ODPIS

Sygn. akt II OSK 2879/16

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 6 października 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 296/16
w sprawie ze skargi Prokuratora Okręgowego w Poznaniu
na uchwałę Rady Miasta Poznania
z dnia 8 września 2015 r. nr XVI/169/VII/2015
w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie nadania statutu Szpitalowi Miejskiemu im. Franciszka Raszei

oddala skargę kasacyjną.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY * II NSAD *

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

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 6 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 296/16, 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 września 2015 r., nr XVI/169/VII/2015, w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie nadania statutu Szpitalowi Miejskiemu im. Franciszka Raszei – stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości. Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

Jak ustalił to sąd wojewódzki, Prokurator Okręgowy w Poznaniu zaskarżył do WSA w Poznaniu w całości ww. uchwałę Rady Miasta Poznania zarzucając jej istotne naruszenie prawa, w szczególności przepisów art. 40 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 zaniechanie opublikowania tej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co spowodowało, że nie wiąże ona adresatów wysłowionych w niej norm prawnych i nie wywołuje skutków prawnych. Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności w całości zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł, iż w § 3 tej uchwały (w wyroku oczywiście błędnie wskazano, że w § 4) 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 będąca 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 był wydawany przez inny podmiot niż organ jednostki samorządu terytorialnego. Charakter statutu zmienił się jednak, gdy ustawodawca kwestię jego uchwalenia przekazał podmiotowi tworzącemu. 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 w związku z czym nie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Rada zaznaczyła, że zaskarżona uchwała została już wyeliminowana z obrotu prawnego uchwałą z dnia 20 października 2015 r. nr XVIII/234/2015.

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

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.

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 ustawy o działalności leczniczej 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. 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 wojewódzki stwierdził dalej, że skoro zaskarżona uchwała, będąca aktem prawa miejscowego, zawiera w swej treści, w kwestii wejścia w życie, postanowienie § 3 w brzmieniu: "Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia" – czyli unormowanie pozostające w sprzeczności z przywołanymi wyżej przepisami art. 44 Usg, art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 Uoan, a także art. 88 ust. 1 Konstytucji RP – to uchwała ta nie tylko nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych, lecz jako sprzeczna z ww. przepisami jest nieważna w myśl art. 91 ust. 1 Usg. W tym stanie rzeczy sąd pierwszej instancji, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (w dacie orzekania: Dz. U. z 2016 r., poz. 718, Ppsa), 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, iż 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.

Podczas rozprawy Prokurator Prokuratury Regionalnej w Poznaniu podtrzymał wniosek o oddalenie skargi kasacyjnej, podzielając stanowisko w zaskarżonych wyrokach WSA w Poznaniu, powołuje się na dotychczasową linię orzeczniczą reprezentowaną przez NSA.

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. 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 sprawie 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 1818/12, 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 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.

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



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Elżbieta Mo[illegible]
[illegible] sądowy