



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI



Olsztyn, dnia 3 grudnia 2025 r.

PN.4131.197.2025

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 § 2 uchwały Rady Miejskiej w Gołdapi Nr XXXIV/206/2025 Rady Miejskiej W Gołdapi z dnia 28 października 2025 r. w sprawie działań Gminy Gołdap na rzecz zabezpieczenia dostępu mieszkańców do usług medycznych.

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 5 listopada 2025 r., powołując jako podstawę art. 7 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miejska w Gołdapi, w treści § 1 uchwały wskazała, iż „Gmina Gołdap podejmuje działania zmierzające do zapewnienia mieszkańcom Gminy Gołdap stałego i równego dostępu do usług medycznych, w szczególności w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej, ratownictwa medycznego oraz świadczeń szpitalnych”.

Jednocześnie też, w treści § 2 uchwały, Rada Miejska w Gołdapi postanowiła, że „Działania, o których mowa w § 1, realizowane są w szczególności poprzez współpracę z podmiotami leczniczymi, jednostkami samorządu terytorialnego, w tym Powiatem Gołdapskim, oraz organizacjami pozarządowymi, a także poprzez podejmowanie inicjatyw wspierających stabilność i rozwój lokalnych placówek medycznych, nie wyłączając przystąpienia do spółek”.

W § 3 uchwały – jej wykonanie powierzono Burmistrzowi Gołdapi.

W ocenie organu nadzoru, w zakwestionowanym zakresie przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza prawo, gdyż podjęta została bez umocowania w obowiązujących przepisach.

Zgodnie z treścią art. 18 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym, do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Ponadto, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy, do właściwości rady gminy należy m.in. stanowienie o kierunkach działania wójta i przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.

W ocenie organu nadzoru, żaden z powołanych przepisów nie stanowi podstawy do podjęcia kwestionowanej uchwały.

Zgodnie z judykaturą (m.in. NSA w wyroku z dnia 28 kwietnia 2011r., sygn.: II OSK 269/11), przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, daje podstawę do podjęcia uchwały przez radę gminy tylko wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący do wydania takiej uchwały lub sprawa dotyczy materii niemającej charakteru normatywnego. Przepis ten upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewłaściwych np. o charakterze programowym, intencyjnym, pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa. Natomiast uchwała podejmowana na podstawie art. 18 ust 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, może określać jedynie cele i priorytety jednostki samorządu terytorialnego.

Pod pojęciem „stanowienia o kierunkach działania”, rozumieć można postanowienia wskazujące hierarchię priorytetów organu wykonawczego w zakresie realizacji zadań, wskazania dotyczące konieczności zajęcia się przez organ wykonawczy określonymi sprawami, które mieszczą się w zakresie zadań gminy, a nie zostały bezpośrednio wymienione w zakresie działania poszczególnych organów gminy.

Nie sposób jednak przyjąć, aby na podstawie powołanego przepisu, rada władna była nakazać organowi wykonawczemu podjęcie konkretnych działań lub czynności, wydawać temuż organowi wiążące polecenia lub nawet zalecenia.

Uprawnienie do określania kierunków działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), nie oznacza dopuszczalności wskazywania konkretnych czynności, zwłaszcza jeżeli miałyby to obowiązywać wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do ich realizacji.

Rada winna określić ogólne, generalne, strategiczne w danym okresie cele (nie zadania) działania organu wykonawczego, które znajdują aktualnie lub mogą znaleźć w przyszłości źródła finansowania w budżecie gminy. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 września 2022 r., sygn.: III OSK 2900/21, wykładnia art. 18 ust. ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, wymaga wyróżnienie i określenie pojęcia zadania i celu. Sąd ten wyjaśnił, iż „(...) Oba pojęcia są podstawowymi elementami siatki pojęciowej nauki prawa administracyjnego. Posługuje się nimi ustawodawca, choć nie zdefiniował ich w treści prawa. W języku potocznym bardzo często traktowane są one intuicyjnie jako synonimy. Na gruncie języka prawnego nie mogą być jednak traktowane jako synonimy, gdyż ze względu na zakaz wykładni synonimicznej zabronione jest nadawanie różnym zwrotom tego samego znaczenia. W nauce prawa brak jest wątpliwości, iż administracja realizuje cele o różnym stopniu ważności (cele instrumentalne, pośrednie i podstawowe), choć zasadniczo pojęcie to zastrzeżone jest dla kategorii celów podstawowych (T. Kuta, Funkcje współczesnej administracji, Prawo CCXVII Wrocław 1992, s. 7). Bez wdawania się w omawianie różnic w ujmowaniu tego pojęcia w doktrynie (analiza poglądów literatury vide: R. Stasikowski, Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji, Bydgoszcz-Katowice 2009, s. 34-46) przyjmuje się, że celem jest pewien postulowany stan rzeczy, pewne wyobrażenie kształtu przyszłości pozostające w zakresie właściwości organu. Z kolei zadanie to postępowanie zmierzające do realizacji określonego jednostkowego obowiązku (celu) (...)”.

Postanowienia kwestionowanej uchwały wskazują, że intencją uchwałodawcy pozostaje zarówno wskazanie kierunków działania organu wykonawczego (zapewnienia mieszkańcom Gminy Gołdap stałego i równego dostępu do usług medycznych, w szczególności w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej, ratownictwa medycznego oraz świadczeń szpitalnych), jak również sformułowanie działań jakie organ wykonawczy winien przedsięwziąć

zmierzając do osiągnięcia ustanowionego celu (podjęcie współpracy z podmiotami leczniczymi, podjęcie współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami pozarządowymi, podejmowanie inicjatyw wspierających stabilność i rozwój lokalnych placówek medycznych, nie wyłączając przystąpienia do spółek). Określenie tych czynności postrzegać należy jako wyznaczenie zadań, co przekracza upoważnienie wynikające z treści art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski
/podpis elektroniczny/

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Miejskiej w Gołdapi
- Burmistrz Gołdapi