



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 października 2012 r.

Poz. 3538

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 118/12
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 czerwca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Ryszard Pęk
Sędziowie	Sędzia WSA Lidia Serwiniowska
	Sędzia WSA Wanda Wiatkowska-Ilków (spr.)
Protokolant	Jolanta Pocięjowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 27 czerwca 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Wińsko
z dnia 26 sierpnia 2011 r. nr XV/110/2011
w przedmiocie nadania statutu Samodzielnemu Zespołowi Publicznych Zakładów Lecznictwa Ambulatoryjnego w Krzelowie

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
- II. stwierdza, że opisana w punkcie I uchwała nie podlega wykonaniu;
- III. zasądza od Rady Gminy Wińsko na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 złotych (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 sierpnia 2011 r. Rada Gminy Wińsko, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654), podjęła uchwałę nr XV/110/2011 w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Zespołowi Publicznych Zakładów Lecznictwa Ambulatoryjnego w Krzelowie.

Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, w trybie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na powyższą uchwałę, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności.

Przedmiotowej uchwale organ nadzoru zarzucił podjęcie jej z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172) w zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Organ nadzoru wskazał, że Rada Gminy w § 4 zaskarżonej uchwały postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega poddaniu do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Wińsko oraz zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej.”

Zdaniem organu nadzoru uchwała określająca statut podmiotu leczniczego należy do kategorii aktów prawa miejscowego. O zaliczeniu uchwały do tej kategorii aktów prawnych decyduje: istnienie podstawy prawnej w przepisach rangi ustawowej, wydanie aktu przez organ samorządu terytorialnego bądź terenowy organ administracji rządowej, zawarcie w akcie choćby jednej normy prawnej - przepisu abstrakcyjnego i generalnego.

Organ wskazał, że podstawą prawną do wydania uchwały określającej statut podmiotu leczniczego jest art. 42 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej, zgodnie z którym ustrój podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa statut. W związku z powyższym spełniony jest warunek istnienia podstawy prawnej w przepisach rangi ustawowej do wydania takiego aktu. Jak stanowi art. 94 Konstytucji RP: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.” Zgodnie z art. 40 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie tej ustawy oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Na mocy zaś art. 42 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej, statut nadaje podmiot tworzący, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. W niniejszej sprawie za taki podmiot uznać należy Gminę Wińsko, a organem nadającym statut jest Rada Gminy Wińsko.

Organ nadzoru wskazał, że na mocy art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 ze zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2001 r. w sprawie wykazu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które zostały przejęte przez gminy, powiaty i samorządy województw (Dz. U. z 2001, Nr 65, poz. 659 ze zm.) z dniem 1 stycznia 1999 r. Gmina Wińsko przejęła uprawnienia Wojewody Dolnośląskiego w stosunku do Samodzielnego Zespołu Publicznych Zakładów Lecznictwa Ambulatoryjnego w Krzelowie. Oznacza to, że Gmina Wińsko jest traktowana jak podmiot tworzący Samodzielny Zespół Publicznych Zakładów Lecznictwa Ambulatoryjnego w Krzelowie. Zatem organ nadzoru mając na uwadze powyższe, stwierdził, że spełniony jest wymóg wydania aktu przez organ jednostki samorządu terytorialnego.

Cechą charakterystyczną aktów prawa miejscowego jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów jednostek samorządu terytorialnego, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązki oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach, bądź przyznają im określone uprawnienia. Uchwała w sprawie statutu podmiotu leczniczego zawiera przepisy generalne i abstrakcyjne. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł powołać się każdy. W szczególności określenie w statucie podmiotu leczniczego takiego elementu, jak cele i zadania podmiotu, a także formy podmiotu, odpowiadającej rodzajowi i zakresowi udzielanych świadczeń zdrowotnych, wskazuje na możliwość powołania się na treść statutu przez każdą osobę korzystającą z udzielanych przezeń świadczeń. Dodatkowo konieczność określenia w statucie sposobu i warunków udzielania świadczeń wynika także z art. 23 ustawy,

zgodnie z którym sprawy dotyczące sposobu i warunków udzielania świadczeń zdrowotnych przez podmiot wykonujący działalność leczniczą, nieuregulowane w ustawie lub statucie, określa regulamin organizacyjny ustalony przez kierownika. Nadto w tym konkretnym przypadku w § 5 załącznika do uchwały określone zostały rodzaje udzielanych świadczeń. Jeśli zaś chodzi o abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem organu nadzoru, zostały spełnione wszystkie 3 elementy, pozwalające uznać dany akt za akt prawa miejscowego. Przyjmując zatem, że statut jest aktem prawa miejscowego, warunkiem jego obowiązywania jest jego publikacja w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Stanowi o tym art. 88 Konstytucji. Zgodnie z jego treścią warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy). Zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8 a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Ujmując powyższe ustalenia w kontekście konkretnego przypadku organ nadzoru stwierdził, że wskazana uchwała nie odpowiada wymogom stawianym tej kategorii aktów przez wskazane przepisy. Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty prawa miejscowego podlegają publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Przedmiotowa uchwała wymaga więc publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii. Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni czasokres wejścia w życie uchwały liczony od dnia opublikowania.

Dodatkowo organ nadzoru wskazał, 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 (art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej). Tym samym, jako że statut był jedynie zatwierdzany przez organ założycielski (tu: Rada Gminy), nie można było uchwały zatwierdzającej statut zaliczyć do kategorii aktów prawa miejscowego - statut był wydawany przez inny podmiot niż organ jednostki samorządu terytorialnego bądź terenowy organ administracji rządowej.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazał, że Rada w § 5 ust. 1 załącznika do uchwały postanowiła, że „zadaniem Zespołu jest udzielanie świadczeń zdrowotnych w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej, a w szczególności: (...)”. Zgodnie z treścią art. 42 ust. 2 pkt 1 ustawy o działalności leczniczej w statucie określa się cele i zadania podmiotu, o którym mowa w art. 42 ust. 1 ustawy. Zdaniem organu nadzoru z brzmienia tego przepisu wynika, że w statucie obligatoryjnie należy określić zadania podmiotu leczniczego. Oznacza to, że zadania te powinny być w statucie skonkretyzowane przez określenie obszaru świadczonych usług. Określenie to powinno być precyzyjne i sformułowane w taki sposób, aby nie było możliwe dookreślenie tych usług poza statutem. Tymczasem wskazany zapis § 5 ust. 1 załącznika do uchwały wymieniając rodzaje świadczonych usług operuje zwrotem „w szczególności”. Zdaniem organu nadzoru takie sformułowanie świadczy o niekompletnym wskazaniu obszarów świadczonych przez Zespół usług. Za taką interpretacją kwestionowanego przez organ nadzoru zapisu, świadczy również § 6 Statutu. Zgodnie z jego treścią „rodzaj i zakres udzielanych świadczeń może być poszerzony w zależności od potrzeb wynikających z przyjmowanych zleceń i zawieranych umów. Zdaniem organu nadzoru powyższe jednoznacznie wskazuje, że Rada nie uregulowała w sposób wyczerpujący i jednoznaczny w statucie zakresu udzielanych przez Zespół świadczeń.

Organ nadzoru wskazał również, że w statucie nie uregulowano okoliczności odwołania członków Rady Społecznej przed upływem kadencji. Z treści art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy o działalności leczniczej wynika, że w statucie określa się 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. Oznacza to, że jest to element obligatoryjny statutu. Rada elementu tego nie uregulowała, co oznacza, że naruszyła w sposób istotny art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy o działalności leczniczej. Zdaniem organu nadzoru powyższe świadczy o niewypełnieniu przez Radę kompetencji przekazanej jej mocą art. 42 ust. 2 uchwały. Zdaniem organu nadzoru każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

Na poparcie swojego stanowiska organ nadzoru powołał wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. sygn. akt: I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428, w którym Sąd stwierdził, że „opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.”

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Gminy wniósł o jej oddalenie, nie zgadzając się z argumentacją organu nadzoru. Podał, że w wyniku podjęcia w dniu 26 sierpnia 2011 r. przez Radę Gminy Wińsko uchwały nr XV/110/2011 w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Zespołowi Publicznych Zakładów Lecznictwa Ambulatoryjnego w Krzelowie, utracił moc dotychczas obowiązujący statut z dnia 2 sierpnia 1999 r. Projekt powyższego statutu został przygotowany ze względu na nową podstawę prawną – ustawę o działalności leczniczej. Formalnie tylko dostosowywał funkcjonujący ambulatoryjny zespół opieki zdrowotnej do zmian wprowadzonych ww. ustawą nie wprowadzając istotnych zmian merytorycznych.

Przewodniczący Rady Gminy wskazał, że poprzednia uchwała Rady Gminy zatwierdzająca ówczesny statut podlegała kontroli organu nadzoru i nie była kwestionowana, a nie wchodziła w życie dopiero po publikacji jako akt prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Organ gminy podniósł, że obowiązują cały czas te same przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Organ gminy powołał się na art. 13 ustawy, który stanowi ogólnie co ogłasza się w dzienniku urzędowym, natomiast pkt 2 wskazuje, że publikuje się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu i organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Rada Gminy wskazała, że statut Samodzielnego Zespołu Publicznych Zakładów Lecznictwa Ambulatoryjnego w Krzelowie, nie jest statutem gminy, poprzedni statut z dnia 2 sierpnia 1999 r. w sprawie statutu Samodzielnego Zespołu Publicznych Zakładów Lecznictwa Ambulatoryjnego w Krzelowie w czasie obowiązywania tych samych przepisów nie musiał być publikowany. Rada Gminy dodała, że uchwalony np. statut Zakładu Gospodarki Komunalnej w Wińsku zdaniem organu nadzoru nie musi być publikowany. Zatem Rada Gminy podniosła, że interpretacja organu nadzoru dla tych samych, podobnych aktów podejmowanych przez Radę nie jest jednolita i niezrozumiałe jest dla Rady Gminy dlaczego teraz podjęta uchwała o nadaniu statutu musi być publikowana jako akt prawa miejscowego.

Rada Gminy wskazała, że inne tzw. uchybienia wskazane przez organ nadzoru jak § 5 ust. 1 załącznika, który stanowi że, zadaniem Zespołu jest udzielanie świadczeń zdrowotnych w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej, a w szczególności (...) nie jest istotne i trudno się zgodzić, że w statucie należy wpisać wszystkie świadczenia zdrowotne w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej i wykonywane badania, które są wskazane z punktu medycznego dla wszystkich pacjentów, skoro słowo „w szczególności” wskazuje na tzw. główne świadczenia zdrowotne. Podobnie nieistotna jest także uwaga o braku zapisu o czasie trwania i okoliczności odwołania członków Rady Społecznej. Zapis w § 17 załącznika stanowi, że kadencja Rady wynosi 4 lata. Mając na uwadze powyższe Rada Gminy uważa, że podjęta uchwała nie zawiera wbrew twierdzeniom organu nadzoru istotnych naruszeń prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), a także art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm., zwana dalej p.p.s.a.) sądy administracyjne są między innymi powołane do badania zgodności z prawem aktów organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów nadzoru nad ich działalnością. Sąd nie może opierać tej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Ani ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami, ani ustawa o samorządzie województwa nie wprowadzają innych kryteriów oceny sądu administracyjnego niż zgodność zaskarżonego aktu z przepisami prawa.

Zgodnie z art. 171 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Kompetencje nadzorcze wojewody są określone w przepisach ustaw ustrojowych: w przypadku gminy – w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminy (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). W myśl przepisu art. 87 tej ustawy organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami. Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85). Oznacza to, że tylko sprzeczność z prawem może prowadzić do wydawania rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwały organu gminy lub do wniesienia do sądu administracyjnego skargi na uchwałę lub zarządzenie (art. 90, art. 93). Dla stwierdzenia nieważności uchwały wystarczy istotne naruszenie prawa. Do istotnych wad, warunkujących stwierdzenie nieważności, zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny „Samorząd Terytorialny” 2001, z. 1-2, s. 101-102).

W rozpoznawanej sprawie, Wojewoda Dolnośląski wnosząc skargę, wskazał na istotną wadę uchwały Rady Gminy w Wińsku z dnia 26 sierpnia 2011 r. Nr XV/110/2011 w sprawie nadaniu statutu Samodzielnemu Zespołowi Publicznych Zakładów Lecznictwa Ambulatoryjnego w Krzelowie, uznając, że jako akt prawa miejscowego, nie spełniła koniecznego wymogu formalnego w postaci prawidłowej promulgacji.

Dokonując badania legalności zaskarżonej uchwały Rady Gminy w Wińsku Sąd stwierdził, że narusza ona prawo.

Niewątpliwie sporna w powyższej sprawie jest kwestia, czy przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, i czy w związku z powyższym podlega ona ogłoszeniu w formie zarezerwowanej dla tego typu aktów.

Rozpoznając tę kwestię należy zauważyć, że art. 87 i 94 Konstytucji RP 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 Rzeczypospolitej Polskiej powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zasady i tryb wydawania tych aktów prawnych określa ustawa.

Z przepisów powyższych – znajdujących się w podstawowym źródle prawa, wynika, że akty prawa miejscowego są stanowione na podstawie i w granicach ustaw, są źródłem prawa obowiązującym powszechnie na obszarze działania organów, które ją ustanowiły, są stanowione przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej.

Pojęcie prawa miejscowego określają również ustawy ustrojowe – w tym ustawa o samorządzie gminy, która w art. 41 ust. 1 mówi, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy zaś zasady i tryb ogłoszenia

aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172).

Powołane ustawy wskazują na dalsze elementy aktu prawa miejscowego – musi istnieć wyraźne upoważnienie ustawowe, adresatem kompetencji prawotwórczych są w odniesieniu do aktów samorządowych wspólnoty samorządowe, jest wydawany w formie uchwały (z wyjątkiem np. Wójta, burmistrza, prezydenta) i ogłoszony w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Podlegają kontroli w formie nadzoru.

Dalszą płaszczyznę aktów prawa miejscowego stanowią przepisy prawa materialnego zawierające delegacje ustawowe do uregulowania określonych kwestii. Te ostatnie przepisy prawa określają szczegóły dotyczące umocowania konkretnych organów do stanowienia prawa miejscowego w danym przedmiocie.

Powyższe rozważania dają podstawę do stwierdzenia, że wymienione w skardze cechy są podstawą do kwalifikacji danego aktu prawnego jako aktu prawa miejscowego.

Jakkolwiek w żadnym akcie prawnym nie ma sformułowanej legalnej definicji aktu prawa miejscowego, to przyjmuje się, iż 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 natomiast, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. 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).

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 (vide: wyrok NSA z dnia 5 lipca 2011 r., II OSK 674/11, dostępny w elektronicznej bazie orzeczeń sądów administracyjnych).

Podkreślenia wymaga jednak fakt, że akty prawa miejscowego nie muszą zawsze dotyczyć wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczające będzie, gdy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno-generalnym będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06 zaprezentował pogląd, z którym Sąd w składzie obecnym w pełni się zgadza, iż 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 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95) podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Oceniając uchwałę Rady Gminy w Wińsku z dnia 26 sierpnia 2011 r. w kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów, należy dojść do wniosku, iż po pierwsze, kwestionowana uchwała została wydana na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 112, poz. 654).

Zgodnie z tym przepisem organ stanowiący określi, w drodze statutu, organy, strukturę organizacyjną podmiotu, leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, w tym zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej, o której mowa w art. 48, przed upływem kadencji.

Po drugie, regulacje kwestionowanej uchwały mają charakter abstrakcyjny, czyli nie konsumujący się przez jednokrotne zastosowanie. Ponadto jej postanowienia dotyczą każdego kto jest zainteresowany działalnością, celem działania szpitala – ma więc charakter generalny.

Wreszcie uchwała będąca przedmiotem kontroli organu nadzoru została wydana przez organy samorządu terytorialnego. Jest zatem aktem prawa miejscowego w związku z tym powinna być opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem § 4 stanowi, że wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega podaniu do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Wińska

oraz zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej. Nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

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. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm prawnych w nim zamieszczonych. Formalny i obligatoryjny wymóg jej wejścia w życie w postaci właściwej publikacji nie został bowiem spełniony.

Odpowiadając na zarzuty skargi należy przede wszystkim podkreślić, a to wobec twierdzeń, że nie zaistniały zmiany, które spowodowały obowiązek publikacji w dzienniku urzędowym statutu publicznego zakładu opieki zdrowotnej, że wprawdzie nie uległy w tym zakresie zmianie przepisy ustawy w ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – ale zmianie uległa ustawa o działalności leczniczej. Poprzednio obowiązujące przepisy zakładały (art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej) obowiązek uchwalenia statutu przez Radę Społeczną, a organ założycielski tylko ją zatwierdził. Zgodnie z obowiązującą ustawą o działalności leczniczej statut nadaje podmiot tworzący, chyba, że przepisy ustawy stanowią inaczej. W niniejszej sprawie za taki podmiot należy uznać Gminę Wińsko, a organem nadającym statut jest Rada Gminy Wińsko. Zmiana podmiotu uchwalającego statut jest podstawą do zmiany kwalifikacji tego aktu, jako aktu prawa miejscowego przy spełnieniu pozostałych warunków, o których mowa wyżej. Zatem zgodzić się należy z organem nadzoru, że charakter statutu uległ zmianie, gdy ustawodawca kwestię jego uchwalenia powierzył Gminie.

W tych okolicznościach, wskazanych wyżej, już tylko na marginesie Sąd stwierdza, iż trafne są zarzuty skargi, że § 5 ust. 1 załącznika do zakwestionowanej uchwały został wydany z istotnym naruszeniem prawa. Art. 42 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej stanowi, że statut może przewidywać prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności, innej niż lecznicza. Z treści powołanego przepisu wynika, iż inna działalność niż działalność lecznicza winna zostać określona.

Nie jest wypełnieniem tego obowiązku określenie przykładowe takiej działalności – na co wskazuje określenie „w szczególności”. § 5 ust. 1 bowiem brzmi: „Szpital może prowadzić bez szkody dla jakości i dostępności realizowanych statutowo świadczeń zdrowotnych, działalność gospodarczą inną niż działalność lecznicza, w szczególności (...)”.

Podobny zarzut istotnego naruszenia prawa – art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy o działalności leczniczej – należy sformułować co do § 17 załącznika do uchwały. Art. 42 ust. 2 pkt 4 mówi, że okoliczności odwołania członków rady społecznej przed upływem Kadencji określa statut. Tymczasem § 17 dotyczący Rady Społecznej takich postanowień nie zawiera.

W tym stanie rzeczy, Sąd na podstawie art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) orzekł jak wyżej.