

## **ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.194.2017.ABej**

z dnia 12 października 2017 r.

#### **Rada Powiatu Gorzowskiego**

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016r. poz. 814 j. t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr 152/XXVII/2017 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 13 września 2017r. 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 13 września 2017r. 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 września 2017r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż uchwała istotnie narusza art. 60 ust. 3 i ust. 4b pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U.2007.14.89 j.t. z późn. zm.) w zw. z art. 204 ust. 5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011r. o działalności leczniczej (Dz.U.2016.1638 j.t. z późn. zm.) i w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 125 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. - Kodeks cywilny (Dz.U.2017.459 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. 4b 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) w zw. z art. 204 ust. 5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011r. o działalności leczniczej ( Dz. U.2016.1638 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 Kostrzyn nad Odrą, Rady Gminy Lubiszyn, Rady Gminy Deszczno, Rady Miasta i Gminy Witnica, Rady Gminy Santok, Rady Gminy Bogdaniec, Rady Gminy Górzycy, Rady Powiatu Słubickiego, a także opinię Wojewody Lubuskiego z dnia 29 sierpnia 2017r., znak : WZ-V.9614.1.2017.SArm.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Gorzowskiego ustaliła nowy termin zakończenia likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Kostrzynie nad Odrą na dzień 31 grudnia 2042 roku. W uzasadnieniu podano jako przyczynę przedłużenia terminu likwidacji o 25 lat głównie względy ekonomiczne, a także konieczność przeprowadzenia pozostałych czynności likwidacyjnych wymagających zakończenia.

Pismem z dnia 19 września 2017r. organ nadzoru zwrócił się do Rady Powiatu Gorzowskiego o wskazanie zakresu czynności likwidatora wymagających przeprowadzenia do czasu zakończenia likwidacji SP ZOZ w Kostrzynie oraz wskazanie i opisanie dokładnego stanu aktywów i pasywów podmiotu, liczby spraw sądowych i egzekucyjnych w toku, liczby wierzycieli pozostałych do zaspokojenia, a także kopii aktualnego sprawozdania finansowego sporządzonego przez likwidatora SP ZOZ. Przewodniczący Rady Powiatu złożył w dniu 29 września 2017r. wyjaśnienia likwidatora SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą w Likwidacji wraz z kopią sprawozdania finansowego SP ZOZ w Kostrzynie nad

Odrą w Likwidacji za 2016r. W opisie czynności wymagających przeprowadzenia do czasu zakończenia postępowania likwidacyjnego ujęte zostały następujące czynności likwidatora: zakończenie trwających postępowań sądowych i egzekucyjnych – obecnie toczą się dwa postępowania sądowe (sygn. akt I Co 500/17 oraz I ACa 785/16), trzy postępowania egzekucyjne prowadzone przez ZUS dotyczące łącznie 227 tytułów wykonawczych, przeprowadzenie archiwizacji dokumentacji kadrowo – płacowej ponad trzech tysięcy byłych pracowników SP ZOZ oraz dokumentacji księgowo – rachunkowej za lata od 1960r. do 2017r.; wydawanie przez SP ZOZ zaświadczeń dla byłych pracowników związanych z ich stosunkami pracy na potrzeby świadczeń ubezpieczenia społecznego w szczególności zaświadczeń RP-7, świadectw pracy w szczególnych warunkach, zaświadczeń o zatrudnieniu i wynagrodzeniu oraz duplikatów dokumentacji osobowo – płacowej oraz udzielanie wyjaśnień dla ZUS w związku z zapytaniami kierowanymi w toku postępowań dotyczących nabycia przez byłych pracowników uprawnień emerytalnych, a także sporządzanie sprawozdań finansowych. Likwidator wskazał także, że SP ZOZ nie posiada aktywów, zaś pasywa wynoszą 101 169 536,05 zł. Z wyjaśnień wynika także, że SPZOZ posiada sześciu wierzycieli, a największym jest ZUS (zobowiązanie na kwotę 60 806 053,36 zł), trzech wierzycieli cywilnoprawnych (łącznie zobowiązanie 4 949,34 zł należność główna), bank spółdzielczy – zobowiązanie z tytułu nieuiszczonych opłat za prowadzenie rachunku bankowego, który został zamknięty (kwota 840,60zł), zobowiązanie wobec komornika sądowego przy Sądzie Rejonowym w Ślubicach ( na kwotę 74 983,90 zł), a także zobowiązanie z tytułu kosztów zakończonych postępowań sądowych wobec Sądu Rejonowego w Ślubicach (kwota 4 910,63 zł). Na całkowitą kwotę zobowiązań składają się także ujęte w zbiorczym zestawieniu zobowiązań kwoty: 40 125 307,59zł – ugody sfinansowane przez Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wlkp., koszty sądowe, komornicze, egzekucyjne – 665,60 i 150 000 zł na rezerwy na wypłaty zadośćuczynień i renty.

Analizując przedłożone przez Przewodniczącego Rady Powiatu dokumenty, w tym wyjaśnienia likwidatora, stwierdzić należy, że nie dają one podstaw do zastosowania przepisów dotyczących likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej jako podstawy prawnej do przedłużenia likwidacji SP ZOZ w Kostrzynie o kolejne 25 lat.

SP ZOZ w Kostrzynie nie prowadzi działalności leczniczej i nie udziela usług medycznych, został wykreślony z Krajowego Rejestru Sądowego, nie posiada żadnych aktywów. Brak jest szczegółowych przepisów dotyczących procesu likwidacji samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Należy jednak mieć na uwadze przyczynę i cel likwidacji sp zoz. Stosując pomocniczo przepisy prawa dotyczące likwidacji innych osób prawnych (np. spółek, fundacji, spółdzielni) można ustalić zakres czynności niezbędnych do przeprowadzenia likwidacji osoby prawnej, są to przede wszystkim: zakończenie bieżących spraw, ściągnięcie wierzytelności, wypełnienie zobowiązań i upłynnienie majątku (czynności likwidacyjne). W przedmiotowej sprawie z uwagi na brak aktywów, brak jest tym samym podstaw do dalszego prowadzenia czynności likwidacyjnych. Pozostałe do zrealizowania są czynności „techniczne”, tj. przede wszystkim wydawanie dokumentów, archiwizacja. Przepisy prawa, zarówno aktualne (art. 61 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011r. o działalności leczniczej), jak i poprzednio obowiązujące (art. 60 ust. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej) określają wprost, iż zobowiązania i należności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po jego likwidacji stają się zobowiązaniami i należnościami właściwej jednostki samorządu terytorialnego, która była jego organem założycielskim. Zamiar kontynuowania likwidacji przez okres w sumie 35 lat jest w ocenie organu nadzoru utrzymywaniem fikcji prawnej, naruszającej zasady demokratycznego państwa prawa.

Wojewoda w swojej negatywnej opinii z dnia 29 sierpnia 2017r. dotyczącej projektu przedmiotowej uchwały wskazywał, że kolejne przedłużenie okresu likwidacji SP ZOZ w Kostrzynie i to aż o 25 lat narusza zasady określone w art. 2 i 7 Konstytucji RP, tj. zasady demokratycznego państwa prawa w tym zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Nie można pominąć także faktu, że jest to druga uchwała Rady Powiatu przedłużająca okres likwidacji SP ZOZ o 25 lat, tj. do 31 grudnia 2042 roku. Poprzednia uchwała Nr 148/XXV/2017 z dnia 5 lipca 2017 roku została wyeliminowana z obrotu prawnego prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Lubuskiego

z dnia 7 sierpnia 2017r., Nr NK-I.4131.172.2017.ABej. Już w tym rozstrzygnięciu organ nadzoru kwestionował zasadność przedłużania okresu likwidacji aż o 25 lat.

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. 4b 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, 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 ww. konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawa oraz zasadę legalizmu, tj. działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Organy samorządu terytorialnego obowiązane są wykonywać swoje kompetencje, czyli czynić użytek z władztwa, jakie zostało im powierzony 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 przejęciem jego zobowiązań (także należności) przez podmiot tworzący (organ założycielski). Pomiedzy 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. Organ stanowiący określając termin zakończenia likwidacji sp zoz związany jest pozostałymi do wykonania czynnościami likwidacyjnymi. Innymi słowy to zakres pozostałych do wykonania czynności likwidacyjnych i planowany termin ich wykonania determinuje zakończenie likwidacji. Tymczasem 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 przejęcie 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. zasady państwa prawnego, art. 125 § 1 Kodeksu cywilnego i art. 291 § 5 Kodeksu pracy, a także zobowiązań publicznoprawnych w tym wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Z tych wszystkich 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**