć, że analizowana uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych enumeratywnie wymienionych w art. 13 pkt 1 do 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, a w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy), a zatem nie podlega obowiązkowi ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Ponadto żaden szczególny przepis prawa nie wymaga jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 10 ustawy). Tym samym nie znajduje normatywnego uzasadnienia ogłaszanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym dowolnych innych aktów prawnych organów gmin, jeżeli nie wynika to wyraźnie z przepisu ustawy. Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Organ nadzoru podziela przy tym stanowisko wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 roku, sygn. akt: II SA/Ke 1025/20, zgodnie z którym nieprawidłowość regulacji dotyczącej wejścia w życie uchwały i powodowana tym konieczność jej wyeliminowania ze skutkiem *ex tunc*, nie powoduje konieczności stwierdzenia nieważności całej uchwały. Należy odróżnić sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym od sytuacji, gdzie rada bez podstawy prawnej nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale niespełniającej wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju (np. akt wewnętrzny) – podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 13 kwietnia 2023 r., II SA/Ol 71/23.

Brak wypowiedzi w kwestionowanym akcie o tym, kiedy wchodzi w życie (co jest konsekwencją stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności § 3 uchwały) może być odpowiednio sanowany postanowieniami art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje uchwały rady gminy i zarazem bezpośrednio zobowiązującym charakterem norm prawa administracyjnego. W takiej sytuacji należy przyjąć, iż akt ten wchodzi w życie z dniem jego podjęcia, a wyeliminowaniu podlega wyłącznie § 3 nadzorowanej uchwały dotyczący kwestii publikacji uchwały, nie zaś cały ten akt prawny.

Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co rodzi konieczność - stosownie do zapisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - stwierdzenia jej nieważności w części co do zapisu § 3 uchwały.

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

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski