

**Uchwała Nr XX/153/2004
Rady Powiatu w Kluczborku
z dnia 12 sierpnia 2004r.**

w sprawie wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu Sygn. akt II S.A./Wr2887/03 z dnia 19 lipca 2004r.

Na podstawie art. 173 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270) Rada Powiatu w Kluczborku uchwala co następuje:

§ 1

Wnosi się skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu Sygn. akt II S.A./Wr2887/03 z dnia 19 lipca 2004r. stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2

Pełnomocnikiem ustanawia się Pana Dariusza Kraśnickiego – radcę prawnego Starostwa Powiatowego w Kluczborku.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

Maciej Mularczyk

Do
Naczelnego Sądu Administracyjnego
w Warszawie
za pośrednictwem
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Opolu

Skarżący: Henryk Fraszek 46-200 Kluczbork ul. Strzelecka 23
Maria Leszczyńska 46-200 Kluczbork
Pl.Gdacjusza 3/7
Jerzy Cichowicz 46-200 Kluczbork
ul. Kościuszki 7b/5
Ireneusz Trefon 46-200 Kluczbork ul. Drzymały 1\2
Danuta Michalska-Zachariasiewicz
46-200 Kluczbork ul. Reymonta 12/6
Leszek Krzyżanowski 46-203 Kluczbork
ul. Ossowskiego 35/3
Adam Martyniszyn 46-250 Wołczyn ul. Przyjaciół 1
Piotr Rewienko 46-200 Kluczbork
ul. Waryńskiego 18/9
Tadeusz Konarski 46-203 Kluczbork
ul. Ligonía 18B/10
Grzegorz Jan Fraszek 46-200 Kluczbork
ul. Strzelecka 23

Strona przeciwna: Powiat Kluczborski 46-200 Kluczbork ul.
Katowicka 1 reprezentowana przez Dariusza Kraśnickiego –
Radcę prawnego.

S K A R G A K A S A C Y J N A

Od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 19 lipca 2004r. Sygn II S.A./Wr2887/2003 sporządzona przez Dariusza Kraśnickiego – Radcę prawnego. Powiat Kluczborski zaskarża w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 19 lipca 2004r. Sygn II S.A./Wr2887/2003 opierając kasację na podstawie naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 40 ustawy z dnia 5 czerwca 2004r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 z późniejszymi zmianami) oraz niewłaściwe zastosowanie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001r. Nr 79, poz. 854 z późniejszymi zmianami) i § 142 ust. 2 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908). Wskazując na powyższe wnosi się o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 19

lipca 2004r. Sygn II S.A./Wr2887/2003 oraz rozstrzygnięcia o należnych powiatowi kosztach procesu.

Uzasadnienie

Skarżący Henryk Fraszek, Maria Leszczyńska, Jerzy Cichowicz, Ireneusz Trefoń, Danuta Michalska-Zachariasiewicz, Leszek Krzyżanowski, Adam Martyniszyn, Piotr Rewienko, Tadeusz Konarski, Grzegorz Jan Fraszek złożyli w dniu 31 grudnia 2003r. skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu na uchwałę Nr XII/85/2003 Rady Powiatu w Kluczborku z dnia 19 listopada 2003r. w sprawie likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Zespołu Opieki Zdrowotnej w Kluczborku wraz z wnioskiem o wstrzymanie jej wykonania. W skardze zarzucili rażące naruszenie prawa a w szczególności naruszenie art. 43 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 z późniejszymi zmianami): na skutek braku określenia sposobu i formy zapewnienia osobom korzystającym z dotychczasowych świadczeń zdrowotnych likwidowanego zakładu dalszego nieprzerwanego udzielania takich świadczeń, bez istotnego ograniczenia ich dostępności, warunków udzielania i jakości; braku wskazania podmiotu przejmującego zdrowotne świadczenia; faktycznego przejęcia przez Centrum Zdrowia Publicznego S.A. w Kluczborku dotychczasowego SP ZOZ; naruszenia w sposób istotny uprawnień wierzycielskich byłych pracowników likwidowanej jednostki; zwolnienia od egzekucji wpłat z NFZ; podjęcia uchwały bez należytego rozeznania aktualnej sytuacji związanej z przekształceniem i oddłużeniem zakładów opieki zdrowotnej; nie podania w uchwale precyzyjnego terminu zakończenia działalności przez SP ZOZ; podjęcia decyzji o likwidacji na podstawie ujemnego wyniku finansowego. W dniu 28 listopada 2003r. Pan Henryk Fraszek zam. Kluczbork ul. Strzelecka 23 w imieniu 10 mieszkańców wezwał pismem z dnia 26.11.2003r. Radę Powiatu w Kluczborku do usunięcia naruszenia prawa polegającego na podjęciu uchwały przez Radę o likwidacji SP ZOZ ZOZ.

Rada Powiatu w Kluczborku po dokonanej analizie przytoczonych w skardze zarzutów stwierdza że bezspornym w sprawie jest fakt :iż w dniu 19 listopada 2003r.podjęła uchwałę o likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Zespołu Opieki Zdrowotnej w Kluczborku. Przed podjęciem uchwały zasięgnięto opinii wszystkich samorządów gminnych w powiecie (opinie pozytywne) i Wojewody Opolskiego oraz Rady Społecznej SP ZOZ. . Starosta Kluczborski przekazał uchwałę zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 ze zmianami) Wojewodzie Opolskiemu., który po analizie nie stwierdził żadnego naruszenia prawa. W miesiącu grudniu dwa samorządy gminne tj. Rada Miejska w Kluczborku i Rada Miejska w Wołczynie zmieniły swoją opinię. W wyniku tego wystąpiliśmy do Wojewody Opolskiego o wyrażenie swojego stanowiska w zakresie ważności tych uchwał oraz uchwały Rady Powiatu o likwidacji SP ZOZ. Wojewoda Opolski pismem nr PN.I.RG.0551-111/2003 z dnia 7.01.2004r. poinformował nas, że do w/w uchwał nie wnosi żadnych zastrzeżeń i że brak jest podstaw prawnych do stwierdzenia ich nieważności. Ponadto Wojewoda Opolski stwierdził, iż przedmiotowe uchwały Rad Miejskich w Kluczborku i Wołczynie pozostają bez znaczenia dla likwidacji SP ZOZ w Kluczborku, bowiem organy te wcześniejszymi swoimi

uchwałami wyraziły pozytywną opinię w tym zakresie i to one stanowiły podstawę do podjęcia przez Radę Powiatu Kluczborskiego w dniu 19 listopada 2003r. uchwały Nr XII/85/2003 w sprawie likwidacji SP ZOZ w Kluczborku. W Uchwale Nr XII/85/2003r. z dnia 19 listopada 2003r. w sprawie likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Zespołu Opieki Zdrowotnej w Kluczborku w § 2 zapewnia się mieszkańcom Powiatu świadczenia zdrowotne likwidowanego Zakładu w sposób nieprzerwany i bez istotnego ograniczenia ich dostępności, warunków i jakości przez nowo powołaną spółkę Powiatowe Centrum Zdrowia w Kluczborku. Spółka ta została powołana Uchwałą Nr XI/84/2003r. Rady Powiatu w Kluczborku z dnia 16 października 2003r. Akt zawiązania spółki i przyjęcia statutu spółki został sporządzony w dniu 27 listopada 2003r. przed notariuszem mgr Adamem Sokołowskim w Kancelarii Notarialnej w Kluczborku przy ul. Zamkowej 15 Repertorium A nr 8838/2003. W dniu 8 grudnia 2003r. Zarząd Spółki wystąpił do Sądu Rejonowego w Opolu VIII Wydział Krajowego Rejestru Sądowego z wnioskiem o rejestrację podmiotu w rejestrze przedsiębiorców. W tym samym dniu Pan Henryk Fraszek zam. Kluczbork ul. Strzelecka 23 złożył wniosek do Sądu Rejonowego w Opolu o wydanie postanowienia o wstrzymaniu procedury rejestrowej spółki. Następny wniosek Pan Henryk Fraszek złożył w dniu 29 grudnia 2003r. ponawiając prośbę o wydanie postanowienia o odmowie wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego w związku z bardzo głębokim naruszeniem interesu publicznego. Kolejny wniosek został złożony przez Pana Henryka Fraszka w dniu 2 stycznia 2004r. o wydanie postanowienia o odmowie wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego w związku z bardzo głębokim naruszeniem interesu publicznego. W związku z w/w wnioskami Pana H.Fraszka Sąd Rejonowy w Opolu dopuścił wnioskodawcę jako uczestnika postępowania w sprawie o rejestrację spółki. Spółka Powiatowe Centrum Zdrowia od dnia sporządzenia aktu notarialnego o jej zawiązaniu jest spółką w organizacji i czynione są wszelkie działania mające na celu rozpoczęcie działalności. Spółka akcyjna w organizacji posiada status przedsiębiorcy w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 19.11.1999r. – Prawo działalności gospodarczej (DzU. Nr 101, poz. 1178 z późniejszymi zmianami) oraz posiada zdolność prawną od chwili jej zawiązania i to bezwarunkowo. Powiatowe Centrum Zdrowia S.A. w Kluczborku w chwili złożenia skargi była spółką w organizacji. Spełniona więc została dyspozycja art. 310 § 1 oraz art. 323 § 1 Kodeksu spółek handlowych. Na dzień dzisiejszy Spółka została zarejestrowana a apelacja Pana H.Fraszka dot. rejestracji spółki została odrzucona. W podjętej uchwale z dnia 19 listopada 2003r. o likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Zespołu Opieki Zdrowotnej w Kluczborku ustalono w § 1 pkt. 2 dzień otwarcia likwidacji – 1 grudnia 2003r. oraz w § 2 pkt. 2 określono, iż do czasu utworzenia Powiatowego Centrum Zdrowia S.A. w Kluczborku świadczenia zdrowotne mieszkańcom powiatu będą zapewnione przez likwidowany zakład. Statut Spółki określa, że przedmiotem działalności zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia ludzkiego m.in.: 85.11.Z – szpitalnictwo, 85.14B – działalność pogotowia ratunkowego. Z uchwały o likwidacji SP ZOZ wynika jednoznacznie, że świadczenia zdrowotne dla mieszkańców powiatu będą zapewnione bez istotnego ograniczenia ich dostępności oraz że świadczenia te przejmie nowo utworzona spółka – oznacza to, że dotychczasowe kontrakty zawarte przez SP ZOZ w likwidacji kontynuowane będą przez spółkę. SP ZOZ w likwidacji zawarł m.in. kontrakty: lecznictwo stacjonarne – Nr 08R/10034/03/01/SZP/2004 z dnia 21.01.2004 na okres od 01.01.2004r. do 31.12.2006r. (jednym z zakontraktowanych zadań jest chirurgia całodobowa), lecznictwo specjalistyczne – Nr 08R/10034/02/01/AOS/2004 z dnia 14.01.2004r. na okres od 01.01.2004r. do 31.12.2006r., Zakład Opiekuńczo-Leczniczy - 08R/10034/06/01/OPD/2004 z dnia 22.01.2004r. na okres od 01.01.2004r. do 31.12.2004r., Pogotowie ratunkowe - 08R/10034/09/01/RPTM/2004 z dnia 31.01.2004r. od 01.01.2004r. do 31.12.2004r. W Wojewódzkim planie zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych na

rok 2004r. zatwierdzonym przez Wojewodę Opolskiego ustala się lokalizację szpitali posiadających oddziały ratunkowe – w pkt 5 Kluczbork Szpital powiatowy: – Izba przyjęć w standardzie oddziału ratunkowego, wewnątrzno-udarowy z pododdziałem intensywnej opieki kardiologicznej, chirurgii ogólnej, pediatrycznej, ginekologiczno-położniczy, noworodków, laryngologiczny. W spółce przewiduje się zatrudnienie na poziomie 70% obecnego zatrudnienia w SP ZOZ

Uchwała o likwidacji SP ZOZ jednoznacznie wskazuje w § 2 pkt 1 podmiot, który przejmie świadczenia zdrowotne tj. Powiatowe Centrum Zdrowia S.A w Kluczborku. Świadczenia będą udzielane w sposób nieprzerwany i bez istotnego ograniczenia ich dostępności, warunków i jakości dla wszystkich mieszkańców powiatu z zachowaniem zasad zagwarantowanych przez Konstytucję odnośnie prawa do ochrony zdrowia i równego dostępu do świadczeń. W związku z powyższym jest zachowana dyspozycja art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 30.08.1991r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zmianami). Założenia w zakresie przychodów kosztów, lokalizacji i zatrudnienia Powiatowego Centrum Zdrowia w Kluczborku są na bieżąco aktualizowane i stan z 18.11.2003r. uległ już zmianie. W chwili obecnej działa Niepubliczny ZOZ powołany przez Spółkę, który świadczy wszystkie usługi medyczne zlikwidowanego SP ZOZ oraz dodatkowo poradnia laryngologiczna i neurologiczna. Niepubliczny ZOZ zawarł kontrakty na świadczenie usług medycznych bezpośrednio z NFZ.

Uchwała w § 6 pkt 2 precyzyjnie określa termin zakończenia działalności medycznej określając go na dzień nie późniejszy niż dzień 31 grudnia 2004r. Rada Powiatu w Kluczborku ustalając termin zakończenia czynności likwidacyjnych na dzień nie później niż do 28 lutego 2007r. dała możliwość wcześniejszego zakończenia tego procesu. Z przepisów prawa nie wynika, że zakończenie działalności medycznej zakładu jest równoznaczne z zakończeniem likwidacji. W związku z powyższym nie narusza to art. 60 ust. 6 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. W chwili obecnej powiat już spłaca pożyczkę zaciągniętą na rozbudowę Szpitala – Oddział Chirurgii oraz pożyczkę zaciągniętą przez SP ZOZ a poręczoną przez powiat na ogólną kwotę 7,8 mln zł. a podjęcie decyzji o likwidacji SP ZOZ miało na celu przerwanie narastającego zadłużenia i doprowadzenie do spłaty wszystkich zobowiązań. Natomiast powołanie nowej spółki miało na celu zagwarantowanie świadczeń zdrowotnych i ich dostępności w zakresie leczenia otwartego wszystkim mieszkańcom powiatu. Nadzór nad SP ZOZ sprawuje z mocy prawa nie Starosta ale Rada i Zarząd Powiatu, o czym świadczą protokoły z posiedzeń Rady i Zarządu pierwszej i drugiej kadencji. Zarząd Powiatu comiesięcznie analizował sytuację ekonomiczną m.in. uzyskiwane dochody i poniesione wydatki na działalność (wyciągi z protokołów Zarządu). Art. 43 ust. 1, art. 53a ust. 2, art. 60 ust. 4, 4b pkt 4,5 i 6 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej mówią o likwidacji natomiast nie rozstrzygają o procedurze związanej z tym procesem.

W ciągu ostatnich 5 lat czynionych było wiele działań przewidzianych prawem mających na celu restrukturyzację zakładu a mianowicie w 2000r. został opracowany program restrukturyzacji, corocznie aktualizowany, a pomimo tego straty z roku na rok wzrastały (redukcja zatrudnienia, ograniczenie kosztów stałych itp.). Dalsze prowadzenie zakładu w tej formie nie przynosiło rezultatu i dlatego wybrano formę likwidacji dotychczasowego zakładu i utworzenie nowego podmiotu prawnego świadczącego usługi medyczne dla mieszkańców powiatu.

Ponadto w wyniku dotychczasowej realizacji postanowień uchwały o likwidacji SP ZOZ poczynione zostały m.in. czynności polegające na:

- powołaniu likwidatora,
- wpisaniu likwidacji SP ZOZ w Krajowym Rejestrze Sądowym

- dokonano zgodnie z Kodeksem pracy wypowiedzeń umów o pracę pracownikom SP ZOZ i zwolnieniu ich (obecnie na dzień 31 lipca 2004r. w SP ZOZ w likwidacji jest zatrudnionych 16 osób tj. 15,5 etatu)
- Niepubliczny ZOZ działający w ramach Powiatowego Centrum Zdrowia S.A. podpisał w kwietniu br. z Narodowym Funduszem Zdrowia kontrakty na świadczenie usług medycznych (obecnie SP ZOZ w likwidacji nie ma podpisanego żadnego kontraktu z NFZ i nie świadczy usług medycznych).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyniku rozpatrzenia skargi na posiedzeniu w dniu 8 lipca 2004r. uznał iż skarga zasługuje na uwzględnienie i stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały, orzekł, że nie może być ona wykonana w całości oraz zasądził od powiatu kluczborskiego na rzecz H.Fraszka 10 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny podzielił pogląd orzecznictwa sądowo-administracyjnego iż uchwała w przedmiocie likwidacji publicznego ZOZ podjęta przez organ prowadzący zakład ma charakter prawa miejscowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym i ustawy z dnia 5 czerwca o samorządzie województwa.. Sąd uznał, iż fakt że uchwały w sprawie tworzenia przekształcenia i likwidacji publicznego zakładu opieki zdrowotnej są podejmowane na podstawie upoważnienia ustawowego i w jego granicach, to pozwala na ich kwalifikację jako aktów prawa miejscowego w rozumieniu art. 94 Konstytucji. W zakresie orzecznictwa sąd powołał się na wyrok z dnia 16 marca 2004r. sygn. akt II S.A./Wr3095/01 opubl. OSS 2004/3/68 tj. wyrok wydany kilka miesięcy po uchwaleniu uchwały o likwidacji. W oparciu o w/w interpretację iż jest to prawo miejscowe sąd uznał, że organ nie dopełnił obowiązku zaopiniowania zaskarżonej uchwały w trybie określonym w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Podniósł także fakt, że konstrukcja przepisów powiatowych oparta na powtórzeniu norm ustawowych jest niedopuszczalna jako niezgodna z zasadami legislacji. Wskazane powyżej naruszenia prawa w ocenie sądu stanowią rażące naruszenie prawa w zakresie procedury podejmowania uchwał i stanowiły podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Powiat kluczborski podziela fakt, że zgodnie z art. 94 Konstytucji samorząd powiatowy ustanawia prawo miejscowe na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 z późniejszymi zmianami) w art. 40 określa, że akty prawa miejscowego stanowią one w szczególności w sprawach:

- wymagających uregulowania w statucie
- porządkowych
- szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu
- zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznych.

W pozostałych sprawach tworzenie prawa miejscowego musi wynikać z upoważnień ustawowych. Zaskarżona uchwała nie mieści się w dyspozycji art. 40 ust. 2 ustawy a również nie ma upoważnienia wynikającego z ustawy z dnia 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 z późniejszymi zmianami) do zakwalifikowania jej jako prawo miejscowe. Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej szczegółowo określa czynności jakie należy podjąć w przypadku likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.. Sąd nie wskazał żadnej podstawy prawnej do uznania uchwały o likwidacji SP ZOZ za zakwalifikowanie do prawa miejscowego. Natomiast przywołane w uzasadnieniu wyroku orzeczenie WSA we Wrocławiu z dnia 16.03.2004r. było podjęte w związku z

niedopełnieniem obowiązków wynikających z ustawy o zakładach opieki zdrowotnej a nie z faktu nie zakwalifikowania uchwały jako przepisu prawa miejscowego. Powiat kluczborski wypełnił wszystkie ustawowe wymogi, w związku z tym przywołane orzeczenie jest bezzasadne. Sąd dokonując oceny charakteru prawnego uchwały nie odniósł się do zapisów zaskarżonej uchwały Rady Powiatu oraz nie przedstawił żadnego konkretnego przepisu prawnego z którego wynikałoby zakwalifikowanie uchwały do przepisów prawa miejscowego. Takie dokonanie oceny przez Sąd stanowi błędną wykładnię art. 40 ustawy o samorządzie powiatowym i zdaniem powiatu nie może zasługiwać na uwzględnienie. Konsekwencją błędnej interpretacji w/w art. ustawy o samorządzie powiatowym spowodowała niewłaściwe zastosowanie art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Artykuł ten mówi o opiniowaniu założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Naszym zdaniem uchwała w sprawie likwidacji SP ZOZ nie mieści się w ustawowym zakresie objętym zadaniami związków zawodowych.

Zarzut podniesiony w uzasadnieniu wyroku o powtarzaniu regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy powiatu jest niesłuszny. Zgodnie z art. 60 ust. 4b pkt 4 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej ustawodawca nakazuje zamieszczenie w uchwale o likwidacji wskazanie podmiotu, który przejmie prawa i obowiązki likwidowanego zakładu. Rada powiatu wskazała w § 4 uchwały, iż zobowiązania i należności zakładu po jego likwidacji staną się zobowiązaniami powiatu i w ten sposób wypełniła ustawowy wymóg.

W tym stanie rzeczy skarga kasacyjna jest w pełni uzasadniona. Wykazane naruszenie prawa materialnego czyni także uzasadnionym wniosek o uchylenie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu w całości.