

Gliwice, 21 listopada 2023 r.

Opinia prawna

Dot. petycji złożonej przez Prezesa Stowarzyszenia „Uniwersytet Trzeciego Wieku w Pyskowicach” w sprawie wycofania się Rady Powiatu z uchwał podjętych w dniu 26 października 2023 r. dotyczących Szpitala w Pyskowicach Sp. z o.o. oraz pozytywne rozpatrzenie wniosku Burmistrza Miasta Pyskowice i podjęcie uchwały o wyrażeniu zgody w sprawie nieodpłatnego nabycia przez Gminę Pyskowice 100% udziałów w Spółce

Treść ww. petycji wymaga udzielenia odpowiedzi w następujących kwestiach:

- 1) formalno – prawnej możliwości „wycofania się” z uchwał,
- 2) uzasadnienia i celowości dla ewentualnej zmiany stanowiska Rady Powiatu w kwestiach objętych uchwałami,
- 3) uzasadnienia faktycznego i prawnego do ewentualnego podjęcia decyzji o nieodpłatnym zbyciu udziałów w Szpitalu w Pyskowicach.

Ad. 1.

Na potrzeby niniejszej opinii należy przyjąć, że potoczne określenie „wycofania się” się z uchwał użyte w treści petycji oznacza wniosek o uchylenie przez Radę Powiatu uchwał podjętych przez ten organ na ostatniej sesji w sprawach przejęcia nieruchomości ze Szpitala w Pyskowicach w zamian za niespłacone przez Spółkę pożyczki oraz w sprawie wyrażenia zgody na połączenie Spółek Szpital w Pyskowicach Sp. z o.o. i Szpital w Knurowie Sp. z o.o.

Udzielając odpowiedzi w zakresie możliwości podjęcia przez Radę Powiatu takich uchwał należy wskazać, że co do zasady Rada Powiatu w kwestiach zastrzeżonych ustawowo dla niej kompetencji może zająć stanowisko w formie uchwały, jak również taką uchwałę zmienić lub uchylić.

Zasada ta jednak podlega ograniczeniom. Nie jest bowiem możliwe dowolne uchylenie własnych uchwał przez organ stanowiący. Nawet w przypadku zmiany przez organ stanowiący stanowiska w zakresie zasadności kierunku działania w określonej sprawie, ewentualna zmiana lub uchylenie uchwały w tej sprawie możliwa jest w przypadku, jeżeli uchwała ta nie została jeszcze skutecznie wykonana i nie nastąpiły inne nieodwracalne skutki prawne. Mając na uwadze, że skuteczne przejęcie nieruchomości na własność Powiatu Gliwickiego lub nastąpiło (zostały zawarte umowy w formie aktu notarialnego) brak możliwości uchylenia uchwał dotyczących przedmiotowej kwestii.

W odniesieniu natomiast do połączenia Spółek ocena możliwości uchylenia uchwały w sprawie wyrażenia zgody na to połączenie zależna jest od stopnia realizacji tej uchwały. Nie jest bowiem możliwe uchylenie takiej uchwały w każdym momencie, ponieważ takie działanie odbiera organowi wykonawczemu możliwość poprawnego wykonania jego kompetencji w zakresie zarządzania majątkiem oraz planowania i wykonania budżetu. Pogląd ten potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Przykładowo można tu wskazać wyrok NSA z dnia 29 listopada 2016 r. II OSK 1160/16 dotyczący podziału kompetencji dotyczących tworzenia i przystępowania do spółek jaki wprowadzają przepisy pomiędzy organami gminy. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że skoro przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f i g ustawy o samorządzie gminnym (ustawa o samorządzie powiatowym zawiera analogiczny zapis, a zatem wykładnia ma zastosowanie również do organów powiatu) dokonują podziału kompetencji stanowiących

dotyczących tworzenia i przystępowania do spółek oraz rozwiązywania i występowania z nich i określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji, to jakiegokolwiek od nich materialne odstępstwa muszą być traktowane, jako sprzeczne z zasadą podziału władz organów administracji publicznej na stanowiące i wykonawcze. Niedopuszczalne jest bowiem aby inny organ podejmował działania, do których nie został uprawniony. Organ stanowiący nie może podejmować rozstrzygnięć, które ustawowo zastrzeżone są do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji RP).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należy wskazać że uchylene przez Radę Powiatu własnej uchwały będącej już w trakcie wykonania stanowiłoby nieuprawnioną ingerencję w sferę wykonawczą Zarządu. Taka uchwała w trakcie realizacji uchwały uchylanej byłaby sprzeczna z zasadą podziału kompetencji między organami i mogłaby zostać uznana za sprzeczną z prawem przez organ nadzoru.

Ad. 2

Zmiana stanowiska w kwestii przejęcia nieruchomości jak wskazano wyżej nie jest możliwa z uwagi na jej skuteczne i prawidłowe wykonanie.

W odniesieniu natomiast do połączenia spółek, należy wskazać że petycja nie zawiera żadnych argumentów wskazujących, że decyzja organów Powiatu nie jest prawidłowa lub nie odniesie oczekiwanego skutku polegającego na poprawie funkcjonowania i finansowania obu placówek w celu utrzymania ich dotychczasowej działalności. Konkretnie argumenty mieszkańców z pewnością byłyby podstawą do ponownego rozważenia przez radnych słuszności podjętych decyzji i ewentualnej ich weryfikacji. W tym przypadku brak jednak przedmiotu rozważań dla Rady. Wnoszący petycję w sposób nieuprawniony oczekują zmiany decyzji organów Powiatu wyrażając jedynie takie życzenie i wskazując również bez jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia, że oczekują wdrożenia procedury przekazania Szpitala w Pyskowicach na rzecz Gminy Pyskowice. Sposób rozstrzygnięcia petycji i dalszego postępowania w sprawie, niezależnie od przedstawionego przez opiniującego stanu faktycznego i prawnego pozostaje jednak wyłącznie w kompetencji Rady Powiatu.

Ad. 3

Niezależnie od braku w treści petycji okoliczności przemawiających za przekazaniem Szpitala w Pyskowicach Gminie w Pyskowicach, należy wskazać na przesłanki, do których rozważenia zobowiązane są organy Powiatu.

Przede wszystkim prowadzenie szpitala jest zadaniem powiatowym. Wszelkie formy powierzenia własnego zadania przez Powiat innym podmiotom lub jednostkom musi być poprzedzone analizą zagwarantowania wykonania tego zadania. Należy w tym miejscu wskazać, że Gmina Pyskowice w imieniu której Burmistrz zadeklarował chęć nieodpłatnego przejęcia 100% udziałów w Spółce Szpital w Pyskowicach Sp. z o.o. – w żaden sposób nie gwarantuje utrzymania działalności Szpitala w dotychczasowym zakresie, ponieważ nie posiada na ten cel środków w budżecie gminy oraz nie wskazuje żadnej formy prawnej prowadzenia i utrzymania Szpitala, która gwarantowałaby ciągłość jego działalności. W tym stanie rzeczy Rada Powiatu nie posiada pozytywnych przesłanek do scedowania własnego zadania na tą jednostkę, co mogłoby nastąpić wyłącznie na podstawie art. 4 ust. 5 ustawy o

samorządzie powiatowy, tj. na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy i na warunkach określonych w porozumieniu.

Od powierzenia/ przekazania zadań należy natomiast odróżnić przekazanie udziałów w spółce, w ramach której wykonywane jest zadanie jednostki przekazującej. Przepisy prawa przewidują w tym zakresie ograniczenia. Jednostka samorządu terytorialnego po dacie 15 lipca 2016 r. – o ile przed tą datą była posiadaczem 100 % pakietu właścicielskiego, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie – nie może posiadać mniej niż 51 % kapitału zakładowego spółki, co oznacza, że wszelkie działania sprzeczne z tą zasadą stanowią naruszenie prawa. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 9. ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 991), w spółce kapitałowej, którą utworzyły lub do której przystąpiły jednostki samorządu terytorialnego, wartość nominalna udziałów albo akcji należących do jednostki samorządu terytorialnego nie może stanowić mniej niż 51% kapitału zakładowego spółki, a jednostka samorządu terytorialnego dysponuje bezpośrednio większością głosów na zgromadzeniu wspólników (pogląd ten potwierdza orzecznictwo sądowe np. wyrok NSA z dnia 3 października 2017 r. II OSK1610/17).

W związku z powyższym nie jest możliwe zbycie 100% (również nieodpłatne) udziałów Powiatu Gliwickiego w spółce prowadzącej szpital.

RADCA PRAWNY
Bojczko
Agnieszka Bojczko