

Sygn. akt II OSK 2069/16



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 sierpnia 2018 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący sędzia NSA Małgorzata Miron
Sędziowie: sędzia NSA Robert Sawuła (spr.)
 sędzia del. WSA Renata Detka
Protokolant asystent sędziego Małgorzata Mańkowska

po rozpoznaniu w dniu 7 sierpnia 2018 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

przy udziale prokuratora Prokuratury Regionalnej w Poznaniu Zbigniewa Pierzyńskiego

skargi kasacyjnej Rady Miasta Poznania

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu

z dnia 29 czerwca 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 298/16

w sprawie ze skargi Prokuratora Okręgowego w Poznaniu

na uchwałę Rady Miasta Poznania

z dnia 20 października 2015 r. nr XVIII/233/VII/2015

w przedmiocie nadania statutu Poznańskiemu Ośrodkowi Specjalistycznemu Usług Medycznych

oddala skargę kasacyjną.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Mariusz Szufnara

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 29 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 298/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny (powoływany dalej jako: WSA) w Poznaniu w sprawie ze skargi Prokuratora Okręgowego w Poznaniu na uchwałę Rady Miasta Poznania z dnia 20 października 2015 r., nr XVIII/233/VII/2015, w przedmiocie nadania statutu Poznańskiemu Ośrodkowi Specjalistycznemu Usług Medycznych – stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości. Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

Jak wynika z ustaleń sądu pierwszej instancji, w dniu 20 października 2015 r. Rada Miasta Poznania podjęła w/w uchwałę nr XVIII/233/VII/2015 w sprawie nadania statutu Poznańskiemu Ośrodkowi Specjalistycznych Usług Medycznych (POSUM).

Skargę na powyższą uchwałę do WSA w Poznaniu wniósł Prokurator Okręgowy w Poznaniu zarzucając jej istotne naruszenie prawa, w szczególności przepisów art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.; „Usg”) 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 z późn. zm.; dalej „Uoan”) 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 wystawionych w niej norm prawnych i nie wywołuje skutków prawnych. Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności w całości zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że Rada Miasta działając na podstawie art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654 z późn. zm.; obecnie: Dz. U. z 2013 r. poz. 217; „Udl”) podjęła uchwałę w sprawie nadania statutu POSUM. W § 4 tej uchwały przewidziano jej wejście w życie „z dniem podjęcia”, a więc bez publicznego ogłoszenia. Zdaniem skarżącego Prokuratora uregulowanie takie nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa, bowiem uchwała określająca statut podmiotu leczniczego należy bowiem do kategorii aktów prawa miejscowego.

Sąd wojewódzki przywołał dalszą oceną skarżącego Prokuratora, wedle którego w/w 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 Udl, ma charakter abstrakcyjny, nie konsumujący 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 w sumie sprawia, że zaliczyć ją należy do aktów prawa miejscowego.

Zdaniem Prokuratora przedmiotowa uchwała będąc aktem prawa miejscowego, winna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Skoro nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym, to uchybiono przy jej podjęciu wymogom formalnym. 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, że niedopełnienie obowiązku publikacji uchwały pozbawia też obywateli możliwości zaznajomienia się z nowymi uregulowaniami dotyczącymi ustroju i funkcjonowania szpitala.

Na marginesie Prokurator zauważył, że przed wejściem w życie Udl statut publicznego zakładu opieki zdrowotnej uchwalany 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 (bądź terenowy organ administracji rządowej). Charakter statutu zmienił się jednak, gdy ustawodawca kwestię jego uchwalenia przekazał podmiotowi tworzącemu, w tym przypadku sejmikowi wojewódzkiemu. Dalej skarżący zauważył, że mimo iż przedmiotowa uchwała jest obecnie aktem prawa miejscowego i zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, to nie zawarto w niej określenia stosownego *vacatio legis*.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Poznania wniosła o jej oddalenie wskazując, iż wbrew twierdzeniom skargi, zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, lecz aktem kierownictwa wewnętrznego, w związku z czym nie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. W ocenie tego organu aktami prawa miejscowego są tylko takie uchwały rady, które są podejmowane na podstawie upoważnień udzielonych w innych przepisach Usg albo ustaw odrębnych, gdzie prawodawca wyraźnie zaliczył konkretny rodzaj spraw do aktów prawa miejscowego. Tymczasem statuty samorządowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, nadawane i zmieniane przez radę miasta na podstawie przepisów art. 42 Udl nie mają takiego charakteru.

Organ uchwałodawczy wskazał, iż kompetencje rady miasta do podejmowania uchwały będącej faktycznie aktem prawa miejscowego i regulującej pewne zasady gospodarowania mieniem należącym do samorządowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej jest przewidziana przez odrębne przepisy – art. 54 ust. 2 i 3 Udl. Dalej organ wskazał, że wbrew twierdzeniom skargi, uchwała rady miasta w sprawie nadania lub zmiany statutu samorządowemu ośrodkowi specjalistycznemu usług medycznych nie ustanawia generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych, bowiem adresowana jest nie do pewnej kategorii adresatów, ale właśnie do jednego konkretnego zakładu opieki zdrowotnej – zawsze bowiem statut normuje ustrój i funkcjonowanie jednego podmiotu, którego dotyczy.

Ponadto organ zwrócił uwagę na fakt, że zgodnie z art. 7 Udl samodzielny zakład opieki zdrowotnej może prowadzić nie tylko jednostka samorządu terytorialnego, lecz również uczelnia medyczna oraz Skarb Państwa reprezentowany przez: ministra, centralny organ administracji rządowej lub wojewodę – przy czym status prawny zakładów prowadzonych przez każdy z tych podmiotów jest taki sam, jak prowadzony przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Opisanym na wstępie wyrokiem WSA w Poznaniu uwzględnił skargę i stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Sąd wojewódzki roztrząsał, przywołując przepisy art. 87 i 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 1 Usg, pojęcie aktu prawa miejscowego, wywodząc że 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 odnosząc 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).

Przywołując w motywach wyroku przykłady zaczerpnięte z judykatury wywodzono dalej, że akty prawa miejscowego 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. 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. 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 Uoan podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Sąd wojewódzki podzielił 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 Udl jest aktem prawa miejscowego. Wskazano ponadto, że stanowisko wyrażone w tym wyroku zaprezentowano także w innych orzeczeniach Sądu Naczelnego, a ponadto w doktrynie.

WSA w Poznaniu w dalszych wywodach zawartych w uzasadnieniu swego wyroku poddał analizie przepisy art. 42 Udl, stanowiących podstawę do podjęcia uchwały w przedmiocie statutu samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, eksponując, że statut ten, oprócz obligatoryjnych elementów wskazanych w Udl, może regulować „także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie”. Jakże to „inne sprawy” należą do materii statutowej, w ocenie sądu *a quo*, pokazuje już art. 42 ust. 3 Udl, zgodnie z którym „statut może przewidywać prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza”. Z kolei z treści art. 23 Udl (w zw. z art. 42 ust. 1 *in fine* Udl) 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). Zdaniem sądu pierwszej instancji, 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 dowodzić ma choćby przepis art. 15 Udl, 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.

W konsekwencji sąd wojewódzki doszedł do wniosku, że oceniany statut zawiera akty o charakterze generalnym, zaś uchwała nie ma jedynie charakteru wewnętrznego, sprowadzającego się do określenia relacji pomiędzy organami samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, gdyż jej postanowienia określają również uprawnienia podmiotów zewnętrznych, np. przez wskazanie rodzaju oferowanych przez ten zakład świadczeń zdrowotnych. Sąd pierwszej instancji podzielił również pogląd skarżącego, że zaskarżona uchwała zawiera normy o charakterze abstrakcyjnym, niekonsumującym się przez jednokrotne zastosowanie. Dodatkowo podkreślono, 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, a jedynie przezeń zatwierdzany. Wobec powyższego obecnie, w sytuacji, gdy – tak jak w rozpoznawanej sprawie – statut samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nadawany jest uchwałą organu jednostki samorządu terytorialnego, sąd wojewódzki nie dostrzegł żadnych istotnych racji, które przemawiałyby przeciwko uznaniu takiej uchwały za akt prawa miejscowego.

W ocenie WSA w Poznaniu 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 Uoan w zw. z art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 Usg. 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 Uoan, co do zasady, nie powinno być krótsze niż 14 dni.

Sąd pierwszej instancji podzielił 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. W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (w dacie orzekania: Dz. U. z 2016 r., poz. 718, Ppsa, w uzasadnieniu wyroku powołano nieaktualny tekst jednolity cyt. ustawy – uwaga Sądu), orzekł jak w sentencji wyroku.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła Rada Miasta Poznania reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, zaskarżając powyższe orzeczenie w całości.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzuca się i wskazuje jako podstawę kasacyjną naruszenie przepisów prawa materialnego – art. 42 Udl, „a zwłaszcza” ust. 2 pkt 3 ww. artykułu w zw. z art. 15 i 23 ww. ustawy i w zw. z art. 13 pkt 2 Uoan poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie skutkujące przyjęciem, że statuty podmiotów leczniczych i uchwały podmiotów tworzących (rady gminy) w sprawie ich nadania (zmiany), są aktami prawa miejscowego i podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co należało uczynić w przypadku zaskarżonej przez Prokuratora uchwały Rady Miasta Poznania.

Wskazując na powyższe podstawy kasacyjne skarżący kasacyjnie wnosi o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, rozpoznanie sprawy na rozprawie, a jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości – odroczenie rozpoznania sprawy i przedstawienie zagadnienia do rozstrzygnięcia składowi 7 sędziów, zgodnie z art. 187 Ppsa.

Z uwagi na powyższe skarżący kasacyjnie wnosi o uchylenie zaskarżonego wyroku i wydanie wyroku reformatoryjnego oddalającego skargę Prokuratora w całości, jeśli NSA uznałby, że zachodzą ku temu przesłanki na podstawie art. 188 Ppsa albo uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA w Poznania.

Wnosi też o zasądzenie od Prokuratora na rzecz organu zwrotu kosztów postępowania wg norm przepisanych.

Strona skarżąca kasacyjnie dostrzega, że zaskarżony wyrok kontynuuje stanowisko prezentowane w judykaturze, niemniej nie podziela go. Ocenę statutów podmiotów leczniczych postrzega przez pryzmat treści tych aktów, tj. tego, czy z treści art. 42 Udl wynikać ma, że rada gminy jest obowiązana ustanowić akt prawa miejscowego. W ocenie Rady Miasta Poznania zaskarżona uchwała w stosunku do podmiotów spoza struktury podmiotu leczniczego ma jedynie informacyjny charakter odnośnie świadczeń zdrowotnych udzielanych przez podmiot leczniczy. Swym charakter zbliża się do generalnego aktu administracyjnego. Nie zawiera norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

W dalszym uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że statuty podmiotów leczniczych nie zawierają norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Ustawodawca w art. 42 ust. 4 Udl nie udzielił podmiotowi tworzącemu delegacji do wydania aktu prawa miejscowego. Zapisy statusów o celach i zadaniach podmiotów leczniczych (art. 42 ust. 2 pkt 3 Udl) konsumują się poprzez podanie informacji o rodzajach świadczeń zdrowotnych. Uprawnienia do udzielenia świadczeń zdrowotnych (zwłaszcza w tzw. stanach nagłych) wynikają z art. 15 Udl, a nie statutów. Tym samym nie było obowiązku publikacji uchwały w sprawie nadania statutu, jak w niniejszej sprawie, w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Podczas rozprawy Prokurator Prokuratury Regionalnej w Poznaniu wnosił o oddalenie skargi kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 Ppsa (aktualny tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1302) Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania. W myśl art. 174 Ppsa, skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, 2) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Nie dopatrzwszy się w niniejszej sprawie żadnej z wyliczonych w art. 183 § 2 Ppsa przesłanek nieważności postępowania sądowoadministracyjnego, będąc związany granicami skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) przeszedł

do rozpatrzenia jej zarzutów. Skarga kasacyjna jest szczególnym i wysoce sformalizowanym środkiem zaskarżenia. Należy w niej przytoczyć podstawy kasacji wraz z ich uzasadnieniem, przy czym oba te elementy muszą ze sobą korespondować. Trzeba zatem w skardze kasacyjnej wskazać konkretny przepis prawa materialnego lub procesowego, który zdaniem wnoszącego kasację został naruszony przez sąd pierwszej instancji. Autor wniesionej skargi kasacyjnej powinien wskazać na konkretne, naruszone przez ten sąd zaskarżonym orzeczeniem przepisy czy to prawa materialnego, czy też procesowego. W odniesieniu przy tym do prawa materialnego winien był wykazać, na czym polegała ich błędna wykładnia, bądź niewłaściwe zastosowanie oraz jaka powinna być wykładnia prawidłowa i właściwe zastosowanie przepisu.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wniesiona w przedmiotowej sprawie skarga kasacyjna nie została oparta na usprawiedliwionych podstawach.

A. Zawarty w skardze kasacyjnej wniosek o odroczenie rozpoznania sprawy i przedstawienia zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości składowi 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zgodnie z art. 187 Ppsa, nie został bliżej rozwinięty przez stronę skarżącą kasacyjnie. Możliwość skorzystania z instytucji unormowanej powyższym przepisem pozostawiona jest uznaniu składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd rozpoznający przedmiotową sprawę nie dostrzega przesłanek wystąpienia z wnioskiem w trybie art. 187 Ppsa, na ich zaistnienie nie wskazuje ponadto sam autor skargi kasacyjnej.

B. Podstawa kasacyjna sprowadza się do zarzutu błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania przepisów prawa materialnego – art. 42 ust. 2 pkt 3 Udl w zw. z art. 15 i 23 Udl oraz art. 13 pkt 2 Uoan. Użycie w *petitum* zarzutu kasacyjnego sformułowania „a zwłaszcza” nie może prowadzić – przy uwzględnieniu reguły związania Naczelnego Sądu Administracyjnego podstawami kasacyjnymi – do rozszerzenia płaszczyzny badania przez orzekający Sąd ponad wskazane przepisy prawa materialnego. Z przywołanego w skardze kasacyjnej przepisu art. 42 ust. 2 pkt 3 Udl wynika, że w statucie podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, określa się jego „cele i zadania”. Z przepisów art. 15 i 23 Udl wynika odpowiednio, że: „Podmiot leczniczy nie może odmówić udzielenia świadczenia zdrowotnego osobie, która potrzebuje natychmiastowego udzielenia takiego świadczenia ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia” oraz „Sprawy dotyczące sposobu i warunków udzielania świadczeń zdrowotnych przez podmiot wykonujący działalność leczniczą, nieuregulowane w ustawie lub statucie, określa regulamin organizacyjny ustalony przez

kierownika". Z kolei przepis art. 13 pkt 2 Uoan określa, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Powołując się na treść cyt. przepisów strona skarżąca kasacyjnie kwestionuje stanowisko zaprezentowane w zaskarżonym wyroku, jakoby uchwała w przedmiocie uchwalenia statutu podmiotu leczniczego miała charakter aktu prawa miejscowego, a w konsekwencji podlegała obowiązkowi ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zdaniem Sądu w tym składzie, stanowisko sądu pierwszej instancji jest prawidłowe.

C. Bezsporne jest, że brak jest ustawowej definicji „aktu prawa miejscowego”, na ogół 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. Akty prawa miejscowego Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.) w art. 87 i 94 definiuje 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. Z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (aktualny tekst jednol. Dz. U. z 2018 r., poz. 994, Usg) wynika, że „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy” (art. 40 ust. 1) oraz, że „Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały (art. 41 ust. 1). Z art. 42 Usg wynika z kolei, że zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa Uoan. Z powyższych przepisów wynika, że do cech charakterystycznych aktu prawa miejscowego zalicza się: wyraźne upoważnienie ustawowe do jego podjęcia, adresatem kompetencji prawotwórczych jest oznaczona wspólnota samorządowa, forma uchwały do jego podjęcia, obowiązek jego oznaczonego ogłoszenia. Szczegółową regulację podejmowania aktu prawa miejscowego w oznaczonym zakresie zawierają ustawy materialnego prawa administracyjnego. Taką ustawą jest Udl, z której przepisów wynika m. in., że „Ustrój podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa statut” (art. 42 ust. 1), „2. W statucie 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” (art. 42 ust. 2), „Statut może przewidywać prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza”, (art. 42 ust. 3), „Statut nadaje podmiot tworzący” (art. 42 ust. 4). Z przepisów Udl istotnie nie wynika wprost charakter uchwały w przedmiocie nadania statutu podmiotowi leczniczemu.

Obszerną wypowiedź odnośnie charakteru prawnego uchwały w takim przedmiocie zawarł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 września 2012 r., II OSK 1818/12 (ONSAiwsa 2013/4/63, LEX nr 1350484), w którym stwierdził, iż „W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że dla kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów. Przyjmuje się zatem, że normy zawarte w akcie prawa miejscowego muszą posiadać charakter generalny i abstrakcyjny. Muszą być one adresowane do nieokreślonego kręgu osób, obejmując swymi postanowieniami sytuacje powtarzalne i regulując we wskazanym zakresie prawa i obowiązki podmiotów, które spełnią hipotezę norm zawartych w uchwale. Przyjęto również, że jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to w sprawie możemy mieć do czynienia z aktem prawa miejscowego. Stosownie zaś do art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.) w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

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 ustawy o działalności leczniczej, jest aktem prawa miejscowego. Zawiera ona 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 relacji pomiędzy organami zakładu opieki zdrowotnej, gdyż jej postanowienia określają również uprawnienia podmiotów zewnętrznych, np. przez wskazanie rodzaju oferowanych przez ten zakład świadczeń zdrowotnych. Konsekwencją zatem przyjęcia, że zaskarżona uchwała stanowi akt

prawa miejscowego, jest prawidłowe stwierdzenie, że podlegała ona obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Powyższe czyni niezasadnym zarzut naruszenia art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...). Stanowisko zajęte w wyroku II OSK 18181/12, na które zresztą powoływał się także sąd pierwszej instancji, Sąd orzekający w przedmiotowej sprawie aprobuje w całości i uznaje za własne.

D. Trafnie WSA w Poznaniu uznał, że z § 4 Statutu POSUM (załącznik do zaskarżonej uchwały) wynikają oznaczone rodzajowo świadczenia zdrowotne udzielane przez ten podmiot leczniczy, co w konsekwencji prowadziło ten sąd do wniosku, iż regulacje statutowe stanowią „substrat norm adresowanych nie tylko do podmiotu leczniczego, któremu statut jest nadawany, ale również (...) do osób spoza struktury organizacyjnej tego podmiotu...”. Zasadnie także w konsekwencji sąd pierwszej instancji przyjął, że skoro zaskarżona uchwała zawierała przepisy powszechnie obowiązujące, winna być, jako akt prawa miejscowego, ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w Uoan. Jest to warunek konieczny do jej wejścia w życie. Brak wykonania obowiązku prawidłowej publikacji aktu normatywnego jest równoznaczny z istotnym naruszeniem prawa, akt taki nie może bowiem wiązać adresatów utworzonymi w nim normami prawnymi i nie odnosi skutku prawnego. Z tych względów chybiony okazał się zasadniczy zarzut skargi kasacyjnej odnośnie charakteru prawnego uchwały w przedmiocie nadania statutu podmiotowi leczniczemu.

E. Z powyższych względów skargę kasacyjną oddalono na podstawie art. 184 Ppsa.



Na oryginał właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Mariusz Sufnara

starszy inspektor sądowy

