

**Dotyczy: Skargi Forum ZZ do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie**

W dniu 15 listopada 2016 r. Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego podjął uchwałę nr XVI/292/16 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego w sprawie połączenia Specjalistycznego Szpitala im. Prof. Alfreda Sokołowskiego w Szczecinie z Samodzielnym Publicznym Wojewódzkim Szpitalem Zespólnym w Szczecinie, która została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 22 grudnia 2016 r. pod pozycją 5125.

W/w uchwałą Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego postanowił o połączeniu podmiotów leczniczych, działających w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których Województwo Zachodniopomorskie jest podmiotem tworzącym tj. Specjalistycznego Szpitala im. Prof. Alfreda Sokołowskiego w Szczecinie, wpisanego do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji, zakładów opieki zdrowotnej pod numerem 0000001829, prowadzonego przez Sąd Rejonowy Szczecin-Centrum w Szczecinie XIII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego, z Samodzielnym Publicznym Wojewódzkim Szpitalem Zespólnym w Szczecinie wpisanego do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji, zakładów opieki zdrowotnej pod numerem 0000003593, prowadzonego przez Sąd Rejonowy Szczecin-Centrum w Szczecinie XIII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego.

Zgodnie z przedmiotową uchwałą połączenie w/w podmiotów, nastąpi poprzez przeniesienie całego mienia Specjalistycznego Szpitala im. Prof. Alfreda Sokołowskiego w Szczecinie (podmiot przejmowany) na Samodzielny Publiczny Wojewódzki Szpital Zespólny w Szczecinie (podmiot przejmujący).

§ 3 ust. 1 w/w uchwały stanowi, iż dniem połączenia będzie dzień wykreślenia z Krajowego Rejestru Sądowego Specjalistycznego Szpitala im. Prof. Alfreda Sokołowskiego w Szczecinie. Ust. 2 stanowi zaś, iż z dniem połączenia podmiotów leczniczych, Samodzielny Publiczny Wojewódzki Szpital Zespólny w Szczecinie: przejmuje udzielanie świadczeń zdrowotnych wchodzących w zakres zadań podmiotu przejmowanego, wstąpi we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem był podmiot przejmowany, bez względu na charakter prawny tych stosunków, przejmie zobowiązania i należności wynikające z działalności podmiotu przejmowanego, według stanu na dzień połączenia, przejmie mienie podmiotu przejmowanego według stanu na dzień połączenia.

Ust. 3 stanowi, iż z dniem połączenia podmiotów leczniczych, pracownicy podmiotu przejmowanego stają się pracownikami podmiotu przejmowanego na podstawie i zasadach określonych w art. 23<sup>1</sup> Kodeksu pracy.

Uchwała była zatem aktem prawa miejscowego. Cechą aktu prawa miejscowego

jest bowiem to, że zawiera on przepisy prawa powszechnie obowiązujące, a więc normy regulujące generalnie uprawnienia lub obowiązki jednostek mające zastosowanie do każdego, kto znajduje się w sytuacji objętej przedmiotową regulacją. Normy prawne dotyczące połączenia podmiotów leczniczych wskazanych w zaskarżonej uchwale mają charakter zewnętrzny, abstrakcyjny i generalny, choćby z tego względu, iż dotycząc dostępności do różnego rodzaju świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, skierowanych do wszystkich obywateli, jak też innych adresatów - organów, organizacji publicznych i prywatnych. W związku z tym nie można było uznać, że mają one charakter wyłącznie wewnętrzny czy też organizacyjny.

Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądów administracyjnych, uchwała samorządu terytorialnego dotycząca utworzenia, przekształcenia i likwidacji zakładu opieki zdrowotnej jest aktem prawa miejscowego. (patrz; wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2005 r., sygn. akt OSK 1824/04, publ. LEX nr 455347, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 1245/12, publ. LEX nr 1351440) Jak wynika z wyżej przywołanego orzecznictwa sądów administracyjnych, pogląd ten został zaakceptowany na tle przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, jak również zachowała swoją aktualność na tle obecnej ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, bowiem sam charakter podejmowanego aktu (utworzenie, przekształcenie, likwidacja zakładu opieki zdrowotnej) i jego skutki pomimo zmiany podstaw prawnych i jego skutki pozostały bez zmian.

Forum Związków Zawodowych, zwane dalej Forum ZZ jest ogólnokrajową organizacją międzyzwiązkową utworzoną przez: ogólnokrajowe organizacje związkowe, zrzeszenia związków zawodowych oraz inne organizacje związkowe, w rozumieniu art. 11 ustawy o związkach zawodowych. Forum ZZ zarejestrowane jest w rejestrze stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej prowadzonym przez Sąd Rejonowy dla M. St. Warszawy w Warszawie, XII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod nr 0000087470. Forum ZZ jest reprezentantem zrzeszonych w niej organizacji członkowskich i członków tych organizacji.

Zgodnie z art. 38 ustawy o związkach zawodowych, przepisy dotyczące związków zawodowych stosuje się odpowiednio do organizacji związkowych, o których mowa w art. 11 ust. 1 i 2, z wyłączeniem przepisu art. 12 ust. 1 w części dotyczącej liczby założycieli związku, a w części dotyczącej liczby członków związku przepisu art. 17 ust. 1 pkt 3.

Forum ZZ jest organizacją związkową reprezentatywną w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U.poz.1240), zwana dalej "ustawą o Radzie Dialogu Społecznego".

Zgodnie z art. 86 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, organizacje związkowe i

organizacje pracodawców, których reprezentatywność została stwierdzona na podstawie orzeczenia sądowego, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, utrzymują swoją reprezentatywność do końca okresu, o którym mowa w art. 8 ust. 3 tej ustawy.

W myśl art. 19 ustawy o związkach zawodowych, organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy.

W myśl ust. 2 w/w art. 19, organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia. Dalej ust. 2<sup>1</sup> stanowi, iż założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, organ władzy i administracji rządowej organ samorządu terytorialnego przekazują również na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez właściwy organ statutowy związku, nie później niż w dniu ich doręczenia na piśmie.

Jak była mowa wyżej, w dniu 15 listopada 2016 r. Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego podjął uchwałę nr XVI/292/16 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego w sprawie połączenia Specjalistycznego Szpitala im. Prof. Alfreda Sokołowskiego w Szczecinie z Samodzielnym Publicznym Wojewódzkim Szpitalem Zespolony w Szczecinie, której treść została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 22 grudnia 2016 r. pod poz. 5125.

**Przed podjęciem zaskarżonej uchwały, ani Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego, ani inny organ Województwa Zachodniopomorskiego nie skierował do odpowiedniej strukturze terenowej Forum ZZ założeń i projektu przedmiotowej uchwały do zaopiniowania.**

Zarząd Wojewódzki Forum Związków Zawodowych Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie, zgodnie z art. 19 Statutu Forum ZZ jest właściwym organem statutowym struktur terenowych Forum ZZ do reprezentowania Forum ZZ

wobec terenowych organów samorządowych, w tym wobec Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego. Zarząd Wojewódzki Forum Związków Zawodowych Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie wiadomość o podjęciu uchwały nr XVI/292/16 z dnia 15 listopada 2016 r. Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego w sprawie połączenia Specjalistycznego Szpitala im. Prof. Alfreda Sokołowskiego w Szczecinie z Samodzielnym Publicznym Wojewódzkim Szpitalem Zespólny w Szczecinie, powziął z jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 22 grudnia 2016 r. Niezwłocznie po powzięciu informacji o podjęciu zaskarżonej uchwały i zapoznaniu się z jej treścią, pismem z dnia 3 stycznia 2017 r., Zarząd Wojewódzki Forum ZZ Województwa Zachodniopomorskiego, stosownie do postanowień art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, wezwał Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego do usunięcia naruszenia prawa, wskazując jako podstawę legitymacji do przedmiotowego wezwania, naruszenie prawa Forum ZZ do opiniowania założeń i projektu zaskarżonej uchwały, o którym mowa w art. 19 ustawy o związkach zawodowych.

Pismem z dnia 7 lutego 2017 r., którego treść doręczono Zarządowi Wojewódzkiemu Forum ZZ Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 8 lutego 2017 r. Przewodnicząca Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego Teresa Kalina, poinformowała, iż termin udzielenia odpowiedzi na wezwanie zostaje przedłużony ze względu na stopień skomplikowania sprawy do czasu rozpoznania jej przez Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego na najbliższy jego posiedzeniu, które zostało zaplanowane na dzień 28 lutego 2017 r. Na posiedzeniu XX sesji Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 28 lutego 2017 r., zgodnie z przyjętym porządkiem obrad, Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego podjął uchwałę w sprawie odmowy uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa, w uchwale nr XVI/292/16 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 15 listopada 2016 r. w sprawie połączenia Specjalistycznego Szpitala im. Prof. Alfreda Sokołowskiego w Szczecinie z Samodzielnym Publicznym Wojewódzkim Szpitalem Zespólny w Szczecinie.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. 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. Z kolei art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa stanowi, że przepisy art. 90 stosuje się odpowiednio, gdy organ samorządu województwa nie wykonuje czynności nakazanych albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich. Istota tej regulacji wskazuje, że skarżący, na podobnych warunkach jak w przypadku skargi z art. 90 ustawy może skarżyć do sądu administracyjnego dodatkowo zachowania

organów samorządu województwa, których nie wskazano w artykule poprzedzającym. Norma art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa dopuszcza, bowiem możliwość wniesienia skargi na niewykonanie czynności nakazanych prawem, a więc na swoistą beczynność organów samorządowych. Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa nakazuje odpowiednio stosować art. 90 ustawy, co oznacza, że skarga z art. 91 może dotyczyć beczynności organów samorządowych w zakresie działalności prawodawczej, w sytuacji gdy przepisy prawne nakładają na te organy obowiązek podjęcia stosownych aktów w określonej materii. Skarga uregulowana w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa nie jest skargą powszechną (nie ma charakteru *actio popularis*). Interes prawny musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną skarżącego oraz musi stanowić konkretne, realne naruszenie interesu prawnego skarżącego, działającego we własnym imieniu i mającego roszczenie o przyznanie uprawnienia lub obowiązku, który jest możliwy do wykazania w dacie złożenia skargi. Relevantną cechą interesu prawnego jest zatem bezpośredniość związku pomiędzy sytuacją danego podmiotu a normą prawa materialnego, z którego wywodzi on swój interes prawny lub uprawnienie. Ten interes prawny musi być "własny". (patrz wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2014 r. sygn. akt II OSK 2256/13)

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Stosownie do treści art. 4 ustawy o związkach zawodowych, związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby, o których mowa w art. 2, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych. W art. 8 ustawy o związkach zawodowych wskazano natomiast, że na zasadach przewidzianych w cytowanej ustawie oraz w ustawach odrębnych związki zawodowe kontrolują przestrzeganie przepisów dotyczących interesów pracowników, emerytów, rencistów, bezrobotnych i ich rodzin.

Zatem Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego nie kierując uprzednio do zaopiniowania, do właściwej, zgodnie z postanowieniami Statutu Forum ZZ, terenowej struktury Forum ZZ, ani założeń, ani projekty uchwały, której przedmiotem było połączenie Specjalistycznego Szpitala im. Prof. Alfreda Sokołowskiego w Szczecinie z Samodzielnym Publicznym Wojewódzkim Szpitalem Zespolony w Szczecinie, a następnie podejmując w dniu 15 listopada 2016 r. uchwałę nr XVI/292/16 w tej sprawie, jako organ samorządu terytorialnego dopuścił się beczynności w zakresie działalności prawodawczej, czym naruszył prawo Forum ZZ do wyrażania opinii w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych.

Tym samym w niniejszej sprawie mieliśmy do czynienia z rażącym naruszeniem prawa przez Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego w procesie prawodawczym, zatem zaskarżona uchwała, jako akt prawa miejscowego obarczona była istotną wadą prawną, która sprawiła, iż koniecznym stało się jej wyeliminowanie z porządku prawnego.

W myśl art. 81 ustawy o samorządzie województwa, marszałek województwa przedstawia wojewodzie uchwały sejmiku województwa oraz uchwały zarządu województwa podlegające nadzorowi w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Art. 82. ust. 1 w/w ustawy stanowi, iż uchwała organu samorządu województwa sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały w trybie określonym w art. 81.

Pomimo wskazanych powyżej uchybień Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego, Wojewoda Zachodniopomorski, działając w drodze nadzoru, uznała iż proces stanowienia prawa przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały nie został naruszony, a tym samym nie stwierdził podstaw do stwierdzenia jej nieważności.

Wobec powyższego stanowiska organów samorządowych oraz administracji rządowej, Forum ZZ w dniu 7 marca 2017 r. wniosło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie na uchwałę nr XVI/292/16 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 15 listopada 2016 r. w sprawie połączenia Specjalistycznego Szpitala im. Prof. Alfreda Sokołowskiego w Szczecinie z Samodzielnym Publicznym Wojewódzkim Szpitalem Zespolony w Szczecinie, domagając się na podstawie art. 147 § 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

Zgodnie z art. 147 § 1 w/w ustawy, sąd uwzględniając skargę na uchwałę, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W odpowiedzi na skargę Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego wnosił o jej oddalenie, powołując się min. na stanowisko Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie zaskarżonej uchwały.

Po rozpoznaniu skargi na rozprawie w dniu 24 czerwca 2017 r. **Sygn. akt II SA/Sz 405/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie wyrokiem z dnia 20 czerwca 2017 r.**, uwzględniając skargę Forum ZZ w całości i podzielając argumentację przedstawioną w uzasadnieniu skargi, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

**Co do zasady, stwierdzenie nieważności ma na celu usunięcie z obrotu prawnego wadliwego aktu. Przedmiotowy wyrok, stwierdzający nieważność aktu ma charakter deklaratoryjny i wywiera skutki *ex tunc*, co oznacza, że przedmiotowy akt nie wywoływał skutków prawnych od dnia jego wydania**

