

UCHWAŁA NR
RADY MIEJSKIEJ KOŚCIANA

z dnia 2016 r.

w sprawie odpowiedzi na skargę

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. 2012 r., poz. 270, ze zmianami) i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. 2016 r., poz. 446) uchwała się, co następuje:

§ 1. 1. Rada Miejska Kościana wnosi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu odpowiedź na skargę złożoną przez Prokuratora Okręgowego w Poznaniu na uchwałę nr XV/142/12 Rady Miejskiej Kościana z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie nadania statutu Ośrodkowi Rehabilitacyjnemu w Kościanie.

2. Treść odpowiedzi na skargę, o której mowa w ust. 1, stanowi załącznik do uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Burmistrza Miasta Kościana do przekazania skargi wraz z aktami sprawy, niniejszą uchwałą oraz odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu.

§ 3. 1. Udziela się pełnomocnictwa procesowego adwokatowi Piotrowi Ciepierskiemu do reprezentowania Rady Miejskiej Kościana w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu.

2. Pełnomocnictwo, o którym mowa w ust. 1, upoważnia do udzielania pełnomocnictw substytucyjnych.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Załącznik
do uchwały Nr XIV/...../16
Rady Miejskiej Kościana
z dnia 28 kwietnia 2016 r.

Kościan, dnia 28 kwietnia 2016 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
ul. Ratajczaka 10/12
61-815 Poznań

Skarżący: **Prokurator Okręgowy w Poznaniu**
Prokuratura Okręgowa w Poznaniu
Wydział II Postępowania Sądowego
ul. Solna 10, 61-736 Poznań

Organ: **Rada Miejska Kościana**
Al. Kościuszki 22, 64-000 Kościan

ODPOWIEDŹ

Rady Miejskiej Kościana na skargę Prokuratora Okręgowego w Poznaniu z dnia 25 marca 2016 r. na uchwałę Rady Miejskiej Kościana nr XV/142/12 z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie nadania statutu Ośrodkowi Rehabilitacyjnemu w Kościanie

W odpowiedzi na skargę Prokuratora Okręgowego w Poznaniu z dnia 25 marca 2016 r. (sygn. akt prokuratorskich: PO II Pa 86.2016), doręczonej na adres Urzędu Miejskiego Kościana w dniu 31 marca 2016 r., na uchwałę Rady Miejskiej Kościana nr XV/142/12 z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie nadania statutu Ośrodkowi Rehabilitacyjnemu w Kościanie, na podstawie art. 54 § 2 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed

sądami administracyjnymi (dalej: ppsa), t.j. Dz.U. 2012 r., poz. 270 ze zm., Rada Miejska Kościana:

- 1) przekazuje przedmiotową skargę wraz z uporządkowanymi i ponumerowanymi aktami sprawy,
- 2) uwzględnia przedmiotową skargę w całości, jako uzasadnioną,
- 3) wskazuje, iż zaskarżona uchwała została wydana bez podstawy prawnej,
- 4) przekazuje uchwałę Nr XIV/...../16 Rady Miejskiej Kościana z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie statutu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Ośrodka Rehabilitacyjnego w Kościanie, zawierającą postanowienie o wejściu w życie uchwały po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym,
- 5) wnosi o umorzenie postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ppsa.

UZASADNIENIE

Skargą z dnia 25 marca 2016 r. (data wpływu 31 marca 2016 r.) Prokurator Okręgowy w Poznaniu zaskarżył w całości uchwałę Rady Miejskiej Kościana nr XV/142/12 z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie nadania statutu Ośrodkowi Rehabilitacyjnemu w Kościanie. Zaskarżonej uchwale prokurator zarzucił naruszenie przepisów art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2015, poz. 1515 ze zm.) w zw. z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. 2015, poz. 1484 ze zm.) i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP poprzez bezzasadne zaniechanie opublikowania ww. uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, co spowodowało, że nie wiąże ona adresatów wysłowionych w niej norm prawnych i nie wywołuje skutków prawnych. W związku z tym prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały nr XV/142/12 Rady Miejskiej Kościana z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie nadania statutu Ośrodkowi Rehabilitacyjnemu w Kościanie (dalej: ORK).

Po dokonaniu analizy przedmiotowej skargi oraz ww. statutu ORK, Rada Miejska Kościana uwzględniła przedmiotową skargę w całości stwierdzając, że zarzuty, wnioski, jak i wskazana w treści skargi podstawa prawna są uzasadnione. Zatem Rada Miejska Kościana podjęła w dniu 28 kwietnia 2016 r. uchwałę w przedmiocie statutu ORK, która wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W związku z tym postępowanie powinno zostać umorzone, albowiem stało się bezprzedmiotowe wskutek podjęcia uchwały w sprawie statutu ORK. Takie działanie oraz

wniosek organu o umorzenie postępowania w przedmiotowej sprawie nie zmierza do obejścia prawa oraz nie spowoduje utrzymania w mocy aktu prawnego dotkniętego wadą prawną, zatem wnioski sformułowane w *petitum* uznać należy za słuszne i zasadne.

Wskazać należy, że uwzględnienie skargi i podjęcie uchwały z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie statutu ORK stało się konieczne, aby wyeliminować z obrotu prawnego uchwałę wzbudzającą wątpliwości w zakresie jej obowiązywania z uwagi na zawarte w niej postanowienie „o wejściu w życie z dniem ogłoszenia”. Zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze zachodzą rozbieżności co do interpretacji poszczególnych postanowień statutowych, co wpływa na ocenę danego aktu, a mianowicie, czy jest on aktem prawa wewnętrznego, czy prawa miejscowego. Również z analizy dotychczasowych aktów organów nadzorczych, dokonujących analizy poszczególnych statutów wynika, iż pojawiają się rozbieżności oraz kontrowersje w tym zakresie.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, 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. W przedmiotowej sprawie należało zatem rozważyć, czy słusznie prokurator uznał, iż statut ORK zawiera postanowienia mogące przesądzać o tym, iż jest to akt prawa miejscowego. Pozytywne stwierdzenie w tym zakresie implikuje wniosek, że zaskarżona uchwała została podjęta bez podstawy prawnej, albowiem nie przewidziano wyjątku, zgodnie z którym tego typu statut nie podlegałby ogłoszeniu lub jego ogłoszenie mogłoby nastąpić w inny sposób (jak to miało miejsce w przedmiotowej sprawie, poprzez publikację w formie dokumentu elektronicznego na stronie internetowej Urzędu Miejskiego Kościana oraz w BIP). Nie przewidziano także wyjątku, zgodnie z którym wejście w życie mogłoby nastąpić bez odpowiedniego *vacatio legis* (a więc z dniem ogłoszenia).

Analizując statut ORK można dojść do wniosku, że zawiera on postanowienia o charakterze funkcjonalnym, wewnętrznym. Statut w swej treści przypomina bowiem statut spółki prawa handlowego, w którym uregulowania dotyczą nazwy, siedziby, organów, czy przedmiotu działalności. Należało się jednak zastanowić, czy statut zawiera również normy powszechnie obowiązujące, o charakterze normatywnym, generalnym i abstrakcyjnym. Wątpliwości, na skutek skargi prokuratora wzbudziły postanowienia § 7 ust. 1 i 2, jak również (wprawdzie w mniejszym zakresie) § 6 statutu ORK.

Niewątpliwie statut został wydany na podstawie stosownych przepisów prawa, a więc jest aktem normatywnym. Pozostaje zatem ustalenie, czy ww. postanowienia (wzbudzające

wątpliwość) mogą nosić cechy abstrakcyjności i generalności. Uznać należy, iż zaskarżona uchwała w sprawie nadania statutu ORK w Kościanie wydana została na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej. Treść statutu ORK stanowiła integralną część zaskarżonej uchwały, jako załącznik. Statut, we wskazanej wyżej części, zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, zgodnie z aktualnym poglądem judykatury. Jest to zatem akt prawa miejscowego. Normy te nie konsumują się poprzez jednokrotne zastosowanie, a postanowienia statutu mogą kształtować określone prawa pewnej kategorii potencjalnych adresatów, tj. pacjentów, osób schorowanych, wymagających podjęcia odpowiedniego leczenia w ramach wyeksplikowanych celów i zadań ORK. Zaskarżona uchwała nie ma zatem jedynie charakteru wewnętrznego, sprowadzającego się do relacji pomiędzy organami zakładu (rehabilitacyjnego), gdyż jej postanowienia określają również uprawnienia podmiotów zewnętrznych poprzez wskazanie rodzaju oferowanych przez ORK świadczeń zdrowotnych. Wskutek tego zakwestionowana przez prokuratora uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a więc podlegała obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., II OSK 1818/12. opubl. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych rok 2013, Nr 4, poz. 63, str. 98).

Powyższe może znaleźć swoje uzasadnienie również w treści art. 15 ustawy o działalności leczniczej, zgodnie z którym pomiot leczniczy nie może odmówić udzielenia świadczenia zdrowotnego osobie, która potrzebuje natychmiastowego udzielenia takiego świadczenia ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia. Z kolei w myśl art. 42 ust. 1 ww. ustawy urząd podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa statut. Statut nadaje podmiot tworzący (art. 42 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej). Korelacja ww. przepisów ze stanem faktycznym pozwala wnioskować, że statut nadany przez jednostkę samorządową, w której zawarte są normy nieindywidualne i nie konsumujące się jednorazowo, na podstawie upoważnienia ustawowego, zawiera przepisy prawa miejscowego. Statut ORK określa cele i zadania ośrodka, jak również wskazuje na zakres realizowanych przez ten ośrodek świadczeń zdrowotnych. Każdy zatem może, powołując się na przepisy ww. ustawy oraz statut ORK, domagać się realizacji świadczeń oferowanych przez tę jednostkę – co jest zbieżne z aktualnym poglądem judykatury.

Skoro statut ORK zawiera normy prawne, powszechnie obowiązujące, a więc jest normatywnym aktem prawa miejscowego, to należało go opublikować. Po upływie

odpowiedniego *vacatio legis* uchwała nadająca Ośrodkowi Rehabilitacyjnemu w Kościanie mogła wejść w życie, pod warunkiem jej opublikowania w odpowiedni sposób. Ustawodawca nie przewidział przepisu szczególnego, który umożliwiłby wejście w życie zaskarżonej uchwały z dniem jej podjęcia oraz publikację w przyjęty w tej sprawie sposób.

Mając na uwadze powyższe, wnosi się jak w *petitum* niniejszego pisma.

Przewodniczący Rady

(-) Piotr Ruszkiewicz

Załączniki:

- 1) uporządkowane i ponumerowane akta sprawy,
- 2) uchwała Nr XIV/...../16 Rady Miejskiej Kościana z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie statutu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Ośrodka Rehabilitacyjnego w Kościanie,
- 3) skarga Prokuratora Okręgowego w Poznaniu z dnia 25 marca 2016 r.,
- 4) 2 odpisy pisma wraz z załącznikami.