



WA 4120-51/2022-w

Łódź, 26 stycznia 2023 r.

Wójt Gminy Gomunice

Urząd Gminy Gomunice
ul. Armii Krajowej 30
97-545 Gomunice

W odpowiedzi na pismo pana Wójta zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia:

1. Czy dopuszczalne jest zwiększenie przez jst funduszu założycielskiego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, dla którego ta jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem tworzącym poprzez przekazanie temu samodzielnemu publicznemu zoz środków finansowych?
2. Przy założeniu, że odpowiedź na pytanie pierwsze jest pozytywna: czy przekazanie środków finansowych na zwiększenie funduszu założycielskiego sp zoz, dla którego jest podmiotem tworzącym może nastąpić bezpośrednio w oparciu o uchwałę o wydzieleniu środków na uzupełnienie funduszu założycielskiego, czy też powinno nastąpić w oparciu o umowę dotacji podmiotowej?
3. Czy gmina prawidłowo powinna ująć w budżecie gminy na rok 2023, w którym będą dokonywane wydatki środki finansowe na uzupełnienie funduszu założycielskiego w Dziale 851-Ochrona zdrowia, rozdział 85121- Lecznictwo ambulatoryjne, paragraf 256 – Dotacje podmiotowe z budżetu jst dla sp zoz-u utworzonego przez tę jednostkę samorządu terytorialnego?
4. Czy samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej ma prawo wykorzystać środki finansowe przekazane na uzupełnienie funduszu założycielskiego na bieżące funkcjonowanie, w tym na wynagrodzenia dla personelu do czasu uzyskania odpowiedniego finansowania z Narodowego Funduszu Zdrowia.

uprzejmie informuję:

Ze skierowanego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi pisma wynika, że w ogólności problem sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy Gmina Gomunice po otrzymaniu pomocy finansowej od Gminy Dobryczyce (uchwała Nr LIII/300/2022r. RG w Dobryzycach w sprawie udzielenia w 2023r. pomocy finansowej na rzecz Gminy Gomunice w kwocie 600 000 zł.- w celu „utworzenia przez Gminę Gomunice filii „ sp zoz na terenie gminy Dobryczyce, w której to placówce świadczone będą usługi medyczne dla mieszkańców gminy Dobryczyce) może tę kwotę wydzielić na zwiększenie funduszu założycielskiego sp zoz, dla którego jest organem tworzącym wraz z odpowiednią zmianą struktury organizacyjnej tj. utworzeniu filii.

W ocenie Wnioskodawcy przedstawione koncepcja przekazania środków gminie Gomunice celem zwiększenia funduszu założycielskiego sp zoz znajduje swoje umocowanie prawne.

Zdaniem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi stanowisko to nie znajduje uzasadnienia.

Zasady funkcjonowania podmiotów wykonujących działalność leczniczą, w tym zasady funkcjonowania podmiotów wykonujących działalność leczniczą niebędących przedsiębiorstwami - a do tej kategorii należy zaliczyć sp zoz - reguluje ustawa z dnia 15 kwietnia 2011r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2022r. poz. 633 z póź.zm). Zgodnie z treścią art. 51 tej ustawy samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie. Sp zoz z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów pokrywa koszty działalności i reguluje zobowiązania (art.52 ustawy).

Art. 55 ustawy statuuje zamknięty katalog przychodów sp zoz. Jak stanowi przepis:

Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej może uzyskiwać środki finansowe:

1. *z odpłatnej działalności leczniczej, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej,*
2. *z wydzielonej działalności innej niż wymieniona w pkt 1, jeżeli statut przewiduje prowadzenie takiej działalności,*
- 2a. *z odsetek od lokat,*
3. *z darowizn, zapisów, spadków oraz ofiarności publicznej, także pochodzenia zagranicznego,*
4. *na cele i na zasadach określonych w przepisach 114-117,*
5. *na realizację innych zadań określonych odrębnymi przepisami,*
6. *na pokrycie straty netto, o której mowa w art5. 59 ust. 2.*

Analiza treści tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że wśród wymienionych tytułów przychodów (środków finansowych) jakie może uzyskiwać sp zoz nie znajdują się przychody z tytułu zwiększenia funduszu założycielskiego sp zoz. W myśl art. 56 ustawy wartość majątku sp zoz określają fundusz założycielski i fundusz zakładu (ust. 1). Fundusz założycielski zakładu stanowi publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej części mienia SP, jst lub uczelni medycznej, w tym przekazanego w nieodpłatne użytkowanie (ust. 2), zaś fundusz zakładu stanowi wartość majątku samodzielnego publicznego zoz po odliczeniu funduszu założycielskiego (ust. 3).

Należy nadmienić, że w literaturze przedmiotu nie ma zgody w kwestii, czy w trakcie funkcjonowania sp zoz podmiot tworzący może zwiększać – podnosić wysokość kapitału założycielskiego.

Grzegorzyc F. w: Ustawa o działalności leczniczej, komentarz, Lex , zajmuje następujące stanowisko, cyt: „ Przyjęte przez ustawodawcę określenie „fundusz założycielski” sugeruje, że wartość tego funduszu odnosi się wyłącznie do mienia wydzielonego przy zakładaniu sp zoz-u. Taka konstatacja nie jest jednak prawidłowa wobec braku wyraźnego ograniczenia ustawowego w tym zakresie, jak również w związku z zamkniętym katalogiem elementów, które zgodnie z art. 57 mogą wpływać na zwiększenie funduszu zakładu. W związku z powyższym fundusz założycielski obejmuje również składniki mienia SP, jst lub uczelni medycznej, przekazywane w trakcie jego trwania, poza środkami pieniężnymi przekazywanymi na pokrycie ujemnego wyniku finansowego w trybie wskazanym w art., 59 ust. 2, które zgodnie z art. 57 ust. 1 zwiększają wartość funduszu zakładu”.

Odmienne stanowisko prezentują Dercz M, Rek T. w: Ustawa o działalności leczniczej, Komentarz Wyd. III , Lex. Stwierdzając , cyt: „w pewnym uproszczeniu można przyjąć, że fundusz założycielski obejmuje wartość wszystkich praw majątkowych i środków finansowych przekazanych danemu SP ZOZ przez podmiot tworzący W mienie to SPZOZ był wyposażony przede wszystkim w chwili

tworzenia /mienie nieruchomości, ruchomości, określone prawa, jak też środki finansowe/. Dalsze składniki mienia – takie jak nieruchomości - mogą być przekazywane stosownie do potrzeb w trakcie jego funkcjonowania. Natomiast podstawą do przekazania środków finansowych w trakcie funkcjonowania SPZOZ jest jedynie art. 59 ust. 2 pkt 1 – w tym przypadku jednak środki te zwiększają fundusz zakładu /art. 57 ust. 1 pkt 3/, a nie fundusz założycielski”.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi podziela pogląd o niedopuszczalności podniesienia wartości funduszu założycielskiego w trakcie funkcjonowania sp zoz .

Po pierwsze, do sp zoz jako podmiotów sektora finansów publicznych i organów tworzących sp zoz-y nie stosuje się zasady przywołanej przez komentatora Grzegorzcyka F. - co nie jest zakazane jest dozwolone . Zasada, na którą powołuje się F. Grzegorzcyk wynika z art. 8 zdanie pierwsze ustawy z dnia 6 marca 2018r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021r. poz. 162 z póź.zm.), zgodnie z którym przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania, z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa. Jednakże jak wskazano wyżej sp zoz-y nie należą do kategorii przedsiębiorców w rozumieniu Prawa przedsiębiorców (por. np. wyrok SN z dnia 22 lipca 2014r. syg. akt III UK 192/2013 , wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 stycznia 2015r. syg. akt I SA/Kr 1513/14) . Nadto podkreślić należy, że problem w pierwszej kolejności dotyczy kompetencji organu tworzącego do podjęcia uchwały w przedmiocie „podwyższenia kapitału założycielskiego”. Uwzględniając zarówno przepisy ustrojowe gmin jak i uregulowania ustawy o działalności leczniczej, należy stwierdzić, że organy tworzące sp zoz nie zostały wyposażone w taką kompetencję. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy działają na podstawie i w granicach prawa (zasada praworządności). Z zasady praworządności wyprowadza się zakaz domniemania kompetencji organu władzy publicznej, co stanowi także istotny kontekst interpretacyjny przepisów z zakresu administracji publicznej. Działanie w granicach prawa oznacza konstytucyjny obowiązek nałożony na organy władzy publicznej, aby w swojej działalności przestrzegały prawa określającego ich zadania i kompetencje, lecz także innych przepisów prawnych normujących funkcjonowanie podmiotów prawa publicznego bądź wszelkich podmiotów (zob. szerzej: Garlicki L. /red./ Zubik M. /red./ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom I, wyd. II /Lex).

Po drugie, uwzględniając literę prawa tj. ust. 2 art. 56 ustawy należy przyjąć, że „wartość wydzielonego mienia” to wartość mienia wydzielonego przy tworzeniu danego sp zoz. Opiniująca nie widzi podstaw do zastosowania innej niż literalna , wykładni przywołanego przepisu. Interpretacja pojęcia „wydzielenie wartości mienia”, przy uwzględnieniu treści art. 55 ustawy prowadzi do wniosku, że „wydzielenie środków finansowych” może mieć miejsce jedynie na etapie tworzenia sp zoz. Przyjęcie innej wykładni prowadziłoby do sprzeczności z treścią art. 55 ustawy.

Po trzecie, gdyby ustawodawca przewidział możliwość zasilania sp zoz w trakcie jego funkcjonowania środkami finansowymi podmiotu tworzącego to dałby temu wyraz w treści art. 55, który jak wskazano wyżej stanowi zamknięty katalog źródeł finansowania sp zoz . Przekazanie sp zoz środków finansowych nie może być traktowane jako wyposażenie w mienie niezbędne do należytego funkcjonowania podmiotu a zasilenie w środki niezbędne do bieżącego funkcjonowania podmiotu, niemieszczące się w katalogu, o którym mowa w ust. 1 art. 55 ustawy.

Jedynie na marginesie problemu należy zauważyć, że gmina Gomunice przedstawiając 2 sposoby rozwiązania problemu braku podstawowej opieki zdrowotnej dla mieszkańców gminy nie wspomniała o kolejnej dopuszczalnej formule realizacji zadań wynikającej z art. 9a i 9b ustawy z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych

(Dz.U. z 2022r. poz. 2561 z póź.zm). Przywołane przepisy wyposażyły jst w kompetencje do finansowania świadczeń gwarantowanych dla członków swojej wspólnoty samorządowej. Finansowanie odbywać się może na podstawie umowy zawieranej pomiędzy jst a podmiotem leczniczym, przy czym pierwszeństwo zawierania takich umów ustawa przyznaje podmiotom leczniczym, dla których ta jednostka jest podmiotem tworzącym, lub podmiotem leczniczym będącym spółką kapitałową, w której jest jedynym albo większościowym udziałowcem, albo akcjonariuszem. W przypadku gdy na terenie danej jst nie ma podmiotu leczniczego, o którym mowa wyżej, który udzielałby świadczeń opieki zdrowotnej w odpowiednim zakresie, albo taki podmiot leczniczy nie dysponowałby odpowiednim zapleczem (sprzętem, aparatura medyczną lub personelem) dla realizacji określonych świadczeń, czy też z innych powodów umowa z tym podmiotem leczniczym nie mogłaby zostać zawarta, jednostka ta uprawniona jest do zawarcia umowy z podmiotem leczniczym „zewnętrznym” wyłonionym w wyniku konkursu ofert. Przedmiotowe rozwiązanie umożliwia jst zabezpieczenie członkom swojej wspólnoty dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Wybór rozwiązania, co oczywiste, przynależy do wyłącznej kompetencji jst.

W świetle zaprezentowanego stanowiska odpowiedź na pytania 2-4 stała się bezprzedmiotowa.

Informuję jednocześnie, że stanowisko przedstawione w niniejszym piśmie udzielone zostało w ramach prowadzonej przez Izbę działalności informacyjnej i nie ma mocy wiążącej.

Z poważaniem

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

mgr Beata Kaczmarek