

Katowice, dnia 3 sierpnia 2011 r.

WOJEWODA ŚLĄSKI  
NR NP/H/0911/294/11

URZĄD NADZORCY  
w Sośnicowicach

08. SIĘ. 2011  
Roiso

p. C. Hippe + Rady Prawni

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wpłynęło dnia .....  
podpis .....

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/58/2011 Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie wyrażenia woli reorganizacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej pod nazwą „Miejsko-Gminny Ośrodek Zdrowia” w Sośnicowicach, w części określonej w § 2, jako niezgodnej z art. 7 Konstytucji RP.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 czerwca 2011 r. Rada Miejska w Sośnicowicach podjęła uchwałę Nr VII/58/2011. Zgodnie z § 2 wskazanej uchwały Rada Miejska zobowiązała Burmistrza Sośnicowic do opracowania oraz przedłożenia Radzie Miejskiej koncepcji reorganizacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej pod nazwą „Miejsko-Gminny Ośrodek Zdrowia” w Sośnicowicach, w związku z wolą reorganizacji tego zakładu.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska przywołała art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.

Należy zauważyć, że rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym. Funkcję stanowiącą organ ten wypełnia poprzez stanowienie w sprawach określonych ogólnymi normami kompetencyjnymi lub też normami zobowiązującymi lub uprawniającymi do podejmowania ściśle określonych działań (czynności prawnych). Wśród ogólnych norm kompetencyjnych radzie gminy przypisano prawo do stanowienia o kierunkach działania wójta, które realizowane jest poprzez określanie ogólnych celów i zadań działalności wójta, a także zasad, sposobów i środków ich realizacji. W ramach stanowienia o kierunkach

działania wójta rada gminy nie może jednak wzywać czy zobowiązywać organu wykonawczego do dokonania określonej czynności.

Jeśli chodzi natomiast o realizowanie przez radę gminy funkcji kontrolnej, to - jak wynika z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - organ ten kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Zasady i tryb działania tej komisji – stosownie do ust. 5 art. 18a ustawy – określa statut gminy. Należy zauważyć, że pomimo uczynienia rady gminy organem kontrolnym, ustawodawca nie wyposażył tego organu w środki o charakterze nadzorczym, w ramach których radzie przysługiwałoby uprawnienie do imperatywnego wzywania organu wykonawczego do określonego zachowania, do którego to wezwania organ wykonawczy miałby obowiązek zastosować się.

W niniejszej sprawie, w opinii organu nadzoru, na dzień podjęcia uchwały nie istniał przepis prawa, który zawierałby upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały w zakresie zobowiązania Burmistrza do opracowania koncepcji reorganizacji SP ZOZ, co oznacza, że uchwała Rady podjęta została bez podstawy prawnej. Rada, mocą § 2 uchwały, uregulowała sprawy nie leżące w jej ustawowych kompetencjach, co oznacza, że takim działaniem naruszyła określoną w art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu. Zasada ta wymaga, by decyzja podjęta przez dany organ – w tym wypadku uchwała Rady Miejskiej - odpowiadała wymogom legalności, Rada musi więc posiadać ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie a treść jej postanowienia musi być zgodna z odpowiednimi normami prawa materialnego zawartego w ustawie. Z treści przepisu art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wynika bezspornie, iż organy administracji publicznej obowiązuje zasada: „co nie jest prawem dozwolone jest zakazane”. Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15). Normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę „interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone” (cytat z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A 2002 r., z. 3, poz. 34). Innymi słowy, jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa wyraźnie lub pośrednio nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu.



Reasumując, ponieważ w przedmiotowej sprawie na dzień podjęcia uchwały żaden powszechnie obowiązujący akt prawny rangi ustawowej nie upoważniał Rady Miejskiej do podjęcia uchwały w zakresie zobowiązania Burmistrza do opracowania koncepcji reorganizacji SP ZOZ, działaniem swym Rada naruszyła wspomnianą zasadę legalizmu

Jednocześnie zaznaczenia wymaga fakt, iż przedmiotową uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady należy m.in. stanowienie o kierunkach działania wójta. Przepis ten jednakże nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały w sprawie wyrażenia woli reorganizacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej. Natomiast podstawę do podjęcia uchwały w tej kwestii może stanowić art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym, biorąc pod uwagę charakter danej uchwały, czyli to, iż dana uchwała wyraża stanowisko Rady Miejskiej, do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

Pomimo wskazanych uchybień Rada Miejska była uprawniona do podjęcia uchwały Nr VII/58/2011 Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie wyrażenia woli reorganizacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej pod nazwą „Miejsko-Gminny Ośrodek Zdrowia” w Sośnicowicach w zakresie § 1, jednakże § 2 uchwały należy uznać za sprzeczny z prawem, co czyni, biorąc powyższą argumentację pod uwagę, że stwierdzenie nieważności uchwały w tej części jest w pełni uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

**Otrzymują:**

- 1) I. Rada Miejska w Sośnicowicach  
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa.

WOJEWODA  
ŚLĄSKI  
  
**Zygmunt Łukaszczyk**