



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 kwietnia 2013 r.

Poz. 2679

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 505/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 31 grudnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA – Julia Szczygielska (sprawozdawca)
Sędzia NSA – Tadeusz Kuczyński
Sędzia NSA – Jolanta Sikorska

Protokolant

Jolanta Pocijowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 11 grudnia 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Sejmiku Województwa Dolnośląskiego
z dnia 17 maja 2012 r. nr XXII/551/12
w przedmiocie nadania statutu Zakładom Sprzętu Ortopedycznego

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;

III. zasądza od Sejmiku Województwa Dolnośląskiego na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

W dniu 17 maja 2012 r. Sejmik Województwa Dolnośląskiego podjął, na podstawie art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.) oraz art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654 ze zm.) – uchwałą nr XXII/551/12 w sprawie nadania statutu Zakładom Sprzętu Ortopedycznego.

W § 1 tej uchwały postanowiono, że Zakładom Sprzętu Ortopedycznego nadaje się statut w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

Podejmując przedmiotową uchwałę Sejmik postanowił w § 3, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

Wojewoda Dolnośląski w skardze na opisaną wyżej uchwałę, wniesionej na podstawie art. 82c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.) wniósł o stwierdzenie jej nieważności oraz zasądzenie kosztów postępowania. Zaskarżonej uchwale organ nadzoru zarzucił podjęcie jej z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 ze zm.) w związku z art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654 ze zm.) oraz w związku z art. 88 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Organ nadzoru podkreślił, że uchwała nie została ogłoszona w formie przewidzianej dla aktów prawa miejscowego, co zakwalifikować należy jako istotne naruszenie ww. art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów (...). Zdaniem Wojewody tak uchwałę określającą statut podmiotu leczniczego, jak również uchwałę 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.

Organ nadzoru powołując art. 42 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej, stwierdził, że spełniony jest warunek istnienia podstawy prawnej w przepisach rangi ustawowej do podjęcia uchwały określającej statut podmiotu leczniczego.

Wskazując zaś na przepis art. 42 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej, zgodnie z którym statut nadaje podmiot tworzący, Wojewoda podkreślił, że podmiotem tworzącym Zakłady Sprzętu Ortopedycznego jest Województwo Dolnośląskie. Organem Województwa uprawnionym do wydawania aktów prawa miejscowego jest wedle art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa Sejmik Województwa. Spełniony jest także w ocenie organu nadzoru – wymóg wydania aktu przez organ jednostki samorządu terytorialnego.

W dalszej części uzasadnienia skargi, organ nadzoru wskazał, że 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.

Powyższy pogląd prezentowany jest w orzecznictwie, gdzie wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12 WSA we Wrocławiu, stwierdził, że uchwałę w sprawie statutu podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą zaliczyć trzeba do aktów prawa miejscowego, stąd 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, jak prawidłowo uznano w zaskarżonym rozstrzygnięciu.

Wojewoda wskazał, że 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 (art. 89 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa). Przepis art. 13 ustawy 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. Jak podkreślił NSA w wyroku z dnia 3 listopada 2010r., sygn. akt I OSK 1213/10, nie promulgowanie aktów prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie ich nieważności. Akty normatywne niepublikowane nie wchodzą w życie zatem nie wiążą podmiotów do których zostały skierowane.

Nadto 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 – Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.). Tym samym, jako że statut był jedynie zatwierdzany przez organ założycielski (tu: Sejmik Województwa), nie można było uchwały zatwierdzającej statut zaliczyć do kategorii aktów prawa miejscowego – statut był wydawany przez inny podmiot niż organ jednostki samorządu terytorialnego. Nie ulega więc wątpliwości, że obecnie charakter przedmiotowego statutu uległ zmianie.

Reasumując, organ nadzoru stwierdził, że skoro zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, to winna być ogłoszona w formie przewidzianej dla tej kategorii aktów. Gdy zaś w uchwale tej nie przewidziano publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, to tym samym organ stanowiący uchybił przy jej podjęciu wymogom formalnym, które to zaś uchybienie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności takiej uchwały w całości. W związku z powyższym skargę należy uznać za zasadną.

W odpowiedzi na skargę Sejmik Województwa Dolnośląskiego wniósł o oddalenie skargi i zasądzenie od strony skarżącej kosztów postępowania. Strona przeciwna nie godząc się ze stanowiskiem Wojewody wskazała, że w zaistniałej sytuacji spełnione zostały wprawdzie przesłanki z tiret pierwszego (art. 42 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej) i drugiego (art. 18 pkt 20 ustawy o samorządzie województwa), natomiast brak jest podstaw do uznania wystąpienia przesłanki polegającej na zawarciu w skarżonej uchwale choćby jednej normy prawnej – przepisu abstrakcyjnego i generalnego.

Istotnym zdaniem strony przeciwnej staje się odróżnienie aktów prawa miejscowego od aktów kierownictwa wewnętrznego – te pierwsze rozstrzygają o prawach i obowiązkach podmiotów wchodzących w skład całej wspólnoty samorządowej, te drugie natomiast dotyczą zasad funkcjonowania jednostek wewnątrz struktur organizacyjnych danej jednostki samorządowej. W każdym przypadku, gdy pojawiają się wątpliwości co do kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego, decydujące znaczenie ma ustalenie ad casum charakteru norm prawnych i kształtowanej przez te normy sytuacji prawnej ich adresatów, czego organ nadzoru nie uczynił. Nieuprawnione jest zatem jednoznaczne uznanie uchwały o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego za akt prawa miejscowego.

Strona przeciwna nie podzieliła także stanowiska organu nadzoru dot. konieczności określenia w statucie spraw z zakresu sposobu i warunków udzielania świadczeń zdrowotnych przez podmiot wykonujący działalność leczniczą. Art. 42 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej zawiera bowiem zamknięty katalog obligatoryjnych zagadnień, które statut winien zawierać, z możliwością fakultatywnego rozszerzenia go o kwestie regulujące zasady prowadzenia wyodrębnionej działalności gospodarczej (art. 42 ust. 3). Ustawodawca dał tym samym podmiotowi tworzącemu swobodę w obrębie możliwości ingerencji w działalność samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, szczególnie w zakresie sposobu i warunków udzielania świadczeń zdrowotnych, które jeśli nie zostały uregulowane w statucie, winny zostać określone w regulaminie organizacyjnym. Ma to o tyle doniosłe znaczenie, że właśnie kwestie sposobu i warunków udzielania świadczeń zdrowotnych, jak również inne, wynikające z treści art. 24 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej, w tym m.in.: przebieg procesu udzielania świadczeń zdrowotnych, z zapewnieniem

właściwej dostępności i jakości tych świadczeń w jednostkach lub komórkach organizacyjnych przedsiębiorstwa podmiotu, wysokość opłaty za udostępnienie dokumentacji medycznej, organizację procesu udzielania świadczeń zdrowotnych w przypadku pobierania opłat; wysokość opłaty za przechowywanie zwłok pacjenta przez okres dłuższy niż 72 godziny czy wreszcie wysokość opłat za świadczenia zdrowotne, kwalifikowałyby się jako unormowania spełniające kryteria generalności i abstrakcyjności, w zakresie stanowienia podstawy decyzji administracyjnych oraz określonych roszczeń cywilnoprawnych.

Strona przeciwna na poparcie swego stanowiska powołała się na stanowisko judykatury, wyrażone w wyroku NSA z dnia 2 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1894/07, zgodnie z którym „(...) Uchwała organu samorządu terytorialnego dotycząca utworzenia, przekształcenia i likwidacji zakładu opieki zdrowotnej jest aktem prawa miejscowego, nie jest takim aktem uchwała dotycząca/zatwierdzenia statutu samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej lub zmian w tym statucie (taka uchwała jest uznawana za akt prawa wewnętrznego)”, jak i w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 5 października 2009 r., sygn. akt. IV SA/GI14/09, zgodnie z którym: „Statut publicznego zakładu opieki zdrowotnej nie posiada charakteru prawa powszechnie obowiązującego jednakże zawarte w nim unormowanie należy do spraw z zakresu administracji publicznej.”

W ocenie strony przeciwnej, na uwagę zasługuje także stanowisko WSA w Szczecinie, który w wyroku z dnia 23 czerwca 2010r., sygn. akt I SA/Sz 169/10, stwierdził m.in., iż akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Także stanowisko doktryny wskazuje na uznanie, że "Statut to zbiór przepisów regulujących strukturę, zadania i zasady działania zrzeszeń i zakładów publicznych. [...] Statut nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego".(Zob. W. Śniecickowski, Administracyjno-prawne formy działania zakładu opieki zdrowotnej, S.T. 2002, nr 4, s. 48, teza 1).

Zdaniem strony przeciwnej – uchwała o nadaniu statutu winna być zatem traktowana jako akt o charakterze wewnętrznym. Regulacja przyjęta w statucie nie odnosi się w jakikolwiek sposób do praw i obowiązków innych podmiotów znajdujących się na zewnątrz i nie wywołuje żadnych zewnętrznych skutków prawnych.

Równocześnie strona przeciwna zarzuciła organowi nadzoru dowolność w kwalifikowaniu uchwał Sejmiku Województwa w sprawach nadania statutów innym jednostkom organizacyjnym Województwa Dolnośląskiego. I tak wymieniając uchwałę nr LVII/985/10 z dnia 26 maja 2010 r. w sprawie nadania statutu Dolnośląskiemu Ośrodkowi Doradztwa Rolniczego; uchwałę nr XLIV/733/09 z dnia 23 września 2009 r. o nadaniu statutu Dolnośląskiemu Zespołowi Parków Krajobrazowych; uchwałę nr XXXIX/1624/09 z dnia 27 marca 2009 r. o nadaniu statutu Dolnośląskiemu Zarządowi Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu; uchwałę nr XLIX/877/10 z dnia 18 lutego 2010r. o nadaniu Statutu Dolnośląskiemu Centrum Doskonalenia Nauczycieli i Informacji Pedagogicznej we Wrocławiu, strona przeciwna stwierdziła, że powyższe uchwały charakteryzowały się cechami właściwymi, wg stanowiska organu nadzoru, do zakwalifikowania ich do kategorii aktów prawa miejscowego, stąd trudno jest zrozumieć motyw organu nadzoru, jakimi kierował się podczas uznania, że statut podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą należy zakwalifikować do kategorii aktów prawa miejscowego, podczas gdy powołane wyżej uchwały, zawierające w praktyce analogiczne zapisy, a odnoszące się do innych jednostek organizacyjnych Województwa Dolnośląskiego, takiej kwalifikacji nie podlegały.

W konsekwencji, strona przeciwna stwierdziła, że analiza przepisu upoważniającego oraz charakter jego treści rozstrzygają, że mamy do czynienia z aktem prawa wewnętrznego a nie aktem prawa miejscowego. Na poparcie swego stanowiska powołała się na pogląd M. Dercza autora Komentarza do art. 42 ustawy o działalności leczniczej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie podkreślić należy, że Wojewódzki Sąd Administracyjny działając w granicach kompetencji wynikających z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 153, poz. 1269 ze zm.) w związku z art. 3 § 2 pkt. 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwaną dalej p.p.s.a. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) obowiązany jest skontrolować, czy zaskarżona uchwała odpowiada prawu, czy też to prawo narusza i w zależności od tej oceny orzec w sposób przewidziany w art. 147 § 1 lub art. 151 p.p.s.a.

Przedmiotem skargi jest uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 17 maja 2012 r., nr XXII/551/12 w sprawie nadania statutu Zakładom Sprzętu Ortopedycznego, podjęta na podstawie art. 18 pkt.20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1590 ze

zm.) oraz art.42 ust.4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654 ze zm.).

Kluczową zatem kwestią jest dokonanie oceny, czy ww. uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w sprawie nadania statutu Zakładom Sprzętu Ortopedycznego jest aktem prawa miejscowego i stosownie do art. 89 ust.4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.) w związku z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172) podlegać winna obowiązkowi publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, czy też nie jest aktem prawa miejscowego i obowiązkowi ogłaszania nie podlega.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz.483 ze zm.), akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

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 z kolei 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 zatem 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).

Niewątpliwie jest przy tym, że 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 m. innymi osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania (por. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2011 r., II OSK 674/11; wyrok NSA z dnia 10 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1819/12 - dostępne w bazie orzeczeń sądów administracyjnych).

Podkreślenia wymaga, 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 skład orzekający w niniejszej sprawie 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 świetle powyższego, trafne jest stanowisko Wojewody, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Wprawdzie jak to już wyżej Sąd zauważył, brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego, tym niemniej w orzecznictwie i doktrynie ugruntował się pogląd, że aktem prawa miejscowego jest akt skierowany do szerokiego kręgu adresatów (którzy mogą być jednak w jakiś sposób określani) oraz wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 3 października 2006 r., sygn. akt I OSK 908/06, wyrok NSA z 22 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 971/2005, LEX 196727).

Trafnie w tej sytuacji organ nadzoru odwołuje się do przepisu art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym – organ samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa wynika, że ustawodawca przyznał sejmikowi województwa kompetencje stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze województwa lub jego części, na podstawie upoważnień ustawowych.

Niewątpliwie w rozpatrywanej sprawie takie uprawnienia stworzył dla sejmiku województwa przepis art. 42 ust. 1 w związku z ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654 ze zm.), zgodnie z którym ustrój podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa statut, gdy zaś statut nadaje podmiot tworzący.

Niesporna jest w sprawie okoliczność, że zaskarżoną uchwałą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego określono w statucie w myśl ww. art. 42 ust. 2 ww. ustawy – m. innymi nazwą podmiotu, odpowiadającą rodzajowi i zakresowi udzielanych świadczeń zdrowotnych; siedzibę podmiotu; cele i zadania podmiotu; 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, jak i formę gospodarki finansowej.

Skoro opisaną wyżej uchwałą nadano Zakładom Sprzętu Ortopedycznego z siedzibą we Wrocławiu, będącym podmiotem leczniczym w rozumieniu omawianej ustawy – przedmiotowy statut, a w którym niewątpliwie dokonano konkretyzacji regulacji omawianej ustawy, poprzez odniesienie jej postanowień do określonych osób zamierzających korzystających z usług tegoż Zakładu, to uchwała ta – wbrew twierdzeniom strony przeciwnej – ma przymiot aktu prawa miejscowego.

Dla kwalifikacji danego aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jak to już wyżej Sąd zauważył, w orzecznictwie przyjęte zostało, że w przypadku uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to uchwała taka jest aktem prawa miejscowego i podlega obowiązkowi publikacji w dzienniku urzędowym danego województwa (por. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2007 r. I OSK 669/06).

Zważywszy, że Zakłady Sprzętu Ortopedycznego są podmiotem leczniczym w rozumieniu omawianej ustawy o działalności leczniczej, prowadzonym w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (§ 1 załącznika do zaskarżonej uchwały), stwierdzić należy, że normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym zawiera tak § 3, jak i § 4 załącznika do zaskarżonej uchwały.

I tak ww. § 3 Statutu stanowi: „Celem działania Zakładów jest wytwarzanie przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych i rehabilitacyjnych”

Z kolei § 4 Statutu stanowi: „Do zadań Zakładów należy:

- 1) pobieranie miar, wykonywanie przymiarek i odbiorów przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych;
- 2) wykonywanie napraw przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych;
- 3) wytwarzanie sprzętu rehabilitacyjnego do użytku osobistego oraz podmiotów wykonujących działalność leczniczą.”

Rację ma Wojewoda, że dyspozycja normy, zwłaszcza określona w cyt. wyżej § 4 Statutu – nie konsumuje się przez jednokrotne zastosowanie, zaś jej postanowienia kształtują w sposób bezpośredni prawa pewnej kategorii potencjalnych adresatów.

Wbrew twierdzeniu strony przeciwnej, zaskarżona uchwała nie ma charakteru aktu wewnętrznego, prowadzącego się do relacji pomiędzy organami zakładu opieki zdrowotnej, gdyż jej postanowienia niewątpliwie określają również uprawnienia podmiotów zewnętrznych, poprzez m. innymi wskazanie rodzaju oferowanych przez Zakład świadczeń medycznych (por. wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12).

Z tych to zatem względów Sąd uznał, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego.

Zważywszy przy tym, na postanowienia § 1 Statutu – załącznik do zaskarżonej uchwały, zgodnie z którym Zakłady Sprzętu Ortopedycznego są podmiotem leczniczym w rozumieniu omawianej ustawy o działalności leczniczej, prowadzonym w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, jak i postanowienia § 9 ust.1 Statutu, który stanowi, cyt.: „Zakłady jako samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej prowadzi (...)”, odwołać się dodatkowo należy, do podzielanej w pełni tezy zaprezentowanej przez Naczelną Sąd administracyjny w wyroku z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12, zgodnie z którą, cyt.: „**Uchwała w sprawie nadania statutu (nadania 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.”

Skoro zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, to winna była być ona – zgodnie z art. 89 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa, ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 tej ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Istotne jest przy tym, że w myśl art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy z określonymi wyjątkami. Podkreślić przy tym również należy, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Stosownie zaś do art. 13 pkt 2 omawianej ustawy, akty prawa miejscowego, stanowione przez sejmik województwa ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Z przytoczonych wyżej przepisów wynika, że warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, gdy zaś brak takiego ogłoszenia powoduje, iż dany akt nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że skoro skarżona uchwała będąca aktem prawa miejscowego, a która co do jej wejścia w życie zawiera w § 3 postanowienie w brzmieniu: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”, czyli unormowanie niezgodne ze wskazanymi przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, jak i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, to oznacza, że nie tylko nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych, lecz jako sprzeczna z przepisami, o których mowa w art. 89 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa jest nieważna w rozumieniu art. 82 ust. 1 w związku z art. 82c ust. 1 tej ustawy.

Mając na uwadze, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, to stosownie do art. 83 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa w związku z art. 147 § 1 p.p.s.a. dopuszczalne jest w każdym czasie orzekanie o jej nieważności (por. wyrok NSA z dnia 16 lutego 2006 r. I OSK 1336/05, LEX 194876).

Sąd podzielił tym samym również pogląd organu nadzoru, że inny jest w obecnym stanie prawnym charakter statutu podmiotu leczniczego, z tej to przede wszystkim przyczyny, iż zgodnie z art. 42 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej to podmiot tworzący **nadaje** statut, gdy w poprzednim stanie prawnym, 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 – Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89). Skoro zatem statut był jedynie zatwierdzany przez organ założycielski, to brak było podstaw do zaliczenia uchwały zatwierdzającej statut do aktu prawa miejscowego. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 marca 2012 r., sygn. akt IV S.A./Wr 7/12).

W okolicznościach niniejszej sprawy, nie jest także zasadne powoływanie się strony przeciwnej na określone, a wymienione w odpowiedzi na skargę podjęte w oparciu o zupełnie inną podstawę prawną niż w niniejszej sprawie uchwały w sprawie nadania statutu określonym podmiotom, i wywodzenie z tegoż, że zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego.

W świetle powyższych ustaleń, Sąd na podstawie art. 147 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak pkt I sentencji.

Klauzula zawarta w pkt II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 ww. ustawy.