



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 lutego 2017 r.

Poz. 1081

WYROK NR IV SA/PO 356/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 8 grudnia 2016 r.

w sprawie zmian do Statutu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Grodzisku Wielkopolskim

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 356/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 08 grudnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta

Sędziowie WSA Anna Jarosz

WSA Józef Maleszewski (spr.)

Protokolant st. sekr. sąd. Monika Zaporowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 08 grudnia 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego Poznaniu

na uchwałę Rady Powiatu Grodziskiego

z dnia 25 lutego 2014 r. nr XLIV/297/2014

w przedmiocie zmian do Statutu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Grodzisku Wielkopolskim

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości

UZASADNIENIE

W dniu 25 lutego 2014 r. Rada Powiatu Grodziskiego podjęła uchwałę nr XLIV/297/2014 w sprawie zmian do Statutu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Grodzisku Wielkopolskim.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Prokurator Okręgowy w Poznaniu zarzucając jej istotne naruszenie prawa, w szczególności przepisów art. 40 ust. 1, art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1445, obecnie z 2016 r., poz. 814 – uw. Sądu; dalej w skrócie: "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 (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1484, obecnie z 2016 r., poz. 296 z późn. zm. – uw. Sądu; dalej jako: "ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych") oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – poprzez bezzasadne zaniechanie opublikowania tej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co spowodowało, że nie wiąże ona adresatów wysłowionych w niej norm prawnych i nie wywołuje skutków prawnych.

Wskazując na powyższe Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności w całości zaskarżonej uchwały Rady Powiatu Grodziskiego.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że Rada Powiatu Grodziskiego działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym (w tym miejscu Prokurator błędnie wskazał ustawę o samorządzie gminnym, ponieważ zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 12 pkt 11 u.s.p.) oraz art. 42 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. (w tym miejscu Prokurator błędnie wskazał datę 25 kwietnia 2011 r.) o działalności leczniczej (Dz. U. z 2015 r., poz. 618 ze zm., obecnie z 2016 r., poz. 1638 – uw. Sądu) podjęła w dniu 25 lutego 2014 r. uchwałę nr XLIV/297/2014 w sprawie zmian do Statutu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Grodzisku Wielkopolskim.

Dalej Prokurator podniósł, iż w uchwale tej przewidziano jej wejście w życie „z dniem podjęcia”, a więc bez publicznego ogłoszenia. Zdaniem Prokuratora uregulowanie takie nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

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.

Prokurator wskazał, że podstawą prawną uchwały określającej statut podmiotu leczniczego jest art. 42 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej, co oznacza, że spełniony jest warunek istnienia podstawy prawnej w przepisach rangi ustawowej do wydania takiego aktu. Na mocy art. 42 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej statut nadaje, co do zasady, podmiot tworzący. Organem Powiatu uprawnionym do wydawania aktów prawa miejscowego jest, według art. 40 ust. 1 u.s.p., Rada Powiatu – która podjęła zaskarżoną uchwałę. Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.p. akty prawa miejscowego stanowią one w szczególności w sprawach wymagających uregulowania w statucie.

Prokurator wskazał, że choć brak 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.

W ocenie prokuratora zaskarżona uchwała:

została wydana na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 4 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o działalności leczniczej,

ma charakter abstrakcyjny, niekonsumujący się przez jednokrotne zastosowanie, a jej postanowienia odnoszą się do każdego kto jest zainteresowany działalnością, celem działania szpitala – ma zatem też charakter generalny,

została wydana przez organ samorządu terytorialnego, co sprawia, że zaliczyć ją należy do aktów prawa miejscowego.

Zdaniem Prokuratora przedmiotowa uchwała będąc aktem prawa miejscowego, winna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Skarżący podkreślił, że właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, gdyż jest warunkiem jego wejścia w życie (art. 88 Konstytucji RP). 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. Ponadto Prokurator wskazał, z powołaniem się na orzecznictwo NSA, że niedopełnienie obowiązku publikacji uchwały pozbawia też obywateli możliwości zaznajomienia się z nowymi uregulowaniami dotyczącymi ustroju i funkcjonowania jednostki leczniczej.

Na marginesie Prokurator zauważył, że przed wejściem w życie ustawy 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. Tym samym, jako że statut był jedynie zatwierdzany przez organ założycielski, nie można było uchwały zatwierdzającej statut zaliczać do kategorii aktów prawa miejscowego – statut był wydawany przez inny podmiot niż organ jednostki samorządu terytorialnego. Charakter statutu zmienił się jednak, gdy ustawodawca kwestię jego uchwalenia przekazał podmiotowi tworzącemu, w tym przypadku radzie powiatu.

Dalej Skarżący zauważył, że mimo iż przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego i zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, to nie zawarto w niej określenia stosownego *vacatio legis*.

W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu Grodzkiego, reprezentowana przez radcę prawnego, wniosła o jej odrzucenie, ewentualnie o oddalenie i obciążenie skarżącego kosztami postępowania wskazując, iż wbrew twierdzeniom skargi, zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, w związku z czym upłynął termin sześciu miesięcy dla wniesienia skargi przez Prokuratora zgodnie z art. 53 § 3 p.p.s.a.

Organ wskazał, że Prokurator nie wskazał generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych określonych w uchwale, w związku z czym nie jest możliwe merytoryczne ustosunkowanie do zarzutu skargi oraz rozpoznanie przez Sąd.

Organ wskazał, że zaskarżona uchwała nie zawiera norm składających się z dyrektywy skierowanej do jej adresatów w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia (sposobu zachowania się) oraz nie wskazuje okoliczności, w których ten nakaz, zakaz lub uprawnienie ma zastosowanie. Organ podkreślił, że zaskarżona uchwała jako akt prawny nie mający cech powszechnego obowiązywania, wręcz nie może nakładać pozaustawowych obowiązków ani też nadawać nowych, nie przewidzianych ustawą uprawnień, czy to świadczeniobiorcom, czy też pracownikom samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Organ wskazał, że uregulowania zaskarżonego statutu mogą dotyczyć wyłącznie ustroju podmiotu leczniczego oraz innych spraw dotyczących wewnętrznej struktury organizacji zakładu. Organ podkreślił, że warunki udzielania i zakres świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych są uregulowane przez przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Ponadto dostęp do informacji o działaniach organów publicznych regulują przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i każdy zainteresowany funkcjonowaniem podmiotu leczniczego może otrzymać informację publiczną na zasadach określonych w tej ustawie. Organ wskazał, że nieuprawnione jest formułowanie tezy, że statut każdego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej jest aktem prawa miejscowego, ponieważ nie stanowi tego żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego.

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 (j. t. Dz. U. z 2016 r. poz. 718; 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 sędowoadministracyjnej jest w niniejszym postępowaniu uchwała Rady Powiatu Grodzkiego z dnia 25 lutego 2014 r., nr XLIV/297/2014 w sprawie nadania nowej treści Statutowi Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Grodzisku Wielkopolskim.

Podstawową kwestię do rozstrzygnięcia w rozpoznawanej sprawie stanowiło ustalenie, czy przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego i czy wymaga w konsekwencji ogłoszenia jej w formie przewidzianej dla tego rodzaju aktów.

Konstytucja 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.

Rozumienie terminu prawa miejscowego zawierają też ustawy ustrojowe – w tym ustawa o samorządzie powiatowym, która w art. 40 ust. 1 stanowi, że akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu ustanawia rada powiat, zaś zasady i tryb ogłoszenia aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłoszeniu aktów normatywnych.

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 zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia.

Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, 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 prawo dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania (vide: wyrok NSA z dnia 5 lipca 2011 r., II OSK 674/11, dostępny w elektronicznej bazie orzeczeń sądów administracyjnych).

Nie oznacza to jednak konieczności, by akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców 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, podzielane przez obecny skład orzekający, 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, który zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2010 r. nr 17, poz.95) podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W ocenie Sądu taki właśnie charakter – aktu prawa miejscowego – ma uchwała w sprawie nadania statutu samodzielnemu publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej, podejmowana przez radę powiatu 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 ustawy o działalności leczniczej, 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 z 04.09.2014 r., IV SA/Po 637/14, CBOSA). 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 zakładowi opieki zdrowotnej, 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 11.09.2012 r., 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 02.04.2008 r., II OSK 1894/07, OwSS 2008, nr 97, poz. 97).

W konsekwencji przyjmowano, że zarówno ograniczenie, jak i rozszerzenie działalności s.p.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 z 22.12.2009 r., III SA/Kr 159/09, CBOSA; por. też wyrok NSA z 02.04.2008 r., 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 27.07.2010 r., II OSK 1060/10; wyrok WSA z 14.11.2013 r., III SA/Kr 844/13 – CBOSA).

Należy w tym miejscu podkreślić, że pod rządem ustawy o zakładach opieki zdrowotnej na przeszkodzie zaliczeniu statutu zakładu opieki zdrowotnej do kategorii aktów prawa miejscowego stała nie treść, lecz tryb nadawania takiego statutu – nie był on bowiem wówczas uchwalany przez organ założycielski, 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 z 13.10.2009 r., III SA/Kr 265/09, CBOSA). 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 z 31.12.2012 r., IV SA/Wr 505/12, CBOSA).

Wobec powyższego obecnie, w sytuacji, gdy – tak jak w rozpoznawanej sprawie – statut samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nadawany jest uchwałą organu jednostki samorządu terytorialnego, nie widać już żadnych istotnych racji, które przemawiałyby przeciwko uznaniu takiej uchwały za akt prawa miejscowego.

W konsekwencji status taki należy przypisać także każdej uchwale zmieniającej tak uchwalony statut. Nowelizowanie aktów normatywnych musi być bowiem każdorazowo traktowane jako stanowienie aktów normatywnych (zob. orzeczenie TK z 07.06.1989 r., U 15/88, OTK 1989/1/10; tak też G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 115

Sąd w niniejszym składzie podziela stanowisko Prokuratora, znajdujące dodatkowe oparcie w poglądzie wyrażonym 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 18.09.2012 r., II OSK 1848/12 oraz z 10.10.2012 r., II OSK 1819/12, a także prawomocne wyroki WSA: z 05.04.2012 r., IV SA/Wr 81/12; z 06.12.2012 r., II SA/Go 928/12; z 03.12.2013 r., II SA/OI 871/13; z 13.02.2014 r., II SA/Bk 855/13 – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, w skrócie: "CBOSA"; 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).

Odmienne stanowisko, wyrażone przez pełnomocnika Organu w odpowiedzi na skargę, opiera się m.in. na błędnym założeniu, że aktem prawa miejscowego jest tylko tego rodzaju uchwała organu stanowiącego j.s.t., która jako akt prawa miejscowego została przez ustawodawcę wyraźnie (wprost) zakwalifikowana w ustawie. Tymczasem obserwacja praktyki legislacyjnej, konfrontowanej z orzecznictwem sądów administracyjnych oraz wypowiedziami doktryny, pokazuje, że jest to stanowisko idealizujące i nietrafne. Przykładowo, na gruncie nieobowiązującej już ustawy o zakładach opieki zdrowotnej uznawano za akty prawa miejscowego uchwały organów samorządu terytorialnego dotyczące utworzenia, przekształcenia lub likwidacji zakładu opieki zdrowotnej, mimo że art. 36 u.z.o.z. i inne przepisy tej ustawy na ten temat milczały (por.: wyrok NSA z 02.04.2008 r., II OSK 1894/07; wyrok NSA z 27.07.2010 r., II OSK 1060/10; wyrok WSA z 19.06.2012 r., III SA/Kr 1207/11 – CBOSA). Dalszych przykładów, z dziedziny szeroko rozumianej ochrony zdrowia, dostarcza ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 z późn. zm.), która w art. 12 ust. 1, 2 i 3 zawiera upoważnienia dla rady gminy do podejmowania uchwał określających liczbę punktów sprzedaży

napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania tych napojów. Także uchwały podejmowane w tych sprawach, jednolicie są kwalifikowane w doktrynie i orzecznictwie jako akty prawa miejscowego, pomimo braku wyraźnej wypowiedzi ustawodawcy w tej mierze (por. wyroki NSA: z 21.12.1993 r., SA/Wr 1739/93, OwSS 1995, nr 4, poz. 142; z 24.07.2013 r., II GSK 605/12; z 18.09.2014 r., II GSK 1158/13; a także wyroki WSA: z 05.07.2005 r., VI SA/Wa 2256/04; z 01.12.2011 r., IV SA/Po 1044/11 – CBOSA; por też: I Skrzydło-Niżnik [w:] I Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz, Kraków 2002, uw. 2 do art. 12; R. Sawuła, Wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi, Rzeszów 2003, s. 134 i 137).

Jest tak dlatego, że w świetle ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych, o charakterze normatywnym uchwały (innego aktu) organu j.s.t. przesądza treść i związana z nią istota zawartych w danym akcie rozwiązań – rodzaj zamieszczonych w nim norm. Innymi słowy, przesadzające 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 05.04.2002 r., I SA 2160/01, LEX nr 81765; postanowienie NSA z 11.03.2008 r., II OSK 304/08, CBOSA; a także wyrok NSA z 09.12.2011 r., II OSK 2039/11, CBOSA, i tam przywołane dalsze orzeczenia NSA i wypowiedzi doktryny; por. też 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).

Przyjęcie stanowiska, że uchwała w sprawie nadania lub zmiany statutu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej stanowi akt prawa miejscowego, implikuje konieczność ogłoszenia takiej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym – stosownie do art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w zw. z art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 u.s.g. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, opublikowanie 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 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, co do zasady, nie powinno być krótsze niż 14 dni.

Konkludując, Sąd w niniejszym składzie podziela pogląd Prokuratora, że uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna. 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 23.10.2008 r., I OSK 701/08, ONSAiWSA 2009, nr 6, poz. 118; z 09.01.2013 r., I OSK 1608/12, CBOSA). Właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie – co wprost wynika z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Sąd podkreśla również, 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). 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 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 pomiędzy stronami 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.

Sąd wskazuje, że fakt iż, zaskarżona uchwała nie została przez organ nadzoru wzruszona nie świadczy o tym, że są zgodne z prawem, lecz jedynie o tym, że organ ten ich we właściwym czasie nie zakwestionował. Kontrola sądowa aktów prawa miejscowego jest trybem odmiennym od trybu nadzoru realizowanego przez organ nadzoru.

W odniesieniu do wniosku organu o obciążenie skarżącego kosztami postępowania, w tym kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych, Sąd wyjaśnia, że – na mocy art. 200 p.p.s.a., organowi nie przysługuje zwrot kosztów postępowania w przypadku odrzucenia skargi, oddalenia skargi, czy umorzenia postępowania przed sądem I instancji.

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

Przewodniczący Sędzia WSA

(-)Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Anna Jarosz

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski