



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 12 lutego 2019 r.

Poz. 1677

### WYROK NR IV SA/PO 367/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 3 listopada 2016 r.

**w sprawie uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie nadania statutu Wielospecjalistycznemu Szpitalowi Miejskiemu im. J. Strusia z Zakładem Opiekuńczo-Lecznicznym Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej z siedzibą w Poznaniu przy ul. Szwajcarskiej 3**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 367/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 03 listopada 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Grażyna Radzicka

WSA Izabela Bąk-Marciniak (spr.)

WSA Maciej Busz

Protokolant sekr. sąd. Agnieszka Walocha

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 03 listopada 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Poznaniu

na uchwałę Rady Miasta Poznania

z dnia 8 lipca 2014 r., nr LXXI/1123/VI/2014

w przedmiocie uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie nadania statutu Wielospecjalistycznemu Szpitalowi Miejskiemu im. J. Strusia z Zakładem Opiekuńczo-Lecznicznym Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej z siedzibą w Poznaniu przy ul. Szwajcarskiej 3

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości

Sygn. akt IV SA/Po 367/16

### UZASADNIENIE

W dniu 8 lipca 2014r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr LXXI/1123/VI/2014 w sprawie zmiany uchwały w sprawie nadania statutu Wielospecjalistycznemu Szpitalowi Miejskiemu im. Józefa Strusia z Zakładem Opiekuńczo – Leczniczym Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej z siedzibą w Poznaniu przy ul. Szwajcarskiej 3.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Prokurator Okręgowy w Poznaniu zarzucając jej istotne naruszenie prawa, w szczególności przepisów art. 40 ust. 1, art.41 ust.1, art.42 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.; dalej w skrócie: "u.s.g.") w zw. z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1484 z późn. zm.; dalej jako: "ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych") i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP – poprzez bezzasadne zaniechanie opublikowania tej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, w wojewódzkim dzienniku urzędowym i pozbawienie obywateli możliwości zaznajomienia się z regulacjami dotyczącymi funkcjonowania szpitala, co spowodowało, że nie wiąże ona adresatów wystawionych w niej norm prawnych i nie wywołuje skutków prawnych.

Wskazując na powyższe Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności w całości zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że Rada Miasta działając na podstawie art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654 z późn. zm.; obecnie: Dz. U. z 2013 r. poz. 217;) podjęła uchwałę zmieniającą w sprawie nadania statutu Poznańskiemu Ośrodkowi Specjalistycznemu Usług Medycznych.

Dalej Prokurator podniósł, iż w § 4 tej uchwały przewidziano jej wejście w życie „z dniem podjęcia”, a więc bez publicznego ogłoszenia. Zdaniem Prokuratora uregulowanie takie nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Uchwała określająca statut podmiotu leczniczego należy bowiem do kategorii aktów prawa miejscowego.

Prokurator wyjaśnił, że o zaliczeniu tej uchwały do ww. kategorii decydują: (i) istnienie podstawy prawnej w przepisach rangi ustawowej, (ii) wydanie aktu przez organ samorządu terytorialnego, (iii) zawarcie w akcie choćby jednej normy prawnej – przepisu abstrakcyjnego i generalnego.

Podstawą prawną uchwały określającej statut podmiotu leczniczego jest art. 42 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej, co oznacza, że spełniony jest warunek istnienia podstawy prawnej w przepisach rangi ustawowej do wydania takiego aktu. Na mocy art. 42 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej statut nadaje, co do zasady, podmiot tworzący. Organem Gminy uprawnionym do wydawania aktów prawa miejscowego jest, według art. 41 ust. 1 u.s.g., Rada Gminy – która podjęła zaskarżoną uchwałę. 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 skierowane do adresatów w celu wskazania ewentualnego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia.

W ocenie prokuratora zaskarżona uchwała:

– została wydana na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 4 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o działalności leczniczej,

– ma charakter abstrakcyjny, nie konsumujący się przez jednokrotne zastosowanie, a jej postanowienia odnoszą się do każdego kto jest zainteresowany działalnością, celem działania szpitala – ma zatem też charakter generalny,

– została wydana przez organ samorządu terytorialnego, co w sumie sprawia, że zaliczyć ją należy do aktów prawa miejscowego.

Zdaniem Prokuratora przedmiotowa uchwała będąc aktem prawa miejscowego, winna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym a pomimo to jej § 4 przewiduje, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Skoro nie została ona ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym, to uchybiono przy jej podjęciu wymogom formalnym. Skarżący podkreślił, że właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, gdyż jest warunkiem jego wejścia w życie

(art. 88 Konstytucji RP). Akt normatywny, który nie podlegał publikacji zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie, nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie wywołuje skutku prawnego. Ponadto Prokurator wskazał, z powołaniem się na orzecznictwo NSA, że niedopełnienie obowiązku publikacji uchwały pozbawia też obywateli możliwości zaznajomienia się z nowymi uregulowaniami dotyczącymi ustroju i funkcjonowania szpitala.

Na marginesie Prokurator zauważył, że przed wejściem w życie ustawy o działalności leczniczej statut publicznego zakładu opieki zdrowotnej uchwalany był przez radę społeczną zakładu, a organ, który utworzył zakład, uprawniony był tylko do zatwierdzenia statutu. Tym samym, jako że statut był jedynie zatwierdzany przez organ założycielski, nie można było uchwały zatwierdzającej statut zaliczać do kategorii aktów prawa miejscowego – statut był wydawany przez inny podmiot niż organ jednostki samorządu terytorialnego (bądź terenowy organ administracji rządowej). Charakter statutu zmienił się jednak, gdy ustawodawca kwestię jego uchwalenia przekazał podmiotowi tworzącemu, w tym przypadku sejmikowi wojewódzkiemu.

Dalej Skarżący zauważył, że mimo iż przedmiotowa uchwała jest obecnie aktem prawa miejscowego i zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, to nie zawarto w niej określenia stosownego *vacatio legis*.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Poznania wniosła o jej oddalenie wskazując, iż wbrew twierdzeniom skargi, zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, lecz aktem kierownictwa wewnętrznego, w związku z czym nie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

W ocenie organu aktami prawa miejscowego są tylko takie uchwały rady które są podejmowane na podstawie upoważnień udzielonych w innych przepisach tej ustawy o samorządzie gminnym albo ustaw odrębnych, gdzie prawodawca wyraźnie zaliczył konkretny rodzaj spraw do aktów prawa miejscowego.

Tymczasem statuty samorządowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, nadawane i zmieniane przez radę miasta na podstawie przepisów art. 42 ustawy o działalności leczniczej nie są statutami.

Organ wskazał, iż kompetencje rady miasta do podejmowania uchwały będącej faktycznie aktem prawa miejscowego i regulującej pewne zasady gospodarowania mieniem należącym do samorządowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej jest przewidziana przez odrębne przepisy – art. 54 ust. 2 i 3 ustawy o działalności leczniczej. Zdaniem organu analiza obowiązującego porządku prawnego pozwala stwierdzić, iż w kwestii ustalenia, jakie przepisy są aktami prawa miejscowego, ustawodawca stosuje technikę legislacyjną polegającą na tym, że wprost nazywa przepisy uchwalane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego aktami prawa miejscowego lub ustawodawca tak konstruuje ustawę, aby można było przepisy uchwalane zaliczyć do aktów prawa miejscowego jedynie wtedy, gdy przepisy te normują sprawy określone w u.s.g. W żadnym razie natomiast nie można przypisać ustawodawcy wadliwego działania przejawiającego się w tym, że w sposób dowolny, odmienny niż uprzednio przedstawiony, może sobie wedle swobodnego, czy wręcz "chaotycznego" (bez żadnego kryterium) uznania ustalać, które sprawy należą do przepisów prawa miejscowego.

Dalej organ wskazał, że, wbrew twierdzeniom skargi, uchwała rady miasta w sprawie nadania lub zmiany statutu samorządowemu ośrodkowi specjalistycznemu usług medycznych nie ustanawia generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych, bowiem adresowana jest nie do pewnej kategorii adresatów, ale właśnie do jednego konkretnego zakładu opieki zdrowotnej – zawsze bowiem statut normuje ustrój i funkcjonowanie jednego podmiotu, którego dotyczy. Ponadto nie wskazuje jakichkolwiek rodzajowych, powtarzalnych norm postępowania, ale jest akurat jedną, niepowtarzalną czynnością kreującą konkretny statut lub jego zmianę i w tym sensie nie może taka uchwała zawierać abstrakcyjnych norm prawnych.

Ponadto organ zwrócił uwagę na fakt, że zgodnie z art. 7 ustawy o działalności leczniczej samodzielny zakład opieki zdrowotnej może prowadzić nie tylko jednostka samorządu terytorialnego, lecz również uczelnia medyczna oraz Skarb Państwa reprezentowany przez: ministra, centralny organ administracji rządowej lub wojewodę – przy czym status prawny zakładów prowadzonych przez każdy z tych podmiotów jest taki sam, jak prowadzony przez jednostkę samorządu terytorialnego. Nadanie lub zmiana statutu samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej prowadzonego przez uczelnię medyczną z całą pewnością nie jest aktem powszechnie obowiązującego prawa, w tym aktem prawa miejscowego. Nie można zatem, w ocenie pełnomocnika, stworzyć takiej interpretacji prawa, iżby statut lub zmiana statutu samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej prowadzonego przez jednostkę samorządu

terytorialnego była prawem miejscowym, natomiast taka sama czynność wobec takiego samego podmiotu podejmowana przez uczelnię wyższą już waloru aktu prawa miejscowego nie posiadała.

### **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 2014 r. poz. 1647), 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 2012 r. poz. 270, 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 sądowoadministracyjnej jest w niniejszym postępowaniu uchwała Rady Miasta Poznania w sprawie zmiany uchwały w sprawie nadania statutu Wielospecjalistycznemu Szpitalowi Miejskiemu im. Józefa Strusia z Zakładem Opiekuńczo – Leczniczym Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej z siedzibą w Poznaniu przy ul. Szwajcarskiej 3.

Podstawową kwestią 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.

Konstytucja 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. 40 ust. 1 stanowi, że akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze gminy ustanawia gmina, zaś zasady i tryb ogłoszenia aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłoszeniu aktów normatywnych.

Choć brak jest 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 zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego 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 ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnosząc się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. 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, przedsiębiorców).

Stanowią zatem prawo 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).

Nie oznacza to jednak konieczności, by akty prawa miejscowego dotyczyły 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 wyraził stanowisko, podzielane przez obecny skład orzekający, 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.

Sąd w niniejszym składzie podziela stanowisko Prokuratora, znajdujące dodatkowe oparcie w poglądzie wyrażonym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12 (ONSAiWSA 2013, nr 4, poz. 63), w myśl którego uchwała w sprawie nadania statutu (nadania mu nowego brzmienia) zakładowi opieki zdrowotnej, wydana na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej jest aktem prawa miejscowego (tak też m.in.: wyroki NSA z 18 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1848/12 oraz z 10 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1819/12, – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>;; 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).

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż zaskarżona uchwała podjęta została na podstawie upoważnienia zawartego w przepisach art. 42 ustawy o działalności leczniczej.

Zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej w statucie podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą (a więc m.in. w statucie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej – vide: art. 2 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o działalności leczniczej) określa się: (1) nazwę podmiotu, o którym mowa w ust. 1, odpowiadającą rodzajowi i zakresowi udzielanych świadczeń zdrowotnych; (2) siedzibę podmiotu, o którym mowa w ust. 1; (3) cele i zadania podmiotu, o którym mowa w ust. 1; (4) organy i strukturę organizacyjną podmiotu, o którym mowa w ust. 1, w tym zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej, o której mowa w art. 48, przed upływem kadencji; (5) formę gospodarki finansowej. Jest to zaledwie minimalna, a nie wyczerpująca treść statutu, na co wskazuje otwarty charakter klauzuli zamieszczonej w art. 42 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej, w myśl której statut określa ustrój podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, "a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie" (por. F. Grzegorzcyk [w:] F. Grzegorzcyk (red.), *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2013, uw. 2 do art. 42). Jakie to "inne sprawy" należą do materii statutowej, pokazuje już art. 42 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej zgodnie z którym "statut może przewidywać prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza". Z kolei z treści art. 23 ustawy o działalności leczniczej (w zw. z art. 42 ust. 1 in fine ustawy o działalności leczniczej) wynika, że przedmiotem regulacji statutowej objęte są także, nieuregulowane w ustawie, „sprawy dotyczące sposobu i warunków udzielania świadczeń zdrowotnych" (dopiero bowiem w zakresie pozostałym, tj. nieuregulowanym w ustawie i w statucie, sprawy te określa regulamin organizacyjny ustalony przez kierownika).

Przedstawione regulacje statutowe stanowią substrat norm adresowanych nie tylko do podmiotu leczniczego, któremu statut jest nadawany, ale również – zwłaszcza jeśli idzie o regulacje dotyczące rodzaju oferowanych przez dany podmiot świadczeń zdrowotnych, a także sposobu i warunków ich udzielania – do osób spoza struktury organizacyjnej tego podmiotu, w tym do aktualnych i, co tu szczególnie istotne, potencjalnych pacjentów. Wbrew twierdzeniom odpowiedzi na skargę, regulacje statutowe mogą stać się źródłem pewnych uprawnień lub roszczeń dla tych osób, czego dowodzi choćby przepis art. 15 ustawy o działalności leczniczej, który stanowi, że podmiot leczniczy nie może odmówić udzielenia świadczenia zdrowotnego osobie, która potrzebuje natychmiastowego udzielenia takiego świadczenia ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia. Chodzi w tym przypadku, rzecz jasna, o świadczenia zdrowotne, które mieszczą się w zakresie świadczeń udzielanych przez ów podmiot leczniczy. Zakres takich świadczeń określany jest zaś, w pierwszej kolejności, w statucie tego podmiotu (czego przykładem jest § 4 Statutu).

Zatem statut zawiera akty o charakterze generalnym. Uchwała ta nie ma jedynie charakteru wewnętrznego, sprowadzającego się do określenia relacji pomiędzy organami samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, gdyż jej postanowienia określają również uprawnienia podmiotów zewnętrznych, np. przez wskazanie rodzaju oferowanych przez ten zakład świadczeń zdrowotnych (zob. wyrok NSA z 11.09.2012 r., II OSK 1818/12, ONSAiWSA 2013, nr 4, poz. 63).

Sąd podziela również pogląd skarżącego, że zaskarżona uchwała zawiera normy o charakterze abstrakcyjnym, niekonsumującym się przez jednokrotne zastosowanie.

Należy w tym miejscu podkreślić, na co też trafnie zwrócono uwagę w skardze, że pod rządem ustawy o zakładach opieki zdrowotnej na przeszkodzie zaliczeniu statutu zakładu opieki zdrowotnej do kategorii aktów prawa miejscowego stała nie treść, lecz tryb nadawania takiego statutu – nie był on bowiem wówczas uchwalany przez organ założycielski, a jedynie przezeń zatwierdzany.

Wobec powyższego obecnie, w sytuacji, gdy – tak jak w rozpoznawanej sprawie – statut samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nadawany jest uchwałą organu jednostki samorządu terytorialnego, nie widać już żadnych istotnych racji, które przemawiałyby przeciwko uznaniu takiej uchwały za akt prawa miejscowego.

W konsekwencji status taki należy przypisać także każdej uchwale zmieniającej tak uchwalony statut. 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 2010, s. 115).

Przyjęcie stanowiska, że uchwała w sprawie nadania lub zmiany statutu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej stanowi akt prawa miejscowego, implikuje konieczność ogłoszenia takiej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym – stosownie do art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w zw. z art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 u.s.g. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, opublikowanie 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 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, co do zasady, nie powinno być krótsze niż 14 dni.

Konkludując, Sąd w niniejszym składzie podziela pogląd Prokuratora, że uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna. Przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych (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.

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

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Grażyna Radzicka

Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz