

UCHWAŁA NR
SEJMIKU WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO
z dnia

**w sprawie odmowy uwzględnienia wezwania Specjalistycznego Zakładu Opieki
Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc w Białymstoku oraz związków zawodowych
działających w Zakładzie do usunięcia naruszenia prawa w wyniku podjęcia 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 Specjalistycznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc w Białymstoku oraz związków zawodowych działających w Zakładzie, tj:

- 1) Koła Terenowego Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy,
- 2) Organizacji Zakładowej NSZZ „Solidarność”,
- 3) Zakładowej Organizacji Związkowej Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Pielęgniarek i Położnych,

do usunięcia naruszenia prawa w wyniku podjęcia 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
Specjalistycznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc w Białymstoku
oraz związków zawodowych działających w Zakładzie do usunięcia naruszenia prawa
w wyniku podjęcia 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 12 września 2011 r. Specjalistyczny Zakład Opieki Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc w Białymstoku reprezentowany przez Dyrektora Zakładu oraz związki zawodowe działające w tym Zakładzie, tj;

- 1) Koło Terenowe Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy,
- 2) Organizacja Zakładowa NSZZ „Solidarność”,
- 3) Zakładowa Organizacja Związkowa Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Pielęgniarek i Położnych,

wesłał Sejmik Województwa Podlaskiego do usunięcia naruszenia prawa i 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 w sposób rażąco narusza prawo.

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, wydany 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 *„Źródlami 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 do 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 wyraził 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.

W uzasadnieniu wezwania skarżący podnoszą, że w wyniku połączenia Specjalistycznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc z Uniwersyteckim Szpitalem Klinicznym w Białymstoku, Zakład ten nie tylko utraci byt prawny, ale również swoje mienie, albowiem Zakładowi przejmującemu mienie tego Zakładu zostanie jedynie użyzione na czas określony. Zdaniem skarżących w uchwale i w załączniku do uchwały nie ma żadnych unormowań prawnych zobowiązujących do odtworzenia mienia Zakładu i utrzymania stosunków prawnych w niezmienionym kształcie z pracownikami tego Zakładu.

Wskazywane przez skarżących uchybienia są bezpodstawne i nie mają oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Zgodnie z wolą Sejmiku Województwa Podlaskiego wyrażoną § 1 ust. 1 uchwały Nr X/90/11 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, połączenie tych zakładów nastąpi w trybie art. 66 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654), tj. poprzez przeniesienie całego mienia Zakładów przejmowanych na Zakład przejmujący. Konsekwencją tego przepisu jest przejście z dniem połączenia na Zakład przejmujący wszystkich praw majątkowych, w tym nieodpłatnego użytkowania do nieruchomości, których podmiotem były Zakłady przejmowane. Nadto, zgodnie z art. 66 ust. 6 ustawy, połączenie to nastąpi bez

przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego Zakładów przejmowanych i z dniem połączenia Zakład przejmujący wstąpi we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem były Zakłady przejmowane, bez względu na charakter prawny tych stosunków. Z 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, że uchwała narusza w sposób bezpośredni prawa i obowiązki pracowników Zakładu.

Kolejny zarzut podnoszący, że uchwała nie stwarza żadnych warunków materialnych i osobowych do dalszej realizacji zadań Zakładu wynikających z jego statutu, jest całkowicie bezpodstawny. Skarżona uchwała w sposób oczywisty nie kształtuje tego rodzaju spraw, bowiem aktem, który wywierać będzie skutki prawne w tej mierze będzie porozumienie zawarte pomiędzy Województwem podlaskim a Uniwersytetem Medycznym w Białymstoku. Ponadto z treści załącznika do zaskarżonej 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 powyższy odzwierciedla w szczególności postanowienia art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654). Przede wszystkim jednak należy wskazać, że, zamiarem stron porozumienia 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 wprost wskazuje treść § 4 załącznika do kwestionowanej uchwały.

Przedstawiony z kolei przez skarżących zarzut, iż uchwała nie powinna zawierać ustaleń dotyczących zasad i warunków połączenia, bowiem w przypadku różnych podmiotów tworzących, właściwym aktem nie jest uchwała a porozumienie jest błędny, albowiem § 1 ust. 2 zaskarżonej uchwały jedynie zawiera odesłanie do aktu o połączeniu, jakim jest porozumienie, które określi warunki i zasady, na jakich nastąpi połączenie tych zakładów.

Trudno również dopatrzeć się sprzeczności pomiędzy treścią § 1 ust. 1 uchwały a treścią § 3 ust. 2 załącznika do uchwały, bowiem brzmienie § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały oraz brzmienie § 1 ust. 1 załącznika do uchwały spełnienia wymóg przepisu art. 66 ust. 1 pkt 1 ustawy o przeniesieniu całego mienia zakładów przejmowanych na zakład przejmujący. Natomiast postanowienia § 3 ust. 2 załącznika do uchwały kształtują stan prawny, który zgodnie z zamiarem stron porozumienia nastąpi w przyszłości, a nie w dniu połączenia. Trudno więc dopatrzeć się w tym przypadku niezgodności podnoszonej przez stronę skarżącą.

Nie można zgodzić się też z zarzutem, iż podjęcie zaskarżonej uchwały bez opinii Rady Społecznej czyni ją nieważną, ponieważ żaden przepis ustawy o działalności leczniczej nie uzależnia ważności uchwały organu stanowiącego o połączeniu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej od jej zaopiniowania przez radę społeczną. Stosownie do art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o działalności leczniczej, projekt zaskarżonej uchwały został skierowany w dniu 28 lipca br. (pismo nr ZD-I.0222.20.2011) do zaopiniowania przez Radę Społeczną Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego im. K. Dłuskiego w Białymstoku oraz przez Radę Społeczną Specjalistycznego ZOZ Gruźlicy i Chorób Płuc w Białymstoku. W wyznaczonym terminie opinię w sprawie planowanego połączenia wyraziła tylko Rada Społeczna działająca przy Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym im. K. Dłuskiego w Białymstoku. Natomiast Rada Społeczna działająca przy Specjalistycznym ZOZ Gruźlicy i Chorób Płuc w Białymstoku, ze względu na okres wakacyjny, nie skorzystała ze swojego uprawnienia i nie wyraziła opinii w przedmiocie planowanego połączenia.

Kolejny zarzut dotyczący niedopuszczalności wniesienia autopoprawki do projektu zaskarżonej uchwały przed jej głosowaniem jest nieuzasadniony, bowiem możliwość zgłoszenia przez autora poprawki do procedowanego aktu przewiduje wprost § 61 statutu Województwa Podlaskiego, który nie tylko dopuszcza możliwość wnoszenia poprawek do projektów uchwał Sejmiku Województwa Podlaskiego przed ich głosowaniem, ale też reguluje tryb ich wnoszenia. Trudno więc zgodzić się z zarzutem niedopuszczalności zgłoszenia przez wnioskodawcę – Zarząd Województwa Podlaskiego poprawek do zaskarżonej uchwały w trakcie jej procedowania.

Zarzut skarżących dotyczący braku podstawy prawnej do podjęcia zaskarżonej uchwały jest nietrafny w sposób oczywisty. Zgodnie bowiem z art. 66 ust. 2 pkt 2 powołanej ustawy o działalności leczniczej podmioty tworzące samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej mogą dokonać połączenia tych zakładów – w przypadku zakładów mających różne podmioty tworzące – w drodze porozumienia. Skoro więc w omawianym przypadku podmiotami tworzącymi są jednostka samorządu terytorialnego i uczelnia medyczna to właściwą formą dla dokonania połączenia samodzielnych publicznych zoz w myśl

wskazanego wyżej przepisu stanowi porozumienie między tymi podmiotami, reprezentowanymi przez ich organy wykonawcze, zgodnie z przypisanymi im kompetencjami. Powołana ustawa nie przewiduje natomiast możliwości zawarcia porozumienia o połączeniu przez łączące się zakłady jako strony porozumienia. Omawiany przepis stanowił bezpośrednią(materialną) podstawę do podjęcia przez Sejmik Województwa uchwały o wyrażeniu woli połączenia omawianych 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, 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, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym wykonuje uchwały sejmiku województwa.

Nie można zgodzić się również z zarzutem, że projekt uchwały nie został właściwie skonsultowany ze związkami zawodowymi. Zarząd Województwa Podlaskiego dostrzegając znaczenie dla związków zawodowych projektowanego aktu, wystąpił do reprezentatywnych związków zawodowych 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), z prośbą o wyrażenie opinii w sprawie projektu uchwały Sejmiku Województwa Podlaskiego o połączeniu tych zakładów. Sprzeciw wobec planowanego połączenia wyraziła Rada OPZZ Województwa Podlaskiego oraz Region Podlaski NSZZ „Solidarność”. Należy zaznaczyć, że oba wskazane związki zawodowe nie zgłosiły uwag do projektu uchwały w procesie opiniowania, wyraziły natomiast w swych nadesłanych stanowiskach ogólne niezadowolenie i sprzeciw wobec zaprezentowanej koncepcji połączenia zakładów. Jednocześnie należy zaznaczyć, że na prośbę Regionu Podlaskiego NSZZ „Solidarność”, w dniu 1 września 2011 r., tj. przed zawarciem porozumienia o połączeniu, zostało zorganizowane spotkanie w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w Białymstoku w celu omówienia zasad i warunków zatrudnienia pracowników łączących się zakładów. W spotkaniu udział wzięli Rektor Uniwersytetu Medycznego w Białymstoku, Dyrektorzy łączących się zakładów, przedstawiciele zakładowych organizacji związkowych tych zakładów oraz przedstawiciele Regionu Podlaskiego NSZZ „Solidarność” i Zarządu Wojewódzkiego Forum Związków Zawodowych.

Nadto, na prośbę zakładowych organizacji związkowych działających w Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym im. K. Dłuskiego w Białymstoku i Specjalistycznym ZOZ Gruźlicy i Chorób Płuc w Białymstoku w sprawie przekazywania informacji nt. zamierzonych

działań dotyczących połączenia, w dniu 16 i 18 sierpnia 2011 r. projekt uchwały wraz z porozumieniem został przesłany również zakładowym organizacjom związkowym. Zakładowe organizacje związkowe otrzymały również informacje o terminie rozpatrywania projektu zaskarżonej uchwały na posiedzeniu Sejmiku Województwa Podlaskiego. Tak więc biorąc pod uwagę jawność działania organów Województwa miały możliwość również wstępu na posiedzenie Sejmiku Województwa Podlaskiego i wyrażenia swoich opinii w przedmiocie połączenia.

Konkludując, należy stwierdzić, iż nie zachodzą uchybienia, o których traktuje wezwanie do usunięcia prawa. Nadto, zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, a tym samym nie zaistniały przesłanki do skorzystania z uprawnienia wynikającego z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Nie sposób zarazem dopatrzeć się zaistnienia przesłanek wskazujących na naruszenie interesu prawnego wzywających do usunięcia naruszenia prawa. Skoro więc także wzywający do usunięcia naruszenia prawa nie wykazali w sposób dostateczny naruszenia swego interesu prawnego, należy stwierdzić brak podstawy do skutecznego zaskarżenia omawianej uchwały Sejmiku Województwa. Wskazać w tym miejscu należy na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1715/08, w którym podkreślono, iż osoba skarżąca musi wykazać naruszenie interesu prawnego polegającego na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją, istniejącą w chwili wprowadzenia w życie danego aktu i powodującego następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżących konkretnych, mających oparcie w przepisach prawa materialnego uprawnień.

W omawianym przypadku nie dopatrzono się naruszenia interesu prawnego wzywających do usunięcia naruszenia prawa w wyniku podjęcia kwestionowanej uchwały, w związku z czym, wniesione wezwanie nie zasługuje na uwzględnienie.