



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 stycznia 2017 r.

Poz. 375

WYROK NR IV SA/PO 384/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 4 listopada 2016 r.

w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej Centrum Rehabilitacji Medycznej i Ośrodka Osób Niepełnosprawnych w Rawiczu w przedmiocie nadania statutu

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 384/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 04 listopada 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska (spr.)

Sędziowie WSA Donata Starosta

WSA Anna Jarosz

Protokolant st. sekr. sąd. Monika Zaporowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 04 listopada 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Poznaniu

na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Rawicz

z dnia 25 kwietnia 2012 r. nr XVIII/141/12

w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej Centrum Rehabilitacji Medycznej i Ośrodka Osób Niepełnosprawnych w Rawiczu w przedmiocie nadania statutu

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały

Sygn. akt IV SA/Po 384/16

UZASADNIENIE

W dniu 25 kwietnia 2012 r. Rada Miejska Gminy Rawicz podjęła uchwałę nr XVIII/141/12 w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej Centrum Rehabilitacji Medycznej i Ośrodka Osób Niepełnosprawnych w Rawiczu.

Skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Prokurator Okręgowy w Poznaniu zarzucając jej naruszenie przepisów: art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) 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.; dalej w skrócie: „u.o.a.n.”) oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP – poprzez bezzasadne zaniechanie opublikowania Uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, 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 zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że w uchwale stwierdzono, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”. Zdaniem skarżącego takie uregulowanie nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Uchwała określająca statut podmiotu leczniczego należy do kategorii aktów prawa miejscowego. O takiej jej kwalifikacji przesądzają: istnienie podstawy prawnej w przepisach rangi ustawowej, wydanie aktu przez organ samorządu terytorialnego, zawarcie w tym akcie co najmniej jednej generalnej i abstrakcyjnej normy prawnej.

Dalej Prokurator podniósł, że podstawą prawną zaskarżonej uchwały był art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654 ze zm.; w skrócie: „u.d.l.”) – co oznacza, że spełniony jest warunek istnienia podstawy prawnej w przepisach rangi ustawowej do wydania aktu. Prokurator wyjaśnił, iż 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 dyrektywne skierowane do adresatów w celu wskazania ewentualnego 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 wymienienie go z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza zaś, że określone w niej zachowanie ma mieć miejsce w pewnych z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Jednocześnie 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, czy przedsiębiorców). Stanowią zatem prawo dla wszystkich, którzy znajdą 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. Nie oznacza to bynajmniej konieczności, aby akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczy, gdy zawarta w takim akcie przynajmniej jedna norma o charakterze abstrakcyjno-generalnym będzie skierowana do nieograniczonego kręgu adresatów.

Oceniając zaskarżoną uchwałę przez pryzmat ww. cech charakterystycznych aktu prawa miejscowego Prokurator stwierdził, że 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 u.d.l.; ma charakter abstrakcyjny, nie konsumujący się przez jednokrotne zastosowanie, a jej postanowienia odnoszą się do każdego, kto znajduje się w zakresie oddziaływania danego podmiotu leczniczego – ma zatem też charakter generalny, została wydana przez organ samorządu terytorialnego, co przesądza o jej zakwalifikowaniu do aktów prawa miejscowego.

Dalej skarżący wskazał, że 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. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 Konstytucji RP). 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.

Na marginesie Prokurator zauważył, że przed wejściem w życie ustawy o działalności leczniczej statut publicznego zakładu opieki zdrowotnej uchwalany był przez radę społeczną zakładu, a organ, który utworzył zakład, uprawniony był jedynie do zatwierdzenia statutu – o czym stanowił art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.). Tym samym pod rządami dawnej ustawy, 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 z momentem wejścia w życie ustawy o działalności leczniczej (co nastąpiło 1 lipca 2011r.). Wtedy to bowiem ustawodawca powierzył kwestię jego uchwalenia podmiotowi tworzącemu.

Nadto skarżący zarzucił, że mimo iż zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego i zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, to nie określono w niej wymaganego *vacatio legis* (art. 4 ust. 1 u.o.a.n.).

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie podnosząc, że skarżący błędnie przyjął, że uchwała jest aktem prawa miejscowego. Uchwała nr XVIII/141/12 Rady Miejskiej Gminy Rawicz, z dnia 25 kwietnia 2012r. w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej Centrum Rehabilitacji Medycznej i Ośrodka Osób Niepełnosprawnych w Rawiczu, została wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. H ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tj. 2016, poz. 446) oraz art. 42 ust. 4 i art. 204 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2015, poz. .618 ze zm.).

Organ podniósł, iż bezpośredni obowiązek z którego wynikała powinność wydania zaskarżonej uchwały przez Radę Miejską, został określony w przepisach przejściowych i dostosowujących, ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej - art. 204 ust. 2.

Organ podkreślił, iż zaskarżona uchwała zapadła więc, w wyniku dostosowania poprzednio uchwalonego przez radę społeczną statutu, do przepisów ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej.

Organ zwrócił uwagę, że w art. 204 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej, kompetencja do dostosowania statutu zakładu, przysługiwała kierownikowi publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Rolą Rady Miejskiej, jako organu tworzącego zakład, wyposażonego w kompetencje do uchwalania statutów SP ZOZ, było de facto zatwierdzenie czynności kierownika polegającej na dostosowania statutu do przepisów ustawy o działalności leczniczej. Skoro zatem wcześniejszy statut zatwierdzony uchwałą nr XXVI/232/01 Rady Miejskiej Gminy Rawicz z dnia 27 czerwca 2001r. nie miał waloru aktu prawa miejscowego, również statut uchwalony w trybie art. 204 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej, takiego waloru nie mógł posiadać.

Organ administracji, którego uchwała została zaskarżona, sprzeciwia się co do zasady kwalifikowaniu uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego.

Zawarty w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym katalog aktów prawa miejscowego ma jedynie charakter przykładowy; dla klasyfikacji aktów prawnych uchwalanych przez gminę konieczne jest rozróżnienie sfery zewnętrznej i wewnętrznej działania administracji. Akty administracyjne o charakterze generalnym obowiązujące w sferze zewnętrznej charakteryzują się przymiotem powszechnego obowiązku i mogą kształtować sytuację prawną wszystkich kategorii adresatów - organów publicznych, obywateli; natomiast przepisy wydawane w sferze wewnętrznej tworzą obowiązki prawne i przyznają uprawnienia tylko podmiotom, które organizacyjnie lub służbowo podporządkowane są organowi wydającemu akt, a takim podmiotem jest SPZOZ.

Akty normatywne powszechnie obowiązujące, objęte wymaganiami publikacji, mają charakter generalno-abstrakcyjny, są skierowane do bliżej nieoznaczonego kręgu adresatów i nie wyczerpują się przez stosowanie. Adresatem statutu w rozpoznawanej sprawie jest konkretna jednostka organizacyjna, której Rada Miejska określa warunki organizacyjne.

Realizowanie zadań w stosunku do osób korzystających ze świadczeń zdrowotnych, jest przecież regulowane szeregiem innych aktów normatywnych, głównie ustaw, a statut jako akt ustrojowo-organizacyjny nie wkracza, bo nie może, w tę „zewnętrzną” sferę działania.

Na rozprawie w dniu 4 listopada 2016 r. Prokurator podtrzymał skargę. Pełnomocnik organu wskazał, że w dniu 26 października 2016 r. została podjęta uchwała nr XXIX/307/16 w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej Centrum Rehabilitacji Medycznej i Ośrodka Osób Niepełnosprawnych w Rawiczu. Pełnomocnik oświadczył, iż powyższa uchwała nie została jeszcze opublikowana, w związku z tym wnosi o oddalenie skargi ewentualnie o umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego.

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 2016 r. poz. 1066), 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: „Ppsa”) 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 Ppsa 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.

W rozpoznawanej sprawie podstawową kwestią wymagającą przesądzenia jest charakter prawny zaskarżonej uchwały podjętej przez Radę Powiatu na podstawie art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654 ze zm.; w skrócie: „u.d.l.”) – czy mianowicie uchwała ta wykazuje cechy aktu prawa miejscowego.

W tym zakresie 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) oraz w wyroku WSA w Poznaniu z 8 lipca 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 337/15 (dostępnym w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie: „CBOSA”), a także w licznych dalszych orzeczeniach sądów administracyjnych, w których opowiedziano się za poglądem, zgodnie z którym 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 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; – wszystkie orzeczenia dostępne w 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).

W świetle ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych, o charakterze normatywnym uchwały (innego aktu) organu jednostki samorządu terytorialnego (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 jednostki samorządu terytorialnego (dalej w skrócie „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 5 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 9 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2039/11, CBOSA, i tam przywołane dalsze orzeczenia NSA oraz 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 września 2006 r., sygn. akt 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 podmiotowi leczniczemu, podejmowana przez organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego 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, jak wynika z art. 2 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.l., m.in. w statucie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, w której to formie prawnej działa też przedmiotowy ZOZ (zob. § 1 ust. 1 Statutu, k. 38 akt sądowych) – 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. 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 (zob. 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 września 2014 r., sygn. akt 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 samodzielnemu publicznemu 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 samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, 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).

Wobec powyższego stanowisko organu wyrażone w odpowiedzi na skargę, iż w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego nie zasługuje na uwzględnienie. Wbrew ocenie organu zaskarżona uchwała nie jest aktem jednorazowym nieadresowanym do społeczności lokalnej.

W ślad za skarżącym warto zauważyć, iż 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 zakład opieki zdrowotnej, a sytuacją prawną osób, którym te świadczenia mają być udzielane. Wskazywano mianowicie, że istnienie publicznego zakładu opieki zdrowotnej 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 zakładu opieki zdrowotnej 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 grudnia 2009 r. sygn. akt III SA/Kr 159/09, CBOSA; por. też wyrok NSA z 2 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 1894/07, OwSS 2008, nr 97, poz. 97). Dlatego też wszelkie przekształcenia w zakresie zadań (świadczeń zdrowotnych) zakładu opieki zdrowotnej (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 zakładu opieki zdrowotnej, 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 z 14 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 844/13 – CBOSA).

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 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 (uchwałę w tej sprawie podejmowała rada społeczna zakładu opieki zdrowotnej – zob. art. 39 ust. 2 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 zakładu opieki zdrowotnej oraz konstytucyjność uchwały zatwierdzającej ów statut, uchwała organu, który utworzył publiczny zakład opieki zdrowotnej, 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, 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 we Wrocławiu z 31 grudnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 505/12, CBOSA).

Wobec powyższego obecnie, w sytuacji gdy – tak jak w rozpoznawanej sprawie – statut podmiotu leczniczego (tu: Statut ZOZ) nadawany jest uchwałą organu j.s.t., nie widać już żadnych istotnych racji, które przemawiałyby przeciwko uznaniu takiej uchwały za akt prawa miejscowego. W konsekwencji status taki należy przypisać również uchwałom zmieniającym tak uchwalony statut podmiotu leczniczego.

Przyjęcie stanowiska, że uchwała w sprawie nadania lub zmiany statutu podmiotu leczniczego stanowi akt prawa miejscowego, implikuje konieczność ogłoszenia takiej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym – stosownie do art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych

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.

Podsumowując dotychczasowe uwagi należy stwierdzić, że Sąd w niniejszym składzie podziela stanowisko Prokuratora, iż uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego – jakim jest uchwała rady powiatu w sprawie nadania lub zmiany statutu podmiotu leczniczego – zawierająca postanowienia niezgodne z przepisami normującymi ogłaszanie (publikację) takich aktów, skutkiem czego nie zostaje ona przekazana

do ogłoszenia we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest nieważna w rozumieniu art. 91 ustawy o samorządzie gminnym. Przy czym nieważność ta odnosi się nie tylko do jej postanowień sprzecznych z przepisami normującymi zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego, 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, 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.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy należy stwierdzić, że skoro zaskarżona uchwała, będąca bezspornie aktem prawa miejscowego, zawiera postanowienia sprzeczne z przepisami normującymi zasady i tryb ogłaszania takich aktów, gdyż w § 4 stanowi, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia” – a więc bez wymaganego ogłoszenia oraz *vacatio legis*, czym narusza przepisy 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, jako sprzeczna z prawem, jest nieważna w myśl art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

Skoro zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, to zgodnie z art. 82 ust. 1 *in fine* u.s.p. dopuszczalne jest orzekanie o jej nieważności w każdym czasie – także po upływie roku od dnia jej podjęcia.

Z poczynionych ustaleń, a przede wszystkim z oświadczenia pełnomocnika organu złożonego na rozprawie, wynika, że kontrolowana uchwała nie została do dnia wydania wyroku uchylona.

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

Przewodniczący Sędzia WSA
(-) Ewa Kręcichwost-Durchowska

Sędzia WSA
(-) Donata Starosta

Sędzia WSA
(-) Anna Jarosz