

Gostyń, dnia 28 kwietnia 2016 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

ul. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Okręgowy w Poznaniu

Wydział II Postępowania Sądowego

ul. Solna 10

61-736 Poznań

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.Dz.U. z 2012 roku poz. 270 ze zm.) przekazujemy skargę Prokuratora Okręgowego w Poznaniu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu za pośrednictwem Rady Powiatu Gostyńskiego na uchwały Rady Powiatu Gostyńskiego nr XVIII/160/12 z dnia 28 czerwca 2012 roku w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zespołowi Opieki Zdrowotnej w Gostyniu oraz nr XXII/185/12 z dnia 25 października 2012 roku w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zespołowi Opieki Zdrowotnej w Gostyniu i wnosimy **o jej oddalenie w całości.**

Uzasadnienie

W skardze Skarżący zarzuca Radzie Powiatu Gostyńskiego „naruszenie przepisów art. 40 ust. 1 i art. 42 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2015 roku, poz. 1445 ze zm.) w związku z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt. 2) ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2015 roku poz. 484 ze zm.) i art. 88 Konstytucji RP poprzez zaniechanie opublikowania wymienionych wyżej uchwał w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, co spowodowało, że nie wiążą one adresatów wysłowionych w nich norm prawnych i nie wywołują skutków prawnych”. Wobec powyższego Skarżący wnosi o stwierdzenie nieważności wskazanych uchwał.

W odniesieniu do argumentacji zawartej w skardze stwierdzamy, co następuje:

1. Istotnym w sprawie jest fakt, że nie można stwierdzić nieważności uchwały, która już nie funkcjonuje w obrocie prawnym, gdyż została uchylona kolejną uchwałą. Zarówno uchwała Rady Powiatu Gostyńskiego nr XVIII/160/12 z dnia 28 czerwca 2012 roku w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zespołowi Opieki Zdrowotnej w Gostyniu oraz uchwała Rady Powiatu Gostyńskiego nr XXII/185/12 z dnia 25 października 2012 roku w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zespołowi Opieki Zdrowotnej w Gostyniu zostały uchylone przez Radę Powiatu, a więc stwierdzenie ich nieważności jest nieuzasadnione i zbędne.
2. Argumentacja Skarżącego, stwierdzająca, że nadanie statutu SP ZOZ w Gostyniu stanowi prawo miejscowe jest całkowicie nietrafiona. Zgodnie z art. 40 ust.2 ustawy o samorządzie powiatowym akty prawa miejscowego stanowią w szczególności w sprawach: 1) wymagających uregulowania w statucie, 2) porządkowych, o których mowa w art. 41, 3) szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu, zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Pod pojęciem prawo miejscowe należy rozumieć akty prawne stanowiące przez organy lokalne o charakterze powszechnie obowiązującym na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ujęcie takie znajduje oparcie w Konstytucji, a konkretnie w przepisie art. 87 ust.2 Konstytucji, która wyodrębniła akty prawa miejscowego jako źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Są to akty prawne o ograniczonym przestrzennie zasięgu obowiązywania, obowiązują one bowiem w granicach lokalnej właściwości organów stanowiących. Na ograniczony zasięg obowiązywania aktów prawa miejscowego wskazuje również E.Cz. Malisz, stwierdzając, że „jedną z podstawowych cech prawa miejscowego jest ograniczenie jego działania do obszaru, na którym działa organ uprawniony do stanowienia prawa miejscowego”. Zatem działają one jedynie na części terytorium państwa, a nie na całym jego obszarze i tylko wtedy, gdy wydawane są przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej. Ponadto podkreślić należy fakt, że terytorialny zasięg działania aktów prawa miejscowego nie musi się ściśle pokrywać z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego, można je bowiem stanowić także dla mniejszych terenów, obejmujących jedynie część terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego. Kolejną cechą aktów prawa miejscowego jest to, że nie mogą odnosić się do konkretnej, jednostkowej, niepowtarzalnej sytuacji, muszą posiadać cechy ogólności i abstrakcyjności. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia czy nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce

w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Powszechne obowiązywanie oznacza prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych, organizacji społecznych. W rezultacie cechą odróżniającą akt normatywny generalny od aktu indywidualnego jest to, że akt administracyjny indywidualny reguluje prawne stosunki między organem a daną jednostką (adresatem aktu) w indywidualnym przypadku, natomiast akt normatywny ustala normę prawną mającą regulować pewnej kategorii stosunek społeczny, mogący powstać między organem a każdą nieznaną z góry jednostką. Kwalifikacja danego aktu prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 roku, I S.A. 20160/01, lex nr 81765). W swojej skardze Prokurator Okręgowy w Poznaniu w uzasadnieniu stwierdza, że w uchwałach uchwalających statut SPZOZ znajdują się normy prawne o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Wg oceny Skarżącego określenie w statucie organów, struktury organizacyjnej SPZOZ, w tym zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej, o której mowa w art. 48 ustawy o działalności leczniczej, przed upływem kadencji stanowi normy prawne abstrakcyjne, a ich postanowienia odnoszą się do każdego, kto znajduje się w zakresie oddziaływania danego podmiotu leczniczego; mają zatem charakter generalny. Jednocześnie zaskarżone uchwały zostały wydane przez organ samorządu terytorialnego, co przesądza o zakwalifikowaniu ich do kategorii aktów prawa miejscowego. Uważamy jednak, odmiennie niż Skarżący, że kluczowym w sprawie jest przeanalizowanie treści statutu SPZOZ w celu oceny, czy stanowi on akt prawa miejscowego, czy też nie w odniesieniu do jego konkretnych zapisów. Wg oceny Rady Powiatu Gostyńskiego uchwała w sprawie nadania statutu SPZOZ nie jest aktem prawa miejscowego. Natomiast Rada Powiatu Gostyńskiego z uwagi na całkowicie rozbieżne, w różnej perspektywie czasu, stanowiska w tej samej sprawie Wojewody Wielkopolskiego jako organu nadzoru pozostaje w stanie dużej niepewności prawnej. Z tego też względu Rada Powiatu podjęła decyzję, mimo odmiennej interpretacji prawa w tym zakresie, że będzie każdorazowo uchwalala obowiązek publikacji

swoich uchwał w sprawie nadania statutu SPZOZ w Gostyniu. Wówczas, w razie odmiennej interpretacji konkretnej uchwały przez Wojewodę Wielkopolskiego, mniej dolegliwe w skutkach będzie wprowadzenie zapisu o publikacji. Wg naszej oceny statut SPZOZ w Gostyniu nadany uchwałą nr XVIII/160/12 z dnia 28 czerwca 2012 roku nie jest aktem prawa miejscowego. Na treść statutu składają się zapisy określające : cele i zadania zakładu, organy i struktura organizacyjna, rada społeczna i gospodarka finansowa. Faktem jest, że w treści statutu znajdują się zapisy dotyczące rady społecznej jako organu inicjującego i opiniodawczego podmiotu tworzącego zakład oraz dyrektora zakładu, jednak nie mają one charakteru prawa miejscowego. Zapisy dotyczące np. możliwości kandydowania do rady społecznej oczywiście wskazują, że potencjalnie jest kategoria osób na obszarze działania powiatu, która może zostać wybrana do tej rady, jednak statut nie zabrania, aby taką osobą np. spośród osób wybieranych przez Radę Powiatu Gostyńskiego (§ 14 ust. 1 pkt.2) lit.b) statutu) był mieszkaniec innego powiatu, z terenu całego kraju. Podobnie argument Prokuratora Okręgowego w Poznaniu, że potencjalnie każdy może skorzystać z usług SPZOZ w Gostyniu już wskazuje na generalny charakter norm statutu. Argumenty te są całkowicie nietrafione albowiem pacjentem szpitala może być każdy obywatel RP, a nie tylko mieszkaniec powiatu, to samo dotyczy kandydowania do rady społecznej. Natomiast Rada Powiatu Gostyńskiego nie jest powołana do tego, aby stanowić prawo obowiązujące na terenie całego kraju, nie ma takiego umocowania w prawie, a zapisy statutu nabrałyby wówczas nie charakteru lokalnego, ale ogólnokrajowego. Argumenty te wyraźnie dowodzą, że przepisy statutu SPZOZ nie mogą stanowić aktów prawa miejscowego, gdyż nie spełniają kryterium obowiązywania przepisu na obszarze działania organu stanowiącego prawo miejscowe. Identyczna argumentacja ma zastosowanie do statutu SPZOZ w Gostyniu, nadanego uchwałą Rady Powiatu nr XXII/185/12 z dnia 25 października 2012 roku w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zespołowi Opieki Zdrowotnej w Gostyniu. Tak więc nie ma wątpliwości, że zapisy uchwał, których stwierdzenia nieważności domaga się Prokuratura Okręgowa w Poznaniu, nie są prawem miejscowym, a więc nie podlegają publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

3. W odniesieniu do argumentacji Skarżącego podniesionej w skardze, że kolejne uchwały dotyczące zatwierdzenia statutu SPZOZ w Gostyniu zostały już opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, stwierdzić należy, że do publikacji takiej doszło z uwagi na rozbieżności interpretacyjne w zakresie uznawania danej uchwały za akt prawa miejscowego bądź nie. W dniu 5 grudnia 2013 roku Wojewoda Wielkopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym (znak KN-

I.4131.1.494.2013.3) orzekł nieważność uchwały nr XXXIV/291/13 Rady Powiatu Gostyńskiego z dnia 30 października 2013 roku w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zespołowi Opieki Zdrowotnej w Gostyniu w części dotyczącej jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, z uwagi na fakt, że uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego. Z kolei Wojewoda Wielkopolski w kolejnym rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 2 marca 2015 roku (znak KN-I.4131.1.22.2015.3) stwierdził nieważność uchwały nr IV/23/15 Rady Powiatu Gostyńskiego z dnia 28 stycznia 2015 roku w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zespołowi Opieki Zdrowotnej w Gostyniu, z uwagi na brak zapisu o publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, mimo że uchwała stanowi prawo miejscowe. Wg oceny Rady Powiatu Gostyńskiego uchwała w sprawie nadania statutu SPZOZ nie jest aktem prawa miejscowego. Natomiast Rada Powiatu Gostyńskiego, z uwagi na całkowicie rozbieżne w różnej perspektywie czasu stanowiska w tej samej sprawie Wojewody Wielkopolskiego jako organu nadzoru, pozostaje w stanie dużej niepewności prawnej. Z tego też względu Rada Powiatu podjęła decyzję, mimo odmiennej interpretacji prawa w tym zakresie, że będzie każdorazowo uchwałała obowiązek publikacji swoich uchwał w sprawie nadania statutu SPZOZ w Gostyniu, gdyż w razie odmiennej interpretacji konkretnej uchwały przez Wojewodę Wielkopolskiego mniej dolegliwe w skutkach będzie wprowadzenie zapisu o publikacji, gdyż wówczas skutkiem będzie ewentualne uchylene jedynie części uchwały przez Wojewodę Wielkopolskiego, a nie całej uchwały.

W tym stanie rzeczy i na podstawie powyższych argumentów przekazujemy skargę i wnosimy jak na wstępie.

Załączniki:

- 1) uchwała Rady Powiatu Gostyńskiego w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę i przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu,
- 2) skarga Prokuratora Okręgowego w Poznaniu,

- 3) uchwała Rady Powiatu Gostyńskiego nr XVIII/160/12 z dnia 28 czerwca 2012 roku w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zespołowi Opieki Zdrowotnej w Gostyniu,
- 4) uchwała Rady Powiatu Gostyńskiego nr XXII/185/12 z dnia 25 października 2012 roku w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zespołowi Opieki Zdrowotnej w Gostyniu,
- 5) rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego,
- 6) odpis skargi z załącznikami.