

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.172.2017.ABej**

z dnia 7 sierpnia 2017 r.

#### **Rada Powiatu Gorzowskiego**

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2016. 814 j. t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr 148/XXV/2017 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zmiany uchwały nr 59/IX/2007 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 25 lipca 2007 roku w sprawie postawienia w stan likwidacji Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Kostrzynie nad Odrą.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 5 lipca 2017 r. Rada Powiatu Gorzowskiego podjęła uchwałę w sprawie zmiany uchwały nr 59/IX/2007 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 25 lipca 2007 roku w sprawie postawienia w stan likwidacji Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Kostrzynie nad Odrą. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 lipca 2017 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała narusza zasady określone w art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tj. zasadę demokratycznego państwa prawa oraz zasadę legalizmu, jak również art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych ( Dz.U.2015.1881 j.t.), art 60 ust. 4b i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U.z 2007 r. Nr 14 poz.89 j.t.) oraz art. 125 § 1. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. - Kodeks cywilny (Dz. U.2017.459 j.t.z późn. zm ) i art. 291 § 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974r. - Kodeks pracy (Dz. U. 2016.1666 j.t. z późn. zm.)

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 12 pkt 8 lit. " i" ustawy o samorządzie powiatowym, oraz art. 36, art. 43 ust. 1 i ust. 2 , art. 60 ust. 3 i ust. 4"b" pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej ( Dz. U. z 2007r., Nr 14, poz. 89 j. t. z późn. zm ).

Zgodnie z art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej projekt rozporządzenia lub uchwały o likwidacji publicznego zakładu opieki zdrowotnej wymaga opinii wojewody oraz opinii właściwych organów gminy i powiatu, których ludności zakład udziela świadczeń zdrowotnych, a także sejmiku województwa, jeśli zasięg działania zakładu obejmuje województwo lub jego znaczną część. Do projektu uchwały uzyskano opinie : Rady Gminy Kłodawa, Rady Miasta Kostrzyna nad Odrą, Rady Gminy Lubiszyn, Rady Gminy Deszczno, Rady Miasta i Gminy Witnica, Rady Gminy Santok, Rady Gminy Bogdaniec , a także opinię Wojewody Lubuskiego.

Podjęcie uchwały w sprawie postawienia w stan likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej, a więc i jej zmiana, powinno zostać poprzedzone również przeprowadzeniem konsultacji według art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych.

Stosownie do art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy o związkach zawodowych organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240), zwanej dalej "ustawą o Radzie Dialogu Społecznego", ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy . Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założeniami albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Bieg terminu na

przedstawienie opinii liczy się od dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia.

W celu ustalenia, które akty prawne dotyczą zagadnień objętych zadaniami związków zawodowych należy ustalić, jakie zadania stawia ustawodawca organizacjom związkowym. Z ustawy o związkach zawodowych wynika, iż organizacje tego rodzaju powołane są do reprezentowania i obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy (art. 1 ). Związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych (art. 4 ). Związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6 ). Zatem ilekroć projekt aktu prawnego zawierać będzie regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, odpowiednie organizacje związkowe uprawnione będą do zaopiniowania projektu takiego aktu, a organ prawodawczy zobowiązany będzie do przedłożenia projektu aktu do zaopiniowania zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Zauważyć należy, że uprawnienie związków zawodowych wynikające z art. 19 ustawy o związkach zawodowych jest niezależne od faktu przynależności do związków osób, na które rozciągną się skutki projektowanego aktu prawnego.

Podjęcie uchwały w sprawie likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej, powinno zostać poprzedzone przeprowadzeniem procedury konsultacyjnej według art. 19 ustawy o związkach zawodowych. W wyroku OSK 1827/04 z dnia 28 lipca 2005 r. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł: Akt prawa miejscowego przekształcający publiczny zakład opieki zdrowotnej odnosi się wprost do działalności związków zawodowych, tym samym ma do niego zastosowanie art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych.

Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny orzekł w wyroku z dnia 14 grudnia 2011r., sygn. akt II OSK 2066/11, stwierdzając m.in., że : W myśl ustawy związku współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, ale także bytu i wypoczynku. Ochrona zdrowia, zakres i dostępność świadczeń zdrowotnych zaliczana jest do najistotniejszych społecznych problemów bytowych. Odmowa uznania interesu prawnego związków zawodowych w rozpoznawanej sprawie prowadziłyby do naruszenia ustrojowej roli związków zawodowych opartej na przepisach powołanej ustawy. W orzecznictwie przyjmuje się zatem powszechnie, że akt prawny przekształcający lub likwidujący publiczny zakład opieki zdrowotnej odnosi się wprost do działalności związków zawodowych (m.in. wyrok NSA z 28.VII.2005 r., OSK 1827/04, wyrok z 28.VII.2005 r., OSK 1832/04).

Organizacjami związkowymi aktualnie spełniającymi kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego są: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Wszystkie te organizacje związkowe są więc uprawnione do opiniowania uchwały w sprawie likwidacji publicznego zakładu opieki zdrowotnej jak i wprowadzanych do niej zmian. Organ nadzoru wystąpił do Rady Powiatu o informację czy projekt przedmiotowej uchwały został zaopiniowany przez reprezentatywne organizacje związkowe w myśl art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991r. o związkach zawodowych (Dz.U.2015.1881 j.t. ). W piśmie z dnia 3 sierpnia 2017 r. Wiceprzewodniczący Rady Powiatu podał, że projekt ww. uchwały nie był przesłany do opiniowania reprezentatywnym organizacjom związków zawodowych bowiem jak wskazał "Spzoz nie funkcjonuje już jako szpital (...) Spzoz został wykreślony z Krajowego Rejestru Sądowego.Postanowienie o wykreśleniu stało się prawomocne w dniu 03.12.2014 r. (...) Spzoz nie istnieje jako podmiot prawa ani nie zatrudnia żadnych pracowników". Stanowiska uzasadniającego odstąpienie od procedury konsultacji projektu kwestionowanej uchwały z reprezentatywnymi organizacjami związkowymi organ nadzoru nie podziela.

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała winna spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Uchwała w sprawie likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej podlega opiniowaniu przez podmioty wskazane w

art. 43 ust 2 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, jak i przez przez reprezentatywne organizacje stosownie do ustawy o związkach zawodowych. Także zmiana tej uchwały wymaga takich opinii. Niedochowanie tego warunku proceduralnego powoduje podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności w całości badanej uchwały. Gdyby natomiast przyjąć stanowisko prezentowane przez Wiceprzewodniczącego Rady Powiatu, w piśmie z dnia 3 sierpnia br., to zbędne było również opiniowanie projektu uchwały przez właściwe rady gmin, których ludności zakład udziela świadczeń zdrowotnych, jak i przez wojewodę.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru kwestionuje również legalność ustalonego terminu zakończenia czynności likwidacyjnych. W podstawie prawnej ww. uchwały, którą Rada Powiatu zmienia termin zakończenia czynności likwidacyjnych z **31 grudnia 2017 r. na 31 grudnia 2042 r.**, rada powołała art 60 ust. 4 b ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Z przepisu tego wynika, że uchwała o likwidacji zakładu opieki zdrowotnej powinna zawierać między innymi oznaczenia dnia zakończenia czynności likwidacyjnych. Kompetencję organu powiatu do oznaczenia dnia zakończenia czynności likwidacyjnych zakładu opieki zdrowotnej, jak też każde inne działanie organu władzy publicznej wydającego akt prawa miejscowego, należy odczytywać w kontekście konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa i zasady legalizmu ( art.2 i 7 Konstytucji RP). Zdaniem organu nadzoru, nie sposób uznać, że tak wydłużony termin zakończenia czynności likwidacyjnych znajduje umocowanie prawne w przepisach przywołanej wyżej ustawy. Ponadto narusza konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawa oraz zasadę legalizmu, tj. działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 2 i 7 Konstytucji RP). Organy samorządu terytorialnego obowiązane są wykonywać swoje kompetencje, czyli czynić użytek z władztwa, jakie zostało im powierzone z poszanowaniem innych podmiotów i w celu przyczyniania się do dobra wspólnego. Tymczasem jak to wynika z uzasadnienia do uchwały, Rada Powiatu podejmując kwestionowaną uchwałę kierowała się tylko interesem ekonomicznym Powiatu. Powiat Gorzowski podejmując uchwałę o postawieniu w stan likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Kostrzynie nad Odrą podjął ryzyko o którym mowa w art. 60 ust. 6 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, że z dniem zakończenia czynności likwidacyjnych zobowiązania i należności postawionego w stan likwidacji sp zoz staną się zobowiązaniami i należnościami powiatu jako organu założycielskiego. Data zakończenia czynności likwidacyjnych wskazuje na dzień formalnej likwidacji sp.zoz. Wiąże się to z przejściem jego zobowiązań ( także należności) przez podmiot tworzący (organ założycielski) Pomiędzy datą zaprzestania udzielania świadczeń zdrowotnych, a dniem zakończenia czynności likwidacyjnych ma nastąpić zaspokojenie wierzycieli z majątku likwidowanej jednostki. Przejęcie zobowiązań w ww. przypadku następuje z mocy prawa, a nie z woli organu założycielskiego. Swoboda organu założycielskiego w określeniu terminu zakończenia czynności likwidacyjnych nie może natomiast naruszać zasad demokratycznego państwa prawnego. Powiat jako organ założycielski przesuwając kolejny raz termin zakończenia czynności likwidacyjnych (obecnie o 25 lat), z powodu jak wskazano w uzasadnieniu tego, że: „ za zmianą terminu likwidacji Zakładu przemawiają względy ekonomiczne, gdyż przejście długu Zakładu w kwocie ponad 60 mln złotych wymaga zabezpieczenia środków finansowych na ten cel w budżecie Powiatu Gorzowskiego" narusza ww. konstytucyjne zasady i wypacza ustawowo określoną instytucję likwidacji jednostki.

Nadto w ocenie organu nadzoru uchwała istotnie narusza art. 125 § 1. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. - Kodeks cywilny i art. 291 § 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974r. - Kodeks pracy bowiem uniemożliwi wierzycielom SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą, a w po 1 stycznia 2018 r. wierzycielom Powiatu Gorzowskiego korzystanie z pomocy przymusu państwowego dla wyegzekwowania zasądzonych prawomocnymi orzeczeniami należności. W myśl 125 § 1 Kodeksu cywilnego roszczenie stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego organu powołanego do rozpoznawania spraw danego rodzaju albo orzeczeniem sądu polubownego, jak również roszczenie stwierdzone ugodą zawartą przed sądem albo przed sądem polubownym albo ugodą zawartą przed mediatorem i zatwierdzoną przez sąd, przedawnia się z upływem lat dziesięciu, chociażby termin przedawnienia roszczeń tego rodzaju był krótszy. Jeżeli stwierdzone w ten sposób roszczenie obejmuje świadczenia okresowe, roszczenie o świadczenia okresowe należne w przyszłości ulega przedawnieniu trzyletniemu. Z kolei stosownie do

postanowień art. 291 § 5 Kodeksu pracy roszczenie stwierdzone prawomocnym orzeczeniem organu powołanego do rozstrzygania sporów, jak również roszczenie stwierdzone ugodą zawartą w trybie określonym w kodeksie przed takim organem, ulega przedawnieniu z upływem 10 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia lub zawarcia ugody.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru decyzja Rady Powiatu Gorzowskiego w sprawie przedłużenia czynności likwidacyjnych SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą do 31 grudnia 2042 r. prowadzi do uniknięcia wykonania zobowiązań wobec wierzycieli SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą, co w konsekwencji narusza ww. art. 125 § 1 Kodeksu cywilnego oraz art. 291 § 5 Kodeksu pracy, a także zobowiązań publicznoprawnych w tym wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Organy władzy publicznej, do których należą organy jednostek samorządu terytorialnego mogą działać tylko w granicach określonych przez prawo. Każda zaś norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała przepisów innych ustaw. Kwestionowana uchwała, przedłużająca termin zakończenia likwidacji SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą, której efektem będzie uniemożliwienie wierzycielom realizacji prawa do wyegzekwowania należności istotnie narusza wskazane przepisy i zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawa, nie zasługuje na ochronę.

Z powyższych względów należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**