



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 września 2018 roku

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Małgorzata Masternak-Kubiak	/spr./
Sędziowie	{ sędzia NSA Roman Ciągiewicz	
	{ sędzia del. WSA Paweł Groński	
Protokolant	starszy asystent sędziego Katarzyna Miller	

po rozpoznaniu w dniu 20 września 2018 roku
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
przy udziale prokuratora Prokuratury Regionalnej w Poznaniu Zbigniewa
Pierzyńskiego
skargi kasacyjnej Miasta Poznania
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu
z dnia 10 sierpnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 359/16
w sprawie ze skargi Prokuratora Okręgowego w Poznaniu
na uchwałę Rady Miasta Poznania
z dnia 30 sierpnia 2011 r. nr XVII/209/VI/2011
w przedmiocie zmiany statutu Wielospecjalistycznego Szpitala Miejskiego
im. J. Strusia z Zakładem Opiekuńczo-Lecznym SP ZOZ w Poznaniu

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Martyna Kąfaczka

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 10 sierpnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 359/16, uwzględniając skargę Prokuratora Okręgowego w Poznaniu, stwierdził nieważność w całości uchwały Rady Miasta Poznania z dnia 30 sierpnia 2011 r. nr XVII/209/VI/2011 w przedmiocie zmiany statutu Wielospecjalistycznego Szpitala Miejskiego im. J. Strusia z Zakładem Opiekuńczo-Lecznicznym SP ZOZ w Poznaniu.

Powyższy wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym:

W dniu 30 sierpnia 2011r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr XVII/209/VI/2011 w sprawie zmiany statutu Wielospecjalistycznego Szpitala Miejskiego im. J. Strusia z Zakładem Opiekuńczo – Lecznicznym SP ZOZ w Poznaniu przy ul. Szwajcarskiej 3.

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. 41 ust. 1, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.; dalej w skrócie: „u.s.g.”) 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 jako: „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 i pozbawienie obywateli możliwości zaznajomienia się z regulacjami dotyczącymi funkcjonowania szpitala, co spowodowało, że nie wiąże ona adresatów wystawionych w niej norm prawnych i nie wywołuje skutków prawnych.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Poznania wniosła o jej oddalenie wskazując, że 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 wyroku uwzględniającym skargę Sąd pierwszej instancji 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 ustawy o działalności

leczniczej jest aktem prawa miejscowego. Podkreślił, że zaskarżona uchwała podjęta została na podstawie upoważnienia zawartego w przepisach art. 42 ustawy o działalności leczniczej. Wywiódł, że przedstawione regulacje statutowe stanowią substrat norm adresowanych nie tylko do podmiotu leczniczego, któremu statut jest nadawany, ale również – zwłaszcza jeśli idzie o regulacje dotyczące rodzaju oferowanych przez dany podmiot świadczeń zdrowotnych, a także sposobu i warunków ich udzielania – do osób spoza struktury organizacyjnej tego podmiotu, w tym do aktualnych i, co tu szczególnie istotne, potencjalnych pacjentów. Wbrew twierdzeniom odpowiedzi na skargę, regulacje statutowe mogą stać się źródłem pewnych uprawnień lub roszczeń dla tych osób, czego dowodzi choćby przepis art. 15 u.d.l., który stanowi, że podmiot leczniczy nie może odmówić udzielenia świadczenia zdrowotnego osobie, która potrzebuje natychmiastowego udzielenia takiego świadczenia ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia. Chodzi w tym przypadku, rzecz jasna, o świadczenia zdrowotne, które mieszczą się w zakresie świadczeń udzielanych przez ów podmiot leczniczy. Zakres takich świadczeń określany jest zaś, w pierwszej kolejności, w statucie tego podmiotu, (czego przykładem jest § 4 Statutu). Zatem statut zawiera akty o charakterze generalnym. Uchwała ta 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 podzielił również pogląd skarżącego, że zaskarżona uchwała zawiera normy o charakterze abstrakcyjnym, niekonsumującym się przez jednokrotne zastosowanie. 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. Obecnie, w sytuacji, gdy 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.

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. 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. Właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie – co wprost wynika z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodło Miasto Poznań, zaskarżając go w całości i domagając się jego uchylenia oraz wydania wyroku oddalającego skargę Prokuratora w całości, albo jego uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu. Wniosło również o zasądzenie od Prokuratora na rzecz organu zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

Skarżący kasacyjnie zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego - art. 42 u.d.l. a zwłaszcza ust. 2 pkt 3 ww. artykułu, w zw. z art. 15 i 23 u.d.l. i w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie skutkujące przyjęciem, że statuty podmiotów leczniczych i uchwały podmiotów tworzących (tu: 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.

W związku z powyższym strona skarżąca kasacyjnie podniosła, że jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, to należy rozważyć, czy to zagadnienie przedstawić składowi 7 sędziów NSA.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że zaskarżona uchwała, w stosunku do podmiotów spoza struktury podmiotu leczniczego ma jedynie informacyjny charakter

odnośnie świadczeń zdrowotnych udzielanych przez podmiot leczniczy. Swym charakterem prawnym zbliża się do generalnego aktu administracyjnego. Nie stanowi natomiast aktu prawa miejscowego. Ustawodawca w art. 42 ust. 4 u.d.l. nie udzielił podmiotowi tworzącemu delegacji do wydania aktu prawa miejscowego. Postanowienia statutów o celach i zadaniach podmiotów leczniczych konsumują się bowiem poprzez podanie informacji o rodzajach świadczeń zdrowotnych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Prokurator Okręgowy w Poznaniu wniósł o jej oddalenie. Organ w pełni podtrzymał stanowisko i argumenty zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny związany jest podstawami skargi kasacyjnej, bowiem według art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, dalej: „P.p.s.a.”), rozpoznaje sprawę w jej granicach, biorąc z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania. W niniejszej sprawie żadna z wymienionych w art. 183 § 2 P.p.s.a. przesłanek nieważności postępowania nie zaistniała, wobec czego kontrola Naczelnego Sądu Administracyjnego ograniczyła się wyłącznie do zbadania zawartych w skargach zarzutów sformułowanych w granicach podstawy kasacyjnej.

Zarzuty i argumentacja skargi nie mają usprawiedliwionych podstaw, albowiem Sąd Wojewódzki dokonał prawidłowej wykładni i właściwie zastosował przepisy prawa materialnego. Zasadnie uznał, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego i w związku z tym podlega ona ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Konstytucja w art. 87 ust. 2 i art. 94 stanowi, że akty prawa miejscowego to ustanowione przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, źródła prawa powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zasady i tryb wydawania tych aktów prawnych określa ustawa. Pojęcie prawa miejscowego określają również ustawy ustrojowe – w tym u.s.g., zaś zasady i tryb ogłoszenia aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłoszeniu aktów normatywnych. Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Każdorazowo, więc w akcie rangi ustawowej zawarte musi być upoważnienie dla lokalnego prawodawcy. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio

wynikające z przepisów ustawowych. Akty prawa miejscowego nie mogą bowiem być wydawane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Jakkolwiek w żadnym akcie prawnym nie ma sformułowanej legalnej definicji aktu prawa miejscowego, to przyjmuje się, że 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. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców).

Zgodnie z art. 88 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. W państwie prawa dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, prócz charakteru norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów oraz wydania go przez kompetentny organ, istotne znaczenie ma instytucja publikacji aktu. Prawo jest bowiem jawne i każdy powinien mieć możliwość zapoznania się z jego treścią. Akty prawa miejscowego są prawem 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 (zob. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 674/11, dostępny [w:] CBOSA). W przypadku uznania, że uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, podlega ona obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem, jak wyżej wspomiano, warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z

obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego. Jak podniesiono wyżej podstawę obowiązywania aktów prawa miejscowego stanowią przepisy prawa materialnego zawierające delegacje ustawowe do uregulowania określonych kwestii. Te przepisy określają szczegóły dotyczące umocowania konkretnych organów do stanowienia prawa miejscowego w danym przedmiocie. Taką ustawą jest u.d.l., z której przepisów wynika, że: „Ustrój podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa statut” (art. 42 ust. 1 u.d.l.). Zgodnie z art. 42 ust. 2 u.d.l. w statucie podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą 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. W myśl art. 42 ust. 3 u.d.l. „statut może przewidywać prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza”. „Statut nadaje podmiot tworzący” (art. 42 ust. 4 u.d.l.). Z kolei z treści art. 23 u.d.l. (w zw. z art. 42 ust. 1 u.d.l. *in fine*) 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.

Analiza normatywna prowadzi do wniosku, że wskazane regulacje statutowe są adresowane 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 abstrakcyjnych podmiotów spoza struktury organizacyjnej tego podmiotu, w tym do aktualnych i, co tu szczególnie istotne, potencjalnych pacjentów. Nie sposób zatem zgodzić się z argumentem zawartym w skardze kasacyjnej, aby uprawnienia do udzielania świadczeń zdrowotnych wynikały z art. 15 u.d.l., który dotyczy zakazu odmowy udzielenia świadczenia osobie, która takiego niezwłocznego udzielenia świadczenia potrzebuje, a nie ze statutu, który wskazuje wszystkie udzielane przez dany podmiot leczniczy świadczenia. Nie sposób też zaakceptować poglądu o wyłącznej funkcji informacyjnej statutu w zakresie oferowanych przez podmiot leczniczy

świadczeń skoro wskazuje się na normatywny charakter aktu, który zawiera wskazanie uprawnień. Skoro statut zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to uchwała w przedmiocie nadania (zmiany) statutu podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą 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. Należy podkreślić, że taka wykładnia jest już utrwalona w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyrok NSA: z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12, ONSAiWSA 2013, nr 4, poz. 63 i z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1848/12, dostępny [w:] CBOSA).

Wbrew zarzutom i argumentom skargi Sąd Wojewódzki zasadnie przyjął, że skoro zaskarżona uchwała zawierała przepisy powszechnie obowiązujące, to powinna być ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych. Brak wykonania obowiązku prawidłowej publikacji aktu prawa miejscowego jest równoznaczny z istotnym naruszeniem prawa. Trzeba zatem zgodzić się ze stanowiskiem Sądu Wojewódzkiego, 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.

Odnosząc się natomiast do wniosku skarżącego kasacyjnie o zainicjowanie trybu postępowania, o którym mowa w art. 187 § 1 P.p.s.a., skład orzekający NSA stwierdził brak podstaw do jego uwzględnienia. Przede wszystkim wniosek ten nie został rozwinięty przez stronę skarżącą. Z przepisu art. 187 § 1 P.p.s.a. wynika, że jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, Naczelny Sąd Administracyjny może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu. Przy tym w jego rozumieniu, zagadnienie prawne „budzące poważne wątpliwości” to takie, które między innymi, odnosi się do kwestii prawnych, których wyjaśnienie nastreśla znacznych trudności, głównie z powodu możliwości różnego rozumienia przepisów prawnych lub pojawienia się w odniesieniu do danej kwestii prawnej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (postanowienie składu siedmiu sędziów NSA z 25 czerwca 2007 r., sygn. akt I FPS 1/07, dostępne [w:] CBOSA). Podstawą przyjęcia, że chodzi o poważne wątpliwości może być również sytuacja odnosząca się do kwestii odstąpienia od ustalonego w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądu prawnego. Z powyższego wynika, że warunkiem

koniecznym stosowania wskazanego przepisu w każdej z wymienionych lub im podobnych sytuacji jest – co należy podkreślić – istnienie wątpliwości składu orzekającego sądu kasacyjnego odnośnie do istotnej w sprawie kwestii prawnej, i to wątpliwości o charakterze poważnym.

Naczelny Sąd Administracyjny nie stwierdził, aby w rozpoznawanej sprawie wyłoniło się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, które wymagałoby przedstawienia tego zagadnienia do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu. W szczególności nie budzi jakichkolwiek wątpliwości, że uchwała w sprawie nadania statutu zakładowi opieki zdrowotnej, wydana na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 4 u.d.l., jest aktem prawa miejscowego i powinna być opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 P.p.s.a., oddalił skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Mariusz Jędraszek

starszy inspektor sądowy