



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 maja 2016 r.

Poz. 3434

WYROK NR IV SA/PO 33/16
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 23 marca 2016 r.

w sprawie zmiany statutu Specjalistycznego Zespołu Opieki Zdrowotnej nad Matką i Dzieckiem w Poznaniu

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 33/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 marca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak

Sędziowie WSA Maciej Busz (spr.)

WSA Józef Maleszewski

Protokolant ref. staż. Agata Pawlicka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 marca 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Apelacyjnego w Poznaniu

na uchwałę Sejmiku Województwa Wielkopolskiego

z dnia 21 lipca 2014 r., nr XLVIII/932/14

w przedmiocie zmiany statutu Specjalistycznego Zespołu Opieki Zdrowotnej nad Matką i Dzieckiem w Poznaniu stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości

Sygn. akt IV SA/Po 33/16

UZASADNIENIE

Sejmik Województwa Wielkopolskiego, działając na podstawie art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654 ze zm. - zwana dalej: „u.d.z.”), podjął uchwałę nr XLVIII/932/14 z dnia 21 lipca 2014 roku w sprawie zmiany statutu Specjalistycznego Zespołu Opieki Zdrowotnej nad Matką i Dzieckiem w Poznaniu.

Uchwałą tą zmieniono § 5 przedmiotowego statutu, nadanego wcześniej uchwałą Sejmiku Województwa Wielkopolskiego nr XXIX/553/12 z dnia 17 grudnia 2012 roku. Zgodnie z § 3 uchwały z dnia 21 lipca 2014 roku, weszła ona w życie z dniem podjęcia.

Prokurator Apelacyjny w Poznaniu (dalej: Prokurator lub skarżący) skargą z dnia 25 listopada 2015 roku, zaskarżył przedmiotową uchwałę Sejmiku Wojewódzkiego z dnia 21 lipca 2014 roku. Uchwale zarzucił istotne naruszenie prawa, w szczególności przepisów art. 89 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. Z 2013 r., poz. 596 – zwanej dalej: u.s.w.) w związku z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm. – zwanej dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych) i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez bezzasadne zaniechanie opublikowania tej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co spowodowało, że nie wiąże ona adresatów utworzonych w niej norm prawnych i nie wywołuje skutku prawnego.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 poz. 270 ze zm., zwanej dalej: p.p.s.a.), wniósł o stwierdzenie jej nieważności w całości.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, iż zapis § 3 zaskarżonej uchwały nie ma oparcia w obowiązujących przepisach. W pierwszej kolejności podniósł, iż uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego. Do zaliczenia uchwały organu samorządu terytorialnego do tej kategorii decyduje:

- istnienie podstawy prawnej w przepisach rangi ustawowej,
- wydanie aktu przez organ samorządu terytorialnego,
- zawarcie w akcie choćby jednej normy prawnej – przepisu abstrakcyjnego i generalnego.

Dalej skarżący wyjaśnił, iż podstawą prawną uchwały określającej statut podmiotu leczniczego jest art. 42 ust. 1 u.d.l., zgodnie z którym ustrój podmiotu leczniczego, niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie, określa statut. Tym samym spełniony został warunek istnienia podstawy prawnej w przepisach rangi ustawowej do wydania takiego aktu.

Ponadto zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Natomiast w myśl art. 89 ust. 1 u.s.w., na podstawie tej ustawy oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach, sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części.

Na mocy zaś art. 42 ust. 4 u.d.l., statut nadaje podmiot tworzący, chyba że przepisy stanowią inaczej. Prokurator następnie wskazał, iż podmiotem tworzącym Specjalistyczny Zespół Opieki Zdrowotnej nad Matką i Dzieckiem w Poznaniu jest Województwo Wielkopolskie, a organem województwa uprawnionym do wydawania aktów prawa miejscowego, zgodnie z art. 89 ust 1 u.s.w., jest Sejmik Województwa.

Skarżący wyjaśnił też, iż choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania ewentualnego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się, w ocenie Prokuratora, tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza natomiast, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszą się zatem mają do

zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Stanowią zatem prawa dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji.

W ocenie Prokuratora, powyższe nie oznacza jednak konieczności, by akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczające 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 roku, 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 adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego.

W dalszej części uzasadnienia skargi, Prokurator wskazał, że uchwała Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 21 lipca 2014 roku, stanowi akt prawa miejscowego. Uchwała ta wydana została na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 4 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 6 u.d.l. przez organ samorządu terytorialnego. W drodze statutu określono 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 u.d.l. przez upływem kadencji. Ponadto kwestionowana uchwała ma charakter abstrakcyjny, czyli nie konsumuje się przez jednokrotne zastosowanie, a jej postanowienia odnoszą się do każdego, kto jest zainteresowany działalnością, celem działania szpitala – ma zatem charakter generalny.

Prokurator zauważył też, że nie tylko uchwały w przedmiocie nadania statutu podmiotowi leczniczemu, lecz również uchwały wprowadzające jakiegokolwiek zmiany w statutach, stanowią akty prawa miejscowego.

W konsekwencji zaskarżona uchwała, jako akt prawa miejscowego, winna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jak wskazał skarżący, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 Konstytucji RP). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Zgodnie natomiast z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych akty prawa miejscowego stanowiące uchwały sejmiku województwa ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wobec tego ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Jak wskazał prokurator właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, gdyż jest warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie podlegał publikacji zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie wywołuje skutku prawnego. Niedopełnienie obowiązku publikacji uchwały pozbawia też obywateli możliwości zaznajomienia się z nowymi uregulowaniami dotyczącymi ustroju i funkcjonowania szpitala (wyrok NSA z dnia 23 października 2008 roku I OSK 701/08, wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013 roku I OSK 1608/12, wyrok NSA z dnia 3 listopada 2010 roku I OSK 1213/10, wyrok NSA z dnia 18 września 2012 roku II OSK 1848/12, wyrok NSA z dnia 11 września 2012 roku II OSK 1818/12).

Ponadto skarżący wskazał, że przed wejściem w życie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej, statut publicznego zakładu opieki zdrowotnej uchwalony był przez radę społeczną zakładu, a organ, który utworzył zakład uprawniony był tylko do zatwierdzenia statutu (art. 39 ust. 2 u.d.l.). Tym samym jako, że statut był jedynie zatwierdzany przez organ założycielski nie można było uchwały zatwierdzającej statut zaliczyć do kategorii aktów prawa miejscowego, albowiem statut był wydawany przez inny podmiot niż organ jednostki samorządu terytorialnego, bądź terenowy organ administracji rządowej. Charakter statutu zmienił się jednak, gdy ustawodawca kwestię jego uchwalenia przekazał podmiotowi tworzącemu, w tym przypadku sejmikowi województwa (wyrok NSA z 18 września 2012 roku II OSK 1848/12). Przedmiotowa uchwała w sprawie zmiany statutu szpitala jest więc obecnie aktem prawa miejscowego i zawiera przepisy powszechnie obowiązujące. Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych 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 określił termin dłuższy (z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 i 3 ustawy).

Reasumując, Prokurator podniósł, że uchwała z zakresu prawa miejscowego w rozumieniu art. 89 ust. 1 u.s.w., która podlega obowiązkowi ogłoszenia o jakim mowa w art. 89 ust. 2 i 4 tej ustawy, zawierająca postanowienia niezgodne z przepisami, skutkiem czego nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest w całości nieważna w rozumieniu art. 82 ust. 1 u.s.w. Przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko ich postanowień sprzecznych z przepisami o których mowa w art. 89 ust. 4 u.s.w., ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu nie ogłoszenia go w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może on wywołać skutków prawnych w nim zamierzonych (wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013 roku I OSK 1608/12).

Skarżący wskazał też, iż uchwała z dnia 17 grudnia 2012 roku, została także zaskarżona skargą Prokuratora. Uchwała ta jest przedmiotem postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu w sprawie o sygn. akt IV SA/Po 34/16.

Sejmik Województwa Wielkopolskiego, w odpowiedzi na skargę, pismem z dnia 8 stycznia 2016 roku, wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., wskazując iż uchwałą z dnia 30 listopada 2015 roku nr XII/345/15 w sprawie nadania statutu Specjalistycznemu Zespołowi Opieki Zdrowotnej nad Matką i Dzieckiem w Poznaniu (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2015 roku, poz. 8376) postanowiono, że zaskarżona uchwała traci moc. Ponadto uznano zarzuty skargi za zasadne, a tym samym, że uchwały dotyczące statutów samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej stanowią akty prawa miejscowego i wchodzi w życie w terminie 14 dni od ich ogłoszenia we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W odpowiedzi na stanowisko Sejmiku Województwa, Prokurator w piśmie z dnia 22 stycznia 2016 roku podniósł, iż wniosek o umorzenie postępowania jest niezasadny. Uchylenie przez organ zaskarżonej uchwały nie czyni bowiem postępowania, w przedmiocie kontroli jej zgodności z prawem, bezprzedmiotowym, a wydanego w tej sprawie wyroku niedopuszczalnym. Jak wskazał skarżący, wynika to z różnicy w konsekwencjach jakie pociąga za sobą uchylenie uchwały, a tymi jakie wywołuje wyrok sądu administracyjnego. Uchylenie uchwały przerywa skutek prawny z dniem jej uchylenia, pozostawiając w mocy skutki uchwały powstałe od dnia jej podjęcia do dnia uchylenia. Ma to zatem znaczenie dla praw i obowiązków adresatów jej norm. Tylko wyrok sądu stwierdzający jej nieważność, powoduje skutki ex tunc - czyli od dnia jej wydania. Jest to zatem orzeczenie deklaratoryjne i obala domniemanie legalności oraz prawidłowości zaskarżonego aktu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. 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 istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu.

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Przedmiotem tak rozumianej kontroli sądoadministracyjnej jest w niniejszej sprawie uchwała Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 21 lipca 2014 roku nr XLVIII/932/14 w sprawie zmiany statutu Specjalistycznego Zespołu Opieki Zdrowotnej nad Matką i Dzieckiem w Poznaniu, podjęta na podstawie art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej.

Kluczową kwestią w niniejszym postępowaniu jest dokonanie oceny, czy przedmiotowa uchwała Sejmiku Województwa Wielkopolskiego stanowi akt prawa miejscowego i stosownie do art. 89 ust. 4 u.s.w. w związku z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, podlegać winna obowiązkowi publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Konstytucja RP w art. 87 i 94 definiuje akty prawa miejscowego jako ustanowione przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień

zawartych w ustawie, źródła prawa Rzeczypospolitej Polskiej powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły, przy czym zasady i tryb wydawania aktów określa ustawa.

Także ustawa o samorządzie województwa odnosi się do tego pojęcia i w art. 89 ust. 1 stanowi, że akty prawa miejscowego ustanawia sejmik województwa, zaś zasady i tryb ogłoszenia aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłoszeniu aktów normatywnych. Konstytucja RP w art. 87 ust. 2 *expressis verbis* stanowi, że akty prawa miejscowego są źródłem powszechnie obowiązującego prawa o mocy terytorialnie zawężonej do obszaru działania organów, które je ustanowiły.

Wskazane akty prawne wymieniają jako cechy charakterystyczne aktu prawa miejscowego po pierwsze posiadanie wyraźnego upoważnienia ustawowego do ich uchwalania przez jednostki samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej, nadto adresatem kompetencji prawotwórczych są, w odniesieniu do aktów samorządowych, wspólnoty samorządowe. Dalszą regulację aktów prawa miejscowego zawierają przepisy prawa materialnego, w których zamieszczono delegacje ustawowe do uregulowania określonych kwestii. Te ostatnie przepisy prawa określają szczegóły dotyczące umocowania konkretnych organów do stanowienia prawa miejscowego w danym przedmiocie.

Co prawda w żadnym akcie prawnym nie ma sformułowanej legalnej definicji aktu prawa miejscowego, niemniej przyjmuje się, iż taki charakter mają akty normatywne zawierające normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy, tym samym mają one charakter generalny. Abstrakcyjność wyraża się z kolei w tym, iż dotyczą zachowań powtarzalnych, nie konsumujących się przez jednorazowe zastosowanie. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów, pozostających poza strukturą administracji.

Ponadto należy zauważyć, iż różnica między aktami prawa miejscowego, a aktami kierownictwa wewnętrznego sprowadza się do tego, że tylko te pierwsze zawierają przepisy prawa powszechnie obowiązującego. To czy dany przepis można określić jako powszechnie obowiązujący zależy od tego, czy rozstrzyga o prawach i obowiązkach adresatów norm. Norma powszechnie obowiązująca, jak wskazano powyżej, ma charakter abstrakcyjny i generalny. Akty kierownictwa wewnętrznego mają moc wiążącą jedynie wewnątrz określonej struktury organizacyjnej – tj. określają jedynie zadania i obowiązki osób oraz jednostek organizacyjnych. Jeżeli więc uchwała zawiera normy adresowane do jednostek organizacyjnych podporządkowanych sejmikowi województwa to są to akty kierownictwa wewnętrznego. Przy rozróżnianiu aktów prawa miejscowego oraz aktów kierownictwa wewnętrznego należy zauważyć, że te pierwsze muszą być podejmowane na podstawie wyraźnej normy kompetencyjnej rangi ustawowej (art. 94 Konstytucji RP). Natomiast te drugie mogą mieć oparcie w normach wyznaczających określone zadanie oraz w przepisach ustrojowych odnoszących się także do organizacji pracy i funkcjonowania struktur wewnętrznych jednostek samorządu terytorialnego.

Przechodząc do analizy przepisów zakwestionowanej uchwały zmieniającej statut Specjalistycznego Zespołu Opieki Zdrowotnej nad Matką i Dzieckiem w Poznaniu pod kątem stwierdzenia, czy zawiera ona regulacje normatywne, której chociażby jedna z norm prawnych miała charakter aktu prawa miejscowego, należy przywołać podstawę prawną tego aktu jaką stanowi art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej, zgodnie z którym statut nadaje podmiot tworzący. Wobec powyższej regulacji, poza sporem, pozostaje kwestia, że Sejmik Województwa Wielkopolskiego był uprawniony do podjęcia uchwały w sprawie nadania/zmiany statutu wymienionemu w uchwale zakładowi leczniczemu.

Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie stoi na stanowisku, że zaskarżona uchwała, jest aktem prawa miejscowego, albowiem jej zapisy zmieniły statut zakładu leczniczego nadany uchwałą z dnia 17 grudnia 2012 roku nr XXIX/553/12. Statut ten z kolei zawiera normy o charakterze abstrakcyjnym oraz generalnym i wydany został przez ustawowo wskazany organ jednostki samorządowej na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (por. wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r. sygn. II OSK 1818/12, wyrok NSA z dnia 10 września 2012 r. sygn. II OSK 1819/12, CBOSA), gdzie wypowiedziano pogląd, że uchwała w sprawie nadania statutu samodzielnemu publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej jest aktem prawa miejscowego. U podstaw takiego stwierdzenia było uznanie, że skoro takie przepisy muszą posiadać charakter generalny i abstrakcyjny co oznacza, że są one adresowane do nieokreślonego kręgu osób, obejmując swymi unormowaniami sytuacje powtarzalne, regulując we wskazanym zakresie prawa i

obowiązki podmiotów, które spełniają hipotezę norm zawartych w uchwale. Nie może być wątpliwości również co do tego, że jeżeli dana uchwała zawiera przynajmniej jedną taką normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego.

Należy również wyjaśnić, że dany akt prawa miejscowego nie musi dotyczyć wszystkich mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Wystarczającym jest aby normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym zawarte w takim akcie były skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów.

Co więcej przedmiotowy statut nie ma jedynie charakteru wewnętrznego, ponieważ jego postanowienia określają także uprawnienia podmiotów zewnętrznych. Nadto regulacje statutu mają charakter abstrakcyjny i generalny, gdyż nie konsumują się przez jednokrotne zastosowanie, a ich postanowienia odnoszą się do każdego kto ma zamiar korzystać z usług tego podmiotu oraz jest zainteresowany działalnością Specjalistycznego Zespołu Opieki Zdrowotnej nad Matką i Dzieckiem w Poznaniu. W konsekwencji zaskarżoną uchwałę zaliczyć należy do aktów prawa miejscowego. Status taki należy przypisać także każdej uchwale zmieniającej tak uchwalony statut – tym samym i zaskarżonej uchwale z dnia 21 lipca 2014 roku nr XLVIII/932/14, albowiem nowelizowanie aktów normatywnych musi być każdorazowo traktowane jako stanowienie aktów normatywnych.

Uznanie zaskarżonej uchwały za akt prawa miejscowego pociąga za sobą konieczność jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Z kolei art. 4 ust. 1 przedmiotowej ustawy przewiduje stosowne *vacatio legis*, gdyż stanowi, iż akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych co do zasady wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Zgodnie natomiast z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Rację ma skarżący, iż Konstytucja RP wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Zasady promulgacji uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, zawierających normy prawa miejscowego, zostały ustawowo określone w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 89 ust. 4 u.s.w.). Przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych określa akty prawne, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W katalogu tym ustawodawca wskazał m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa oraz inne akty prawne, co do których obowiązek ich publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika z przepisów szczególnych (art. 13 pkt 2 i 10 ustawy). Zatem z uwagi na zaliczenie statutu podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą do aktów prawa miejscowego, publikacja przedmiotowej uchwały w dzienniku urzędowym województwa jest warunkiem koniecznym jej wejścia w życie. Jak podkreślił NSA w wyroku z dnia 3 listopada 2010 roku, sygn. akt I OSK 1213/10 (CBOSA), nie promulgowanie aktów prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie ich nieważności. Akty normatywne niepublikowane nie wchodzi w życie zatem nie wiążą podmiotów do których zostały skierowane.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że skoro skarżona uchwała będąca aktem prawa miejscowego, a która co do jej wejścia w życie zawiera w § 3 postanowienie w brzmieniu: "Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia", czyli unormowanie niezgodne ze wskazanymi przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, jak i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, to oznacza, że nie tylko nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych, lecz jako sprzeczna z przepisami, o których mowa w art. 89 ust. 4 u.s.w. jest nieważna w rozumieniu art. 82 ust. 1 u.s.w.

Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w orzecznictwie. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 roku, sygn. akt IV SA/Wr 81/12 (CBOSA), stwierdził, że uchwałę w sprawie statutu podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą zaliczyć trzeba do aktów prawa miejscowego, stąd winna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Skoro nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym, uchybiono przy jej podjęciu wymogom formalnym. Stanowi to istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości.

Nadto wymaga podkreślenia, iż w niniejszej sprawie, skarga została złożona przez Prokuratora, co oznacza, że nie musiała być poprzedzona wyczerpaniem środków zaskarżenia (art. 52 § 1 p.p.s.a.), a jej wniesienie nie było ograniczone żadnym terminem, gdyż skarga dotyczy aktu prawa miejscowego (art. 53 §

3 p.p.s.a.). Mając na uwadze, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, to stosownie do art. 83 ust. 1 u.s.w. w związku z art. 147 § 1 p.p.s.a. dopuszczalne jest w każdym czasie orzekanie o jej nieważności (por. wyrok NSA z dnia 16 lutego 2006 r. I OSK 1336/05, LEX 194876).

Odnosząc się natomiast do zawartej w odpowiedzi na skargę informacji o nadaniu nowego statutu Specjalistycznemu Zespołowi Opieki Zdrowotnej nad Matką i Dzieckiem w Poznaniu uchwałą z dnia 30 listopada 2015 roku oraz postanowieniu, iż zaskarżona uchwała traci moc, wskazać należy, że zgodnie ze stanowiskiem wyrażanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym nawet uchylenie zaskarżonej uchwały nie czyni bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym sąd administracyjny władny jest wobec aktu prawa miejscowego stwierdzić nieważność aktu, co powoduje, że od samego początku uchwalenia nie był zdolny do wywołania skutku prawnego, a zatem do kształtowania uprawnień czy obowiązków (por. wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2011 roku sygn. akt I OSK 1719/11, LEX nr 114224 i orzeczenie tam przywołane).

Mając powyższe okoliczności na względzie, Sąd – na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. - uwzględnił skargę Prokuratora i stwierdził, iż zaskarżona uchwała jest nieważna w całości.

Przewodniczący
Sędzia WSA
(-) Izabela Bąk-Marciniak

Sędzia WSA
(-) Maciej Busz

Sędzia WSA
(-) Józef Maleszewski