

Uzasadnienie

Na mocy uchwały Rady Powiatu Gorzowskiego Nr 59/IX/2007 z dnia 25 lipca 2007 roku Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Kostrzynie nad Odrą, dalej zwany „Zakładem”, został postawiony w stan likwidacji. Uchwałami Nr 282/XXXVI/2010 z dnia 22 października 2010 roku, Nr 34/V/2011 z dnia 11 kwietnia 2011 r. oraz 38/VII/2011 z dnia 3 czerwca 2011 roku Rada Powiatu dokonała zmiany przedmiotowej uchwały w ten sposób, iż termin zakończenia czynności likwidacyjnych Zakładu został określony na dzień 31 grudnia 2017 roku. Z uwagi na fakt, iż w toku realizacji procesu likwidacji okazało się, iż jej zakończenie do dnia 31 grudnia 2017 roku nie jest możliwe, konieczne stało się podjęcie uchwały o przedłużeniu czasu trwania czynności likwidacyjnych do dnia 31 grudnia 2042 roku.

Za zmianą terminu zakończenia likwidacji Zakładu przemawiają względy ekonomiczne, gdyż przejęcie długu Zakładu w kwocie ponad 60 mln złotych wymaga zabezpieczenia środków finansowych na ten cel w budżecie Powiatu Gorzowskiego. Część długu Zakładu w kwocie 39,7 mln złotych, w tym zobowiązania pracownicze, została spłacona przez Powiat Gorzowski w roku 2015. Źródłem sfinansowania była pożyczka z budżetu państwa udzielona przez Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Finansów na podstawie umowy zawartej w dniu 07 lipca 2015 roku. W ocenie Ministra Finansów, który szczegółowo badał możliwości finansowe Powiatu przed udzieleniem pożyczki, możliwości budżetowe Powiatu Gorzowskiego nie pozwoliły na przejęcie i spłatę całego zadłużenia w kwocie ponad 100 mln złotych, w tym zobowiązań wobec ZUS na ponad 60 mln złotych. Pożyczka udzielona z budżetu państwa spłacana będzie w latach 2016-2042 r. Zgodnie z § 2 pkt. 1 umowy pożyczki, Powiat Gorzowski zobowiązał się do wykorzystania środków z pożyczki na spłatę zobowiązań cywilnoprawnych i pracowniczych. Zgodnie natomiast z zapisami § 5 ust. 4 umowy pożyczki w okresie spłaty pożyczki Powiat Gorzowski nie ma możliwości faktycznych i prawnych zaciągania dodatkowych przychodów zwrotnych na przejęcie i spłatę pozostałego długu Zakładu z tytułu jego zobowiązań, głównie wobec ZUS w wysokości ponad 60 mln złotych. Każde zaciągnięcie dodatkowych zobowiązań wymaga zgody Ministerstwa Finansów. Przejęcie dodatkowego zadłużenia w wysokości ponad 60 mln złotych w dniu 1 stycznia 2018 roku, to jest w okresie spłaty pożyczki przewidzianej na lata 2016-2042, spowoduje utratę płynności finansowej Powiatu Gorzowskiego i zagrożenie spłaty pożyczki z budżetu państwa, co wiąże się z przekroczeniem ustawowych wskaźników zadłużenia i niemożliwością uchwalania budżetów na kolejne lata, a także naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

W związku z przedstawionymi prawno – finansowymi uwarunkowaniami, wydłużenie procesu likwidacji pozwoli na przeprowadzenie przez likwidatora Zakładu przy wsparciu Powiatu stosownych negocjacji w sprawie pozostałego zadłużenia, które pozwolą na przyjęcie adekwatnych do sytuacji prawno – finansowej Powiatu Gorzowskiego prawnych instrumentów redukcji lub spłaty zobowiązań. W szczególności wydłużony okres likwidacji pozwoli ubiegać się o skorzystanie z możliwości umorzenia, ewentualnie ratalnej spłaty zobowiązań publicznoprawnych wobec ZUS. Zaznaczyć należy, że dotychczasowe wydłużenie procesu likwidacji dokonane uchwałą nr 38/VII/2011 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 03 czerwca 2011 roku okazało się niezbędnym instrumentem, który pozwolił na efektywną realizację celu procesu likwidacji, umożliwiając restrukturyzację zobowiązań wobec wierzycieli cywilnoprawnych, a w szczególności pełne zaspokojenie zobowiązań wobec byłych pracowników Zakładu. Ponadto, wydłużony proces likwidacji pozwolił na przeprowadzenie skutecznych negocjacji z wierzycielem publicznoprawnym – Urzędem Skarbowym, co doprowadziło do umorzenia wszystkich zaległości podatkowych.

Jak wskazano powyżej, 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 – Ministra Finansów 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 roku, skutkujące wzrostem zobowiązań o kwotę ponad 60 mln złotych. Po drugie Powiat Gorzowski w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych zobowiązany jest do takiego zarządzania finansami jednostki samorządowej, które zapewni stabilność finansową. Szczególny obowiązek dbałości o sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego został podkreślony w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wielokrotnie wskazał, że przepis art. 60 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej stanowiący o likwidacji 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 i odpowiedzialność finansową. Podjęcie uchwały o likwidacji zakładu opieki zdrowotnej musi uwzględnić odpowiedzialność finansową jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy art. 60 powołanej ustawy o zakładach opieki zdrowotnej należy, zatem interpretować z uwzględnieniem odpowiednich przepisów o finansach jednostki samorządu terytorialnego (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2007 r. II OSK 1304/07).

Niezależnie od powyższego, do czasu zakończenia postępowania likwidacyjnego uregulowania wymagają sprawy z zakresu funkcjonowania likwidowanego podmiotu, w szczególności przeprowadzona musi zostać procedura archiwizacji dokumentacji kadrowej, płacowej dotyczącej ponad 3 tysięcy byłych pracowników oraz dokumentacji księgowo – rachunkowej. W związku z ubieganiem się przez byłych pracowników o świadczenia emerytalne, Zakład w oparciu o posiadaną dokumentację musi wystawić pracownikom stosowne zaświadczenia, w szczególności RP-7, zaświadczenia o pracy w warunkach szczególnych, duplikaty dokumentacji kadrowej i płacowej. Zakończenia wymagają również postępowania sądowe toczące się z udziałem Zakładu a dotyczące błędów medycznych i kosztów egzekucyjnych.

Termin zakończenia procesu likwidacji określony na dzień 31 grudnia 2017 roku wobec wyżej przedstawionych uwarunkowań faktycznych i prawnych okazał się zbyt krótki i niedostosowany do zmienionych realiów finansowych Powiatu Gorzowskiego, po udzieleniu pożyczki z budżetu państwa na lata 2016-2042. Wobec tego zachodzi konieczność zmiany terminu zakończenia procesu likwidacji dla umożliwienia realizacji wszystkich celów, polegających przede wszystkim na zaspokojeniu zobowiązań na możliwie najkorzystniejszych zasadach, przy jednoczesnym zapewnieniu zgodnej z wymogami ustawy o finansach publicznych stabilnej sytuacji finansowej Powiatu Gorzowskiego - następcy prawnego likwidowanego podmiotu.

Podkreślić także należy, iż Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 1 kwietnia 2011 roku, sygn. III CSK 181/10 poparł stanowisko ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych odnośnie dopuszczalności, na gruncie przepisów ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, zmiany uchwały o likwidacji publicznego zakładu opieki zdrowotnej w zakresie ustalenia nowego terminu zakończenia likwidacji. Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny z 6 września 2007 r., sygn. akt II OSK 784/07 wskazał, że zgodnie z art. 60 ust. 4b pkt 5 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, obligatoryjnym elementem uchwały o likwidacji zakładu opieki zdrowotnej jest określenie terminu likwidacji. Z tego rozwiązania prawnego nie można zaś wyprowadzić ograniczenia kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do dokonania zmiany uchwały o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Stanowisko takie podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 listopada 2007 r., II OSK 1304/07 wywodząc

ponadto, że okoliczność czy wszystkie czynności likwidacyjne zostały zakończone w rozumieniu art. 60 ust. 6 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, nie ma istotnego znaczenia z punktu widzenia możliwości zmiany uchwały o likwidacji zakładu poprzez ustalenie nowego terminu zakończenia tej likwidacji.

W dalszej kolejności należy wskazać, iż Sąd Najwyższy w Postanowieniu z dnia 30 października 2013 roku, sygn. akt II CSK 48/13 w sprawie dotyczącej Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Kostrzynie nad Odrą, wyjaśnił, iż prawem materialnym właściwym do zastosowania we wszystkich postępowaniach dotyczących likwidacji wszczętej Uchwałą Rady Powiatu Gorzowskiego Nr 59/IX/2007 z dnia 25 lipca 2007 roku jest ustawa o zakładach opieki zdrowotnej. Stanowisko swoje Sąd Najwyższy oparł na przepisie art. 204 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej, który stanowi, iż w zakresie nieuregulowanym w ust. 4 do postępowañ wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o działalności leczniczej stosuje się przepisy dotychczasowe.

Zważywszy na powyższe, podjęcie uchwały wydłużającej termin zakończenia likwidacji do dnia 31 grudnia 2042 roku uznać należy za celowe i konieczne.