

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 1998r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.) 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).

Pismem z dnia 12 października 2017 roku, otrzymanym dnia 16 października 2017 roku, Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie Oddział w Gorzowie Wlkp. przesłał skargę na wyżej wymienioną uchwałę Rady Powiatu Gorzowskiego nr 152/XXVII/2017 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. za pośrednictwem Rady Powiatu Gorzowskiego, celem udzielenia odpowiedzi, a następnie odesłania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie wlkp. w trybie art. 54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.) wraz z aktami administracyjnymi i odpowiedzią na skargę.

Skarga złożona została na podstawie art. 87 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.). Skarżący zaskarżył w całości uchwałę Rady Powiatu Gorzowskiego Nr 152/XXVII/2017 z dnia 13 września 2017 roku zarzucając jej naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną ich wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, tj. w szczególności art. 36, art.43 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 3 i 4b pkt. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, zwaną dalej ustawą o ZOZ, art. 60 ust. 4, art. 61 i art. 204 ust. 5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej polegającą na przyjęciu, że możliwe jest przedłużenie likwidacji SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą w likwidacji do 31.12.2042 r. oraz że istnieją podstaw faktyczne (prawne) do takiego przedłużenia. W związku z powyższy, skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skarżący wskazał, iż podjęcie uchwały, która przesunęła termin zakończenia likwidacji SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą do dnia 31 grudnia 2042 r. uzasadnione zostało potrzebą zabezpieczenia w budżecie Powiatu Gorzowskiego środków na spłatę wierzytelności wobec skarżącego, niemożliwość zaciągnięcia zobowiązań do czasu spłaty pożyczki oraz zakończenie archiwizacji dokumentacji SP ZOZ.

Skarżący powołuje się na wysokość długu SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą wobec niego z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, który na dzień 9.10.2017 r. wynosi 24.327.784,63 zł., plus odsetki w wys. 36.645.579,00 zł., łącznie 60.973.363,63 zł. Część zobowiązań z tytułu nieopłaconych składek w kwocie 90.653,58 zł. uległa już przedawnieniu. Z powodu tego długu, Skarżący uważa, że nie powinno się przedłużać likwidacji SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą, gdyż brak jest do tego podstaw prawnych i faktycznych. Dalsze przedłużenie likwidacji rodzi realne niebezpieczeństwo zaistnienia szkody wobec Skarżącego i ubezpieczonych, za których SP ZOZ nie uregulował należnych składek. Związane to jest z brakiem odprowadzenia części składki emerytalnej do OFE, co powoduje brak jej lokowania celem wypracowania kapitału, zgodnie z art. 40 ust.1 i 1c pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (zwana dalej „usus”) w zw. z art. 98, 99 i 139 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu

funduszy emerytalnych (zwana dalej „uoffe”). Niezaewidencjonowanie części składki emerytalnej na subkoncie w ZUS lub jej nieodprowadzenie do OFE powoduje, iż składka taka nie podlega dziedziczeniu. Powoduje to ograniczenie prawa ubezpieczonego do rozporządzania majątkiem na wypadek śmierci, jak również uszczuplenie majątku. Powyższe skarżący wywodzi z przepisu art. 132 uoffe w zw. z art. 40a usus.

Skarżący podnosi także, że ustawodawca w ustawie o działalności leczniczej przewidział 12 miesięczny okres likwidacji SP ZOZ bez możliwości jego przedłużenia, aby uniemożliwić „sztuczne” przedłużanie czynności likwidacyjnych, z uwagi na sprzyjanie ochronie interesów wierzycieli, którzy powinni mieć możliwość zaspokojenia swoich roszczeń w racjonalnej perspektywie czasowej (z uzasadnienia do projektu ustawy).

Zdaniem skarżącego nieracjonalnym jest, aby wobec SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą w likwidacji miały mieć zastosowanie przepisy ustawy o ZOZ, gdyż prowadzi to do możliwości przedłużenia likwidacji w nieskończoność, tym bardziej, że sądy administracyjne nie badają merytorycznych przyczyn przedłużenia likwidacji, ale wyłącznie zgodność z prawem uchwały.

W przedłużeniu likwidacji na mocy zaskarżonej uchwały Skarżący upatruje także doprowadzenie do dalszego przedawnienia należności wobec Skarżącego. Tym bardziej, że SP ZOZ w likwidacji nigdy nie spłacał należności w ratach, a jedynie wnosił o ich umorzenie. W tym skarżący upatruje także brak woli spłaty długu przez SP ZOZ i Powiat. Potwierdzeniem tego ma być także zaciągnięcie pożyczki przez Powiat Gorzowski tylko na spłatę zobowiązań cywilnoprawnych.

Skarżący podnosi też zarzuty związane z odpowiedzialnością finansową Powiatu w kontekście utrzymywania do 2007 r. i nadal do 31.12.2042 r. zespołu likwidacyjnego przy jednoczesnej likwidacji rachunku bankowego SP ZOZ, co do którego skarżący prowadził egzekucję.

Zdaniem skarżącego uchwała narusza uprawnienie lub interes prawny skarżącego, ponieważ uniemożliwia mu skuteczne odzyskanie wierzytelności poprzez sztuczne przedłużenie postępowania likwidacyjnego.

Wynika to z braku majątku SP ZOZ, z którego można prowadzić skutecznie egzekucję. W zakończeniu likwidacji w terminie do 31.12.2017 r. Skarżący upatruje szansę na spłatę zadłużenia przez Powiat po przyjęciu po 31.12.2017 r. programu naprawczego.

Skarżący powołuje się także na wykreślenie SP ZOZ z rejestru Wojewody Lubuskiego oraz z KRS, co pozbawiło go atrybutu zdolności sądowej i dało asumpt do złożenia zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym i wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego toczącego się na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych przez Skarżącego.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów postawionych w treści skargi, Rada Powiatu Gorzowskiego stwierdza, co następuje.

I. Naruszenie przepisów ustawy o zakładach opieki zdrowotnej 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 i nie narusza 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. 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 finansowe i czasowe 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. Biorąc pod uwagę aspekt społeczny ukierunkowany na spłatę zobowiązań wobec byłych pracowników SP ZOZ, którzy od ponad 8 lat domagali się spłaty zaległych wynagrodzeń wraz z odsetkami, Powiat Gorzowski jako osoba trzecia wobec SP ZOZ zaciągnął pożyczkę z Budżetu Państwa. W trakcie aplikowania o pożyczkę rządową, Powiat Gorzowski rozpoczął wypłaty zaległych wynagrodzeń z własnych środków byłym pracownikom SP ZOZ, będących w bardzo trudnej sytuacji życiowej. Łącznie dokonał zaspokojenia 27 roszczeń pracowniczych na kwotę 411.800,36 zł.

Zaciągnięcie pożyczki i jej spłata powiązane zostało z koniecznością przyjęcia przez Powiat Gorzowski programu ostrożnościowego, na cały okres obowiązywania umowy pożyczki, 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 SPZOZ dokonał także Urząd Skarbowy na podstawie art. 67a§1pkt 3 oraz art. 67a§2 orz 207 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa.

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. Wojewoda w opinii stwierdził, że **„Powiat przejmuje odpowiedzialność za długi Szpitala dopiero po zakończeniu likwidacji, a więc w jego interesie jest, by proces likwidacji Szpitala trwał jak najdłużej, co potwierdzają przytoczone w uzasadnieniu do projektu uchwały prawno-finansowe uwarunkowania dot. działalności Powiatu”**. Ponadto Wojewoda w opinii wskazał, iż **„nie wnosi uwag do przepisów prawnych przywołanych w projekcie uchwały”**.

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 2017r., skutkujące wzrostem zobowiązań o kwotę ponad 60 mln złotych. Doprowadzenie przez Powiat do przejęcia 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. Skarga ZUS 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. Likwidator wydaje także zaświadczenia byłym pracownikom związane ze stosunkiem pracy na potrzeby świadczeń emerytalno – rentowych (RP-7), świadectwa pracy w szczególnych warunkach, zaświadczenia o zatrudnieniu i wynagrodzeniu, duplikaty dokumentacji osobowo – płacowej, wyjaśnienia do ZUS w toku postępowań dot. nabycia uprawnień emerytalno – rentowych przez byłych pracowników. Nazywanie tych działań przez skarżącego „fikcją” jest nieuprawnione i gołosłowne.

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.

Podjęcie działań wskazanych w skardze, a co za tym idzie odstąpienie od przedłużenia procesu likwidacji i narażenie na brak spłaty rat pożyczki zaciągniętej z Budżetu Państwa, zmusiłoby Powiat Gorzowski do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a co za tym idzie rażącego naruszenia prawa. Powiat Gorzowski nie jest w stanie spłacić zobowiązań pozostałych po SP ZOZ wobec ZUS w kwocie ponad 60 mln, gdyż sam ma ogromne zobowiązania wobec budżetu państwa z tytułu pożyczki zaciągniętej na spłatę wierzycieli w wysokości 39.666.475,65 zł. wraz z odsetkami w wys. 3% rocznie, która będzie spłacana przez 26 lat do 2042 r. Wprowadzony celem uzyskania pożyczki Program Ostrożnościowy, wymusił ściśle przestrzeganie dyscypliny finansowej i niemożność zaciągania innych zobowiązań lub doprowadzania do innych obciążeń budżetu, które naruszałyby dyscyplinę finansów publicznych i groziłyby spłacie pożyczki. Kwota pożyczki, termin jej spłaty i jej przeznaczenie zostało ustalone przez Ministerstwo Finansów w oparciu o analizę finansową.

Rada Powiatu podejmując zaskarżoną uchwałę działała na podstawie i w granicach prawa. Działanie takie, to określone w art. 7 Konstytucji podjęcie uchwały 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. Przywołana wykładnia przepisów jest głęboko ugruntowana w orzecznictwie sądów administracyjnych (tak m.in. NSA w wyroku z dnia 9 lipca 2007 r. II OSK 1304/07, opubl. SIP Legalis oraz w wyroku z dnia 6 września 2007 roku, II OSK 784/07, opubl. w: Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych rok 2008, Nr 2, poz. 47, str. 91). Z kolei przywołana przez skarżącego wykładnia, wprowadzająca zakaz zmiany uchwały, nie znajduje żadnego oparcia w obowiązującym prawie. Przyjęcie tego rodzaju wykładni prowadziłoby do bezwzględnego zakazu zmiany działalności władzy publicznej, co nie znajduje żadnych podstaw w obowiązującym prawie. Kompetencja do zmiany uchwały w sprawie postawienia w stan likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej znajduje swoje potwierdzenie także w orzecznictwie Sądu Najwyższego (m.in. w uchwale z dnia

14.07.2005, III CZP 34/05, OSN Izba Cywilna 2006/6/97/16 oraz wyroku SN z dnia 1.04.2011, 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).

II. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnień

W kontekście przywołanej przez skarżącego podstawy prawnej jego skargi, opierającej się na naruszeniu jego interesu prawnego lub uprawnień przez kwestionowaną uchwałę, 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 uprawnienia 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 tej kwestii należy także wskazać, iż zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, upoważnienie wynikające z art. 87 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, na które powołuje się skarżący, nie ma charakteru *actio popularis*. Wnoszący skargę w trybie tego artykułu musi wykazać, że istnieje prawno-materialny związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną sytuacją, a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie albo jako indywidualnego podmiotu, albo też jako członka wspólnoty samorządowej „z zakresu administracji publicznej”. W tym kontekście należy z kolei wyraźnie podkreślić, iż interesu prawnego z zakresu administracji publicznej nie można mylić z interesem egzekucyjno - administracyjnym, który dotyczy opisanej przez skarżącego sytuacji. Interes skarżącego jest wywodzony z przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z ustawą o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych poprzez wskazanie na fakt posiadania przez niego wierzytelności w stosunku do SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą z tytułu nieopłaconych składek za ubezpieczonych byłych pracowników zakładu. Tego rodzaju interes znajduje swoją ochronę w postępowaniu egzekucyjnym w administracji i nie dotyczy sprawy „z zakresu administracji publicznej” (tak m.in. co do wierzytelności cywilnoprawnych 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. W zakresie skargi złożonej przez Wojewodę Lubuskiego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu z dnia 3 czerwca 2011 r. nr 38/VII/2011 w przedmiocie zmiany tej samej uchwały nr 59/IX/2007 z dnia 25 lipca 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę na mocy wyroku z dnia 26.06.2013 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Go 350/13, a NSA oddalił skargę kasacyjną na mocy wyroku z dnia 10.01.2014 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 2387/13.

Zdaniem Rady Powiatu dokonała ona realizacji norm kompetencyjnych upoważniających ją do uzasadnionego przedłużenia procesu likwidacji SPZOZ w sposób nie powodujący naruszenia przepisów innych ustaw. Legitymację do złożenia skargi oparto na kryterium interesu prawnego, co oznacza, że ze skargą może wystąpić, co do zasady, podmiot, który wykaże związek między chronionym przez przepisy prawa materialnego interesem prawnym a aktem lub czynnością organu administracji publicznej.

W omawianym zakresie w pełni aktualne i adekwatne jest orzecznictwo powstałe na gruncie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym: "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 art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone" (wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r., OSK 476/04, ONSA WSA 2005, nr 1, poz. 2).

„Artykuł 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym służy ochronie indywidualnego interesu lub uprawnienia, a nie obiektywnego porządku prawnego. Nie daje on podstaw do wniesienia skargi przez organizacje społeczne w celu ochrony interesu publicznego, a nie indywidualnego (wyrok NSA z 21 marca 2017 r. II OSK 2865/15)”.

Odnosnie powoływania się w skardze na przepis art. 40 ust. 1 i 1c pkt. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, to zważyć należy, iż na kontach ubezpieczonych ewidencjonuje się informacje o zwaloryzowanej wysokości składek na ubezpieczenie emerytalne, z wyłączeniem składek podlegających odprowadzeniu do otwartego funduszu emerytalnego i zewidencjonowaniu na subkoncie, o którym mowa w art. 40a. Pewne odrębności i różnice w zakresie danych ewidencjonowanych na kontach występują w zależności od tego, czy ubezpieczony jest płatnikiem składek na własne ubezpieczenie, czy nie. Od 1 stycznia 2003 r. ustawą z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw zrezygnowano z procedury uzupełniania konta ubezpieczonego, wprowadzając zasadę, że na kontach osób ubezpieczonych, niebędących płatnikami składek ewidencjonuje się informacje o wysokości składek należnych, zaś na kontach osób ubezpieczonych będących płatnikami składek ewidencjonuje się informacje o wysokości składek wpłaconych. Powyższe oznacza, iż nie ma racji skarżący twierdząc, iż brak uregulowania składek przez SPZOZ ma wpływ na stan składek ubezpieczonych byłych pracowników SPZOZ. Ponadto na koncie ubezpieczonego niebędącego płatnikiem składek ewidencjonuje się informacje o przedawnionych, zwaloryzowanych składkach, które podlegały odprowadzeniu do otwartego funduszu emerytalnego lub zewidencjonowaniu na subkoncie, o którym mowa w art. 40a. Na koncie ubezpieczonego będącego płatnikiem składek na własne ubezpieczenia nie ewidencjonuje się tych informacji, co oznacza, że jeżeli nie zostaną one opłacone, to nie będą w żaden sposób ujawnione w postaci zapisów na koncie ubezpieczonego. To oczywiście nie oznacza, że ZUS nie będzie dochodził ich zaspokojenia w drodze postępowania egzekucyjnego. Dopiero po ewentualnym wyegzekwowaniu tych składek zostaną one zapisane na koncie ubezpieczonego. Ponadto na koncie ubezpieczonego będącego płatnikiem składek na własne ubezpieczenia ewidencjonuje się także informacje o zwaloryzowanej wysokości składek podlegających odprowadzeniu do otwartego funduszu emerytalnego lub zewidencjonowaniu na subkoncie, o którym mowa w art. 40a, które zostały opłacone lub zidentyfikowane po dniu złożenia wniosku o emeryturę określoną w art. 24 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz w art. 26b tej ustawy lub nabycia prawa do emerytury, jeżeli złożenie takiego wniosku nie jest wymagane. W odniesieniu do ubezpieczonych niebędących płatnikami składek na własne ubezpieczenia zaewidencjonowaniu podlega informacja o wskazanych powyżej składkach, ale należnych (czyli że nie muszą być one wpłacone).

Odnosnie pozostałych przepisów przywołanych przez skarżącego jako potwierdzających posiadanie interesu prawnego lub uprawnienia, to są to przepisy dotyczące zakresu działania ZUS, kontroli przychodów ZUS i kontroli płatników składek, które nie mają zastosowania w niniejszej sprawie. Skarżący nie dokonał ich przytoczenia i uzasadnienia, trudno jest więc doszukiwać się kontr argumentów, skoro nie podane zostały argumenty na poparcie stawianej własnej tezy. Interes prawny lub uprawnienie w rozumieniu art. 87 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym uznać więc należy za niewykazany przez skarżącego.

Zdaniem Rady Powiatu 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.

Niezależnie od powyższego Rada Powiatu wskazuje, iż art. 60 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej musi być interpretowany w związku z przepisami Konstytucji RP jako nadrzędnymi w hierarchii źródeł prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. 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 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.

Z uwagi na powyższe Rada Powiatu Gorzowskiego uznała, że skoro skarżona uchwała nie narusza prawa, to skarga ZUS nie zasługuje na uwzględnienie.

III. Naruszenie przepisów ustawy o działalności leczniczej

W kontekście postawionego zarzutu rzekomego naruszenia przez Radę Powiatu Gorzowskiego przepisów ustawy o działalności leczniczej, należy wskazać, iż podjęcie uchwały o przedłużeniu terminu czynności likwidacyjnych SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą nie znajduje podstaw prawnych w ustawie o działalności leczniczej i nie narusza przywołanych przez skarżącego przepisów.

Z przepisu art. 60 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej, trudno jest wyprowadzić wniosek, że przepisy te należy stosować do samorządów prowadzących likwidację samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Podjęcie uchwały, o której mowa w art. 60 ust. 1 jest bowiem pierwszą uchwałą o likwidacji działającego SP ZOZ (w tym udzielającego świadczeń leczniczych i będącego wpisanym do rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą). Powyższy wniosek wynika z tego, iż nowa ustawa przewidziała szereg odmiennych uregulowań odnośnie funkcjonowania tego typu podmiotów i w tej formie, pokrywania ich ujemnego wyniku finansowego (w tym wprowadzając termin do pokrycia ujemnego wyniku finansowego przez podmiot tworzący samodzielny publiczny ZOZ). W braku pokrycia ujemnego wyniku finansowego w terminie 3 miesięcy od upływu terminu zatwierdzenia sprawozdania finansowego, organ prowadzący w terminie 12 miesięcy wydaje rozporządzenie, zarządzenie albo podejmuje uchwałę o zmianie formy organizacyjno-prawnej albo o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Stanowi tak *expressis verbis* art. 59 ustawy o działalności leczniczej. W dalszej kolejności art. 60 cyt. ustawy podaje szczegółową postawę prawną do podjęcia uchwały, w tym do określenia terminu zakończenia likwidacji nie dłuższego niż 12 miesięcy od jej otwarcia.

Zgodnie z art. 206 ustawy o działalności leczniczej: „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 sprawy w toku, nie ma mowy o postępowaniu likwidacyjnych wprost, lecz stanowi o tym art. 204 ust. 5 korespondujący z nim wprost poprzez stwierdzenie, iż: „W zakresie nieuregulowanym w ust. 4 do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.”

Powyższe wynika z niemożliwości ponownej restytucji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, w celu tylko i wyłącznie jego likwidacji, przeprowadzonej według nowych i diametralnie odmiennych od dotychczasowych reguł postępowania. Trzeba mieć na względzie, iż SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą nie prowadzi już od dawna działalności medycznej, do której dostosowania byłby zmuszony na podstawie art. 206 ustawy o działalności leczniczej. Jest również wykreślony z rejestru podmiotów prowadzących działalność medyczną prowadzonego wówczas przez Wojewodę., co sam skarżący przyznaje w skardze.

Powyższą niemożność widać także jaskrawo w kontekście istniejącej pod rządami nowej ustawy możliwości przekształcenia samodzielnych publicznych ZOZ w spółki komunalne. Analiza przepisów art. 68 do 82 ustawy o działalności leczniczej ukazuje, że gdyby przyjąć konieczność

dostosowania SP ZOZ do nowej ustawy, to najbardziej korzystne byłoby jego przekształcenie w spółkę komunalną, w celu uregulowania także zadłużenia wobec wierzycieli. Ponownego wszczęcia działalności leczniczej w podmiocie w likwidacji być jednak nie może. Tym samym podmioty już będące w likwidacji utraciły bezpowrotnie możliwość przekształcenia i oddłużenia na podstawie przepisów nowej ustawy.

Powyższe rozważania prowadzą wprost do konstatacji, iż nie ma możliwości prawnych i faktycznych do dostosowania działalności SPZOZ w Kostrzynie nad Odrą do przepisów nowej ustawy tylko i wyłącznie w zakresie likwidacji. Takie stanowisko reprezentuje także Ministerstwo Zdrowia (pismo z 21.07.2011 r. znak: MZ-OZZ-075-24664-2/CP/11) oraz doktryna prawa medycznego (Maciej Dercz, Tomasz Rek w: Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz. Wyd. ABC Warszawa 2012 str. 507).

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 2007r., 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.

Rada Powiatu wskazuje także, iż ZUS konsekwentnie odmawia uwzględnienia zarzutów zgłaszanych przez Likwidatora SP ZOZ w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym przez ZUS na podstawie wystawionych tytułów wykonawczych, z uwagi na utrzymywanie, iż „do czasu zakończenia likwidacji Dłużnika, posiada on podmiotowość prawną.” (...) „Niezależnie od powyższego, zdaniem Organu pierwszej instancji, Dłużnik co najmniej jest ułomną osobą prawną (art. 331§ 1 kodeksu cywilnego) i przysługuje mu podmiotowość prawną.” Prezentowanie więc w skardze odmiennego stanowiska, przeczy podnoszonym obawom przedawnienia roszczeń ZUS oraz ewentualnej niemożności prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

Skarżoną uchwałą została objęta rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Lubuskiego z dnia 12 października 2017 r. Nr NK-I.4131.194.2017.ABej (doręczonym 16.10.2017 r.), na które Powiat Gorzowski wniósł skargę do WSA za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego w dniu 23 października 2017 r.