

UCHWAŁA NR
SEJMIKU WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

z dnia

**w sprawie odmowy uwzględnienia wezwania związków zawodowych działających
w Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym im. K. Dłuskiego w Białymstoku
reprezentujących pracowników Szpitala do usunięcia naruszenia prawa w wyniku
podjętej uchwały 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. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.¹) w związku z art. 66 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654), uchwala się co następuje:

§ 1. Postanawia się odmówić uwzględnienia wezwania związków zawodowych działających w Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym im. K. Dłuskiego w Białymstoku, tj.

- 1) Oddziału Terenowego Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy,
- 2) Organizacji Zakładowej NSZZ „Solidarność”,
- 3) Zakładowej Organizacji Związkowej Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Pielęgniarek i Położnych,
- 4) Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Pracowników Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego im.K.Dłuskiego w Białymstoku,
- 5) Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Techników Medycznych Elektroradiologii,

reprezentujących pracowników tego Szpitala do usunięcia naruszenia prawa w wyniku podjętej uchwały 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.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Województwa Podlaskiego.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

¹ Zmiany tekstu jednolitego ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 214, poz. 1806, Nr 153, poz. 1271; z 2003 r. Nr 162, poz. 1568; z 2004 r., Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1206.; z 2006 r. Nr 126, poz. 875, Nr 227, poz. 1658; z 2007 r. Nr 173, poz. 1218; z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 216, poz. 1370; Nr 223, poz. 1458; z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i poz. 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675 i z 2011 r. Nr 21, poz. 113.

Uzasadnienie

do uchwały w sprawie odmowy uwzględnienia wezwania związków zawodowych działających w Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym im. K. Dłuskiego w Białymstoku reprezentujących pracowników Szpitala do usunięcia naruszenia prawa w wyniku podjętej uchwały 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

Pismem z dnia 5 września 2011 r. związki zawodowe działające na terenie Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego im. K. Dłuskiego w Białymstoku, tj. Oddział Terenowy Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy, Organizacja Zakładowa NSZZ „Solidarność”, Zakładowa Organizacja Związkowa Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Pielęgniarek i Położnych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Pracowników Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego im. K. Dłuskiego w Białymstoku oraz Ogólnopolski Związek Zawodowy Techników Medycznych Elektroradiologii, reprezentując pracowników tego Szpitala i powołując się na art. 90 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.), wzywają Sejmik Województwa Podlaskiego do uchylenia uchwały Nr X/90/11 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 29 sierpnia 2011 r. w sprawie połączenia Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego im. K. Dłuskiego i Specjalistycznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc w Białymstoku z Uniwersyteckim Szpitalem Klinicznym w Białymstoku, z uwagi na to, iż powyższa uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa, a nadto narusza interes prawny i uprawnienia pracowników Szpitala, jak również mieszkańców województwa podlaskiego tworzących z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową.

Zarzuty skargi są nieuprawnione, bowiem zaskarżona uchwała nie narusza interesu prawnego lub uprawnienia skarżących a ponadto nie ma charakteru aktu prawa miejscowego.

Wedle 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 - zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego.*” Konstytucja RP nadaje aktom prawa miejscowego charakter konstytucyjnego źródła prawa stanowiąc, że „*Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego*” (art. 87 ust. 2). Jednocześnie Konstytucja ustanowiła zasadę, że warunkiem

wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich uprzednie ogłoszenie według reguł i w trybie określonym w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95 z późn. zm.).

Według doktryny i orzecznictwa, istnieją pewne cechy charakteryzujące prawo miejscowe, które są jednocześnie kryteriami pozwalającymi odróżnić akty prawa miejscowego od innych aktów normatywnych i administracyjnych. Akty prawa miejscowego:

- 1) zawierają rozstrzygnięcia generalne kierowane do nieokreślonego adresata,
- 2) wywierają „skutki zewnętrzne” - swymi ustaleniami (treścią prawną) są kierowane do nieoznaczonych w akcie podmiotów,
- 3) są aktami wielokrotnego zastosowania, nie konsumują się przez jednorazowe zastosowanie,
- 4) treść ich da się na ogół określić jako uregulowanie postępowania określonych podmiotów ze względu na przymiot regulacji.

Uchwała Nr X/90/11 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 29 sierpnia 2011 r. w sprawie połączenia Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego im. K. Dłuskiego i Specjalistycznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc w Białymstoku z Uniwersyteckim Szpitalem Klinicznym w Białymstoku nie spełnia powyższych kryteriów. Mocą tej uchwały Sejmik Województwa Podlaskiego wyraża wolę połączenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, wyznaczając organowi wykonawczemu – Zarządowi Województwa Podlaskiego ramy tego połączenia poprzez ustalenie brzmienia porozumienia, na mocy którego nastąpi połączenie tych zakładów.

Podniesiony w wezwaniu zarzut dotyczący braku podstawy prawnej do dysponowania przez Sejmik Województwa Podlaskiego mieniem województwa jest w sposób oczywisty nieuprawniony, gdyż kompetencje sejmiku województwa, określone w art. 18 pkt 19 lit f ustawy o samorządzie województwa, przewidują wyłączną właściwość organu stanowiącego województwa w sprawach majątkowych dotyczących tworzenia, przekształcania i likwidowania wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Zaznaczyć zarazem należy, że zaskarżona uchwała nie dokonuje przeniesienia praw majątkowych przysługujących Wojewódzkiemu Szpitalowi Specjalistycznemu im. K. Dłuskiego w Białymstoku i Specjalistycznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc w Białymstoku na rzecz Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego w Białymstoku, bowiem aktem, który wywoła skutki prawne w tej mierze będzie porozumienie zawarte pomiędzy Województwem Podlaskim a Uniwersytetem Medycznym w Białymstoku. Ponadto, do przeniesienia na rzecz Uniwersytetu prawa własności zabudowanej nieruchomości położonej w Białymstoku przy ul. Żurawiej 14, pozostającej w użytkowaniu Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego im. K. Dłuskiego w Białymstoku,

w formie darowizny albo sprzedaży z bonifikatą, niezbędne jest podjęcie odrębnej uchwały przez Sejmik Województwa Podlaskiego, w trybie i na zasadach określonych przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

Z kolei, zarzut wskazujący na brak oparcia w przepisach prawnych podjęcia przez Sejmik Województwa Podlaskiego uchwały o wyrażeniu woli połączenia (...), bowiem *„wola połączenia nie jest tożsama z ustaleniem zasad, jakimi ewentualni wykonawcy uchwały winni kierować się”*, nie zasługuje na uwzględnienie. 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. Podmiotami tymi w niniejszym przypadku są - stosownie do przepisów powołanej ustawy - jednostka samorządu terytorialnego i uczelnia medyczna. Stosowne porozumienie mogą zawrzeć, zgodnie z posiadanymi kompetencjami, organy wykonawcze podmiotów tworzących, musi ono jednak być poprzedzone odpowiednią uchwałą organu stanowiącego. Powołany wyżej przepis stanowił zatem bezpośrednią podstawę prawną do podjęcia przez Sejmik Województwa uchwały o wyrażeniu woli połączenia tych zakładów w myśl art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.). Trudno zarazem wyobrazić sytuację, aby organ stanowiący, jakim jest Sejmik Województwa Podlaskiego, nie wywołał stosownej uchwały stanowiącej przesłankę do zawarcia porozumienia w przedmiocie połączenia przez organ wykonawczy, tj. Zarząd Województwa Podlaskiego. W myśl bowiem art. 41 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie województwa zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym wykonuje uchwały sejmiku województwa.

Kolejny zarzut, wskazujący na naruszenie interesu prawnego mieszkańców województwa *„(...) albowiem zagwarantowane Konstytucją RP prawo do uzyskania pomocy lekarskiej stanie się iluzoryczne z uwagi na braki umiejętności zarządzania szpitalem, jakie są widoczne w jednostkach podlegających Uniwersytetowi”*, jest gołosłowny i wyraża jedynie niezadowolenie z podjęcia kwestionowanego aktu. Należy bowiem podkreślić, że w wyniku podjęcia skarżonej uchwały nie nastąpi w jakimkolwiek stopniu ograniczenie bądź likwidacja świadczeń zdrowotnych udzielanych dotychczas przez Zakłady przejmowane, tj. Wojewódzki Szpital Specjalistyczny im. K. Dłuskiego w Białymstoku i Specjalistyczny Zakład Opieki Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc w Białymstoku. Ponadto z treści załącznika do omawianej uchwały (projektu porozumienia) wynika, że (...) Zakład przejmujący wstępuje we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem były Zakłady przejmowane, bez względu na

charakter prawny tych stosunków. Zapis ten jest odzwierciedleniem dyspozycji przepisu art. 67 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej, oznaczającym, że połączenie zakładów nastąpi bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego zakładów przejmowanych. Nadto, zamiarem stron porozumienia, leżącym u jego podstaw, było nie tylko zapewnienie, aby Zakład przejmujący zapewnił kontynuację dotychczasowego zakresu świadczeń zdrowotnych udzielanych przez Zakłady przejmowane, ale rozszerzył zakres świadczeń zdrowotnych o profilu zakaźnym i podniósł jakość tych świadczeń zdrowotnych oraz dokonał rozszerzenia bazy łóżkowej, diagnostycznej i ambulatoryjnej Kliniki Chorób Płuc i Gruźlicy na bazie nieruchomości położonej w Białymstoku przy ul. Żurawiej 14 – na co wskazuje treść § 4 załącznika do zaskarżonej uchwały.

Kolejny zarzut o naruszeniu zaskarżoną uchwałą interesu prawnego całości personelu medycznego i pomocniczego zatrudnionego w Szpitalu z uwagi na fakt, iż uchwała nie zawiera zapisów odnoszących się do dalszego losu pracowników Szpitala, jest bezpodstawny i nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Z treści § 5 załącznika do uchwały (projektu porozumienia) wynika, że do pracowników Zakładów przejmowanych zastosowanie będzie miał art. 23¹ kodeksu pracy, zgodnie z którym z dniem połączenia nastąpi przejście pracowników Zakładów przejmowanych do Zakładu przejmującego, co w konsekwencji skutkować będzie kontynuacją stosunków pracy u nowego pracodawcy ze wszystkimi uprawnieniami wynikającymi z tego przepisu dotyczącymi indywidualnych warunków pracy i płacy pracowników przejmowanych. Ponadto, zapisy § 5 ust. 2 załącznika do uchwały gwarantują pracownikom Zakładów przejmowanych dwuletni okres zatrudnienia u nowego pracodawcy. Dlatego też nie można zgodzić się z zarzutem naruszenia interesu prawnego i uprawnień pracowników zatrudnionych w tym Szpitalu.

Konkludując, należy uznać, iż nie zachodzą uchybienia, o których traktuje wezwanie do usunięcia prawa, a tym samym, także interes prawny wzywających do usunięcia naruszenia prawa nie doznał uszczerbku w wyniku podjęcia skarżonej uchwały. Nadto, kwestionowana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego z przyczyn wskazywanych we wstępie, a zatem nie zaistniały przesłanki do skorzystania przez skarżących z uprawnienia wynikającego z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

Należy też zaznaczyć, że w wyroku z dnia 13 maja 2009 r., II OSK 1715/08, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, iż osoba skarżąca musi wykazać naruszenie interesu prawnego polegającego na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją. Taki związek zaś musiałby istnieć w chwili wprowadzenia w życie danego aktu i powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżących konkretnych, mających oparcie w przepisach prawa materialnego uprawnień.

W omawianym przypadku, wzywający do usunięcia naruszenia prawa nie wykazali w dostatecznym stopniu naruszenia ich interesu prawnego lub uprawnienia wskutek podjęcia skarżonej uchwały, a tym samym przedłożone wezwanie nie zasługuje na uwzględnienie.