



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 28 listopada 2016 r.

Poz. 7260

### WYROK NR IV SA/PO 422/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 29 września 2016 r.

**w sprawie nadania Statutu Zakładowi Opiekuńczo-Leczniczemu w Gnieźnie**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 422/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 września 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Jerzy Stankowski (spr.)

Sędziowie WSA Donata Starosta

WSA Tomasz Grossmann

Protokolant st. sekr. sąd. Joanna Kujawa

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 września 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Poznaniu

na uchwałę Rady Powiatu Gnieźnieńskiego

z dnia 29 marca 2012 r. nr XIX/132/2012

w przedmiocie nadania Statutu Zakładowi Opiekuńczo - Leczniczemu w Gnieźnie

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały

#### Uzasadnienie

Pismem z 18 marca 2016 r. Prokurator Okręgowy w Poznaniu (dalej: "Prokurator" lub "Skarżący") zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w całości uchwałę Rady Powiatu Gnieźnieńskiego nr XIX/132/2012 z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie nadania Statutu Zakładowi Opiekuńczo-Leczniczemu w Gnieźnie (dalej też jako: "zaskarżona uchwała"). Z powołaniem się na zarzut istotnego naruszenie prawa, w szczególności przepisów art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1445; zwanej dalej również jako „u.s.p.”) w zw., z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1484 ze zm.; zwanej dalej również jako „u.o.a.n.”) i art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez zaniechanie opublikowania zaskarżonej

uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, co spowodowało, że nie wiąże ona adresatów utworzonych w niej norm i nie wywołuje skutku prawnego – Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że w § 4 zaskarżonej uchwały przewidziano jej wejście w życie „z dniem podjęcia”, a więc bez publicznego ogłoszenia. Zdaniem Prokuratora uregulowanie takie nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Zaskarżona uchwała określająca statut podmiotu leczniczego należy bowiem do kategorii aktów prawa miejscowego.

Prokurator wyjaśnił, że o zaliczeniu tej uchwały do ww. kategorii decydują: 1. istnienie podstawy prawnej w przepisach rangi ustawowej, 2. wydanie aktu przez organ samorządu terytorialnego, 3. zawarcie w akcie choćby jednej normy prawnej – przepisu abstrakcyjnego i generalnego.

Skarżący zaznaczył, że z treści zaskarżonej uchwały wynika, że podstawą prawną jej podjęcia był art 42 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2011 r. Nr 112 poz. 654 ze zm.; zwanej dalej również jako „u.d.l.”). W świetle tego przepisu ustrój podmiotu leczniczego, niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa statut.

Następnie Prokurator stwierdził, że zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.p. radzie powiatu przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze powiatu. Stosownie do art. 42 ust. 1 tej ustawy akty prawa miejscowego rada powiatu stanowi w formie uchwały.

Natomiast zasady i tryb ich ogłaszania określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy o samorządzie gminnym). Z kolei na mocy art. 42 ust. 4 u.d.l., statut podmiotu leczniczego nadaje podmiot go tworzący, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.

W ocenie Prokuratora podmiotem tworzącym Zakład Opiekuńczo-Leczniczy jest Samorząd Powiatu Gnieźnieńskiego. Organem powiatu uprawnionym do wydawania aktów prawa miejscowego według art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.p. jest Rada Powiatu Gnieźnieńskiego. Choć brak jest ustawowej definicji aktów prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że charakter taki mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Prokurator zaznaczył, że brak jest wymogu aby akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców danej jednostki terytorialnej. Wystarczające będzie, gdy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno-generalnym będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06 wyraził stanowisko, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej ich adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym będzie ona uznana za akt prawa miejscowego.

Następnie Prokurator stwierdził, że oceniając zaskarżoną uchwałę Rady Powiatu Gnieźnieńskiego przez pryzmat opisanych wyżej cech aktów prawa miejscowego uznać należy, iż została ona wydana na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 4 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 6 u.d.l. Stosownie do tych regulacji podmiot tworzący określił, w drodze statutu, organy i strukturę organizacyjną podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, w tym zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej, o której mowa w art. 48 tej ustawy, przed upływem kadencji.

Ponadto kwestionowana uchwała ma charakter abstrakcyjny, czyli niekonsumujący się przez jednokrotne zastosowanie, a jej postanowienia odnoszą się do każdego, kto znajduje się w zakresie oddziaływania danego podmiotu leczniczego - ma zatem charakter generalny. Jednocześnie zaskarżona uchwała została wydana przez organ samorządu terytorialnego, co przesądza o zakwalifikowaniu jej do kategorii aktów prawa miejscowego.

Jak stwierdził Skarżący każda uchwała będąca aktem prawa miejscowego powinna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem w treści zaskarżonej uchwały przyjęto, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Uchybiono w ten sposób wymogom formalnym kreowanym przez przepisy rangi ustawowej i konstytucyjnej. Prokurator podkreślił, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Zgodnie z art. 13 pkt 2 tej ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego

stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty tych jednostek samorządu terytorialnego. Tak więc zaskarżona uchwała powinna być ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Zdaniem Prokuratora właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia jego obowiązywania. Jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie. W efekcie akt normatywny, który nie został w sposób prawem przewidziany opublikowany nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie wywołuje skutków prawnych. Niedopełnienie obowiązku promulgacji uchwały pozbawia też obywateli możliwości zaznajomienia się z nowymi uregulowaniami dotyczącymi ustroju i funkcjonowania danej jednostki leczniczej (por. wyrok NSA z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08, wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12, wyrok NSA z dnia 3 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1213/10, wyrok NSA z 18 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1848/12, wyrok NSA z 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 18181/12).

Prokurator zauważył, że pod rządami nieobowiązującej już ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 14 poz. 89 ze zm.) uchwały zatwierdzającej statut nie można było zaliczyć do aktów prawa miejscowego. Statut był bowiem wydawany przez podmiot inny aniżeli organ jednostki samorządu terytorialnego. Charakter statutu zmienił się jednak z momentem wejścia w życie ustawy o działalności leczniczej (co nastąpiło 1 lipca 2011 r.). Wtedy to bowiem ustawodawca powierzył kwestię jego uchwalenia podmiotowi tworzącemu (por. wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1848/12).

Zdaniem Prokuratora zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego i zawiera przepisy powszechnie obowiązujące. Stosownie zaś do art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dzienniku urzędowym wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że akt normatywny określi termin dłuższy (z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 i 3 tej ustawy). Zaskarżona uchwała takiego *vacatio legis* nie zawiera. Tym samym organ uchwałodawczy powiatu wprowadził do niej postanowienia sprzeczne z przepisami prawa. Naturalną konsekwencją tego stanu rzeczy jest stwierdzenie nieważności takiej uchwały. Podkreślić należy, iż nieważność ta dotyczy nie tylko postanowień sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu nieogłoszenia jej w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych (por. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12).

W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu Gnieźnieńskiego wniosła o umorzenie postępowania. Rada podzieliła argumentację Prokuratora i wyjaśniła, że podjęła uchwałę nadającą nowy statut.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1647), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm.; dalej w skrócie: "p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze – w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli sądownoadministracyjnej jest w niniejszym postępowaniu uchwała Rady Powiatu Gnieźnieńskiego nr XIX/132/2012 z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Opiekuńczo- Leczniczemu w Gnieźnie.

Sąd w niniejszym składzie w pełni podziela stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12 (ONSAiWSA 2013, nr 4, poz. 63), w myśl którego uchwała w sprawie nadania statutu (nadania mu nowego brzmienia) zakładowi opieki zdrowotnej, wydana na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 4 u.d.l., jest aktem prawa miejscowego (tak też m.in.: wyroki NSA z 18 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1848/12 oraz z 10 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1819/12; a także prawomocne wyroki WSA we Wrocławiu z 05 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 06 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Go 928/12; WSA w Olsztynie z 03 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/OI 871/13; WSA w Białymstoku z 13 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 855/13, WSA w Poznaniu z 17 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 687/15 – dostępne: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; podobnie w doktrynie D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2015, s. 71; zob. też M. Dercz [w:] M. Dercz, T. Rek, Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz, Warszawa 2014, uw. 10 do art. 42). Jak wynika z odpowiedzi na skargę, stanowisko to jest podzielane obecnie także przez Radę Powiatu Gnieźnieńskiego.

W świetle ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych, o charakterze normatywnym uchwały (innego aktu) organu j.s.t. (odpowiednio: terenowego organu administracji rządowej) przesądza treść i związana z nią istota zawartych w danym akcie rozwiązań – rodzaj zamieszczonych w nim norm. Innymi słowy, przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego ma charakter zakodowanych w nim norm prawnych i sposób kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W konsekwencji, dla uznania uchwały organu stanowiącego j.s.t. za akt prawa miejscowego wystarczy, jeżeli zawiera ona co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, obowiązującą powszechnie, tj. skierowaną „na zewnątrz” administracji, do podmiotów spoza jej struktury (por.: wyrok NSA z 05 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01, LEX nr 81765; postanowienie NSA z 11 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 304/08, CBOSA; a także wyrok NSA z 09 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2039/11, dostępne: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2015, s. 66–73). Należy przy tym podkreślić – mając na względzie systemowe powiązania danego aktu z innymi aktami normatywnymi – że znaczenie i charakter normatywny mają nie tylko przepisy aktu prawnego ustanawiające kompletne normy prawne, ale także takie, które stanowią element normy, której zrab zawarty jest w innym akcie prawnym (por. wyrok TK z 22.09.2006 r., U 4/06, OTK-A 2006, Nr 8, poz. 109).

W ocenie Sądu taki właśnie charakter – aktu prawa miejscowego – ma uchwała w sprawie nadania statutu samodzielnemu publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej, podejmowana przez sejmik województwa na podstawie upoważnienia zawartego w przepisach art. 42 u.d.l.

Wskazuje na to już przedmiot regulacji statutowej – tak jak został on wyznaczony przepisami ustawy o działalności leczniczej. Zgodnie z art. 42 ust. 2 u.d.l. w statucie podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą (a więc m.in. w statucie s.p.z.o.z. – vide: art. 2 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.l.) określa się: (1) nazwę podmiotu, o którym mowa w ust. 1, odpowiadającą rodzajowi i zakresowi udzielanych świadczeń zdrowotnych; (2) siedzibę podmiotu, o którym mowa w ust. 1; (3) cele i zadania podmiotu, o którym mowa w ust. 1; (4) organy i strukturę organizacyjną podmiotu, o którym mowa w ust. 1, w tym zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej, o której mowa w art. 48, przed upływem kadencji; (5) formę gospodarki finansowej. Jest to zaledwie minimalna, a nie wyczerpująca treść statutu, na co wskazuje otwarty charakter klauzuli zamieszczonej w art. 42 ust. 1 u.d.l., w myśl której statut określa ustrój podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, "a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie" (por. F. Grzegorzczak [w:] F. Grzegorzczak (red.), Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz, Warszawa 2013, uw. 2 do art. 42). Jakie to "inne sprawy" należą do materii statutowej, pokazuje już art. 42 ust. 3 u.d.l., zgodnie z którym "statut może przewidywać prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza". Z kolei z treści art. 23 u.d.l. (w zw. z art. 42 ust. 1 in fine u.d.l.) wynika, że przedmiotem regulacji statutowej objęte są także, nieuregulowane w ustawie, "sprawy dotyczące sposobu i warunków udzielania świadczeń zdrowotnych" (dopiero bowiem w zakresie pozostałym, tj. nieuregulowanym w ustawie i w statucie, sprawy te określa regulamin organizacyjny ustalony przez kierownika).

Przedstawione regulacje statutowe stanowią substrat norm adresowanych nie tylko do podmiotu leczniczego, któremu statut jest nadawany, ale również – zwłaszcza jeśli idzie o regulacje dotyczące rodzaju

oferowanych przez dany podmiot świadczeń zdrowotnych, a także sposobu i warunków ich udzielania – do osób spoza struktury organizacyjnej tego podmiotu, w tym do aktualnych i, co tu szczególnie istotne, potencjalnych pacjentów. Wbrew twierdzeniom odpowiedzi na skargę, regulacje statutowe mogą stać się źródłem pewnych uprawnień lub roszczeń dla tych osób, czego dowodzi choćby przepis art. 15 u.d.l., który stanowi, że podmiot leczniczy nie może odmówić udzielenia świadczenia zdrowotnego osobie, która potrzebuje natychmiastowego udzielenia takiego świadczenia ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia. Chodzi w tym przypadku, rzecz jasna, o świadczenia zdrowotne, które mieszczą się w zakresie świadczeń udzielanych przez ów podmiot leczniczy. Zakres takich świadczeń określany jest zaś, w pierwszej kolejności, w statucie tego podmiotu. Postanowienia statutowe w tej materii powinny, oczywiście, znaleźć swoje odzwierciedlenie w treści wpisu do rejestru działalności leczniczej (vide: art. 100 ust. 1 pkt 5 i art. 106 ust. 3 pkt 5 u.d.l.), legitymującego, w świetle art. 103 u.d.l., prowadzenie działalności leczniczej w zadeklarowanym w statucie (i "przepisanym" do rejestru) zakresie (treść wpisu do rejestru, a zwłaszcza ujawniony w rejestrze zakres udzielanych świadczeń zdrowotnych, wyznacza przedmiot i granice działalności leczniczej dozwolonej do wykonywania przez dany podmiot – zob. wyrok WSA w Poznaniu z 04 września 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 637/14; dostępny: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W tym sensie zakres świadczeń zdrowotnych, jakich może udzielać – a w przypadkach objętych hipotezą przywołanego wyżej art. 15 u.d.l. jakich musi udzielić – dany podmiot leczniczy, jest pochodną unormowań statutowych tego podmiotu, co w szczególności oznacza, że w ww. przypadkach regulacja statutowa w tym zakresie w istocie dopełnia normę, której zrab zawiera art. 15 u.d.l.

Wszystko to potwierdza tezę, że uchwała w sprawie nadania statutu s.p.z.o.z., podjęta na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w przepisach art. 42 u.d.l., jest aktem prawa miejscowego. Zawiera ona bowiem normy o charakterze abstrakcyjnym, niekonsumującym się przez jednokrotne zastosowanie, a jej postanowienia kształtują w sposób bezpośredni prawa pewnej kategorii potencjalnych adresatów. Uchwała ta nie ma jedynie charakteru wewnętrznego, sprowadzającego się do określenia relacji pomiędzy organami s.p.z.o.z., gdyż jej postanowienia określają również uprawnienia podmiotów zewnętrznych, np. przez wskazanie rodzaju oferowanych przez ten zakład świadczeń zdrowotnych (zob. wyrok NSA z 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12, ONSAiWSA 2013, nr 4, poz. 63).

Godzi się zauważyć, że już pod rządem poprzednio obowiązującej ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, silnie akcentowano w orzecznictwie istnienie bezpośredniego związku pomiędzy ustaleniem zakresu świadczeń zdrowotnych udzielanych przez dany publiczny z.o.z., a sytuacją prawną osób, którym te świadczenia mają być udzielane. Wskazywano mianowicie, że istnienie publicznego z.o.z. o określonym w akcie założycielskim (uchwale organu stanowiącego j.s.t. będącej aktem prawa miejscowego) zakresie świadczeń zdrowotnych, rodzi dla podmiotów, którym świadczenia zdrowotne są udzielane, publiczne prawa podmiotowe (zob. wyrok NSA z 02 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1894/07, OwSS 2008, nr 97, poz. 97).

W konsekwencji przyjmowano, że zarówno ograniczenie, jak i rozszerzenie działalności z.o.z. i udzielanych w nim świadczeń – a więc w istocie: kształtowanie zakresu tych świadczeń – powinno się odbywać, ze względu na charakter tych norm, w drodze aktu prawa miejscowego (zob. wyrok WSA w Krakowie z 22 grudnia 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 159/09' dostępny: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> por. też wyrok NSA z 02 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1894/07, OwSS 2008, nr 97, poz. 97). Dlatego też wszelkie przekształcenia w zakresie zadań (świadczeń zdrowotnych) z.o.z. (a szerzej: zasad dostępności do tych świadczeń), choćby nawet dokonywane formalnie w trybie właściwym dla "zwykłej" zmiany statutu takiego zakładu – który to statut ówczesnie nie był uznawany za akt prawa miejscowego (o czym niżej) – traktowane były jako forma przekształcenia z.o.z., a uchwała w tym przedmiocie jako akt prawa miejscowego podlegający ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (por.: wyrok NSA z 27 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1060/10; wyrok WSA w Krakowie z 14 listopada 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 844/13 – dostępne: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Należy w tym miejscu podkreślić, na co też trafnie zwrócono uwagę w skardze, że pod rządem ustawy o zakładach opieki zdrowotnej na przeszkodzie zaliczeniu statutu z.o.z. do kategorii aktów prawa miejscowego stała nie treść, lecz tryb nadawania takiego statutu – nie był on bowiem wówczas uchwalany przez organ założycielski (uchwałę w tej sprawie podejmowała rada społeczna z.o.z. – vide: art. 39 ust. 1 zd. pierwsze u.z.o.z.), a jedynie przezeń zatwierdzany. (Ubocznie należy zauważyć, że mimo to już wówczas można było spotkać w orzecznictwie wypowiedzi, iż z uwagi na charakter norm zawartych w statucie publicznego z.o.z. oraz konstytutywność uchwały zatwierdzającej ów statut, uchwała organu, który utworzył publiczny z.o.z., w sprawie zatwierdzenia jego statutu jest aktem prawa miejscowego – zob. wyrok WSA w

Krakowie z 13 października 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 265/09, dostępny: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Wejście w życie ustawy o działalności leczniczej w istotnym stopniu zmieniło sposób ustanawiania statutu s.p.z.o.z. – gdyż zgodnie z art. 42 ust. 4 u.d.l. obecnie nadaje go podmiot tworzący – co z kolei, zdaniem Sądu, nie pozostało bez wpływu na ocenę charakteru prawnego samego statutu (podobnie: wyrok WSA we Wrocławiu z 31 grudnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 505/12, dostępne: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wobec powyższego obecnie, w sytuacji, gdy – tak jak w rozpoznawanej sprawie – statut s.p.z.o.z. nadawany jest uchwałą organu j.s.t., nie widać już żadnych istotnych racji, które przemawiałyby przeciwko uznaniu takiej uchwały za akt prawa miejscowego.

Przyjęcie stanowiska, że uchwała w sprawie nadania lub zmiany statutu s.p.z.o.z. stanowi akt prawa miejscowego, implikuje konieczność ogłoszenia takiej uchwały w wojewódzkim dzienniku. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 u.o.a.n. ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Ponadto taka uchwała – jak każdy akt normatywny, zawierający przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszany w dzienniku urzędowym – powinna przewidywać stosowne *vacatio legis*, które w świetle art. 4 ust. 1 i 2 u.o.a.n., co do zasady, nie powinno być krótsze niż 14 dni.

Konkludując, Sąd w niniejszym składzie podziela stanowisko Prokuratora, że uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, zawierająca postanowienia niezgodne z tymi ostatnimi przepisami, skutkiem czego nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna w rozumieniu art. 79 ust. 1 u.s.p.. Przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych (por. wyroki NSA: z 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08, ONSAiWSA 2009, nr 6, poz. 118; z 09 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12, dostępny: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie – co wprost wynika z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że skoro zaskarżona uchwała, będąca aktem prawa miejscowego, zawiera w swej treści, w kwestii wejścia w życie, postanowienie § 4 w brzmieniu: "Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia" – czyli unormowanie pozostające w sprzeczności z przywołanymi wyżej przepisami art. 44 u.s.p., art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n., a także art. 88 ust. 1 Konstytucji RP – to uchwała ta nie tylko nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych, lecz jako sprzeczna z ww. przepisami jest nieważna w myśl art. 79 ust. 1 u.s.p..

Ponieważ zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, to zgodnie z art. 79 ust. 1 u.s.p. dopuszczalne jest orzekanie o jej nieważności w każdym czasie – także po upływie roku od dnia jej podjęcia.

W nawiązaniu do argumentacji i wniosków odpowiedzi na skargę należy wyjaśnić, że bez wpływu na wynik niniejszego postępowania sądo-administracyjnego pozostaje okoliczność, że w dniu 28 kwietnia 2016 r. Rada Powiatu Gnieźnieńskiego podjęła uchwałę nr XXIII/149/2016 w sprawie nadania statutu Zakładowi Opiekuńczo-Lecznictwu w Gnieźnie. Wskazać trzeba, że zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem, podzielanym także przez Sąd w niniejszym składzie, zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ jednostki samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę. Następstwa stwierdzenia nieważności uchwały polegają bowiem na wyeliminowaniu jej postanowień z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, tj. od daty podjęcia uchwały, są zatem dalej idące niż uchylenie uchwały, które wywiera jedynie skutek *ex nunc*, tj. od daty uchylenia (por.: uchwała TK z 14.09.1994 r., W 5/94, OTK 1994/2/44; wyrok NSA z 22.03.2007 r., II OSK 1776/06, CBOSA). Wprawdzie zaskarżona uchwała, jako nieopublikowana w trybie właściwym dla aktów prawa miejscowego, formalnie nie mogła wywołać zamierzonych skutków prawnych, to jednak, jeśli się zważy, że: w dłuższym okresie jej obowiązywania nie była ona traktowana jako akt prawa miejscowego, sama treść zaskarżonej uchwały wprowadza w błąd adresatów co do jej rzeczywistego charakteru, a jeszcze w nieodległej przeszłości kwestia charakteru prawnego statutów s.p.z.o.z. była sporna – wszystko to sprawia, że, nawet, gdyby doszło do uchylenia zaskarżonej uchwały przed dniem wydania wyroku, i tak zasadnym byłoby stwierdzenie jej nieważności, zwłaszcza dla zachowania wymogu pewności i określoności prawa.

Z tych wszystkich względów wniosek pełnomocnika Rady Powiatu o umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego nie mógł zostać uwzględniony.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Jerzy Stankowski

Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann