

UCHWAŁA NR XIV/140/11
SEJMIKU WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO
z dnia 19 grudnia 2011 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku
skargi na uchwałę Nr X/90/11 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 29 sierpnia
2011 r. w sprawie połączenia Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego
im. K. Dłuskiego w Białymstoku i Specjalistycznego Zakładu Opieki Zdrowotnej
Gruźlicy i Chorób Płuc w Białymstoku z Uniwersyteckim Szpitalem Klinicznym
w Białymstoku**

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.¹), uchwala się co następuje:

§ 1. 1. Sejmik Województwa Podlaskiego przekazuje do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku skargę Specjalistycznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc w Białymstoku na uchwałę Nr X/90/11 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 29 sierpnia 2011 r. w sprawie połączenia Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego im. K. Dłuskiego w Białymstoku i Specjalistycznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc w Białymstoku z Uniwersyteckim Szpitalem Klinicznym w Białymstoku wraz z odpowiedzią na skargę i wnioskiem o oddalenie skargi.

2. Odpowiedź na skargę, o której mowa w ust. 1, stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Województwa Podlaskiego.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

¹ zmiany ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, 169, poz. 1417, Nr 250, poz. 2118, z 2006 r. Nr 38, poz. 268, Nr 208, poz. 1536, Nr 217, poz. 1590, z 2007 r. Nr 120, poz. 818, Nr 121, poz. 831, Nr 221, poz. 1650, z 2008 r. Nr 190, poz. 1171, Nr 216, poz. 1367, z 2009 r. Nr 53, poz. 433, Nr 144, poz. 1179, Nr 178, poz. 1375, Nr 216, poz. 1676, Nr 221, poz. 1736, z 2010 r. Nr 36, poz. 196, Nr 122, poz. 826, Nr 182, poz. 1228, Nr 197, poz. 1307 i z 2011 r. Nr 6, poz. 18, Nr 34, poz. 173 i Nr 76, poz. 409)

Białystok, dnia 19 grudnia 2011 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Białymstoku**
ul. H. Sienkiewicza 84
15-950 Białystok

Skarżący: **Specjalistyczny Zakład Opieki
Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc
w Białymstoku**
ul. Warszawska 18
15-950 Białystok

Organ skarżony: **Sejmik Województwa Podlaskiego**
ul. Kard. Stefana Wyszyńskiego 1
15-888 Białystok

Odpowiedź na skargę

Stosownie do postanowienia art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) Sejmik Województwa Podlaskiego przekazuje skargę Specjalistycznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc w Białymstoku na uchwałę Nr X/90/11 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 29 sierpnia 2011 r. w sprawie połączenia Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego im. K. Dłuskiego w Białymstoku i Specjalistycznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc w Białymstoku z Uniwersyteckim Szpitalem Klinicznym w Białymstoku i wnosi o jej oddalenie jako nieuzasadnionej.

Uzasadnienie

Powołaną uchwałą Nr X/90/11 z dnia 29 sierpnia 2011 r. Sejmik Województwa Podlaskiego wyraził wolę połączenia Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego im. K. Dłuskiego w Białymstoku i Specjalistycznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc w Białymstoku z Uniwersyteckim Szpitalem Klinicznym w Białymstoku i upoważnił Zarząd Województwa Podlaskiego do zawarcia porozumienia w przedmiocie połączenia w brzmieniu określonym w załączniku do zaskarżonej uchwały. Pismem z dnia 12 września 2011 r., skarżący wezwali Sejmik Województwa Podlaskiego do usunięcia naruszenia prawa poprzez wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały i jej uchylenie, zarzucając temu aktowi rażące naruszenie prawa, a w szczególności ustawy z dnia 5 czerwca

1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.) i ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654).

Uchwałą Nr XII/110/11 z dnia 24 października 2011 r. Sejmik Województwa Podlaskiego odmówił uwzględnienia zgłoszonego przez skarżących wezwania, nie dopatrując się naruszenia prawa przez zaskarżoną uchwałę, uzasadniając zarazem obszernie zajęte stanowisko poprzez odniesienie się do sformułowanych w wezwaniu zarzutów.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, doręczonej w dniu 23 listopada 2011 r., skarżący Zakład – reprezentowany przez jego dyrektora oraz przewodniczącą rady społecznej działającej w tym Zakładzie, zarzucając powołanej uchwale naruszenie:

- 1) art. 18 pkt 20 oraz art. 14 ust. 1 pkt 2 i pkt 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.),
- 2) art. 66 ust. 1 pkt 1 i art. 66 ust. 2 pkt 2 i art. 66 ust. 3 pkt 2 oraz art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654),

wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, bądź w części dotyczącej skarżącego Zakładu, bądź o jej uchylenie. Zarzuca ponadto naruszenie art. 26¹ i art. 19 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, bowiem Zarząd Województwa Podlaskiego, mimo wystąpień związków zawodowych, nie informował wcześniej o zamierzonych działaniach i nie dokonywał prób uzgodnień dotyczących uprawnień pracowniczych i socjalnych, a w szczególności nie informował o przyczynach i terminie przejęcia skarżącego Zakładu, ani o skutkach tego przejęcia dla pracowników, ani o zamierzonych działaniach dotyczących warunków zatrudnienia pracowników skarżącego Zakładu, a w szczególności warunków pracy, płacy i przekwalifikowania, a także nie poinformował związków o odrzuceniu ich sprzeciwu na piśmie i nie podał uzasadnienia swojego stanowiska, przez co naruszył powołane przepisy ustawy o związkach zawodowych.

Jednocześnie skarżący Zakład wnioskuje o wstrzymanie wykonania skarżonej uchwały w części dotyczącej połączenia skarżącego Zakładu z Uniwersyteckim Szpitalem Klinicznym w Białymstoku, bowiem jej wykonanie doprowadzi do trudnych i niemożliwych do odwrócenia skutków polegających na wykreśleniu skarżącego Zakładu z rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą i z Krajowego Rejestru Sądowego.

Skarga jest nieuzasadniona. W myśl art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia prawa – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Przepis ten stosowany jest, z mocy art. 91 powołanej ustawy, odpowiednio w przypadku naruszenia prawa osób trzecich wskutek podejmowanych czynności prawnych lub faktycznych przez organ samorządu województwa. Zarazem powołany przepis jest przepisem szczególnym w stosunku do wskazanego jako podstawa skargi art. 3 § 2 pkt 6 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (por. T. Woś, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, 2009, s. 91), a tym samym znajduje on zastosowanie przede wszystkim dla oceny legitymacji skargowej skarżącego Zakładu.

W świetle orzeczeń sądowoadministracyjnych zapadłych głównie na tle niemal identycznie brzmiącego przepisu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że w przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym stroną może być każdy czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie powołanego przepisu art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa może być jedynie podmiot, którego interes lub uprawnienie zostały naruszone. Skarga złożona w trybie powyższego przepisu nie ma bowiem charakteru skargi powszechnej (*actio popularis*), a więc nawet sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego (por. wyrok TK z dnia 3 listopada 2003 r., SK 30/02, OTK ZU-A 2003, nr 8,

poz.84; wyrok NSA z dnia 13 grudnia 1999 r., IV S.A. 872/99. Lex nr 48223; wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 r., OSK 1437/2004, Lex 151236). A zatem, prawo do zaskarżenia powołanej uchwały sejmiku województwa, wymaga wykazania się przez skarżącego konkretnym, indywidualnym i mającym bezpośredni charakter interesem prawnym, wynikającym z określonej normy prawa materialnego, kształtującym sytuację prawną skarżącego.

Treść skargi stanowi w ocenie skarżonego organu jedynie polemikę z postanowieniami zaskarżonej uchwały i towarzyszącemu temu aktowi porozumieniu, nie precyzując na czym polega w istocie naruszenie interesu prawnego skarżącego Zakładu, wyrażając jedynie niezadowolenie wobec podjętej uchwały. Nie sposób bowiem uznać, że obawy skarżącego, że kwestionowana uchwała „nie zabezpiecza w żaden sposób opieki zdrowotnej i profilaktycznej w zakresie oferowanym przez Skarżący Zakład, w szczególności profilaktyki i leczenia gruźlicy płuc” są argumentami świadczącymi o tym, że postanowienia zaskarżonej uchwały naruszają jego interesy prawne lub uprawnienia. Tym bardziej, że Uniwersytecki Szpital Kliniczny w oparciu o otrzymany majątek będzie kontynuował działalność leczniczą skarżącego Zakładu, a ponadto będzie podejmował działania w celu rozszerzenia zakresu świadczeń zdrowotnych o profilu zakaźnym i podniesienia jakości tych świadczeń, w tym również utworzenia Kliniki Intensywnej Terapii i Kliniki Toksykologii Zatruc na bazie nieruchomości przy ul. Żurawiej w Białymstoku. Podkreślenia zarazem wymaga, że samo hipotetyczne, ewentualne zagrożenie naruszenia interesu prawnego w przyszłości, nie może stanowić legitymacji do wniesienia skargi na podstawie art.90 ust.1 ustawy o samorządzie województwa (por. wyrok NSA z dnia 18 września 2003 r., II S.A. 2637/02, Lex nr 80699; wyrok NSA z dnia 4 lutego 2005 r., OSK 1563/04. Lex nr 171196; wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 r., OSK 1437/04, Lex nr 151236).

Wskazując na powyższe okoliczności, organ skarżony pragnie stwierdzić, że skarżący Zakład nie wykazał zaistnienia naruszenia swego interesu prawnego lub uprawnienia zaskarżoną uchwałą polegającego na zaistnieniu związku między tą uchwałą a własną, indywidualną i aktualnie istniejącą sytuacją prawną. Z tego względu, skarżący nie mógł wnieść skutecznie skargi do Sądu z braku legitymacji skargowej w trybie art.90 ust.1 ustawy o samorządzie województwa. Wszystkie okoliczności podnoszone w skardze rzutować mogą jedynie na sytuację **faktyczną** skarżącego Zakładu. Nie rzutują natomiast na jego sytuację prawną, dlatego też nie można mówić o „naruszeniu praw osób trzecich” w rozumieniu art.91 ustawy o samorządzie województwa.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów sformułowanych w skardze, należy wskazać, co następuje:

Zarzut skarżącego Zakładu wskazujący na naruszenie art. 18 pkt 20 oraz art. 14 ust. 1 pkt 2 i pkt 15 ustawy o samorządzie województwa jest bezzasadny, bowiem trudno wyobrazić sobie sytuację, aby organ stanowiący, jakim jest Sejmik Województwa Podlaskiego nie wywołał stosownej uchwały stanowiącej przesłankę do zawarcia porozumienia w przedmiocie połączenia przez organ wykonawczy, jakim jest Zarząd Województwa Podlaskiego. W myśl bowiem art. 41 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie województwa, zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, w tym wykonuje uchwały sejmiku województwa. Taki właśnie charakter ma zaskarżona uchwała, upoważniająca Zarząd do zawarcia porozumienia w przedmiocie połączenia wymienionych w niej podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o działalności leczniczej. Ponieważ w art.18 pkt 20 ustawy o samorządzie województwa jest mowa o tym, że do zadań sejmiku należy podejmowanie uchwał w sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji sejmiku, a ustawa o działalności leczniczej określa m.in. kompetencje podmiotu tworzącego, w tym kompetencje o charakterze niewątpliwie stanowiącym, zasadnym jest przyjęcie, że ich wykonywanie należy do Sejmiku. Nie może też budzić wątpliwości fakt, że zawieranie (podpisywanie) porozumień należy do organu wykonawczego województwa, tj. do zarządu.

Kolejny zarzut naruszenia art. 66 ust. 1 pkt 1 i art. 66 ust. 2 pkt 2 i art. 66 ust. 3 pkt 2 oraz art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654), jest całkowicie bezpodstawny.

Zgodnie z art. 66 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654) podmioty tworzące samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej mogą dokonać połączenia tych zakładów w drodze porozumienia – w przypadku zakładów mających różne podmioty tworzące. Należy podkreślić, że zgodnie z przepisami ustawy o działalności leczniczej podmiotami tworzącymi są m.in. jednostki samorządu terytorialnego i uczelnie medyczne. Stroną porozumienia w myśl przepisów tej ustawy w żadnym wypadku nie mogą być zakłady łączące się, lecz podmioty tworzące te zakłady.

Nie można zgodzić się również z zarzutem uchybienia postanowieniom art. 66 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pkt 2 ustawy o działalności leczniczej traktującego o przeniesieniu całego mienia co najmniej jednego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej na inny samodzielny publiczny zakład w wyniku połączenia dokonanego w trybie tego przepisu. Brzmienie § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały oraz brzmienie § 1 ust. 1 załącznika do uchwały (projektu porozumienia) spełnia bowiem wymóg przepisu art. 66 ust. 1 pkt 1 ustawy o przeniesieniu całego mienia zakładów przejmowanych na zakład przejmujący, a więc wszystkich praw majątkowych, w tym prawa nieodpłatnego użytkowania nieruchomości, których podmiotem były Zakłady przejmowane, tj. Wojewódzki Szpital Specjalistyczny im. K. Dłuskiego w Białymstoku i Specjalistyczny Zakład Opieki Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc w Białymstoku. Natomiast postanowienia § 3 ust. 2 załącznika do uchwały (projektu porozumienia) kształtują stan prawny, który zgodnie z intencją stron porozumienia nastąpi w przyszłości. Trudno więc dopatrzeć się niezgodności podnoszonej przez stronę skarżącą. Należy też mieć na uwadze przepis art. 43 ustawy o działalności leczniczej, stanowiący, że podmiot tworzący może pozbawić podmiot leczniczy niebędący przedsiębiorcą składników przydzielonego lub nabytego mienia w przypadku jego połączenia albo przekształcenia, przeprowadzanych na zasadach określonych w ustawie.

Z kolei zarzut naruszenia przepisu art. 67 ust. 4 ustawy, stanowiącego o tzw. następstwie prawnym podmiotu przejmującego w odniesieniu do stosunków prawnych wiążących podmiot przejmowany, który to zarzut skarżący Zakład łączy z zaistnieniem określonego stanu prawnego z chwilą podjęcia zaskarżonej uchwały, nie może być uznany za trafny, bowiem sukcesja wywołana skarżoną uchwałą nastąpi w terminie późniejszym, określonym w ustępie 1 tego artykułu.

Kolejny zarzut dotyczący nieuzyskania opinii Rady Społecznej skarżącego Zakładu jest w sposób oczywisty bezzasadny, ponieważ, po pierwsze, ustawa o działalności leczniczej nie uzależnia ważności uchwały wyrażającej wolę połączenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej od jej zaopiniowania przez ten organ, a po drugie, projekt skarżonej uchwały został w stosownym czasie skierowany do zaopiniowania przez Radę Społeczną, jednakże Rada nie skorzystała z tej możliwości.

Podobnie nietrafny jest zarzut uchybienia wymogom konsultacji ze związkami zawodowymi, bowiem projekt skarżonej uchwały został przedstawiony do zaopiniowania reprezentatywnym związkom zawodowym w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080). Zarówno Rada OPZZ, jak i Region Podlaski NSZZ „Solidarność” nie wniosły uwag do projektu, wyraziły natomiast w swych stanowiskach ogólne niezadowolenie i sprzeciw wobec zaprezentowanej koncepcji połączenia zakładów. Z kolei, z inicjatywy Regionu Podlaskiego NSZZ „Solidarność”, zorganizowano w Urzędzie Marszałkowskim spotkanie z udziałem dyrektorów łączących się zakładów, przedstawicieli zakładowych organizacji związkowych, przedstawicieli Regionu Podlaskiego NSZZ „Solidarność” i Zarządu Wojewódzkiego Forum Związków Zawodowych, a także rektora Uniwersytetu Medycznego w celu omówienia zasad i warunków zatrudnienia pracowników łączących się zakładów. Projekt skarżonej uchwały został też przekazany zakładowym organizacjom związkowym obu łączących się zakładów, a ponadto przedstawiciele tych zakładów wzięli udział w posiedzeniu Sejmiku, na którym rozpatrywany był projekt zaskarżonej uchwały. Działające w skarżącym Zakładzie związki zawodowe uczestniczyły też w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi do sądu administracyjnego, poprzez

wezwanie Sejmiku Województwa do usunięcia naruszenia prawa skarżoną uchwałą. Nie sposób więc podzielić zarzutu skargi o uchybieniu wymogowi konsultacji ze związkami zawodowymi.

Za chybiony należy też uznać zarzut zgłoszenia przez Zarząd Województwa autopoprawki do projektu uchwały przed poddaniem tego projektu dalszemu procedowaniu, skoro możliwość inicjatywy w tej mierze stanowi element postępowania legislacyjnego, przewidzianego w postanowieniach statutu województwa podlaskiego.

Przytoczone wyżej okoliczności przemawiają przeciwko uwzględnieniu skargi, w związku z czym sformułowany we wstępie wniosek należy uznać za uprawniony.

Załączniki:

- 1) skarga wraz z załącznikami,
- 2) odpis odpowiedzi na skargę,
- 3) akta sprawy.