

OPINIA W SPRAWIE UPRAWNIENÍ KONTROLNYCH RADY POWIATU (W TYM UPRAWNIENÍ RADNYCH POWIATOWYCH)

Stan faktyczny:

Do Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Rawskiego, podczas jej posiedzenia w dniu 19 listopada 2025 r., wpłynął wniosek formalny złożony przez radnego Jarosława Uchmana w sprawie zasięgnięcia opinii prawnej dotyczącej legalności kontroli przeprowadzonej przez radnych Grzegorza Stefaniaka i Tomasza Góraj w Szpitalu św. Ducha w Rawie Mazowieckiej w dniu 7 listopada 2025 r. W związku z tym, w dniu 4 grudnia 2025 r., Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Rawskiego - Pani Małgorzata Przyborek, skierowała pismo do Dyrektora Wydziału Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Rawie Mazowieckiej – Pana Tomasza Nowickiego, z prośbą o wydanie przedmiotowej opinii prawnej.

Z uwagi na fakt, iż opinia prawna powinna opierać się na analizie prawnej danego (opisanego) stanu faktycznego sprawy, a takowego brak przy wniosku o wydanie opinii prawnej, a jednocześnie opiniującemu nie są znane szczegóły związane z tzw. „kontrolą” ww. radnych, nie jest możliwe ustosunkowanie się do (zrealizowanie) wniosku o wydanie ww. opinii prawnej.

W związku z powyższym, zachodzi potrzeba wydania ogólnej (generalnej) i abstrakcyjnej opinii prawnej w przedmiocie uprawnień kontrolnych rady powiatu (w tym też uzyskiwania informacji/danych przez radnych powiatowych) w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej, których podstawę formalną stanowią przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1684) – dalej jako u.s.p. oraz ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. z 2025 r., poz. 450) - dalej jako u.o.d.l.

Analiza:

Przedmiotową materię regulują przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, w szczególności w zakresie określonym w art. 16 ustawy, a także przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej tj. art. 121 i art. 122 ustawy.

Analiza przedmiotowej kwestii wymaga odniesienia się nie tylko do wybranych regulacji prawnych u.o.d.l., ale i kluczowego stanowiska NSA zawartego w wyroku z 30 marca 2017 r. (sygn. akt II OSK 190/15). I tak, z art. 121 u.o.d.l. wynika m.in., że nadzór nad podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą sprawuje podmiot tworzący. Podmiot

tworzący sprawuje nadzór nad zgodnością działań podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą z przepisami prawa, statutem i regulaminem organizacyjnym oraz pod względem celowości, gospodarności i rzetelności. W ramach nadzoru podmiot tworzący może żądać informacji, wyjaśnień oraz dokumentów od organów podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą oraz dokonuje kontroli i oceny działalności tego podmiotu. Z kolei, z art. 122 u.o.d.l. wynika m.in., że kontrolę, o której mowa w art. 118 u.o.d.l., art. 119 u.o.d.l. i art. 121 ust. 3 u.o.d.l., przeprowadza się na podstawie upoważnienia, udzielonego odpowiednio przez ministra właściwego do spraw zdrowia albo podmiot tworzący. W ramach udzielonego upoważnienia kontrolujący ma prawo do wskazanych tamże czynności kontrolnych.

Z kolei, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 6 u.o.d.l., podmiot tworzący – to podmiot albo organ, który utworzył podmiot leczniczy w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, jednostki budżetowej albo jednostki wojskowej.

Z tak skonstruowanych norm prawnych trudno wywieść w istocie rzeczy, jaki organ powiatu jest uprawniony do przeprowadzania czynności kontrolnych w podmiocie leczniczym.

Kluczowe wskazówki zawarte jednak zostały we wspomnianym wyżej wyroku. Tamże m.in. stwierdzono, że:

"Artykuł 121 ust. 1 u.o.d.l. oraz art. 122 ust. 1 u.o.d.l. stanowi, że nadzór nad podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą sprawuje podmiot tworzący, a konsekwentnie upoważnienie do przeprowadzenia kontroli udziela podmiot tworzący. Ustawa o działalności leczniczej w art. 2 pkt 6 u.o.d.l. stanowi, że użyte w ustawie określenia oznaczają : podmiot tworzący – podmiot lub organ, który utworzył podmiot leczniczy w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, jednostki budżetowej albo jednostki wojskowej. Podmiot tworzący to podmiot albo organ. Artykuł 6 u.o.d.l. reguluje podmioty, które mają zdolność tworzenia podmiotu leczniczego. Podmiotami tymi są między innymi Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego. W zakresie Skarbu Państwa w art. 6 ust. 1 u.o.d.l., określono, że Skarb Państwa reprezentowany jest przez ministra, centralne organy administracji rządowej albo wojewodę, tworzy i prowadzi podmiot leczniczy. W zakresie regulacji w art. 6 ust. 2 u.o.d.l. stanowiąc, że podmiot leczniczy może utworzyć i prowadzić jednostka samorządu terytorialnego, nie wskazano przez jakie organy wspólnoty samorządowej ten podmiot działa. W wyroku z 27.11.2014 r., sygn. akt II OSK 1952/14 Naczelny Sąd Administracyjny zawarł ocenę, że przy wykładni art. 121 ust. 3 u.o.d.l. i art. 122 ust. 1 u.o.d.l. należy uwzględnić samorządowe reguły ustrojowe. Te samorządowe reguły ustrojowe wymagają uwzględnienia, że zadania samorządu powiatowego są wykonywane przez organy powiatu. Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1920) - dalej u.s.p." Organami powiatu są: 1) rada powiatu; 2) zarząd powiatu". Według art. 9 ust. 1 u.s.p." Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym powiatu z zastrzeżeniem przepisów o referendum powiatowym". Zgodnie z art. 12 ust. 8 pkt 9 u.s.p. do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących tworzenia spółek. Zgodnie zaś z art. 26 ust. 1 u.s.p." Zarząd powiatu jest organem wykonawczym powiatu". Artykuł 2 pkt 6 u.o.d.l. w związku z art. 6 ust. 2 u.o.d.l. oraz w związku z regulacją ustawy o samorządzie powiatowym wymaga jednolitej

wykładni w ustaleniu pojęcia podmiotu tworzącego. Podmiotem tworzącym jest powiat, który działa przez organ stanowiąco – kontrolny – radę powiatu. Skoro do wyłącznej właściwości rady powiatu należy tworzenie spółek (art. 12 pkt 8 lit. g u.s.p.), tworzenie jednostek organizacyjnych (art. 12 pkt 8 lit. i u.s.p.), to nie ma podstaw do wyprowadzenia, że powiat w zakresie kontroli publicznego zakładu opieki zdrowotnej działa przez organ wykonawczy. Podmiotem tworzącym jest powiat, który działa przez radę powiatu – organ stanowiący i kontrolny. Nie ma uzasadnienia prawnego różnicowanie działania powiatu przez radę powiatu i zarząd powiatu, pozbawiając radę powiatu kompetencji kontroli samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Takich podstaw nie daje regulacja prawna w zakresie stosunku zwierzchnictwa służbowego, a zwłaszcza możliwości odwołania kierownika podmiotu leczniczego. Dalej bowiem idącą konsekwencją prawną jest przyznanie radzie powiatu kompetencji do likwidacji podmiotu leczniczego od kompetencji obsady personalnej podmiotu leczniczego. W sprawie nie ma zastosowania uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13.11.2012 r., sygn. akt I OPS 3/ 12, która dotyczy kwestii reprezentacji gminy a nie podziału kompetencji pomiędzy organ stanowiący i wykonawczy."

Z istoty wskazówek zawartych z ww. wyroku wynika, że uprawnienia kontrola w SPZOZ mogą być wykonywane w różny sposób. Po pierwsze, kontrolę może przeprowadzić samodzielnie organ wykonawczy. Po drugie, kontrolę samodzielnie może także przeprowadzić samodzielnie komisja rewizyjna (art. 16 ust. 1 i 4 u.s.p.). Po trzecie kontrolę może wreszcie przeprowadzić zespół kontrolny wyłoniony spośród radnych na mocy uchwały podjętej przez radę powiatu w sprawie kontroli SPZOZ (co wynika z ww. szerokich prerogatyw rady powiatu w odniesieniu do samego funkcjonowania podmiotu leczniczego). W konsekwencji czynności związane z podjęciem decyzji o kontroli, upoważnieniem osób do jej przeprowadzenia, czy powołaniem ewentualnej komisji ds. kontroli – będą podejmowane przez właściwy organ powiatu w zależności od tego, który z nich będzie przeprowadzał całościowo kontrolę w ramach ww. autonomicznych uprawnień.

Inną kwestią są indywidualne uprawnienia poszczególnych radnych rady powiatu. I tak, przepis art. 21 ust. 2a u.s.p. stanowi, że *„W wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność starostwa powiatowego, a także spółek z udziałem powiatu, spółek handlowych z udziałem powiatowych osób prawnych, powiatowych osób prawnych, powiatowej jednostki organizacyjnej oraz zakładów i przedsiębiorstw samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.”* Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 8 grudnia 2022 r., II SA/Op 284/22: *„Skoro przepisy ustawy o samorządzie powiatowym nie określają trybu ani formy realizacji prawa do uzyskiwania informacji i materiałów przez radnych, to należy przyjąć, że radny który chce skorzystać z przyznanych mu uprawnień zgłasza, czy też uzewnętrznia swoją wolę skorzystania z tego prawa. W ramach uprawnień informacyjnych z art. 21 ust. 2a ustawy o samorządzie powiatowym radny nie ma zatem nieograniczonego dostępu do danych albowiem takim ograniczeniem są odmienne regulacje stanowiące dostęp do danych nimi regulowanych”*.

Wniosek:

Klasyfikacja wskazanych powyżej regulacji prawnych ustawy o działalności leczniczej, ustawy o samorządzie powiatowym oraz stanowiska sądów administracyjnych prowadzą do wniosku, że istnieją zasadniczo trzy dopuszczalne tryby prowadzenia kontroli Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej. Tryb kontroli samodzielnie przez organ wykonawczy powiatu; tryb kontroli samodzielny przez komisję rewizyjną rady powiatu oraz tryb kontroli poprzez zespół kontrolny powołany uchwałą rady powiatu.

Dodatkowo można wskazać na uprawnienia poszczególnych radnych powiatowych, którzy mogą uzyskiwać informacje i dokumenty, ale z zasady jest to tryb pisemny ograniczony do pytań i odpowiedzi, a nie tryb bezpośredniej ingerencji w działalność podmiotu – SP ZOZ, który funkcjonuje w specyficznej branży ochrony zdrowia, gdzie istnieje szereg ograniczeń dostępowych i zabezpieczeń (m.in. sanitarnych, danych osobowych, w tym wrażliwych danych medycznych) przed ingerencją osób trzecich.

radca prawny Arkadiusz Ochocki