

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.114.2024.DDud

z dnia 4 października 2024 r.

Rada Powiatu w Międzyrzeczu

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

stwierdzam nieważność

uchwały nr VII.26.24 Rady Powiatu Międzyrzeckiego z dnia 4 września 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na przeprowadzenie kontroli, w całości - jako niezgodnej z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 4 września 2024 r. Rada Powiatu Międzyrzeckiego podjęła uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na przeprowadzenie kontroli.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 września 2024 r.

W podstawie prawnej badanej uchwały Rada Powiatu Międzyrzeckiego wskazała na § 39 ust. 1 pkt 4 oraz § 45 ust. 3 Statutu Powiatu Międzyrzeckiego. Przepisy te stanowią, że z inicjatywą podjęcia uchwały może wystąpić Komisja Rady Powiatu (§ 39 ust. 1 pkt 4), a za zgodą Rady Powiatu, Komisja Rewizyjna może przeprowadzić kontrolę w zakresie i terminie nieprzewidzianym w rocznym planie kontroli (§ 45 ust. 3).

Badaną uchwałą Rada Powiatu Międzyrzeckiego wyraziła zgodę na przeprowadzenie przez jej Komisję Rewizyjną „kontroli pod względem formalnym i merytorycznym, zasadności zawieszenia i likwidacji oddziału ginekologiczno-położniczo-noworodkowego oraz zawieszenia działalności oddziału ginekologicznego Szpitala Międzyrzeckiego prowadzonego przez spółkę Szpital Międzyrzecki Sp. z o.o. w terminie trzech miesięcy od daty podjęcia niniejszej” (§ 1 uchwały).

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała istotnie narusza art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107) – dalej jako: u.s.p., ustawa o samorządzie powiatowym. W ocenie organu nadzoru istotne naruszenie prawa w niniejszej sprawie polega na przyjęciu przez Radę Powiatu Międzyrzeckiego

uchwały, w której to doszło do naruszenia zasady kompetencji poprzez przekroczenie granic podmiotowych kontroli, do której upoważniona jest komisja rewizyjna.

Na wstępie należy podkreślić, że bezspornie promocja i ochrona zdrowia jest jednym z zadań powiatu. Jest to wprost wyrażone w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 146) doprecyzowuje w art. 8, że do zadań własnych (powiatu) w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych przez powiat należy w szczególności: 1) opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców powiatu - po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami; 2) (uchylony); 3) inicjowanie, wspomaganie i monitorowanie działań lokalnej wspólnoty samorządowej w zakresie promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej prowadzonych na terenie powiatu; 4) pobudzanie działań na rzecz indywidualnej i zbiorowej odpowiedzialności za zdrowie i na rzecz ochrony zdrowia; 5) podejmowanie innych działań wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych. Katalog ten jest katalogiem otwartym.

Zasady tworzenia i prowadzenia podmiotów leczniczych przez jednostki samorządu terytorialnego określa z kolei art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2024 r. poz. 799) – dalej jako: ustawa o działalności leczniczej. Zgodnie z nim jednostka samorządu terytorialnego może utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w formie spółki kapitałowej, jednostki budżetowej oraz samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Katalog ten jest zamknięty. Należy przypomnieć, że spółką kapitałową jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, prosta spółka akcyjna i spółka akcyjna (art. 4 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 18), dalej jako: k.s.h., kodeks spółek handlowych. Przy czym, do spółki kapitałowej będącej podmiotem leczniczym nie stosuje się przepisów o gospodarce komunalnej, co jednoznacznie wskazano w ust. 4 art. 6 tej ustawy. Wpływa to na obowiązek powołania rady nadzorczej w takiej spółce, bowiem ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679) w art. 10a nakłada obowiązek powołania rady nadzorczej w każdej spółce z ograniczoną odpowiedzialnością z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Wobec wyłączenia stosowania przepisów o gospodarce komunalnej do wyżej określonej kategorii spółek kapitałowych jednostek samorządu terytorialnego, nie ma zatem bezwzględnego obowiązku powołania rady nadzorczej w każdym podmiocie leczniczym w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Ustawa o działalności leczniczej nie wyłącza zastosowania kodeksu spółek handlowych. W myśl art. 213 § 1 k.s.h. umowa spółki może ustanowić radę nadzorczą lub komisję rewizyjną albo oba te organy.

Z informacji posiadanych przez organ nadzoru (uzyskanych z Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego) wynika, że spółka Szpital Międzyrzecki Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością jest wpisana do Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem 0000478154 i powstała w trybie przepisów art. 68-82 ustawy o działalności leczniczej na podstawie aktu przekształcenia zawartego w akcie notarialnym z dnia 10.09.2013 r; repertorium

A nr 4514/2013. Powiat Międzyrzecki posiada całość udziałów spółki Szpital Międzyrzecki Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością – 3850 udziałów o łącznej wartości 3.8450.000,00 zł. Należy podkreślić, że stosownie do art. 37 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061), dalej jako k.c., spółka ta z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego uzyskała osobowość prawną, czyli stała się odrębnym podmiotem praw i obowiązków. Art. 38 k.c. stanowi, że osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Z Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego wynika również, że organem nadzoru w spółce Szpital Międzyrzecki Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością jest rada nadzorcza składająca się z 3 członków. Rada nadzorcza została powołana, pomimo nieistnienia takiego bezwzględnego obowiązku.

Zgodnie art. 9 ust. 1 u.s.p. rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym w powiecie. Do jej zadań należy zatem także kontrola pracy zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych – wprost wynika to z art. 16 ust. 1 u.s.p., który głosi, że „rada powiatu kontroluje działalność zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych. W tym celu powołuje komisję rewizyjną”. Komisja rewizyjna jest zatem powoływana dla sprawnego sprawowania funkcji kontrolnej rady powiatu – komisja rewizyjna nie jest samodzielny organem kontrolnym powiatu, a jedynie aparatem pomocniczym rady, przy pomocy którego rada powiatu wykonuje swoją funkcję kontrolną. Co więcej, funkcje kontrolne w imieniu rady powiatu wypełniają także inne komisje rady powiatu, wybrane na podstawie art. 17 u.s.p. Innymi słowy, komisja rewizyjna dokonując czynności kontrolnych nie działa samodzielnie, może bowiem wykonywać te czynności wyłącznie w zakresie i trybie ustalonych przez radę i przedstawia radzie wyniki kontroli wraz ze stosownymi wnioskami. Rozstrzygnięcie w sprawie objętej kontrolą należy wyłącznie do rady powiatu. Ustawa o samorządzie powiatowym w art. 16 ust. 1 wskazuje na podmiotowy zakres kontroli wykonywany przez radę powiatu. Zakres ten obejmuje zarząd powiatu oraz powiatowe jednostki organizacyjne, tworzone na podstawie art. 6 ust. 1 i art. 12 pkt 8 lit. i u.s.p. oraz na podstawie przepisów szczególnych. (za: C. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, art. 16). Co więcej, kategoryczna konstrukcja tego przepisu, w ocenie organu nadzoru, nie pozostawia możliwości jakiegokolwiek uzupełniania, czy rozszerzania powyższej grupy podmiotów.

Komisja rewizyjna jest zatem ciałem wewnętrznym rady, przy pomocy którego wykonuje ona swą funkcję kontrolną i działającym tylko w takim zakresie, w jakim ustawa powierzyła zadania kontrolne samej radzie, gdyż kompetencje komisji rewizyjnej są pochodną uprawnień samej rady.

Wskazywany powyżej art. 6 ust. 1 u.s.p. stanowi, że w celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami. Z kolei zgodnie z art. 12 pkt 8 lit. i u.s.p. to do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących tworzenia, przekształcania i likwidacji jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Jednocześnie w katalogu spraw majątkowych powiatu określonych w pkt. 8 art. 12 u.s.p. odrębnie wskazano na wyłączną kompetencję rady powiatu do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących tworzenia i przystępowania do spółek, ich

rozwiązywania i występowania z nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów oraz obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji (lit. g), czy tworzenia i przystępowania do związków, stowarzyszeń, fundacji i spółdzielni oraz ich rozwiązywania lub występowania z nich (lit. f). Ustawodawca w katalogu spraw majątkowych powiatu określonych w pkt. 8. art. 12 u.s.p. wyraźnie wyodrębnił kompetencję rady powiatu do podejmowania uchwał dotyczących spółek (art. 12 pkt 8 lit. g u.s.p.) – ustawa o samorządzie powiatowym rozróżnia odrębne kompetencje rady powiatu do tworzenia spółek oraz do tworzenia jednostek organizacyjnych, a zatem pojęcie spółki nie jest tożsame z pojęciem jednostki organizacyjnej. W ocenie organu nadzoru, skoro ustawa o samorządzie powiatowym wyraźnie rozróżnia te pojęcia, to oznacza, że ich podział jest rozłączny. Skoro te dwie kategorie podmiotów są rozłączne, a rada powiatu została wyposażona przez ustawodawcę w kompetencję do kontroli jednostek organizacyjnych, to kompetencje te nie obejmują kontroli spółek. Taki wniosek wynika nie tylko z zasady wnioskowania *a contrario*, ale także z zasady kompetencji, która jest jedną z podstawowych zasad prawa administracyjnego. Z zasady kompetencji wynika, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny, bez możliwości stosowania ich rozszerzającej wykładni oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Takie stanowisko wielokrotnie prezentował Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie (zob. orzeczenie K. 5/86, U 6/87, K 1/89, U 3/92, K 11/93). Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, to dochodzi do przekroczenia kompetencji, a więc następuje naruszenie prawa i to o charakterze istotnym. Natomiast, stosownie do art. 79 ust. 1 u.s.p., uchwała lub zarządzenie organu powiatu sprzeczne z prawem są nieważne. (por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2 lipca 2019 r., III SA/Gl 472/19).

Innymi słowy, pojęcie „jednostka organizacyjna”, w sytuacji wyodrębnienia osób prawnych powiatu, należy odnosić do jednostek pozostających we wspólnej organizacji, których działalność finansowana jest z budżetu powiatu, pozostających pod zwierzchnictwem jego organu wykonawczego. W konsekwencji uznać należy, że komisja rewizyjna rady powiatu, który to powiat utworzył spółkę kapitałową (m. in. spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością), nie ma podstaw prawnych do dokonywania bezpośredniej kontroli działalności takiej spółki. Bezpośrednia kontrola spółek odbywa się na zasadach określonych w kodeksie spółek handlowych, którego przepisy nie przewidują regulacji szczególnych dotyczących kontroli spółek z udziałem powiatu (w tym dopuszczających ich kontrolę przez komisje rewizyjne rad powiatu będących udziałowcami tych spółek). Należy również przypomnieć, że funkcjonowanie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością reguluje kodeks spółek handlowych. W myśl art. 212 § 1 k.s.h. prawo kontroli służy każdemu wspólnikowi. W tym celu wspólnik lub wspólnik z upoważnioną przez siebie osobą może w każdym czasie przeglądać księgi i dokumenty spółki, sporządzać bilans dla swego użytku lub żądać wyjaśnień od zarządu. Takich kompetencji nie ma komisja rewizyjna rady powiatu, zatem nie może bezpośrednio kontrolować działalności spółki.

Należy również zauważyć szczególne rozwiązania dotyczące kontroli i nadzoru, które są opisane w dziale IV ustawy o działalności leczniczej. Zgodnie z art. 118 ust. 1 ww. ustawy minister właściwy do spraw zdrowia ma prawo przeprowadzania kontroli podmiotów leczniczych pod

względem: 1) zgodności z prawem; 2) medycznym. Zatem w obecnym stanie prawnym, to Minister Zdrowia posiada kompetencję do przeprowadzania kontroli wszystkich podmiotów leczniczych pod kątem zgodności z prawem i medycznym. Wymaga również rozważenia, czy w niniejszym przypadku znajdzie zastosowanie art. 121 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej, który to ustanawia uprawnienie podmiotu tworzącego do sprawowania nadzoru nad podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą. Nie wchodząc w rozważania dot. zakresów pojęć „nadzór” i „kontrola”, trzeba zauważyć, że przepis ten dotyczy wyłącznie podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o działalności leczniczej są to: 1) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, 2) jednostki budżetowe oraz 3) jednostki wojskowe. Szpital Międzyrzecki działa w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, jest przedsiębiorcą (czego dowodzi wpisanie go do Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego), zatem nie można byłoby wywodzić z art. 121 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej kompetencji dla Rady Powiatu Międzyrzeckiego do sprawowania nad nim nadzoru.

Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych (np. wyrok WSA w Białymstoku z 16.02.2021 r., sygn. akt II SA/Bk 28/21) do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego przez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (vide Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 2001/1-2, s. 102). Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie o sygn. akt I OSK 124/17, istotna sprzeczność z prawem to wada doniosła pod względem faktycznym i prawnym, wynikająca z naruszeń przepisów prawa materialnego bądź formalnego, ale taka, która jest oczywista, jednoznaczna, niepozwalająca na zaakceptowanie uchwały ze względu na sposób i tryb jej podjęcia, lub skutki, jakie wywołuje.

Uchwała nr VII.26.24 Rady Powiatu Międzyrzeckiego z dnia 4 września 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na przeprowadzenie kontroli narusza zasadę kompetencji poprzez przekroczenie granic podmiotowych kontroli, do której upoważniona jest komisja rewizyjna, istotnie narusza art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, zatem stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jest zasadne.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę, że w podstawie prawnej badanej uchwały przywołano przepisy Statutu Powiatu Międzyrzeckiego bez określania publikatora tego aktu. Statut Powiatu Międzyrzeckiego został wprowadzony uchwałą nr XII/95/07 Rady Powiatu W Międzyrzeczu z dnia 26 października 2007 r. w sprawie statutu powiatu międzyrzeckiego. Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z 2007 r. nr 127 pod poz.1719. Przez lata obowiązywania uchwała była wielokrotnie nowelizowana, dlatego w 2020 r. ogłoszono tekst jednolity tego aktu – Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2020 r. poz. 3039. W 2024 r. uchwałą Nr V.20.24 z dnia 26 czerwca 2024 r. Rada Powiatu Międzyrzeckiego dokonała zmiany statutu powiatu międzyrzeckiego. Należy pamiętać, że wedle § 121 ust. 3 w zw. z § 143

Zasad techniki prawodawczej (załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako ZTP) przytaczając podstawę prawną należy wskazać tytuł uchwały z oznaczeniem dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona ta uchwała i jej zmiany albo ostatni tekst jednolity i jej zmiany ogłoszone do dnia wydania aktu. Należy dodać, że wskazując podstawę prawną, należy stosować się do zasad powoływania aktów normatywnych określonych w § 161-163 ZTP.

Wskazane naruszenie nie stanowi jednak w ocenie organu nadzoru kwalifikowanego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, zgodnie z którym wadliwe powołanie podstawy prawnej w akcie prawa miejscowego należy do „kategorii uchybień wykazujących cechy nieistotnego naruszenia prawa” (tak ujął to Z. Kmiecik w cytowanym przez sądy administracyjne artykule Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną, Sam. Teryt. 1994, nr 6, s. 17), o ile w obowiązujących przepisach prawa istnieje podstawa prawna do wydania danego aktu przez dany organ (szer. G. Wierczyński [w:] Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016).

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli