ODPIS

Sygn. akt II OSK 2922/16

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 listopada 2018 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Robert Sawuła (spr.)

Sędziowie { Sędzia NSA Grzegorz Czerwiński

Sędzia del. WSA Mirosław Gdesz

Protokolant: starszy inspektor sądowy Elżbieta Maik

po rozpoznaniu w dniu 28 listopada 2018 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Miasta Poznania
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu
z dnia 3 listopada 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 367/16
w sprawie ze skargi Prokuratora Okręgowego w Poznaniu
na uchwałę Rady Miasta Poznania
z dnia 8 lipca 2014 r. nr LXXI/1123/VI/2014
w przedmiocie uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie nadania statutu Wielospecjalistycznemu Szpitalowi Miejskiemu im. J. Strusia z Zakładem Opiekuńczo-Leczniczym Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej z siedzibą w Poznaniu przy ul. Szwajcarskiej 3

oddala skargę kasacyjną.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY II NSAO

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Elżbieta Maik
starszy inspektor sądowy

Sygn. akt II OSK 2922/16

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 3 listopada 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 367/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny (powoływany dalej jako: WSA) w Poznaniu w sprawie ze skargi Prokuratora Okręgowego w Poznaniu na uchwałę Rady Miasta Poznania z dnia 8 lipca 2014 r., nr LXXI/1123/VI/2014, w przedmiocie zmieniany uchwałę w sprawie nadania statutu Wielkospecjalistycznemu Szpitalowi Miejskiemu im. J. Strusia z Zakładem Opiekuńczo-Leczniczym Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej z/s w Poznaniu przy ul. Szwajcarskiej 3 – stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości. Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

Jak ustalił to sąd wojewódzki, w dniu 8 lipca 2014 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę w sprawie zmiany uchwały w sprawie nadania statutu Wielospecjalistycznemu Szpitalowi Miejskiemu im. Józefa Strusia z Zakładem Opiekuńczo – Leczniczym Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej z/s w Poznaniu przy ul. Szwajcarskiej 3.

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 i 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.; „Uoan") 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 wysłowionych w niej norm prawnych i nie wywołuje skutków prawnych. Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności w całości zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, 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; „Udl") podjęła uchwałę zmieniającą w sprawie nadania statutu Wielkospecjalistycznemu Szpitalowi Miejskiemu im. J. Strusia z Zakładem Opiekuńczo-Leczniczym Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej z/s w Poznaniu przy ul. Szwajcarskiej 3.

Dalej Prokurator podniósł, że w § 4 tej uchwały 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.

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 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 i 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, a pomimo to jej § 4 przewiduje, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Skoro nie została ona 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 NSA, 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 ustawy o działalności leczniczej 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 organu aktami prawa miejscowego są tylko takie uchwały rady które są podejmowane na podstawie upoważnień udzielonych w innych przepisach tej ustawy o samorządzie gminnym 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 są statutami.

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 odnosić 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 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 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". Jakie 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 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 orzeczeniu strona zarzuca i wskazuje jako podstawę kasacyjną:

- naruszenie przepisów prawa materialnego – art. 42 Udl, „a zwłaszcza" ust. 2 pkt 3 ww. przepisu 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 zachodząc 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.

Rada Miasta Poznania wywodzi, że istota skargi Prokuratora, jak i wyroku WSA w Poznaniu, sprowadza się do oceny zagadnienia czy statuty podmiotów leczniczych i uchwały w sprawie ich nadania oraz zmiany takich uchwał, są aktami prawa miejscowego czy też nie.

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 uchwała w przedmiocie statutu podmiotu leczniczego w stosunku do podmiotów spoza struktury tego podmiotu 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.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Prokurator Okręgowy w Poznaniu wniósł o jej oddalenie.

Prokurator w trakcie rozprawy zmodyfikował wniosek zawarty w odpowiedzi na skargę kasacyjną, wnosząc o umorzenie postępowania kasacyjnego. Prokurator podniósł, że przedmiotem rozpoznania przez sąd pierwszej była uchwała Rady Miasta Poznania zmieniająca uchwałę tejże Rady z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie nadania statutu Szpitalowi Miejskiemu im. J. Strusia, nr XXXII/483/VI/2012, tymczasem wyrokiem z dnia 20 września 2018 r., sygn. II OSK 2354/16 NSA oddalił skargę kasacyjną Rady Miasta Poznania od wyroku WSA w Poznaniu z dnia 17 sierpnia 2016 r. IV SA/Po 363/16 stwierdzającego nieważność w/w uchwały tejże Rady z dn. 5 czerwca 2012 r. w sprawie nadania statutu szpitalowi. W ocenie prokuratora powoduje to bezprzedmiotowość obecnego postępowania kasacyjnego w sprawie II OSK 2922/16. Prokurator wniosek swój popiera przez przywoływanie w tym zakresie linii orzeczniczej Sądu Naczelnego, przyznając zarazem, że w dacie podejmowania wyroku przez sąd pierwszej instancji kontrolowanego w przedmiotowej sprawie, powyższa uchwała Rady Miasta Poznania pozostawała w obrocie, gdyż wyrok stwierdzający jej nieważność nie był prawomocny.

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 rozwagę 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 dopatrzywszy 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. Przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które – zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną – zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada na Naczelny Sąd Administracyjny, stosownie do art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 Ppsa, obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych (por. uchwała NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, opubl. ONSAiwsa z 2010 r., nr 1, poz. 1).

A. Wniosek Prokuratora sformułowany podczas rozprawy, aby umorzyć postępowanie kasacyjne w aspekcie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2018 r., II OSK 2354/16, zdaniem Sądu nie jest uzasadniony.

Powyższym wyrokiem została oddalona skarga kasacyjna Rady Miasta Poznania od wyroku WSA w Poznaniu z dnia 17 sierpnia 2016 r., IV SA/Po 363/16, ze skargi Prokuratora Okręgowego w Poznaniu, którym stwierdzono nieważność w całości uchwały Rady Miasta Poznania z dnia 5 czerwca 2012 r., nr XXXII/483/VI/2012 w przedmiocie nadania statutu Wielospecjalistycznemu Szpitalowi Miejskiemu im. J. Strusia z Zakładem Opiekuńczo-Leczniczym SP ZOZ w Poznaniu (uchwała w przedmiocie nadania statutu szpitala). W sprawie II OSK 2922/16 przedmiotem kontroli Sądu podlega wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 listopada 2016 r., IV SA/Po 367/16, mocą którego uwzględniając skargę Prokuratora Okręgowego w Poznaniu sąd pierwszej instancji stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Poznania z dnia 8 lipca 2014 r., nr LXXI/1123/VI/2014, zmieniającej uchwałę w przedmiocie nadania statutu szpitala. Ze stanowiska prokuratora zdaje się wynikać, że jako strona postępowania sądowego uznaje on, iż postępowanie kasacyjne w przedmiotowej sprawie stało się bezprzedmiotowe z innych przyczyn (art. 161 § 1 pkt 3 Ppsa). Sąd w tym składzie nie podziela tego stanowiska.

W myśl art. 161 § 1 Ppsa sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania: 1) jeżeli skarżący skutecznie cofnął skargę; 2) w razie śmierci strony, jeżeli przedmiot odnosi się wyłącznie do praw i obowiązków ściśle związanych z osobą zmarłego, chyba że udział w sprawie zgłasza osoba, której interesu prawnego dotyczy wynik tego postępowania; 3) gdy postępowanie z innych przyczyn stało się bezprzedmiotowe. Z oczywistych względów – uwzględniając przedmiot postępowania przed Sądem naczelnym – w grę wchodzi wyłącznie zastosowanie przepisu art. 161 § 1 pkt 3 Ppsa. Innymi słowy w toku procesu nastąpić muszą takie okoliczności, które czynią ten proces niedopuszczalnym, a wydanie wyroku zbędnym.

W piśmiennictwie wskazuje się, że umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego z innych przyczyn następuje wówczas, gdy zaistnieją oznaczone przesłanki przedmiotowe (np. przestanie istnieć przedmiot zaskarżenia, zostanie cofnięty środek odwoławczy) i podmiotowe (utrata legitymacji procesowej przez stronę skarżącą). Należy także mieć na względzie, że z art. 193 Ppsa wynika, iż jeżeli nie ma szczególnych przepisów postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, do postępowania tego stosuje się odpowiednio przepisy

postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, co oznacza, że przepis art. 161 § 3 pkt 1 Ppsa stosuje się odpowiednio do postępowania kasacyjnego.

Niniejsze postępowanie przed Sądem Naczelnym ze skargi kasacyjnej Rady Miasta Poznania za swój przedmiot ma wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę prokuratora na uchwałę Rady Miasta Poznania dotyczącej zmiany uchwały w przedmiocie nadania statutu szpitala. Niesporne jest, że Rada Miasta Poznania nie cofnęła swej skargi kasacyjnej, niesporne także jest że istnieje jej przedmiot – wyrok IV SA/Po 366/16. Nie ma także wątpliwości, że skarżący kasacyjnie nie utracił legitymacji procesowej strony. Nie zaszły przeto żadne okoliczności, które czyniłyby wydanie wyroku w przedmiotowej sprawie niedopuszczalnym, albo zbędnym, ergo – postępowanie w tej sprawie nie stało się bezprzedmiotowe tylko z tego względu, że uprzednio zapadł wskazany powyżej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczący wyroku WSA w Poznaniu stwierdzającego nieważność uchwały w przedmiocie nadania statutu szpitalowi. Niniejsza sprawa ze skargi kasacyjnej Rady Miasta Poznania dotyczącej wyroku sądu wojewódzkiego w przedmiocie uchwały zmieniającej statut szpitala ma o tyle odrębny charakter od sprawy rozstrzyganej wyrokiem II OSK 2354/16, że bezspornie odmienny jest jej przedmiot, wywołuje ona także własne, oznaczone konsekwencje procesowe.

W przedmiotowej sprawie nie zachodził przypadek, o którym mowa w art. 189 Ppsa, z którego wynika że „Jeżeli skarga ulegała odrzuceniu albo istniały podstawy do umorzenia postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem uchyla wydane w sprawie orzeczenie oraz odrzuca skargę lub umarza postępowanie". Cytowany przepis traktowany jest jako odstępstwo od wyrażonej w art. 183 § 1 Ppsa zasady związania NSA granicami skargi kasacyjnej (por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r., II GPS 5/09, ONSAiwsa 2010, Nr 3, poz. 40). Sąd w tym składzie nie podziela przy tym poglądu Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonego w postanowieniu z dnia 26 stycznia 2011 r., II GPS 102/10 (ZNSA 2011, Nr 6, s. 144-147), wedle którego postanowienie o uchyleniu zaskarżonego orzeczenia i umorzeniu postępowania powinno być wydane nie tylko wtedy, gdy przyczyna umorzenia istniała w czasie, w którym wydano orzeczenie sądu I instancji, lecz również w sytuacji, gdy przyczyna taka pojawiła się w okresie późniejszym, po wydaniu orzeczenia pierwszoinstancyjnego i wywodu, że za taką wykładnią przemawiają w szczególności względy racjonalności i ekonomii procesowej. Niezależnie od przekonania, że w przedmiotowej sprawie nie zachodzi bezprzedmiotowość postępowania kasacyjnego, to zastosowanie przez Sąd

przepisu art. 189 Ppsa nie wchodzi w grę, albowiem w dacie podejmowania przez sąd pierwszej instancji kontrolowanego obecnie wyroku, nie był prawomocny wyrok IV SA/Po 363/16 w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie nadania statutu szpitalowi.

Sąd w tym składzie, w aspekcie stanowiska Prokuratora zaprezentowanego w trakcie rozprawy, wskazuje, że postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2012 r., II OSK 1988/11 (LEX nr 1413427), z którego wynika aprobata, ze względów racjonalności i ekonomii procesowej, dla umorzenia postępowania kasacyjnego na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 w zw. z art. 193 Ppsa, gdyż staje się ono bezprzedmiotowe wobec braku aktu administracyjnego będącego przedmiotem kontroli postępowania sądowego w sytuacji, kiedy przyczyna umorzenia postępowania powstanie po wyroku sądu pierwszej, zapadł w odmiennym stanie faktycznym i nie można go bezrefleksyjnie odnosić do realiów przedmiotowej sprawy.

Uogólniając można stwierdzić, że uprawomocnienie się wyroku, w którym stwierdzono nieważność uchwały w przedmiocie statutu szpitala, nie powoduje *ipso factum* bezprzedmiotowości postępowania ze skargi kasacyjnej od wyroku stwierdzającego nieważność uchwały zmieniającej uchwałę w przedmiocie statutu szpitala. Okoliczności powyższe nakazywały zatem rozpoznanie skargi kasacyjnej.

B. 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 sprawie nie dostrzega przesłanek wystąpienia z wnioskiem w trybie art. 187 Ppsa, na ich zaistnienie nie wskazuje ponadto sam autor skargi kasacyjnej.

C. 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.

D. 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 1818/12, na które zresztą powoływał się także sąd pierwszej instancji, Sąd orzekający w przedmiotowej sprawie aprobuje w całości i uznaje za własne.

E. Trafnie WSA w Poznaniu uznał, że uchwała w przedmiocie nadania lub zmiany statutu szpitala ma charakter aktu prawa miejscowego, winna przeto zostać 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.

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

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY * II NSAO *

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Elżbieta Maik
starszy inspektor sądowy