



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 2 stycznia 2017 r.

Poz. 98

### WYROK NR IV SA/PO 383/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 4 listopada 2016 r.

#### w sprawie zmiany Statutu Zespołu Opieki Zdrowotnej w Gnieźnie

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 383/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 04 listopada 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann (spr.)

Sędziowie WSA Donata Starosta

WSA Anna Jarosz

Protokolant st. sekr. sąd. Monika Zaporowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 04 listopada 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Poznaniu

na uchwałę Rady Powiatu Gnieźnieńskiego

z dnia 25 września 2014 r. nr LIII/362/2014

w przedmiocie zmiany Statutu Zespołu Opieki Zdrowotnej w Gnieźnie

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości

#### UZASADNIENIE

Pismem z 01 kwietnia 2016 r., sygn. akt PO II Pa 94.2016, Prokurator Okręgowy w Poznaniu (dalej też jako: „Prokurator” lub „Skarżący”) zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu m.in. uchwałę nr LIII/362/2014 Rady Powiatu Gnieźnieńskiego z dnia 25 września 2014 r. w sprawie zmiany Statutu Zespołu Opieki Zdrowotnej w Gnieźnie (zwaną też dalej: „Uchwałą”). Z powołaniem się na zarzut naruszenia przepisów: art. 40 ust. 1 i art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1445; dalej w skrócie: „u.s.p.”) 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 ze zm.; dalej w skrócie: „u.o.a.n.”) oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP – poprzez bezzasadne zaniechanie opublikowania Uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego,

co spowodowało, że nie wiąże ona adresatów wysłowionych w niej norm prawnych i nie wywołuje skutków prawnych – Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że Rada Powiatu Gnieźnieńskiego (dalej też jako: „Rada Powiatu”) – działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 i art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) oraz art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654 z późn. zm.; dalej w skrócie: „u.d.l.”) na sesji w dniu 25 września 2014 r. podjęła uchwałę nr LIII/362/2014, w sprawie zmiany Statutu Zespołu Opieki Zdrowotnej w Gnieźnie w nowym brzmieniu. W § 3 Uchwały przewidziano wejście w życie tego aktu „z dniem podjęcia”, a więc bez publicznego ogłoszenia.

Zdaniem Skarżącego takie uregulowanie nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Uchwała określająca statut podmiotu leczniczego należy bowiem do kategorii aktów prawa miejscowego. O takiej jej kwalifikacji przesądzają: (i) istnienie podstawy prawnej w przepisach rangi ustawowej, (ii) wydanie aktu przez organ samorządu terytorialnego, (iii) zawarcie w tym akcie co najmniej jednej generalnej i abstrakcyjnej normy prawnej.

W tym kontekście Prokurator wskazał, że podstawą prawną zaskarżonej uchwały był art. 42 ust. 1 i 4 u.d.l. – co oznacza, że spełniony jest warunek istnienia podstawy prawnej w przepisach rangi ustawowej do wydania aktu. Na mocy art. 42 ust. 4 u.d.l. statut podmiotu leczniczego nadaje, co do zasady, podmiot go tworzący, którym w odniesieniu do Zespołu Opieki Zdrowotnej w Gnieźnie (dalej w skrócie: „ZOZ”) jest Samorząd Powiatu Gnieźnieńskiego. Choć brak ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi dyrektywne skierowane do adresatów w celu wskazania ewentualnego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie go z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza zaś, że określone w niej zachowanie ma mieć miejsce w pewnych z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Jednocześnie akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, czy przedsiębiorców). Stanowią zatem prawo dla wszystkich, którzy znajdą się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania. Nie oznacza to bynajmniej konieczności, aby akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczy, gdy zawarta w takim akcie przynajmniej jedna norma o charakterze abstrakcyjno-generalnym będzie skierowana do nieograniczonego kręgu adresatów.

Oceniając zaskarżoną uchwałę przez pryzmat ww. cech charakterystycznych aktu prawa miejscowego Prokurator stwierdził, że 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 u.d.l.;

ma charakter abstrakcyjny, nie konsumujący się przez jednokrotne zastosowanie, a jej postanowienia odnoszą się do każdego, kto znajduje się w zakresie oddziaływania danego podmiotu leczniczego – ma zatem też charakter generalny,

została wydana przez organ samorządu terytorialnego,

co przesądza o jej zakwalifikowaniu do aktów prawa miejscowego.

Dalej Skarżący wskazał, że każda uchwała będąca aktem prawa miejscowego powinna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, również i ta, która dokonuje zmian w statucie będącym aktem prawa miejscowego. Tymczasem w treści zaskarżonej uchwały przyjęto, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Uchybiono w ten sposób wymogom formalnym kreowanym przez przepisy rangi ustawowej i konstytucyjnej. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 Konstytucji RP). W efekcie akt normatywny, który nie został w sposób prawem przewidziany opublikowany, nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie wywołuje skutków prawnych. Niedopełnienie obowiązku promulgacji Uchwały pozbawia

też obywateli możliwości zaznajomienia się z nowymi uregulowaniami dotyczącymi ustroju i funkcjonowania danej jednostki leczniczej. Zaskarżona Uchwała powinna zostać ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Na marginesie Prokurator zauważył, że przed wejściem w życie ustawy o działalności leczniczej statut publicznego zakładu opieki zdrowotnej uchwalany był przez radę społeczną zakładu, a organ, który utworzył zakład, uprawniony był jedynie do zatwierdzenia statutu – o czym stanowił art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.; dalej w skrócie: „u.z.o.z.”). Tym samym pod rządami dawnej ustawy, uchwały zatwierdzającej statut nie można było zaliczyć do aktów prawa miejscowego – statut był bowiem wydawany przez podmiot inny, aniżeli organ jednostki samorządu terytorialnego. Charakter statutu zmienił się z momentem wejścia w życie ustawy o działalności leczniczej (co nastąpiło 1 lipca 2011 r.). Wtedy to bowiem ustawodawca powierzył kwestię jego uchwalenia podmiotowi tworzącemu.

Nadto Skarżący zarzucił, że mimo iż zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego i zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, to nie określono w niej wymaganego *vacatio legis* (art. 4 ust. 1 u.o.a.n.).

Naturalną konsekwencją tego stanu rzeczy jest – jak uznał Prokurator – stwierdzenie nieważności Uchwały. Przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko postanowień sprzecznych z przepisami, ale całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu nieogłoszenia jej w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych.

W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu, reprezentowana przez pełnomocnika r.pr. Marcina Leśnego, wniosła o umorzenie postępowania w sprawie, wskazując w uzasadnieniu, że przychyliła się do stanowiska zaprezentowanego przez Prokuratora w skardze.

Na rozprawie w dniu 04 listopada 2016 r. strona skarżąca podtrzymała wnioski i wywody skargi. Z kolei pełnomocnik organu podtrzymał wnioski i wywody odpowiedzi na skargę, z tym, że cofnął zawarty w niej wniosek o umorzenie postępowania sędowo administracyjnego, z uwagi na to, że – jak wyjaśnił – zaskarżona uchwała nadal pozostaje w obrocie prawnym, gdyż dotychczas nie udało się uchwalić nowego statutu we właściwej formie.

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

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm.; dalej w skrócie: „p.p.s.a.”) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze – w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli sędowo administracyjnej jest w niniejszym postępowaniu uchwała nr LIII/362/2014 Rady Powiatu Gnieźnieńskiego z dnia 25 września 2014 r. w sprawie zmiany Statutu Zespołu Opieki Zdrowotnej w Gnieźnie. Chodzi o statut nadany przez Radę Powiatu uchwałą nr XXIV/149/2012 z dnia 28 czerwca 2012 r., której legalność jest przedmiotem badania przez Sąd w sprawie o sygn. akt IV SA/Po 382/16, rozstrzyganej w tym samym dniu, co sprawa niniejsza.

W niniejszej sprawie podstawową kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest charakter prawny zaskarżonej uchwały, podjętej przez Radę Powiatu na podstawie art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217 z późn. zm.; w skrócie: „u.d.l.”) – czy mianowicie uchwała ta wykazuje cechy aktu prawa miejscowego.

W tym zakresie Sąd w niniejszym składzie w pełni podziela stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12 (ONSAiWSA 2013, nr 4, poz. 63) oraz w wyroku WSA z 08 lipca 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 337/15 (dostępnym w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie: „CBOSA”), a także w licznych dalszych orzeczeniach sądów administracyjnych, w których opowiedziano się za poglądem, zgodnie z którym 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 u.d.l., jest aktem prawa miejscowego (tak m.in. wyroki NSA z 18.09.2012 r. II OSK 1848/12 oraz z 10.10.2012 r. II OSK 1819/12; a także wyroki WSA: z 05.04.2012 r. IV SA/Wr 81/12; z 06.12.2012 r. II SA/Go 928/12; z 31.12.2012 r. IV SA/Wr 505/12; z 03.12.2013 r. II SA/OI 871/13; z 13.02.2014 r. II SA/Bk 855/13; z 17.12.2015 r. IV SA/Po 687/15; z 20.01.2016 r. IV SA/Po 902/15; z 27.07.2016 r. II SA/Go 431/16 – wszystkie orzeczenia dostępne w CBOSA; podobnie w doktrynie D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 71; zob. też M. Dercz [w:] M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2014, uw. 10 do art. 42). Zawiera ona bowiem normy o charakterze abstrakcyjnym, niekonsumującym się przez jednokrotne zastosowanie, a jej postanowienia kształtują w sposób bezpośredni prawa pewnej kategorii potencjalnych adresatów. Taka uchwała nie ma jedynie charakteru wewnętrznego, sprowadzającego się do określenia relacji pomiędzy organami danego podmiotu leczniczego – w tym przypadku: organami wzmiankowanego w art. 2 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.l. samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (w skrócie: „s.p.z.o.z.”), w której to formie prawnej, jak wynika z § 1 ust. 1 Statutu (k. 15 akt sądowych), działa Zespół Opieki Zdrowotnej w Gnieźnie (dalej w skrócie „ZOZ”) – gdyż jej postanowienia określają również uprawnienia podmiotów zewnętrznych, np. przez wskazanie rodzaju oferowanych przez ten zakład świadczeń zdrowotnych (zob. wyrok NSA z 11.09.2012 r., II OSK 1818/12, ONSAiWSA 2013, nr 4, poz. 63).

Jak wynika z odpowiedzi na skargę, referowane tu stanowisko jest akceptowane także przez Radę Powiatu.

Szczegółowa argumentacja przemawiająca za takim stanowiskiem została przedstawiona przez Sąd w uzasadnieniu zapadłego w tym samym dniu i pomiędzy tymi samymi stronami wyroku o sygn. akt IV SA/Po 382/16, i pozostaje aktualna także w okolicznościach rozpoznawanej sprawy – co zwalnia z obowiązku powtarzania tych rozważań w niniejszym uzasadnieniu.

Wypada zatem jedynie ograniczyć się do konkluzji, że pod rządem obecnie obowiązującej ustawy o działalności leczniczej, w sytuacji, gdy – tak jak w rozpoznawanej sprawie – statut podmiotu leczniczego (tu: Statut ZOZ) nadawany jest uchwałą organu j.s.t. (tu: uchwałą Rady Powiatu Gnieźnieńskiego, nr XXIV/149/2012), nie widać już żadnych istotnych racji, które przemawiałyby przeciwko uznaniu takiej uchwały za akt prawa miejscowego.

W konsekwencji status taki należy przypisać także uchwałom zmieniającym tak uchwalony statut podmiotu leczniczego (tu: zaskarżonej uchwałie nr LIII/362/2014). Nowelizowanie aktów normatywnych musi być bowiem każdorazowo traktowane jako stanowienie aktów normatywnych (zob. orzeczenie TK z 07.06.1989 r., U 15/88, OTK 1989/1/10; tak też G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, uw. 7 do § 11 ZTP).

Przyjęcie stanowiska, że uchwała w sprawie nadania lub zmiany statutu podmiotu leczniczego stanowi akt prawa miejscowego, implikuje konieczność ogłoszenia takiej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym – stosownie do 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, z późn. zm.; w skrócie: „u.o.a.n.”) w zw. z art. 43 ust. 2 i art. 44 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.; w skrócie: „u.s.p.”) Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 u.o.a.n. ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

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 u.o.a.n., co do zasady, nie powinno być krótsze niż 14 dni.

Podsumowując dotychczasowe uwagi należy stwierdzić, że Sąd w niniejszym składzie podziela stanowisko Prokuratora, iż uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego – jakim jest uchwała rady powiatu w sprawie nadania lub zmiany statutu podmiotu leczniczego – zawierająca postanowienia niezgodne z przepisami normującymi ogłaszanie (publikację) takich aktów, skutkiem czego nie zostaje ona przekazana do ogłoszenia we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest nieważna w rozumieniu art. 79 ust. 1 zd. pierwsze u.s.p. Przy czym nieważność ta odnosi się nie tylko do jej postanowień sprzecznych z przepisami normującymi zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego, 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 (por. wyroki NSA: z 23.10.2008 r. I OSK 701/08, ONSAiWSA 2009, nr 6, poz. 118; z 09.01.2013 r. I OSK 1608/12, CBOSA). Właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie, co wprost wynika z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy należy stwierdzić, że skoro zaskarżona uchwała, będąca bezspornie aktem prawa miejscowego, zawiera postanowienia sprzeczne z przepisami normującymi zasady i tryb ogłaszania takich aktów, gdyż w § 3 stanowi, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia” – a więc bez wymaganego ogłoszenia oraz *vacatio legis*, czym narusza przepisy art. 43 ust. 2 i art. 44 u.s.p. oraz art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n., a także art. 88 ust. 1 Konstytucji RP – to uchwała ta, jako sprzeczna z prawem, jest nieważna w myśl art. 79 ust. 1 zd. pierwsze u.s.p.

Skoro zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, to zgodnie z art. 82 ust. 1 *in fine* u.s.p. dopuszczalne jest orzekanie o jej nieważności w każdym czasie – także po upływie roku od dnia jej podjęcia.

Z poczynionych ustaleń wynika, że kontrolowana Uchwała nie została dotychczas uchylona (k. 52–54 akt sądowych).

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-)Tomasz Grossmann (spr.)

Sędziowie

WSA (-) Donata Starosta

WSA (-) Anna Jarosz