

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.119.2020.AHor

z dnia 1 października 2020 r.

Zarząd Województwa Lubuskiego

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 129/1752/20 Zarządu Województwa Lubuskiego z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie przekazania przez Rząd RP informacji na temat stanu przygotowania Państwa na ewentualność zwiększenia skali zachorowań na COVID-19 w sezonie jesiennym, w całości.

Uzasadnienie

W dniu 27 sierpnia 2020 Zarząd Województwa Lubuskiego podjął uchwałę w sprawie przekazania przez Rząd RP informacji na temat stanu przygotowania Państwa na ewentualność zwiększenia skali zachorowań na COVID-19 w sezonie jesiennym. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 41 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r., poz. 512 z późn. zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 września 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została bez podstawy prawnej i jako ingerująca w sferę praw i obowiązków organów administracji państwowej narusza prawo w stopniu istotnym uzasadniającym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Stosownie zaś do art. 41 ust. 2 pkt 6 do zadań zarządu województwa należy w szczególności kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie

działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym zatrudnianie i zwalnianie kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Zgodnie z § 1 kwestionowanej uchwały Zarząd Województwa Lubuskiego wnioskuje do Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o:

- 1) przedstawienie ekspertyz oraz opinii specjalistów, wskazujących na przewidywane nadejście w okresie jesiennym drugiej fali zachorowań na koronawirusa,
- 2) przekazanie informacji na temat przygotowania Państwa w niezbędne do walki z epidemią środki ochrony osobistej i sprzęt medyczny oraz organizacyjne działania w zakresie funkcjonowania, w szczególności podstawowej opieki zdrowotnej, szpitali oraz stomatologii,
- 3) podjęcie wszelkich możliwych działań, w celu opracowania efektywnego, skutecznego planu, wyznaczającego kierunki działania polskiego systemu ochrony zdrowia na najbliższe miesiące,
- 4) wskazanie klarownego planu oraz jednoznacznego harmonogramu działań - wraz ze źródłami ich finansowania, mających na celu zabezpieczenie polskiego społeczeństwa przed skutkami uderzenia drugiej fali epidemii koronawirusa.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała wkracza w sferę praw i obowiązków organów administracji państwowej gdyż zobowiązuje Rząd Rzeczypospolitej Polskiej do podjęcia konkretnych czynności w postaci przedstawienie ekspertyz oraz opinii specjalistów, przekazanie informacji na temat przygotowania Państwa, wskazanie klarownego planu oraz jednoznacznego harmonogramu działań.

Należy wskazać, że uchwały podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego mogą mieć różne znaczenie prawne. Zależnie od swojej treści, uchwała może mieć charakter władczy (np. akty prawa miejscowego) lub niewładczy. O ile uchwały stanowiące akty prawa miejscowego lub inne uchwały o charakterze władczym muszą posiadać wyraźną i dookreśloną podstawę prawną w przepisach ustawy, wskazującą na możliwość i granice działania organu, to do wydania aktu o charakterze niewładczym wystarczającą podstawą prawną jest norma kompetencyjna.

Zakres działania samorządu województwa określony został przede wszystkim w art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, zgodnie z którym do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Oznacza to, że samorząd województwa może samodzielnie podejmować działania, jednak samodzielność ta ograniczona została do wykonywania zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Poza zakresem właściwości samorządu województwa

znajdują się natomiast sprawy ogólnokrajowe, które należą z mocy ustaw szczególnych do właściwości innych organów samorządowych, państwowych lub organizacji społecznych. Zastrzeżenie to odnosi się zarówno do uchwał o charakterze generalnym jak i uchwał intencyjnych czy wyrażających stanowisko w sprawie (por. wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 września 2016 r., sygn. akt III SA/Gd 732/16, wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 sierpnia 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 555/16).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie podkreśla się nielegalność uchwał i innych aktów jednostek samorządu terytorialnego, które wykraczają poza zadania powierzone im w ustawie i to niezależnie od nazwy wydanego aktu bądź jego normatywnego czy pozanormatywnego charakteru. W odróżnieniu od podmiotów prawa prywatnego (osób fizycznych i prawnych) organy władzy publicznej, co wyraźnie wynika z art. 7 Konstytucji RP, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile podmioty prywatne mogą więc czynić czego im prawo nie zabrania, o tyle organy władzy publicznej mogą podejmować tylko te działania, na które prawo im zezwala. Przepisy prawa nie wykluczają zatem podejmowania przez organy samorządu województwa działań niewładczych np. o charakterze intencyjnym, ale pod jednym warunkiem, iż pozostaje to w granicach zadań samorządu województwa przewidzianych w przepisie prawa (por. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 269/11). Aby stwierdzić legalność określonego aktu pochodzącego od jednostki samorządu terytorialnego konieczne jest ustalenie czy dotyczy on zadań jej powierzonych, bowiem jedynie w takim zakresie możliwe jest wydawanie nawet niewiążącego stanowiska, czy też opinii (wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16).

Do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ samorządu, podejmujący uchwałę, przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu prawnego bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu.

Kwestionowana uchwała Zarządu Województwa Lubuskiego nie dotyczy zadań powierzonych samorządowi województwa i z całą pewnością nie ma charakteru intencyjnego, wyrażającego pogląd samorządu województwa w danej sprawie ponieważ Zarząd Województwa wnioskuje do Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o podjęcie konkretnych czynności, tj. przedstawienia ekspertyz oraz opinii specjalistów, przekazania informacji na temat przygotowania Państwa, wskazania klarownego planu oraz jednoznacznego harmonogramu działań.

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, z późn. zm.), w szczególności jej Rozdział 7 "Działania administracji publicznej w zakresie zapobiegania i zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych" nakładają obowiązek zapewnienia ochrony zdrowia publicznego przed zakażeniami i chorobami

zakaźnymi na organy administracji rządowej, w szczególności na ministra właściwego do spraw zdrowia i wojewodów, a nie na samorząd województwa.

Analiza treści kwestionowanej uchwały wykazała, że nie odnosi się ona do spraw związanych z wykonywaniem zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej, ale spraw o charakterze ogólnokrajowych, związanych ze strategią walki z epidemią wywołaną wirusem SARS-CoV-2. Tymczasem ani w ustawie o samorządzie województwa, ani też w innym akcie prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej nie ma przepisu, który uprawniałby zarząd województwa do występowania do Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o podjęcie danych działań w walce z epidemią.

W związku z tym należy uznać, iż przedmiotowa uchwała jako akt władczy została wydana bez podstawy prawnej, a tym samym z naruszeniem konstytucyjnej zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 82a ust. 1 ustawy o samorządzie województwa stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu samorządu województwa wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA LUBUSKI

Władysław Dajczak