

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.159.2014.ABej

z dnia 16 grudnia 2014 r.

Rada Gminy Gubin

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność § 2 uchwały Nr LI/241/2014 Rady Gminy Gubin z dnia 12 listopada 2014 r. w sprawie : odwołania członka Rady Społecznej Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Stargardzie Gubińskim.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 listopada 2014 r. Rada Gminy Gubin podjęła uchwałę w sprawie : odwołania członka Rady Społecznej Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Stargardzie Gubińskim. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 20 listopada 2014r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.)

Uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 48 ust. 1 i ust. 5 i 6 pkt 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 217 ze zm.).

Stosownie do przywołanego w podstawie prawnej uchwały art. 48 ust. 1 i ust. 5 i 6 pkt 2 ustawy o działalności leczniczej w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą działa rada społeczna, która jest organem inicjującym i opiniodawczym podmiotu tworzącego; doradczym kierownika. Radę społeczną powołuje i odwołuje oraz zwołuje jej pierwsze posiedzenie podmiot tworzący. W posiedzeniach rady społecznej uczestniczy kierownik oraz przedstawiciele organizacji związkowych działających w podmiocie leczniczym. W skład rady społecznej działającej w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą, dla którego podmiotem tworzącym jest jednostka samorządu terytorialnego wchodzi: jako przewodniczący - wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa lub osoba przez niego wyznaczona - w podmiotach utworzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, a jako członkowie:

- przedstawiciel wojewody - w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą utworzonym przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- przedstawiciele wybrani przez odpowiednio: radę gminy lub radę powiatu - w liczbie określonej przez podmiot tworzący, albo przez sejmik województwa - w liczbie nieprzekraczającej 15 osób, albo przez podmiot tworzący podmiot leczniczy niebędący przedsiębiorcą o ogólnokrajowym lub ponadwojewódzkim obszarze działania - w liczbie nieprzekraczającej 15 osób, w tym po jednym przedstawicielu Naczelnej Rady Lekarskiej i Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych,
- przedstawiciel uczelni medycznej wybrany przez rektora albo dyrektora Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego - w szpitalu, w którym jest jednostka organizacyjna udostępniona na podstawie art. 89 ust. 3.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Gubin odwołała jednego z członków Rady Społecznej SPZOZ w Stargardzie Gubińskim, do czego w świetle przytoczonych przepisów była uprawniona.

Naruszeniem obowiązującego prawa jest zapis § 2 uchwały, zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, a także wskazanie publikatora -Dziennika Urzędowego Województwa Lubuskiego. Określenie takiego terminu i sposobu publikacji oznacza, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem w ocenie organu nadzoru uchwały w sprawie powołania rady społecznej samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, czy też odwoływania poszczególnych jej członków nie stanowią aktów prawa miejscowego. Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosownie do art. 40 ust. 1 tej ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednakże przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane

i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną w ramach której akt ten obowiązuje (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt U SA/Op 324/11).

W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta przez Radę Gminy Gubin nie zawiera cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie tej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie rozstrzyga ona bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Kwestionowana uchwała nie podlega zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. W związku z powyższym, omawiana uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Redakcja wymienionego przepisu nie pozostawia wątpliwości, iż w odniesieniu do aktów wyrażających wolę organu stanowiącego gminy, publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają wyłącznie: uchwały zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego oraz uchwały nie będące prawem lokalnym - jednakże wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególne tak stanowią.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

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

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek