

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**  
**NR NK-I.4131.196.2018.TDOM**

z dnia 7 grudnia 2018 r.

**Rada Miasta Zielona Góra**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 j.t. ze zm) stwierdzam nieważność uchwały Rady Miasta Zielona Góra z dnia 30 października 2018 roku Nr LXXVI.1071.2018 w sprawie przyjęcia programu zdrowotnego pn. "Leczenie niepłodności metodą zapłodnienia pozaustrojowego dla mieszkańców Miasta Zielona Góra w latach 2018 - 2020".

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 października 2018 r. Rada Miasta Zielona Góra podjęła uchwałę nr LXXVI.1071.2018 w sprawie przyjęcia programu zdrowotnego pn. "Leczenie niepłodności metodą zapłodnienia pozaustrojowego dla mieszkańców Miasta Zielona Góra w latach 2018 - 2020". Uchwała została doręczona organowi nadzoru 9 listopada 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 5 pkt 29a; art. 5 pkt 30; art.48 ust. 1; 48a ust. 2 pkt 2-3; art. 48a ust. 4, 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych ( Dz.U.2018.1510 j.t. ze zm. – dalej „ustawa”) oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2017.1523 j.t. ze zm.).

W pierwszej kolejności organ nadzoru zwraca uwagę, że jednostka samorządu terytorialnego może jedynie opracowywać, wdrażać, realizować i finansować *programy polityki zdrowotnej*, natomiast kwestia *programów zdrowotnych*, w szczególności ich opracowywanie i wdrażanie, należy do właściwości Narodowego Funduszu Zdrowia. Wynika to z art. 5 pkt 29a, art. 5 pkt 30, art.48 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Tymczasem w treści kwestionowanej uchwały oraz załącznika do niej organ stanowiący nazywa uchwalony program *programem zdrowotnym* a nie *programem polityki zdrowotnej*. Zatem przy założeniu, że badana uchwała dotyczy jednak *programu zdrowotnego*, istotnie narusza ona wskazane powyżej przepisy prawa.

Zgodnie z art. 48a ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, minister oraz jednostka samorządu terytorialnego opracowują projekt programu polityki zdrowotnej na podstawie map potrzeb zdrowotnych, o których mowa w art. 95a ust. 1 i 6, oraz dostępnych danych epidemiologicznych. Z uzasadnienia do projektu badanej uchwały wynika, że uchwała dotyczy jednak *programu polityki zdrowotnej*. Przy takim założeniu uchwała istotnie narusza art. 48a ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Zgodnie z tym przepisem, projekt programu polityki zdrowotnej jest przekazywany do Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, w celu wydania przez Prezesa Agencji opinii w sprawie projektu programu polityki zdrowotnej. Przepis art. 48a opisuje dalszy tryb procedowania z projektem. I tak, Prezes Agencji sporządza opinię w sprawie projektu programu polityki zdrowotnej w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania projektu tego programu albo poprawionego projektu programu na podstawie kryteriów, o których mowa w art. 31a ust. 1 i art. 48 ust. 4 - w przypadku programów polityki zdrowotnej opracowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego (ust. 7 pkt 2). Prezes Agencji niezwłocznie przekazuje opinię, o której mowa w ust. 4, podmiotowi, który opracował projekt programu polityki zdrowotnej (ust. 10). Rozpoczęcie wdrożenia, realizacji i finansowania programu polityki zdrowotnej może nastąpić wyłącznie po uzyskaniu pozytywnej albo warunkowo pozytywnej opinii, o

której mowa w ust. 4, albo po przesłaniu do Agencji oświadczenia, o którym mowa w art. 48aa ust. 11 (ust. 11). Podmiot, który otrzymał warunkowo pozytywną opinię, o której mowa w ust. 4, jest obowiązany do wprowadzenia w projekcie programu polityki zdrowotnej zmian zgodnych z tą opinią przed rozpoczęciem wdrożenia, realizacji i finansowania programu polityki zdrowotnej (ust. 12). Prawidłowa wykładnia wskazanych przepisów ustawy, prowadzi do wniosku, iż gmina może realizować i finansować jedynie taki program polityki zdrowotnej, którego projekt opracowała i sporządziła na podstawie map potrzeb zdrowotnych, o których mowa w art. 95a ust. 1 i 6, a następnie tak sporządzony projekt programu polityki zdrowotnej przekazała do Agencji, w celu jego zaopiniowania. Uzyskanie pozytywnej albo warunkowo pozytywnej opinii Prezesa Agencji jest niezbędnym elementem procedury poprzedzającej uchwalenie (wdrożenie), realizacji i finansowania programu polityki zdrowotnej.

Projekt programu polityki zdrowotnej następnie uchwalony badaną uchwałą nie został przekazany do Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji celem wydania do niego opinii. Prezydent Miasta Zielona Góra wyjaśnił, że projekt uchwały nie został przesłany do zaopiniowania Agencji. Do zaopiniowania została natomiast przesłana, pismem z dnia 6 listopada 2018 r., kwestionowana uchwała nr LXXVI.1071.2018. Podjęcie przez Radę Miasta uchwały powinno nastąpić dopiero po zajęciu stanowiska przez Prezesa Agencji. Jest to szczególnie istotne z uwagi na to, że podmiot, który otrzymałby warunkowo pozytywną opinię byłby obowiązany do wprowadzenia w projekcie programu polityki zdrowotnej zmian zgodnych z tą opinią przed rozpoczęciem wdrożenia, realizacji i finansowania programu polityki zdrowotnej. Zdaniem organu nadzoru działanie Miasta Zielona Góra nie wypełnia zatem wyżej określonej procedury i stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Z treści art. 91 ust. 1 i 5 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminy jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy w szczególności naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, w tym przypadku programu (wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998/3/79, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05, LEX nr 192932).

Organ nadzoru zwraca także uwagę, że zgodnie z art. 48a ust. 2 pkt 2 -3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, program polityki zdrowotnej powinien wskazywać okres jego realizacji i podmiot go opracowujący. W niniejszej sprawie uchwalony program wypełnia tę normę w sposób wadliwy, albowiem w tytule programu wskazuje się okres 2018 - 2020 zaś w pkt 11 programu okres ten oznacza się na 2019 - 31 grudnia 2021 r., program nie wskazuje także podmiotu go opracowującego, te niezgodności należy kwalifikować jako istotne naruszenie w/w art. 48a ust. 2 pkt 2-3.

Ponadto Rada Miasta w § 3 przedmiotowej uchwały postanowiła, że „*uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego*”. Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, że rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zapis ten stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jednocześnie art. 13 pkt 2 i 10 ustawy wyraźnie określił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. W ocenie organu nadzoru badana uchwała w sprawie przyjęcia programu polityki zdrowotnej nie posiada cech właściwych dla aktu prawa miejscowego. Nie rozstrzyga bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia celów

ustawowych. Reasumując stwierdzić należy, iż przedmiotowa uchwała nie jest aktem, o którym mowa art.13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktach prawnych ani żadnym innym aktem prawnym, którego obowiązek publikacji wynika z przepisów szczególnych (art.13 pkt 10 ww. ustawy).

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Stosownie do art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Paweł Witt**