

Uzasadnienie

Uchwałą Nr 152/XXVII/2017 z dnia 13 września 2017 r. Rada Powiatu Gorzowskiego na podstawie art. 12 pkt 8 lit. „i” ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1868) oraz art. 36, art. 43 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 3 i ust. 4 „b” pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (t.j. Dz. U. z 2007 Nr 14, poz. 89 ze zm.), w zw. z art. 204 ust. 5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1638 ze zm.), dokonała zmiany uchwały Rady Powiatu Gorzowskiego Nr 59/IX/2007 z dnia 25 lipca 2007 r. w sprawie postawienia w stan likwidacji Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Kostrzynie nad Odrą poprzez zmianę § 5 ust. 1 i ustalenie terminu zakończenia czynności likwidacyjnych na dzień 31.12.2042 r. (uchwała zmieniająca została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z 18 września 2017 r. poz. 1951).

Rozstrzygnięciem nadzorczym nr NK-I.4131.194.2017.ABej z dnia 12 października 2017 r. (doręczonym 16 października 2017 r.) Wojewoda Lubuski stwierdził nieważność uchwały Nr 152/XXVII/2017, gdyż Jego zdaniem narusza ona zasady określone w art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tj. zasadę demokratycznego państwa prawa oraz zasadę legalizmu. Wojewoda Lubuski kwestionuje legalność ustalonego terminu zakończenia czynności likwidacyjnych oraz zarzuca Radzie Powiatu Gorzowskiego wypaczenie ustawowo określonej instytucji likwidacji jednostki.

Zdaniem Wojewody Lubuskiego, Rada Powiatu podejmując kwestionowaną uchwałę kierowała się tylko interesem ekonomicznym powiatu, bowiem „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”.

Organ nadzoru uznał, iż przedłużenie terminu zakończenia czynności likwidacyjnych SP ZOZ na mocy zaskarżonej uchwały istotnie narusza art. 125 § 1 Kodeksu cywilnego oraz art. 291 § 5 Kodeksu pracy, bowiem „uniemożliwi wierzycielom SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą, a po 1 stycznia 2018 r. wierzycielom Powiatu Gorzowskiego korzystanie z pomocy przymusu państwowego dla wyegzekwowania zasądzonych prawomocnymi orzeczeniami należności”. Organ nadzoru stwierdza dalej, iż po 1 stycznia 2018 r. po likwidacji SP ZOZ i przejęciu jego zobowiązań przez Powiat Gorzowski, egzekucja będzie niemożliwa z uwagi na upływ terminów przedawnienia. Nastąpi, więc utrata możliwości egzekucji roszczeń zasądzonych prawomocnym orzeczeniem lub ugodą sądową.

W ocenie Wojewody Lubuskiego decyzja Rady Powiatu Gorzowskiego w sprawie przedłużenia czynności likwidacyjnych SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą do 31 grudnia 2042 r. prowadzi do uniknięcia wykonania prawomocnych orzeczeń sądu wobec wierzycieli SP ZOZ, co w konsekwencji narusza zasady państwa prawnego, art. 125 § 1 Kodeksu cywilnego i art. 291 § 5 Kodeksu pracy, a także zobowiązań publicznoprawnych w tym wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Organ nadzoru wskazuje, iż organy władzy publicznej mogą działać tylko w granicach określonych przez prawo, realizując normy kompetencyjne w taki sposób, aby nie naruszać przepisów innych ustaw, z poszanowaniem innych podmiotów i w celu przyczyniania się do dobra wspólnego. Rada Powiatu jako organ stanowiący określając termin zakończenia likwidacji sp zoz

związana jest pozostałymi do wykonania czynnościami likwidacyjnymi. To zakres pozostałych do wykonania czynności likwidacyjnych i planowany termin ich wykonania determinuje zakończenie likwidacji.

Odnosząc się do wniosków oraz poszczególnych zarzutów postawionych w treści rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Lubuskiego, stwierdzić należy, co następuje.

Na podstawie art. 85 ust. 1 w zw. z art. 85 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm.) oraz art. 3 § 2 pkt. 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.), Powiat Gorzowski, uprawniony jest do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego Nr NK-I.4131.194.2017.ABej z dnia 12 października 2017 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Nr 152/XXVII/2017 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 13 września 2017 r. w sprawie postawienia w stan likwidacji Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Kostrzynie nad Odrą.

I. Naruszenie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa oraz zasady legalizmu

W kontekście postawionego zarzutu rzekomego naruszenia konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa oraz legalizmu, należy zauważyć, że przedmiotowa uchwała została wydana w zgodzie z literą prawa i na jego podstawie, nie narusza tym samym przywołanych przez skarżącego przepisów.

Z uwagi na fakt, że w toku realizacji procesu likwidacji okazało się, iż jej zakończenie do dnia 31 grudnia 2017 r. nie jest możliwe, konieczne stało się podjęcie uchwały o przedłużeniu czasu trwania czynności likwidacyjnych do dnia 31 grudnia 2042 r. Termin zakończenia procesu likwidacji określony na dzień 31 grudnia 2017 r. wobec uwarunkowań faktycznych i prawnych okazał się zbyt krótki i niedostosowany do zmienionych realiów finansowych Powiatu Gorzowskiego, po udzieleniu pożyczki z budżetu państwa na lata 2015-2042. Fakt ten jest w ogóle pominięty w rozstrzygnięciu nadzorczym, mimo jego istotności dla sprawy.

Z umowy pożyczki wynika bowiem zakaz zaciągania przez Powiat Gorzowski dalszych zobowiązań i to także na podstawie innych zdarzeń, gdyż będą one miały bezpośredni wpływ na niemożliwość spłaty tej pożyczki przez Powiat wobec Skarbu Państwa. Możliwości spłaty pożyczki przez Powiat Gorzowski były oceniane przed jej udzieleniem przez Ministra Finansów w ramach audytu, który stwierdził, iż Powiat nie jest w stanie spłacić wyższej kwoty niż objęta rządową pożyczką. Zaciągnięcie tej pożyczki było jedynym realnym rozwiązaniem spłaty zobowiązań przez Powiat jako osobę trzecią, z uwzględnieniem przychodów i dochodów budżetowych, z przeznaczeniem środków publicznych na konieczne wydatki publiczne i rozchody według zapisów określonych w budżecie oraz Wieloletniej Prognozie Finansowej. Zaciągnięcie pożyczki i jej spłata powiązane zostało z koniecznością przyjęcia przez Powiat Gorzowski programu ostrożnościowego. Spłata pożyczki powoduje także zmniejszenie środków na realizację zadań powiatu o ok. 1,2 mln zł do 2,6 mln zł rocznie w latach 2015-2042. Chodzi tu m.in. o zadania związane z remontem i utrzymaniem dróg powiatowych, zapewnieniem odpowiedniego standardu utrzymania Domów Pomocy Społecznej, realizację zadań oświatowych. Zauważyć należy, iż Powiat spłaca także inne wcześniej zaciągnięte zobowiązania, co miało wpływ na określenie różnej wysokości spłaty pożyczki w poszczególnych latach. Z pożyczki rządowej dokonał zaś spłaty wszystkich wierzycieli cywilnoprawnych (133 podmioty), z którymi był kontakt oraz 383 byłych pracowników SP ZOZ, biorąc pod uwagę aspekt społeczny. Zaciągnięcie tej pożyczki podyktowane było także koniecznością zmniejszenia zobowiązań SP ZOZ w ramach zarządzania

długiem publicznym, na co szczególnych nacisk kładł Wojewoda Lubuski w poprzednich latach. Nadmienić należy, iż opinia Wojewody do poprzedniego projektu uchwały z 5 lipca 2017 r. była pozytywna.

Podkreślenie wymaga, że dzięki ww. pożyczce udzielonej przez Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Finansów na podstawie umowy zawartej w dniu 7 lipca 2015 r., część długu SP ZOZ w wysokości 39,7 mln złotych, w tym w całości zobowiązania pracownicze, została spłacona przez Powiat Gorzowski w roku 2015 r. Zgodnie z §2 pkt. 1 umowy pożyczki, Powiat Gorzowski zobowiązał się do wykorzystania środków z pożyczki na spłatę zobowiązań cywilnoprawnych i pracowniczych. Nadto w ramach negocjacji Powiat Gorzowski uzyskał dla SP ZOZ dobrowolne umorzenie zobowiązań cywilnoprawnych w wysokości prawie 8 mln zł.

W związku z powyższym, wydłużenie procesu likwidacji konieczne jest po pierwsze z uwagi na prawno-finansową sytuację Powiatu Gorzowskiego, który mając obowiązek zapewnienia realizacji swoich zobowiązań wobec Skarbu Państwa z tytułu zaciągniętej pożyczki z budżetu państwa, nie może dopuszczać do jakichkolwiek zdarzeń prawnych, które powodowałyby istotny wzrost zobowiązań Powiatu. Takim zdarzeniem prawnym byłoby zakończenie procesu likwidacji w dniu 31 grudnia 2017 r., skutkujące wzrostem zobowiązań o kwotę ponad 60 mln złotych. Doprowadzenie przez Powiat do przejścia takiego zadłużenia stanowiłoby także naruszenie dyscypliny finansów publicznych w stopniu rażącym, gdyż prowadzącym do niemożliwości wypełniania jakichkolwiek zadań Powiatu, tj. własnych, jak i rządowych (zleconych ustawami).

Po drugie Powiat Gorzowski w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych (art. 16) zobowiązany jest do takiego zarządzania finansami jednostki samorządowej, które zapewni jej stabilność finansową. Skarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie stoi na straży równości prawa wobec podmiotów publicznych, gdyż nie równoważy interesów ZUS i Powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego. Tym bardziej, że zobowiązania SP ZOZ wobec ZUS nie powodują żadnych ujemnych konsekwencji wobec składek byłych pracowników SP ZOZ.

Wobec powyższego, podjęta przez Radę Powiatu Gorzowskiego uchwała, jest działaniem na podstawie i w granicach prawa, a co więcej, nie narusza praw i interesów osób trzecich, a jedynie ma na celu uniknięcie utraty płynności finansowej Powiatu Gorzowskiego i zagrożenia spłaty pożyczki z budżetu państwa oraz uregulowanie do czasu zakończenia postępowania likwidacyjnego spraw z zakresu funkcjonowania likwidowanego podmiotu, a w szczególności przeprowadzenie procedury archiwizacji dokumentacji kadrowo - płacowej dotyczącej ponad 3 tysięcy byłych pracowników oraz dokumentacji księgowo-rachunkowej za lata 1960 – 2017. Nadto konieczne jest zakończenie trwających postępowań sądowych i egzekucyjnych, w tym prowadzone przez ZUS w stosunku do wydanych 227 tytułów wykonawczych. W zakresie zaś rozważenia przez ZUS celowości dalszego prowadzenia postępowania egzekucyjnego wobec SP ZOZ wypowiedział się WSA w Gorzowie Wlkp. w sprawie pod sygn. akt II SA/Go 155/16, zakończonej już prawomocnie.

II. Naruszenie przepisów Kodeksu cywilnego i Kodeksu pracy oraz brak prawnych podstaw do przedłużenia okresu likwidacji

W kontekście postawionego zarzutu rzekomego naruszenia przez Radę Powiatu powszechnie obowiązujących przepisów prawa, należy wskazać, iż przedmiotowa uchwała została wydana w zgodzie z literą prawa, na podstawie przepisów podanych w jej komparycji i nie narusza przywołanych przez skarżącego przepisów.

Działanie na podstawie i w granicach prawa, określone w art. 7 Konstytucji, to działanie w granicach przyznanej kompetencji. Zgodnie z art. 60 ust. 4b pkt 5 powołanej ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, obligatoryjnym elementem uchwały o likwidacji zakładu opieki zdrowotnej jest

określenie terminu likwidacji. Z tego rozwiązania prawnego nie można wyprowadzić ograniczenia kompetencji Rady Powiatu, jako organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do dokonania zmiany uchwały o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Z przyznanej kompetencji do podjęcia uchwały o likwidacji wynika kompetencja do jej zmiany. Wykładnia cytowanych przepisów jest głęboko ugruntowana w orzecznictwie sądów administracyjnych (tak m.in. NSA w wyroku z dnia 9 lipca 2007 roku II OSK 1304/07, opubl. SIP Legalis oraz w wyroku z dnia 6 września 2007 roku, sygn. akt II OSK 784/07, opubl. w: Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych rok 2008, Nr 2, poz. 47, str. 91). A także w orzecznictwie Sądu Najwyższego (m.in. w uchwale z dnia 2005-07-14, III CZP 34/05, OSN Izba Cywilna 2006/6/97/16 oraz wyroku SN z dnia 2011-04-01, III CSK 181/10, Lex nr 864003) i Trybunału Konstytucyjnego (zob. uzasadnienie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2009 r., Ts 82/08, OTK-B 2009, nr 3, poz. 196).

W odniesieniu do SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą wypowiedział się już raz pozytywnie w tej sprawie WSA w Gorzowie Wlkp. w wyroku z 26.06.2013 r. (sygn. akt II SA/Go 350/13, a skarga kasacyjna Wojewody Lubuskiego od tego wyroku została w całości oddalona na mocy wyroku NSA z 10.01.2014 r. (II OSK 2387/13).

Zdaniem Rady Powiatu nie dokonała ona realizacji norm kompetencyjnych upoważniających ją do uzasadnionego przedłużenia procesu likwidacji SP ZOZ w sposób powodujący naruszenie przepisów innych ustaw. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecznictwa i judykatury, organ nadzoru występuje z żądaniem stwierdzenia nieważności uchwały, w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia prawa w postaci konkretnych norm prawnych. Organ nadzoru odnośnie norm podanych w podstawie uchwały nie wniósł zarzutu naruszenia ani jednego z tych przepisów, które statuują kompetencję Rady Powiatu do stanowienia prawa miejscowego. Organ nadzoru sprawuje zaś nadzór w zakresie legalności działania powiatu.

„Istotnym naruszeniem prawa jest naruszenie przez organ powiatu podejmujący uchwałę przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej czy wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu” – Wyrok WSA we Wrocławiu z 28.06.2011 r. (III SA/Wr 221/11 Lex nr 844628).

Odnośnie zarzutu naruszenia wskazanego w zaskarżanym rozstrzygnięciu nadzorczym art. 125§1 Kodeksu cywilnego, wskazać należy, iż Rada Powiatu nie mogła naruszyć przepisu, który nie odnosi się do sfery jej działania lub zaniechania. Powyższe wynika z tego, iż przedawnienie jest jedną z kilku instytucji prawa cywilnego, których działanie polega na zmianie treści stosunków prawnych ze względu na upływ czasu. Od pozostałych (terminów zawitych, zasiedzenia, przemilczenia) różni się przedmiotem i skutkami prawnymi upływu czasu. Rada Powiatu nawet, gdyby była dłużnikiem, nie miałaby wpływu na bieg terminów przedawnienia, jego początek, wymagalność. Wszystkie te okoliczności określają przepisy prawa materialnego i podjęcie określonych działań przez uprawnionego. W tym kontekście nie można pomijać przepisu art. 123 i 124 Kodeksu cywilnego (odpowiednio art. 295 Kodeksu pracy). Przepisy te określają instytucję przerwania biegu przedawniania oraz bieg tegoż przedawnienia na nowo po każdym przerwaniu.

Powyższe przepisy wskazują, iż przedawnienie roszczeń nie jest instytucją stałą. Wręcz przeciwnie, może ono ulegać przerwaniu przez czynności wierzyciela przed sądem lub organem egzekucyjnym. Czasu trwania tych czynności nie zalicza się do biegu terminu, a nadto po każdej takiej czynności termin ów biegnie na nowo.

Twierdzenia organu nadzoru zawarte w rozstrzygnięciu nadzorczym odnośnie niemożliwości korzystania z pomocy przymusu państwowego w egzekucji roszczeń wierzycieli są, więc

niezasadne. Wierzytelności te wobec jasnego brzmienia przepisów art. 123 i 124 Kodeksu cywilnego (odpowiednio 295 Kodeksu pracy) nie ulegną automatycznemu przedawnieniu, jak twierdzi skarżący. Dłużnik nie jest też w stanie uniemożliwić wierzycielom korzystania z przymusu państwowego. Sprawa zaspokojenia wierzytelności pracowniczych na skutek spłaty wszystkich byłych pracowników z pożyczki rządowej jest już bezprzedmiotowa, a argument ten chybiony. Nadto dłużnik nie uchyla się od uznawania wierzytelności i to w taki sposób, iż nie wierzyciele nie tracą nie tylko należności głównej, ale również odsetek. Dłużnik w tym zakresie współpracował z wierzycielami, ich przedstawicielami, pełnomocnikami, związkami zawodowymi. Skoro zaś nie upłyne termin przedawnienia roszczeń, nie nastąpi także utrata możliwości ich egzekwowania.

Zdaniem Powiatu Gorzowskiego organ nadzoru nie wykazał działań podjętych poza granicami prawa. Tak, więc Rada Powiatu działa w granicach i na podstawie prawa, mając na względzie stałe i niezakłócone zaspakajanie potrzeb wspólnoty samorządowej złożonej z mieszkańców Powiatu Gorzowskiego. Jest to liczba ok. 71 tysięcy osób. Powiat wykonuje na rzecz tej wspólnoty określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie określonym w art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Szereg ustaw określa także inne zadania powiatu, jako pośredniego szczebla jednostki administracji samorządowej, a także, jako zadania z zakresu administracji rządowej.

Co istotne działania nadzorcze Wojewody powinny być skierowane na treść uchwały. Ocenie organu nadzorczego podlegają w tym postępowaniu warunki formalne powstania uchwały i jej treść materialna (tak: Bogdan Dolnicki w: Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym, 2007 r.). Zaś Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 października 1990 r., SA/Lu 663/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 6, stwierdził "Orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały organu gminy przez organ nadzoru (wojewodę) może być wydane tylko wtedy, gdy uchwała taka pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa. Dochodzenie do wniosku, iż uchwała organu gminy jest sprzeczna z prawem w drodze zawilej nieraz wykładni określonego przepisu prawnego, a szczególnie, gdy zachodzić może w tym przedmiocie niejednolitość poglądów prawnych, może powodować negatywne następstwa społeczne, niezamierzone przez ustawodawcę, w postaci ograniczania samodzielności organów samorządu terytorialnego przez organy nadzoru. Dlatego też orzeczenia organów nadzoru powinny mieć zawsze niebudzącą wątpliwości podstawę prawną. Aby zastosować przewidziany przez ustawę środek nadzoru, właściwy organ musi w sposób niebudzący wątpliwości wykazać sprzeczność postanowień badanej uchwały z prawem, wyjaśniając sens przepisów, które - w jego ocenie - zostały naruszone, oraz wypływające z nich dyrektywy (nakazy i zakazy)."

Gdy tymczasem z rozstrzygnięcia nadzorczego można odnieść wrażenie, że wszelkie zarzuty nie odnoszą się w ogóle do podstawy prawnej uchwały, ergo legalności jej podjęcia, lecz leżą w sferze daleko wywodzonych skutków jej stosowania. I to w sposób nie do końca z niej wynikający. Po pierwsze organ nadzoru zarzuca naruszenie przepisów prawa materialnego, które nie stanowią podstawy prawnej uchwały, i jak wyżej wykazano nie mają nawet zastosowania w związku z jej stosowaniem.

„Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności aktu organu powiatu prowadzone jest zawsze z urzędu. Organ nadzoru powinien wszczynać postępowanie tylko wówczas, gdy w wyniku wstępnej kontroli treści uchwały uzna, co najmniej za prawdopodobne, że badany akt jest wadliwy. Może korzystać z instytucji postępowania wyjaśniającego funkcjonujących w postępowaniu

jurysdykcyjnym, takich jak: wyjaśnienia składane na wezwanie organu, postępowanie dowodowe, a nawet rozprawa.” – tak WSA w Poznaniu w wyroku z 19.03.2008 r. II SA/Po 71/08 (lex nr 471192).

III. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnień wierzycieli

W kontekście przywołanych przez organ nadzoru twierdzeń o rzekomym naruszeniu przepisów prawa przez kwestionowaną uchwałę, poprzez niewykonywanie prawomocnych orzeczeń sądowych, a więc nierealizowanie wierzytelności poszczególnych wierzycieli, należy podkreślić, iż uchwała o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej nie tworzy praw nabytych dla wierzycieli zakładów opieki zdrowotnej. Wbrew twierdzeniu skarżącego, dokonane przedłużenie terminu zakończenia likwidacji SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą nie narusza interesu prawnego lub uprawnień jego wierzycieli, ponieważ nie pozbawia ich możliwości dochodzenia należnych wierzytelności z budżetu powiatu, jeżeli w wyniku prowadzonego postępowania likwidacyjnego ich wierzytelności nie zostaną zaspokojone. W tym kontekście należy zauważyć, że działania organu nadzoru podejmowane winny być w interesie ogółu mieszkańców powiatu na podstawie obiektywnej oceny zgodności, bądź niezgodności skarżonej uchwały z prawem, a nie wąskiej jednak grupy wierzycieli (łącznie 6 osób, wśród których nie ma byłych 383 pracowników na skutek spłaty z pożyczki rządowej). Wierzyciele dokonali w toku negocjacji znacznej redukcji zobowiązań albo umorzeń należności w całości lub w części. Warunkiem zawarcia umowy pożyczki ze Skarbem Państwa było także przyjęcie programu naprawczego do 2042 r., co Powiat Gorzowski uczynił na mocy uchwały Rady Powiatu Nr 40/VII/2015 r. z dnia 7 maja 2015 r. Podkreślić należy, iż umorzenia wszystkich zobowiązań publicznoprawnych wobec SP ZOZ dokonał także Urząd Skarbowy na podstawie art. 67a §1 pkt 3 oraz art. 67a § 2 oraz 207 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa.

Działania organu nadzoru muszą dotyczyć także uchwał „z zakresu administracji publicznej”. W tym kontekście należy z kolei wyraźnie podkreślić, iż interesu prawnego z zakresu administracji publicznej nie można mylić z interesem cywilnym, który dotyczy opisanej przez Wojewodę sytuacji. Organ wywodzi bowiem podstawę swojego działania z szeregu stosunków cywilnoprawnych łączących SP ZOZ z wierzycielami, poprzez wskazanie na fakt posiadania przez nich wierzytelności w stosunku do SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą oraz niezaspokojenie ich roszczeń cywilnoprawnych i pracowniczych. Tego rodzaju interes cywilny znajduje swoją ochronę w postępowaniu cywilnym i nie dotyczy sprawy „z zakresu administracji publicznej” (tak m.in. NSA w wyroku z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie o sygnaturze akt GSK 637/04 oraz NSA w wyroku z dnia 22 marca 2007 roku, II OSK 1749/06). Powszechnie przyjęta linia orzecznicza sądów administracyjnych potwierdza brak po stronie wierzycieli likwidowanych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej interesu prawnego do zaskarżania uchwał w sprawie zmiany terminu zakończenia czynności likwidacyjnych.

Niezależnie od powyższego podkreślić należy, iż art. 60 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej musi być interpretowany w związku z przepisami Konstytucji RP. Według art. 16 ust. 2 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w tym odpowiedzialność finansową. Podjęcie uchwały o skróceniu likwidacji zakładu opieki zdrowotnej musi, zatem uwzględniać odpowiedzialność finansową jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy art. 60 powołanej ustawy o zakładach opieki zdrowotnej należy, zatem interpretować z uwzględnieniem odpowiednich przepisów ustawy o finansach publicznych. Podobnie rzecz się ma w doniesieniu do skutków orzeczenia nieważności skarżonej uchwały. Zwrócić należy uwagę, iż organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały w całości, co spowodować

może, przy uznaniu racji organu nadzoru przez Sąd orzekający, iż uchwała ta stanie się nieważna od dnia jej uchwalenia. Skoro zaś jej § 2 uchylał również („traci moc”) poprzednio obowiązującą uchwałę nr 38/VII/2011 z 3.06.2011 r. przedłużającą termin zakończenia czynności likwidacyjnych do 31.12.2017 r., co de facto oznaczałoby, iż proces likwidacji skończyłby się 31.12.2017 r. Powyższe rozstrzygnięcie w sposób oczywisty niosłoby również określone art. 60 ust. 6 ustawy z dnia 30.08.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2007 Nr 14, poz. 89 ze zm.) skutki prawne wobec Powiatu Gorzowskiego. Przepisy te stosuje się nadal w ograniczonym zakresie, w tym do postępowań likwidacyjnych wszczętych i niezakończonych.

Zgodnie z art. 206 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2013 r. poz. 217): „Podmioty prowadzące zakłady opieki zdrowotnej w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, dostosują swoją działalność, w zakresie nieuregulowanym w art. 204 ust. 1-4, do przepisów ustawy w terminie do dnia 31 grudnia 2012 r.” Co prawda w art. 204 ust. 1 – 4 regulującym sprawę w toku, nie ma mowy o postępowaniu likwidacyjnych wprost, lecz stanowi o tym art. 204 ust. 5 korespondujący z nim poprzez stwierdzenie „W zakresie nieuregulowanym w ust. 4 do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.”

Należy podkreślić, iż ustawa o działalności leczniczej weszła w życie z dniem 1 lipca 2011 roku. Zatem w dacie podejmowania przez Radę Powiatu Uchwały nr 59/IX/2007 z dnia 25 lipca 2007 roku oraz jej wejścia w życie, obowiązywała ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jednolity Dz.U. z 2007 r., Nr 14, poz. 89 ze zm.), w tym także przepisy stanowiące podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rady Powiatu (w tym art. 60 ust. 3 i ust. 4b pkt 5 u.z.o.z.). Z uwagi na powyższe uchwała dnia 25 lipca 2007 roku została ponad wszelką wątpliwość podjęta zgodnie z prawem obowiązującym na dzień jej uchwalenia oraz na dzień jej wejścia w życie. Ustawa o działalności leczniczej zawiera przepis przejściowy regulujący przedmiotową kwestię. Zgodnie z art. 204 ust. 5 cytowanej ustawy „w zakresie nieuregulowanym w ust. 4 do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe”. W doktrynie powszechnie przyjmuje się, iż na podstawie przepisów intertemporalnych zawartych w samym akcie lub zgodnie z zasadą tempus regit factum formalnie uchylone przepisy aktów prawnych mogą być nadal stosowane i wyzwać skutki prawne. Tak też ma się sprawa w odniesieniu do przedmiotowej uchwały Rady Powiatu, albowiem - jak zgodnie przyjmuje się w piśmiennictwie - „zakres nieuregulowany w ust. 4 to np. rozpoczęte, a niezakończone kontrole, postępowania likwidacyjne, postępowania dotyczące połączenia, ale i rozdzielenia SPZOZ-ów. Do tych postępowań stosuje się mimo utraty mocy (art. 220 pkt 1) ustawę o zakładach opieki zdrowotnej”. Stanowisko to znajduje swoje wyraźne odzwierciedlenie w piśmiennictwie przedmiotu, którego przykładem jest cytowany wyżej pogląd autora komentarza do nowej ustawy o działalności leczniczej. Z tego względu próba podważania aktu prawa miejscowego nie zasługuje na uwzględnienie, z uwagi na istnienie normy zawartej w przepisie art. 204 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej, która utrzymuje w mocy dotychczas obowiązujące przepisy ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.