



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 4 lutego 2013 r.

Poz. 773

### WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 455/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 listopada 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński  
Sędziowie: Sędzia WSA Lidia Serwiniowska (sprawozdawca)  
Sędzia NSA Julia Szczygielska

Protokolant: Aneta Januszkiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 14 listopada 2012 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia  
z dnia 19 kwietnia 2012 r. nr XXV/560/12

w przedmiocie zmiany uchwały nr XVIII/364/11 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie nadania nowego  
brzmienia statutowi Wrocławskiego Centrum Zdrowia Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowot-  
nej

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Wrocław na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czter-  
dzieści) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2011 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), dalej: ustawa o samorządzie gminnym, zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 kwietnia 2012 r., nr XXV/560/12 w przedmiocie zmiany uchwały nr XVIII/364/11 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie nadania nowego brzmienia statutowi Wrocławskiego Centrum Zdrowia Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej z powodu istotnego naruszenia art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172), dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych, w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, że zaskarżoną uchwałą organ stanowiący Gminy Wrocław wprowadził zmiany do załącznika do uchwały nr XVIII/364/11 z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie nadania nowego brzmienia statutowi Wrocławskiego Centrum Zdrowia Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej (§ 1 uchwały). Rada postanowiła jednocześnie, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia (§ 3 uchwały).

Dalej wskazano, że podstawą prawną do wydania uchwały określającej statut podmiotu leczniczego jest art. 42 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654 ze zm.), dalej: ustawa o działalności leczniczej, zgodnie z którym ustrój podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa statut, który nadaje podmiot tworzący, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.

Przepisy ust. 2 i 3 przywołanego artykułu określają odpowiednio obligatoryjne i fakultatywne elementy statutu podmiotu leczniczego. I tak obowiązkowo statut określa:

- 1) firmę podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, odpowiadającą rodzajowi i zakresowi udzielanych świadczeń zdrowotnych;
- 2) jego siedzibę;
- 3) cele i zadania tego podmiotu;
- 4) organy i strukturę organizacyjną podmiotu, w tym zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej, o której mowa w art. 48, przed upływem kadencji.

Statut może przewidywać prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza (art. 42 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej).

Przedmiotowej uchwale organ nadzoru zarzucił brak ogłoszenia w formie przewidzianej dla aktów prawa miejscowego, co zakwalifikować należy jako istotne naruszenie art 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwałą określającą statut podmiotu leczniczego, jak również uchwałą zmieniającą ten statut zaliczyć należy do aktów prawa miejscowego. O zaliczeniu uchwały do tej kategorii aktów prawnych decyduje bowiem:

- 1) istnienie podstawy prawnej w przepisach rangi ustawowej,
- 2) wydanie aktu przez organ samorządu terytorialnego bądź terenowy organ administracji rządowej,
- 3) zawarcie w akcie choćby jednej normy prawnej – przepisu abstrakcyjnego i generalnego.

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.

Według 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 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), dalej: ustawa o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych 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.

Podmiotem tworzącym Wrocławskie Centrum Zdrowia Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej jest Gmina Wrocław. Organem Gminy uprawnionym do wydawania aktów prawa miejscowego jest wedle art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miejska.

Spełniony jest zatem 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 obowiązek 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 się powołać się każdy. W szczególności określenie w statucie podmiotu leczniczego takiego elementu, jak cele i zadania podmiotu a także firmy 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. Jeśli zaś chodzi o abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

Wojewoda Dolnośląski podkreślił, że z powyżej przedstawionym poglądem zgodził się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu który, w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 5 kwietnia 2012 r. w sprawie IV SA/Wr 81/12 podniósł, że uchwałę w sprawie statutu podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą zaliczyć trzeba do aktów prawa miejscowego. Będąc zaś aktem prawa miejscowego winna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Skoro nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym, uchybiono przy jej podjęciu wymogom formalnym. Stanowi to istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości.

Zdaniem organu nadzoru, zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, 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. Zasady promulgacji uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, zawierających normy prawa miejscowego zostały ustawowo określone w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis jej art. 13 określa akty prawne, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W katalogu tym ustawodawca wskazał m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy oraz inne akty prawne, co do których obowiązek ich publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym wynika z przepisów szczególnych (art. 13 pkt 2 i 10 ustawy). Zatem z uwagi na zaliczenie statutu podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą do aktów prawa miejscowego, publikacja przedmiotowej uchwały w dzienniku urzędowym województwa jest warunkiem koniecznym jej wejścia w życie. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 tej ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Ponadto, w świetle art. 4 ust. 1 omawianej ustawy, akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni czasokres wejścia w życie uchwały liczony od dnia opublikowania. Wspomniany przepis wyraża zasadę, w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie mijało przynajmniej 14 dni. Dlatego też akt Rady Miejskiej stanowiący przedmiot zaskarżenia narusza w sposób istotny również art. 4 ust. 1 ustawy.

W świetle powyższego stwierdzono, że zaskarżona uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nie odpowiada wymaganiam stawianym tej kategorii aktów przez wskazane przepisy. Zgodnie bowiem z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty prawa miejscowego podlegają publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Zaskarżona uchwała wymaga więc publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Dodatkowo wskazano, 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: Radę Miejską), 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. Nie ulega więc wątpliwości, że charakter statutu uległ zmianie.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Wrocławia wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu zakwestionowano wykładnię przepisu art. 13 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych dokonaną przez organ nadzoru, który zdaniem Rady zmienił interpretację statutów z aktów normatywnych zwykłych, nie podlegających publikacji na akty prawa miejscowego. Podkreślono, że Konstytucja RP nie wymienia aktów prawa i ich nazw rodzajowych. W poszczególnych ustawach, będących podstawą wydania aktów prawa miejscowego występują one jako uchwały, zarządzenia lub rozporządzenia porządkowe. Samo

nazwanie jakiegoś aktu organu samorządu terytorialnego uchwałą itp. nie wystarcza do przyjęcia, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Niezbędne są każdorazowe ustalenia, czy dany akt, mimo swojej specyfiki przedmiotowej lub podmiotowej i takiego a nie innego stopnia konkretyzacji, jest lub nie jest aktem prawa miejscowego.

Wskazano, że zastosowana przez organ nadzoru wykładnia przepisów prawa nie charakteryzowała się wykładnią zawężającą ale jak najbardziej wykładnią rozszerzającą, opartą w dodatku na błędnym założeniu, iż statut zakładu opieki zdrowotnej może rodzić, poprzez określenie zakresu jego świadczeń zdrowotnych, czy oznaczenie firmy, normę prawną o znaczeniu generalnym i abstrakcyjnym. Podkreślono, że Konstytucja zastrzega w art. 94 in fine, iż zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Zdaniem Rady Miejskiej Wrocławia, jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy), zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego. Przy takiej konstatacji należy poddać w wątpliwość ocenę prawną załącznika do uchwały, iż statut zawiera takie cechy aktu generalnego i abstrakcyjnego.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają definicji legalnej aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Nie wszystkie bowiem akty podjęte przez radę gminy na podstawie prawa i w jego granicach są aktami prawa miejscowego. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji). Również pojęcie powszechnego obowiązywania nie zostało zdefiniowane, ale jest to określenie posiadające ugruntowane znaczenie w doktrynie i w orzecznictwie z którym organ nadzoru, w związku w wejściem w życie nowej ustawy, próbuje jednak polemizować, co do tego rodzaju aktu prawnego podejmowanego przez organ stanowiący gminy. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a w szczególności na to, że:

- 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów,
- 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki,
- 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne),
- 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji.

Zdaniem Rady Miasta Wrocławia, aby dany akt był aktem powszechnie obowiązującym, musi z niego wynikać norma mająca walor abstrakcyjny, czyli adresowana do podmiotów określonych rodzajowo (do obywateli, wszelkich podmiotów, bądź grup podmiotów wyodrębnionych w oparciu o określone kryterium), kształtując jednocześnie ich sytuację prawną. Ponadto, norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy.

W dalszej części zakwestionowano stanowisko organu nadzoru, że statut publicznego zakładu opieki zdrowotnej zawiera normy generalne i abstrakcyjne wielokrotnego zastosowania dla odbiorców usług tego typu podmiotów publicznych. Wskazano, że na tle obowiązującej do niedawna ustawy o zakładach opieki zdrowotnej ukształtowane zostało orzecznictwo sądowe, jak również jednolite poglądy doktryny prawa dotyczące charakteru prawnego regulacji statutu zakładu opieki zdrowotnej, który ma charakter wewnętrznego aktu normatywnego, a w przypadku ZOZ-u ma pewne cechy dokumentu publicznoprawnego. Jako akt prawny niemający cech powszechnego obowiązywania nie może nakładać pozaustawowych obowiązków, ani też nadawać nowych uprawnień świadczeniobiorcom, bądź też pracownikom ZOZ-u.

Za niezgodnością z prawem wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego może również przemawiać, w uznaniu Rady Miejskiej Wrocławia, inny element ustawy o działalności leczniczej. Zgodnie z art. 23 i art. 24 tej ustawy podmiot leczniczy oprócz statutu, posiada regulamin organizacyjny o następującej treści:

- 1) firma podmiotu;
- 2) cele i zadania podmiotu;
- 3) struktura organizacyjna przedsiębiorstwa podmiotu;
- 4) rodzaj działalności leczniczej oraz zakres udzielanych świadczeń zdrowotnych;
- 5) miejsce udzielania świadczeń zdrowotnych;
- 6) przebieg procesu udzielania świadczeń zdrowotnych, z zapewnieniem właściwej dostępności i jakości tych świadczeń w jednostkach lub komórkach organizacyjnych przedsiębiorstwa podmiotu;
- 7) organizacja i zadania poszczególnych jednostek lub komórek organizacyjnych przedsiębiorstwa podmiotu oraz warunki współdziałania tych jednostek lub komórek dla zapewnienia sprawnego i efektywnego funkcjonowania podmiotu pod względem diagnostyczno-leczniczym, pielęgnacyjnym, rehabilitacyjnym i administracyjno-gospodarczym;
- 8) warunki współdziałania z innymi podmiotami wykonującymi działalność leczniczą w zakresie zapewnienia prawidłowości diagnostyki, leczenia, pielęgnacji i rehabilitacji pacjentów oraz ciągłości przebiegu procesu udzielania świadczeń zdrowotnych;

- 9) wysokość opłaty za udostępnienie dokumentacji medycznej ustalonej w sposób określony w art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta;
- 10) organizacja procesu udzielania świadczeń zdrowotnych w przypadku pobierania opłat;
- 11) wysokość opłaty za przechowywanie zwłok pacjenta przez okres dłuższy niż 72 godziny od osób lub instytucji uprawnionych do pochowania zwłok na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2000 r. Nr 23, poz. 295, ze zm.) oraz od podmiotów, na zlecenie których przechowuje się zwłoki w związku z toczącym się postępowaniem karnym;
- 12) wysokość opłat za udzielane świadczenia zdrowotne inne niż finansowane ze środków publicznych;
- 13) sposób kierowania jednostkami lub komórkami organizacyjnymi przedsiębiorstwa podmiotu.

Zestawienie zakresu normatywnego art. 24 ust. 1 i art. 42 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej wykazuje, iż w treści statutu nie znajdują się inne materie regulacyjne, niż w regulaminie, a wręcz przeciwnie, zakres regulacji regulaminowej jest szerszy od statutowej, o czym pośrednio może również wskazywać art. 23 ustawy. Zarzucono, że organ nadzoru nie porównał treści tych przepisów i nie wykazał różnic tych regulacji. Tym samym postanowieniom organ nadzoru mógłby przypisać różną kwalifikację w zależności od aktu prawnego, w którym zawarta jest ich regulacja, bowiem statutowi przypisuje rangę aktu prawa miejscowego, a regulaminowi organizacyjnemu zdecydowanie nie, chociaż sama ustawa nie wprowadza zbyt daleko idącej gradacji między nimi, poza tym, że statut nadaje organ tworzący, a regulamin kierownik podmiotu oraz poza użytym w art. 23 sformułowaniem wskazującym technikę legislacyjną „Sprawy (...) nieuregulowane w ustawie lub statucie, określa regulamin organizacyjny”. Można wręcz zaryzykować tezę, iż w regulaminie organizacyjnym są takie postanowienia, którym w o wiele większym stopniu można przypisać charakter generalny, jak chociażby wysokość opłat z pkt 9, 10 i 12, które zobligowany jest ponosić korzystający z udzielanych świadczeń zdrowotnych, udostępnianie dokumentacji medycznej czy przechowywanie zwłok, a których cennik podawany jest w formie zwyczajowej, a nie w formie ogłoszenia w powszechnie dostępnym promulgatorze, jakim jest dziennik urzędowy województwa.

Zdaniem Rady Miejskiej Wrocławia, ingerencja organu nadzoru przekroczyła uprawnienia do samodzielnego stanowienia prawa przez Radę Miejską Wrocławia, w zakresie ustroju swoich jednostek organizacyjnych, w jakie ustawa o samorządzie gminnym wyposaża jednostki samorządu terytorialnego i tym samym przekroczyła przesłanki zasady legalizmu, jaka obowiązuje wszystkie podmioty stanowiące prawo, jak i je nadzorujące. Organ nadzoru przekroczył również – zdaniem strony przeciwnej – zasadę swobody działalności gospodarczej, w szczególności w aspekcie spraw, które podlegają regulacji statutowej, a które z kolei nie przeciwstawiają się przepisom dotyczącym działalności regulowanej.

Pismem z dnia 22 października 2012 r. Rada Miejska Wrocławia wniosła o umorzenie postępowania motywując to wydaniem przez Naczelną Sąd Administracyjny wyroku z dnia 11 września 2012 r. oddalającego skargę kasacyjną Gminy Wrocław od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 kwietnia 2012 r., IV SA/Wr 81/12 w sprawie ze skargi Gminy Wrocław na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 7 grudnia 2011 r., nr NK-N-4131.457.2011.AZ5 w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie nadania nowego brzmienia Statutowi Wrocławskiego Centrum Zdrowia Samodzielnego publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej.

W piśmie z dnia 8 listopada 2012 r. Wojewoda Dolnośląski podtrzymał żądania zawarte w skardze. Wskazano jednocześnie, że mimo powyższych okoliczności Rada Miejska Wrocławia nie uchyliła zaskarżonej uchwały we własnym zakresie. Przedmiotowa uchwała weszła w życie w sposób i w terminie niedopuszczalnym dla tego typu aktów administracyjnych, co stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności. W tej sytuacji, w ocenie organu nadzoru, niezbędne i celowe jest wyeliminowanie zaskarżonej uchwały przez Sąd poprzez stwierdzenie jej nieważności, zatem brak jest podstaw do cofnięcia skargi.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Na podstawie art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Według art. 1 § 2 powołanej ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Według art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270), dalej: p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Powyższy przepis nie określa jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że naruszenie prawa przejawia się przez podjęcie uchwały przez

niewłaściwy organ, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawa będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

W myśl art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustawa lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Po upływie tego terminu organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1).

Przepis ten określa sposób wykonywania nadzoru i skutki prawne stwierdzenia nieważności uchwały. Z przepisu tego wynika, że każda uchwała rady gminy sprzeczna z prawem jest nieważna od dnia jej wydania.

Sąd rozpoznał skargę na zaskarżoną uchwałę, pomimo zawartego w piśmie z dnia 22 października 2012 r. wniosku Rady Miejskiej Wrocławia o umorzenie postępowania.

Wyrokiem z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu oddalił skargę Gminy Wrocław na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie nadania nowego brzmienia Statutowi Wrocławskiego Centrum Zdrowia Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej.

Skarga kasacyjna w powyższej sprawie została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12.

W okolicznościach niniejszej sprawy nie można mówić o bezprzedmiotowości postępowania sądowno-administracyjnego. Mimo, iż uchwała o nadaniu statutu utraciła byt prawny, to automatycznie nie pociąga za sobą nieważności aktu prawnego tę uchwałę zmieniającego.

Tryb kontroli skutkującej nieważnością tego rodzaju aktu musi być bowiem uruchomiony i w tym przypadku. Inaczej w systemie prawnym pozostanie jedynie uchwała zmieniająca, stając się tym samym aktem ułomnym.

Zaskarżoną uchwałą organ stanowiący Gminy Wrocław wprowadził zmiany do załącznika do uchwały nr XVIII/364/11 z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie nadania nowego brzmienia statutowi Wrocławskiego Centrum Zdrowia Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej (§ 1 uchwały). Rada postanowiła jednocześnie, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia (§ 3 uchwały).

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Podstawowe do rozstrzygnięcia w rozpoznawanej sprawie stanowiło ustalenie, czy przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego i czy wymaga w konsekwencji ogłoszenia jej w formie przewidzianej dla tego rodzaju aktów.

Rozstrzygnięcia w tym zakresie dokonywał już tutejszy Sąd w powołanym wyżej wyroku IV SA/Wr 81/12 i argumentację w nim zawartą skład Sądu orzekającego w niniejszej sprawie w pełni podziela.

Konstytucja RP w art. 87 i 94 definiuje akty prawa miejscowego 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.

Rozumienie terminu prawa miejscowego zawierają też ustawy ustrojowe – w tym ustawa o samorządzie gminnym, która w art. 41 ust. 1 stanowi, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy, zaś zasady i tryb ogłoszenia aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych (art. 42 ustawy o samorządzie gminnym).

Powyższe ustawy wymieniają dalsze cechy charakterystyczne aktu prawa miejscowego – musi posiadać wyraźne upoważnienie ustawowe, adresatem kompetencji prawotwórczych są w odniesieniu do aktów samorządowych wspólnoty samorządowej, jest wydawany w formie uchwały i ogłaszany w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Podlega również kontroli przez nadzór.

Dalszą regulację aktów prawa miejscowego zawierają przepisy prawa materialnego, w których zamieszczono delegacje ustawowe do uregulowania określonych kwestii. Te ostatnie przepisy prawa określają szczegóły dotyczące umocowania konkretnych organów do stanowienia prawa miejscowego w danym przedmiocie.

W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że dla kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące 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 o ogłaszaniu aktów normatywnych (...) 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, nie konsumującym się przez jednokrotne zastosowanie, jej zaś 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 pomiotów zewnętrznych np. poprzez 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 (por. wyroki NSA, z dnia 11 września 2012 r., II OSK 1818/12, z dnia 18 września 2012 r., II OSK 1848/12, publ. w internetowej bazie orzeczeń sądów administracyjnych).

Reasumując, zaskarżona uchwała została wydana na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej. Podkreślić należy, że uchwała ta zawiera normy o charakterze abstrakcyjnym, nie konsumującym się przez jednokrotne zastosowanie, jej zaś postanowienia kształtują w sposób bezpośredni prawa pewnej kategorii potencjalnych adresatów np. poprzez wskazanie rodzaju oferowanych przez Wrocławskie Centrum Zdrowia Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej świadczeń medycznych. Powyższe świadczy o zasadności przyjęcia, że uchwała będąca przedmiotem zaskarżenia stanowi akt prawa miejscowego.

Stanowiąc zaś akt prawa miejscowego, uchwała ta powinna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a pomimo to jej § 3 przewiduje, że wchodzi w życie z dniem podjęcia. Skoro zatem nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym, to w istocie uchybiono przy jej podjęciu wymogom formalnym. Stanowi to istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości.

Akt normatywny, który nie podlegał publikacji zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może bowiem wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie wywołuje skutku prawnego. Dotyczy to wszystkich norm prawnych w nim zamieszczonych.

Z tego powodu na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd orzekł jak w pkt I wyroku.

Orzeczenie zawarte w pkt II wyroku oparto na podstawie art. 152 p.p.s.a., zaś orzeczenie zawarte w pkt III wyroku znajduje uzasadnienie w art. 200 p.p.s.a.