

Sygn. akt II SA/Sz 431/19

ODPIS

Wyrok / Postanowienie  
z dnia 03.07.2019  
sygn. akt II SA/Sz 431/19  
jest prawomocny(e)  
od dnia 3.10.2019  
podpis sędziego



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 lipca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Katarzyna Grzegorzczuk-Meder
Sędziowie	Sędzia WSA Marzena Iwankiewicz (spr.) Sędzia NSA Stefan Kłowski
Protokolant	starszy sekretarz sądowy Agnieszka Klimek

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 lipca 2019 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Szczecin-Śródmieście w Szczecinie

na uchwałę Rady Miasta Szczecin

z dnia 18 grudnia 2018 r. nr II/23/18

w sprawie nadania Statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej – Ośrodkowi Terapii Uzależnień od Alkoholu w Szczecinie

stwierdza nieważność § 8 ust. 10 pkt 2 i 3 załącznika do zaskarżonej uchwały.



Na oryginał właściwyw podpis/y  
za zgodność z oryginałem  
ST. SEKRETARZ SĄDOWY  
Katarzyna Sekretuska-Gajos

### Uzasadnienie

Pismem z dnia 1 kwietnia 2019 r. Prokurator Rejonowy w Szczecin-Śródmieście wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie skargę na uchwałę Rady Miasta Szczecin nr II/23/18 z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie nadania Statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej - Ośrodkowi Terapii Uzależnień od Alkoholu w Szczecinie (Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego z 2019 r., poz. 180), w części obejmującej § 8 ust. 10 pkt 2 i 3 załącznika do ww. uchwały - Statutu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej - Ośrodka Terapii Uzależnień od Alkoholu w Szczecinie.

Powyższej uchwale zarzucił istotne naruszenie prawa, tj. art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2190 ze zm., dalej jako: „udl”) poprzez przyjęcie, że członek Rady Społecznej Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej - Ośrodka Terapii Uzależnień od Alkoholu w Szczecinie przed upływem kadencji Rady Społecznej można odwołać na pisemny, uzasadniony wniosek Przewodniczącego Rady Społecznej albo na wniosek organu, który wyznaczył przedstawiciela, podczas gdy okoliczności odwołania członka Rady Społecznej muszą być jednoznacznie wymienione w statucie podmiotu leczniczego - w taki sposób, aby nie budziły wątpliwości interpretacyjnych, ani nie stwarzały możliwości swobodnego decydowania o odwołaniu członka Rady przez jej Przewodniczącego albo przez organ, który go wyznaczył.

Wobec tak postawionego zarzutu na podstawie art. 147 § 1 ppsa wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 8 ust. 10 pkt 2 i 3 załącznika do ww. uchwały - Statutu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej - Ośrodka Terapii Uzależnień od Alkoholu w Szczecinie.

W uzasadnieniu Prokurator wskazał, że Rada Miasta Szczecin w dniu 18 grudnia 2018 r. na podstawie art. 42 ust. 4 udl oraz art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm., dalej jako: „usg”) przyjęła uchwałę nr 11/23/18 w sprawie nadania Statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej - Ośrodkowi Terapii Uzależnień od Alkoholu w Szczecinie W § 4 uchwały wskazano, że wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

Powyższa uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego dnia 7 stycznia 2019 r. pod poz. 180.

Załącznikiem do przedmiotowej uchwały jest Statut Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej - Ośrodka Terapii Uzależnień od Alkoholu w Szczecinie, ul. Ostrowska 7. W swojej treści reguluje on postanowienia ogólne, cele i zadania ośrodka, organy i strukturę organizacyjną, gospodarkę finansową i majątek, a także postanowienia końcowe. Uchwała w sprawie nadania statutu zakładowi opieki zdrowotnej, wydana na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 4 udl, jest aktem prawa miejscowego. Stosownie do art. 42 ust. 1 udl ustroj podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa statut. Jak wynika z treści zaskarżonej uchwały reguluje ona m.in. zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej, o której mowa w art. 48 udl, przed upływem kadencji, stosownie do art. 42 ust. 2 pkt 4 udl. W tym zakresie prawodawca lokalny wskazał w § 8 ust. 10 załącznika do uchwały na cztery przyczyny skutkujące odwołaniem członka Rady Społecznej:

- 1) rezygnacja z udziału w pracach, przy czym rezygnacja musi zostać złożona na piśmie,
- 2) pisemny, uzasadniony wniosek Przewodniczącego Rady Społecznej,
- 3) na wniosek organu, który wyznaczył przedstawiciela,
- 4) wobec utraty pełnej zdolności do czynności prawnych przez członka Rady Społecznej.

Z treści § 8 ust. 10 pkt 2 i 3 statutu wynika, że do odwołania członka Rady Społecznej wystarczający jest m.in. pisemny uzasadniony wniosek Przewodniczącego Rady Społecznej (pkt 2) albo wniosek organu, który wyznaczył przedstawiciela (pkt 3).

Rada Miasta Szczecin, nie precyzując okoliczności odwołania członków Rady Społecznej, istotnie naruszyła art. 42 ust. 2 pkt 4 udl. Przepis ten nakłada na podmiot tworzący zakład leczniczy obowiązek określenia w jego statucie m.in. okoliczności odwołania członków jego Rady Społecznej.

W ocenie Prokuratora z wykładni literalnej art. 42 ust. 2 pkt 4 udl zachodzi konieczność przyjęcia, że przewidziana w treści statutu zakładu leczniczego możliwość odwołania członka rady społecznej przed upływem jej kadencji wiąże się nierozdzielnie ze wskazaniem okoliczności uzasadniających to odwołanie. Użycie

przez ustawodawcę w ww. przepisie sformułowań „określa się” oraz „okoliczności odwołania” wskazuje wręcz na konieczność określenia w statucie przesłanek, warunków, przyczyn, czy zdarzeń uzasadniających odwołanie. Okoliczności te powinny zostać wskazane w sposób konkretny, nie budzący wątpliwości. Prokurator powołał się na orzecznictwo sądowoadministracyjne, w którym podkreśla się, iż takie sformułowanie przepisu art. 42 ust. 2 pkt 4 udl oznacza konieczność uwzględnienia w treści statutu kontekstu sytuacji, w jakiej możliwe jest odwołanie członka rady społecznej (wyrok NSA z 10 października 2012r., II OSK 1819/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zatem zdaniem Prokuratora obowiązek określenia w statucie podmiotu leczniczego okoliczności odwołania członków Rady Społecznej stwarza konieczność podania, w jakich sytuacjach, bądź też jakie wydarzenie musi nastąpić, aby można było skutecznie odwołać członka rady społecznej przed upływem kadencji. Okoliczności te muszą być jednoznacznie wymienione w statucie. Musi to nastąpić w taki sposób, aby z jednej strony nie budziły wątpliwości interpretacyjnych, a z drugiej - nie stwarzały możliwości swobodnego decydowania o odwołaniu członka rady zarówno przez Przewodniczącego Rady jak i przez organ, który wyznaczył przedstawiciela.

Rada Miasta Szczecin wskazała, że wniosek o odwołanie członka przez Przewodniczącego Rady ma być uzasadniony, zaś wniosek organu, który wyznaczył przedstawiciela nie musi posiadać takiego przymiotu. W obu tych przypadkach prawodawca nie określił okoliczności odwołania członków Rady Społecznej, a więc konkretnych wydarzeń, które miałyby być podstawą takiego wniosku. Nie można przeto uznać, iż okolicznością odwołania członka Rady Społecznej spełniającą kryterium z art. 42 ust. 2 pkt 4 udl jest sam uzasadniony wniosek, a tym bardziej wniosek nieuzasadniony. Przyjęcie takich regulacji powoduje, że Przewodniczący Rady Społecznej jak i organ, który nominował danego członka mogą swobodnie decydować o okolicznościach odwołania członków Rady.

Prokurator zwrócił uwagę, że sformułowanie zawarte w art. 42 ust. 2 udl, iż „w statucie określa się” nie pozostawia organowi stanowiącemu żadnego luzu decyzyjnego w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie, a tym bardziej tworzenia w tym zakresie przepisów z nieostrym zakresem zastosowania.

Zdaniem Prokuratora konsekwencją tak sformułowanych przepisów statutu jest to, że Rada Miasta Szczecin przeniosła na Przewodniczącego Rady Społecznej swoją

kompetencję w zakresie stanowienia o okolicznościach odwołania członków Rady Społecznej przed upływem ich kadencji. Radę Społeczną powołuje się na okres kadencji. Natomiast odwołanie jej członka jest odstępstwem od tej zasady i powinno następować tylko w wyjątkowych okolicznościach. Ważne jest więc, aby uchwały w sprawie nadania statutów podmiotom leczniczym niebędącym przedsiębiorcami, które są aktami prawa miejscowego, zawierały regulacje klarowne, wyczerpujące delegację ustawową, uniemożliwiające swobodę interpretacyjną.

Powyższe zastrzeżenia wobec zaskarżonej uchwały, w ocenie Prokuratora potwierdzają zasadność wniesionej skargi.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Szczecin wniosła o umorzenie postępowania.

W uzasadnieniu organ wskazał, że dokonując dogłębnej analizy, tak zarzutów, jak i uzasadnienia wniesionej skargi, przy uwzględnieniu aktualnego orzecznictwa, dotyczącego zagadnienia odwołania członków Rady Społecznej, uznał stanowisko przedstawione przez Skarżącego za słuszne i zasadne, jednocześnie przyznał, że Organ stanowiący uchwalając kwestionowane przepisy powinien w sposób konkretny, nie budzący wątpliwości, wskazać okoliczności odwołania członków Rady Społecznej.

Równocześnie, organ wniósł o umorzenie postępowania w sprawie, jako bezprzedmiotowego, ponieważ po uznaniu skargi za słuszną, Rada Miasta Szczecin w zakresie posiadanych kompetencji, samoczynnie dokona uchylenia zaskarżonej uchwały i podejmie nową uchwałę w zakresie zgodnym z przepisami aktualnie obowiązującego prawa i w obecnym stanie prawnym oraz zgodnie z uwagami Prokuratora. Podjęcie wskazanych czynności, celem wyeliminowania stwierdzonych błędów, nastąpi na sesji w dniu 28 maja 2019 r. Nadto organ wskazał, że zaskarżona treść uchwały nie wywołała żadnych skutków bowiem nigdy na jej podstawie nie nastąpiło odwołanie członków Rady Społecznej przed upływem kadencji.

W dniu 28 maja 2019 r. została podjęta uchwała nr VII/204/19 Rady Miasta Szczecin zmieniająca uchwałę w sprawie nadania Statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej - Ośrodkowi Terapii Uzależnień od Alkoholu w Szczecinie, która w § 1 W załączniku do uchwały nr II/23/18 z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie nadania Statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej - Ośrodkowi Terapii Uzależnień od Alkoholu w Szczecinie wprowadziła zmiany:

w punkcie 2) w § 8 ust. 10 w brzmieniu:

„8 Członka Rady Społecznej przed upływem kadencji Rady Społecznej można odwołać w przypadkach:

- 1) rezygnacji z udziału w pracach, rezygnacja musi zostać złożona na piśmie;
- 2) utraty pełnej zdolności do czynności prawnych przez członka Rady Społecznej;
- 3) skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub ścigane z oskarżenia publicznego umyślne przestępstwo skarbowe.”

Powyższa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 28 czerwca 2019 r. pod pozycją 3542.

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

W myśl art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018, poz. 2107 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Przepis art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.) zwanej dalej „p.p.s.a.”, poddaje tak określonej kognicji sądów administracyjnych między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przystępując do rozpoznania sprawy Sąd wziął pod uwagę żądanie umorzenia postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. zawarte w odpowiedzi na skargę, jednakże Sąd nie uwzględnił go. W odpowiedzi na skargę organ poinformował Sąd, po uznaniu skargi za słuszną, Rada Miasta Szczecin w zakresie

posiadanych kompetencji, samoczynnie dokona uchylenia zaskarżonej uchwały i podejmie nową uchwałę w zakresie zgodnym z przepisami aktualnie obowiązującego prawa i w obecnym stanie prawnym oraz zgodnie z uwagami Prokuratora. Podjęcie wskazanych czynności, celem wyeliminowania stwierdzonych błędów, nastąpi na sesji w dniu 28 maja 2019 r. Istotnie w dniu 28 maja 2019 r. została podjęta uchwała nr VII/204/19 Rady Miasta Szczecin zmieniająca uchwałę w sprawie nadania Statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej - Ośrodkowi Terapii Uzależnień od Alkoholu w Szczecinie, opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 28 czerwca 2019 r. pod pozycją 3542, która w § 1 W załączniku do uchwały nr II/23/18 z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie nadania Statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej - Ośrodkowi Terapii Uzależnień od Alkoholu w Szczecinie wprowadziła zmiany:

w punkcie 2) w § 8 ust. 10 w brzmieniu:

„8 Członka Rady Społecznej przed upływem kadencji Rady Społecznej można odwołać w przypadkach:

- 1) rezygnacji z udziału w pracach, rezygnacja musi zostać złożona na piśmie;
- 2) utraty pełnej zdolności do czynności prawnych przez członka Rady Społecznej;
- 3) skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub ścigane z oskarżenia publicznego umyślne przestępstwo skarbowe.”

W ocenie Sądu pomimo uchwalenia zmiany zapisu zaskarżonej uchwały, zmiana ta weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego czyli obowiązuje od 12 lipca 2019 r. Zatem zaskarżona uchwała obowiązywała od 21 stycznia 2019 r. Organ w ramach autokontroli uznał skargę wniesioną przez Prokuratora za uzasadnioną jednakże nie wyeliminował jej z obrotu prawnego z mocą obowiązująca ex tunc lecz z mocą obowiązującą na przyszłość. W tym stanie rzeczy nie ziściły się przesłanki do zastosowania art. 161 § 3 p.p.s.a. i dlatego Sąd przystąpił do dalszego procedowania w tej sprawie.

Przedmiotem oceny Sądu w niniejszej sprawie, jest podjęta na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2190 ze zm., dalej jako: „udl”) uchwała Rady Miasta Szczecin nr 11/23/18 z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie nadania Statutu Samodzielnemu

Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej - Ośrodkowi Terapii Uzależnień od Alkoholu w Szczecinie (Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego z 2019 r., poz. 180), w części obejmującej § 8 ust. 10 pkt 2 i 3 załącznika do ww. uchwały - Statutu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej - Ośrodka Terapii Uzależnień od Alkoholu w Szczecinie;

Uchwała ta, jako akt prawa miejscowego, zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, ustanowione przez ustawowo określony organ administracji i mieści się w kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, dla których ustanowienia niezbędne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie szczególnej. Dlatego jej postanowienia w szczególności nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, ani być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Naruszenie któregośkolwiek z wymienionych wymogów skutkuje, co do zasady, nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są traktowane jako przypadki istotnego naruszenia prawa.

Stosownie do art. 42 ust. 1 udl ustrój podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa statut. Jak wynika z treści zaskarżonej uchwały reguluje ona m.in. zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej, o której mowa w art. 48 udl, przed upływem kadencji, stosownie do art. 42 ust. 2 pkt 4 udl. W tym zakresie prawodawca lokalny wskazał w § 8 ust. 10 załącznika do uchwały na cztery przyczyny skutkujące odwołaniem członka Rady Społecznej:

- 1) rezygnacja z udziału w pracach, przy czym rezygnacja musi zostać złożona na piśmie,
- 2) pisemny, uzasadniony wniosek Przewodniczącego Rady Społecznej,
- 3) na wniosek organu, który wyznaczył przedstawiciela,
- 4) wobec utraty pełnej zdolności do czynności prawnych przez członka Rady Społecznej.

Z treści § 8 ust. 10 pkt 2 i 3 statutu wynika, że do odwołania członka Rady Społecznej wystarczający jest m.in. pisemny uzasadniony wniosek Przewodniczącego Rady Społecznej (pkt 2) albo wniosek organu, który wyznaczył przedstawiciela (pkt 3). W ocenie Sądu należy przyznać rację Prokuratorowi, że Rada Miasta Szczecin, nie precyzując okoliczności odwołania członków Rady Społecznej, istotnie naruszyła art. 42 ust. 2 pkt 4 udl. Przepis ten nakłada na podmiot



tworzący zakład leczniczy obowiązek określenia w jego statucie m.in. okoliczności odwołania członków jego Rady Społecznej przed upływem jej kadencji, co wiąże się nierozzerwalnie ze wskazaniem okoliczności to odwołanie uzasadniających. Okoliczności te powinny zostać wskazane w sposób konkretny, nie budzący wątpliwości. Obowiązek określenia w statucie podmiotu leczniczego podstaw odwołania członków Rady Społecznej stwarza konieczność podania, w jakich sytuacjach, bądź też jakie wydarzenie musi nastąpić, aby można było skutecznie odwołać członka rady społecznej przed upływem kadencji. Okoliczności te muszą być jednoznacznie wymienione w statucie. Musi to nastąpić w taki sposób, aby z jednej strony nie budziły wątpliwości interpretacyjnych, a z drugiej - nie stwarzały możliwości swobodnego decydowania o odwołaniu członka rady zarówno przez Przewodniczącą Rady jak i przez organ, który wyznaczył przedstawiciela.

W tym stanie rzeczy zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 8 ust. 10 pkt 2 i 3 załącznika do ww. uchwały - Statutu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej - Ośrodka Terapii Uzależnień od Alkoholu w Szczecinie dlatego na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. należało orzec na jak w sentencji.



za oryginał /masiwy/we podpis/y  
za zgodność z oryginałem  
ST. SEKRETARZ SĄDOWY  
*Zofia Szczęsna-Gajos*