



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.4.6.2025.AA2

Wrocław, 29 października 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXIV/177/25 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 25 września 2025 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Bogatyni do udziału w konsultacjach poprzedzających ewentualne przystąpienie Gminy Bogatynia do związku jednostek samorządu terytorialnego z Powiatem Zgorzeleckim i Powiatem Bolesławieckim w celu utworzenia podmiotu leczniczego, który powstałby z połączenia Wielospecjalistycznego Szpitala - Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Zgorzelcu, Zespołu Opieki Zdrowotnej w Bolesławcu oraz Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Bogatyni.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 września 2025 roku, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2025 r. poz. 450 ze zm.), Rada Miejska w Bogatyni podjęła uchwałę Nr XXIV/177/25 w sprawie upoważnienia Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Bogatyni do udziału w konsultacjach poprzedzających ewentualne przystąpienie Gminy Bogatynia do związku jednostek samorządu terytorialnego z Powiatem Zgorzeleckim i Powiatem Bolesławieckim w celu utworzenia podmiotu leczniczego, który powstałby z połączenia Wielospecjalistycznego Szpitala - Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Zgorzelcu, Zespołu Opieki Zdrowotnej w Bolesławcu oraz Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Bogatyni.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 października 2025 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) i art. 18 ust. 1, art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), polegającym na podjęciu uchwały bez podstawy prawnej oraz z naruszeniem zakresu kompetencji organu wykonawczego gminy.

W § 1 uchwały Rada Miejska w Bogatyni postanowiła o udzieleniu upoważnienia Dyrektorowi Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Bogatyni do udziału w konsultacjach poprzedzających ewentualne przystąpienie Gminy Bogatynia do związku jednostek samorządu terytorialnego z Powiatem Zgorzeleckim i Powiatem Bolesławieckim w celu utworzenia podmiotu leczniczego, który powstałby z połączenia Wielospecjalistycznego Szpitala - Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Zgorzelcu, Zespołu Opieki Zdrowotnej w Bolesławcu oraz Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Bogatyni.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2025 r. poz. 450 ze zm.). Art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy, natomiast art. 6 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej stanowi, że jednostka samorządu terytorialnego albo związek jednostek samorządu terytorialnego mogą utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w formie: 1) spółki kapitałowej; 2) jednostki budżetowej; 3) samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

W ocenie organu nadzoru przywołane wyżej ustalenia kwestionowanej uchwały nie mają oparcia w przepisach wskazanych w jej podstawie prawnej. Wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalizmu i praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym organy jednostek samorządu

terytorialnego. Wedle niej – organy działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje. Zakaz wykraczania poza zakres swoich kompetencji odnosi się przy tym do wszelkich form działalności, bez względu na to czy mają one charakter władczy czy niewładczy, intencyjny czy konkretny.

Zauważyć należy, że ustanowione w art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym domniemanie właściwości rady gminy, przekazuje do jej rozstrzygnięcia wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że poza gestią rady znajdują się tylko te sprawy lokalne o znaczeniu publicznym, które z mocy ustawy samorządowej lub innych ustaw należą do właściwości innych organów, w tym do właściwości organu wykonawczego gminy. Podział kompetencji opiera się przy tym nie tyle na rodzaju spraw, ile raczej na wadze i formie rozstrzygnięć oraz sferze, w której one zapadają. Rada nie może zatem podejmować czynności, które z mocy ustawy należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 ust. 1 Konstytucji RP).

Powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter ogólny i jednocześnie odsyłający, co oznacza, że kompetencje do podejmowania rozstrzygnięć dotyczących konkretnych zagadnień muszą być określone w ustawie szczególnej. Powołany przepis może więc stanowić podstawę prawną rozstrzygania pewnych kwestii tylko łącznie z inną normą prawną o randze ustawowej. Podstawa taka może być zawarta w ustawie o samorządzie gminnym lub w ustawach szczególnych. Tymczasem żaden przepis obowiązującego prawa nie przyznaje radzie gminy kompetencji do podejmowania działań zmierzających do przystąpienia do związku jednostek samorządu terytorialnego oraz reprezentowania gminy na zewnątrz ani do udzielania upoważnienia w tym zakresie. W szczególności regulacji takiej nie zawiera przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis oraz art. 6 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej. Art. 31 ustawy o samorządzie gminnym stanowi: „*Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.*”. Zatem zgodnie z wyrażoną w tym przepisie zasadą reprezentacji gminy to do organu wykonawczego gminy należy kierowanie bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentowanie jej na zewnątrz, natomiast organ stanowiący gminy decyduje w zakresie spraw bezpośrednio przekazanych mu przez przepisy ustaw. Wobec powyższego udzielenie upoważnienia do udziału w konsultacjach poprzedzających ewentualne przystąpienie Gminy Bogatynia do związku jednostek samorządu terytorialnego nie może być przedmiotem uchwały organu stanowiącego gminy. Konsultacje, negocjacje, prace przygotowawcze poprzedzające utworzenie czy przystąpienie jednostki samorządu terytorialnego do związku powiatowo-gminnego mogą stanowić ewentualnie działania organu wykonawczego gminy, natomiast do kompetencji organu stanowiącego gminy należy – zgodnie z przepisami art. 64 ust. 2 oraz 67 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – podjęcie uchwały w sprawie utworzenia związku oraz przyjęcie jego statutu.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że Rada Miejska w Bogatyni nie posiadała kompetencji do udzielenia upoważnienia do udziału w konsultacjach poprzedzających ewentualne przystąpienie Gminy Bogatynia do związku jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że uchwała została podjęta z przekroczeniem kompetencji przysługujących radzie gminy. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Bogatyni musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”. Każdorazowe przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „*Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*” (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

W konsekwencji uznać należy, że uchwała Rady Miejskiej w Bogatyni nr XXIV/177/25 narusza prawo w sposób istotny, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska