



Łódź, 20 czerwca 2024 r.

WA 4120-5/2024-1

Urząd Miasta Łodzi
ul. Piotrkowska 104
90 – 926 Łódź

W odpowiedzi na pismo Pana Prezydenta zawierające wniosek o udzielenie, w oparciu o art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, wyjaśnienia w sprawie dopuszczalności nieodpłatnego użytkowania nieruchomości stanowiącej własność gminy przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej dla którego ta gmina jest podmiotem tworzącym, to jest:

1. czy w obecnym stanie prawnym, ustanawiając ograniczone prawo rzeczowe — prawo użytkowania na nieruchomości gminnej lub Skarbu Państwa nieodpłatnie na rzecz samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej organ narazi siebie takim postępowaniem na zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych ?
2. czy, wobec brzmienia art. 56 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej, iż samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej wyposażany jest, w formie funduszu założycielskiego, w wydzielone części mienia Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub uczelni medycznej, w tym oddane w nieodpłatne użytkowanie, może nastąpić przekazanie na rzecz samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej nieruchomości w trakcie jego funkcjonowania i czy oddanie to może nastąpić również w formie nieodpłatnego prawa użytkowania ?

uprzejmie informuję, że w oparciu o powołany wyżej art. 13 pkt 11 ustawy o rio Izba udziela wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. Materia będąca przedmiotem pisma Pana Prezydenta pozostaje poza zakresem wyznaczonym ww. przepisem. Działając jednakże w oparciu o przepis art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym w zakresie objętym nadzorem i kontrolą izby prowadzą działalność informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową, uprzejmie informuję:

stosownie do postanowień art. 54 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (dalej: spzoz) gospodaruje posiadany mieniem. Przepis ten nie rozstrzyga formy prawnej gospodarowania posiadany mieniem, jak również nie określa jego składników. W konsekwencji przyjąć należy, że dotyczy on „(...) każdego składnika mienia zakładu, bez względu na tytuł prawny, co oznacza, że mowa zarówno o składnikach mienia przekazanego przez podmiot tworzący, nabytego na własność przez zakład, jak i wykorzystywanego na podstawie zawartych umów zobowiązaniowych.” (tak: Jan Ciechorski, Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz do wybranych przepisów, LEX/el 2023 - komentarz do art. 54, teza 1). W szczególności dotyczyć może nieruchomości przekazanej przez podmiot tworzący bez względu na tytuł prawny, a zatem również oddanej w użytkowanie.

Art. 56 ustawy o działalności leczniczej stanowi:

1. Wartość majątku samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej określają:

1) fundusz założycielski;

2) fundusz zakładu.

2. Fundusz założycielski zakładu stanowi wartość wydzielonej samodzielnie publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej części mienia Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub uczelni medycznej, w tym przekazanego w nieodpłatne użytkowanie.

3. Fundusz zakładu stanowi wartość majątku samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po odliczeniu funduszu założycielskiego.

Zauważyć należy, że fundusz założycielski stanowi wartość wydzielonej spoz części mienia m.in. jednostki samorządu terytorialnego, w tym przekazanego w nieodpłatne użytkowanie. Przepis nie wyłącza spod składników rzeczowych mienia, które mogą stanowić przedmiot nieodpłatnego użytkowania nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego będącej podmiotem tworzącym ten zakład. Z brzmienia przepisu jednoznacznie wynika, że dotyczy on mienia, a zatem każdego rodzaju jego składników, w tym także w konsekwencji nieruchomości. Konsekwentnie, uwzględniając końcową część przepisu, również nieruchomości mogą stanowić przedmiot przekazania w nieodpłatne użytkowanie.

Powyższa konstatacja znajduje uzasadnienie również w poglądach doktryny, a także na gruncie wykładni autentycznej prawa. Tomasz Rek wskazuje, że „(...) w wyniku nowelizacji art. 56 ust. 2 dokonanej na mocy art. 1 pkt 30 ustawy z 10.06.2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 960), która weszła w życie 15.07.2016 r., fundusz założycielski tworzy także (w tym) mienie przekazane w nieodpłatne użytkowanie. Ta sama ustawa (art. 1 pkt 28) zmieniła jednocześnie art. 54 ust. 1 u.d.l., usuwając z niego jednoznaczną i niebudzącą dotychczas wątpliwości podstawę do przekazanych SPZOZ-om w nieodpłatne użytkowanie nieruchomości. W konsekwencji obecnie to art. 56 ust. 2 u.d.l. (a nie jak wcześniej art. 54 ust. 1 u.d.l.) stanowi pewnego typu podstawę prawną do przekazywania mienia SPZOZ-om w nieodpłatne użytkowanie. Warto w tym kontekście przywołać uzasadnienie do projektu ww. ustawy z 10.06.2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw, gdzie wskazano, iż „Przepis art. 54 ust. 1 ustawy określa, iż samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej gospodaruje samodzielnie przekazanymi w nieodpłatne użytkowanie nieruchomościami i majątkiem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz majątkiem własnym (otrzymanym lub zakupionym). Niejednoznaczne brzmienie tego przepisu powoduje, że jest interpretowany w różny sposób. Orzecznictwo i praktyka w tym zakresie są rozbieżne. Proponowane brzmienie zakłada swobodę podmiotu tworzącego w zakresie wyposażania «swojego» samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w nieruchomości. Podmiot tworzący będzie mógł przekazać samodzielnie publicznemu zakładowi w nieodpłatne użytkowanie (najczęstsza sytuacja), przekazać je na własność albo na podstawie innego tytułu prawnego. Niezależnie od sposobu przekazania mienia, zgodnie z projektowanym przepisem (co do zasady) samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej samodzielnie gospodaruje mieniem. Jednocześnie, w celu wskazania, że samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej może być także wyposażony w nieodpłatne użytkowanie nieruchomości, co znajduje odzwierciedlenie w jego funduszu założycielskim, zaproponowano zmianę brzmienia art. 56 ust. 2 ustawy”. Zatem intencją ustawodawcy było zachowanie możliwości przekazywania SPZOZ-om przez podmiot tworzący nieruchomości w nieodpłatne użytkowanie.” (tak: Tomasz Rek [w:] Maciej Dercz, Tomasz Rek, Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz, wyd. III, LEX/el. 2019 – komentarz do art. 56, teza 5).

W ocenie Izby nie budzi przy tym wątpliwości, że przekazanie spoz nieruchomości stanowiącej własność podmiotu tworzącego – gminy w nieodpłatne użytkowanie może nastąpić także w trakcie funkcjonowania zakładu, a nie tylko przy jego tworzeniu. Obowiązkiem podmiotu tworzącego jest bowiem wyposażenie spoz w mienie konieczne do prowadzenia określonej działalności leczniczej. Zapewnienie wykonywania statutowych działań może wiązać się z koniecznością uzupełnienia funduszu założycielskiego zakładu w trakcie jego działalności (zob.

Jan Ciechorski, op. cit. – komentarz do art. 54, teza 1 i 2; komentarz do art. 56, teza 5; Tomasz Rek, op. cit. – komentarz do art. 56, teza 5).

Zaakcentowania przy tym wymaga, że nie stanowi przeszkody dla powyższych konstatacji brzmienie art. 14 ust. 2 zd. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi. Podkreślenia wymaga, że zasady funkcjonowania spoz określa ustawa o działalności leczniczej (art. 1 pkt 2) w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2) ustawy o działalności leczniczej), nie zaś ustawa o gospodarce nieruchomościami. W literaturze przedmiotu wskazuje się przy tym w związku z brzmieniem art. 56 ustawy o działalności leczniczej, że „(...) ustawodawca niestety nie podjął się trudu jednoczesnego znowelizowania ustawy o gospodarce nieruchomościami. Należałoby bowiem oczekiwać, aby w tej ustawie znalazła się jednoznaczna podstawa prawna do przekazywania SPZOZ-om nieruchomości w nieodpłatne użytkowanie. Obecnie jednak można interpretować komentowaną normę jako przepis szczególny w relacji do ogólnych norm o gospodarce nieruchomościami.” (tak: Tomasz Rek, op. cit. – komentarz do art. 56, teza 5). Oparcie dla powyższego poglądu znajduje w szczególności uzasadnienie w przepisie art. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawierającym otwarty katalog przepisów odrębnych.

W konsekwencji, w ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, dopuszczalne jest przekazanie przez gminę na rzecz samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej dla którego jest podmiotem tworzącym nieruchomości stanowiącej jej własność w trakcie jego funkcjonowania, w tym również w formie nieodpłatnego prawa użytkowania. (z uwagi na zakres kognicji regionalnych izb obrachunkowych stanowisko dotyczy przekazania nieruchomości stanowiącej własność gminy, przy czym regulacje dotyczące przekazania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa są w tym przypadku analogiczne jak w przypadku nieruchomości stanowiących własność gminy).

Niejako ma marginesie zwrócić należy uwagę, że powołana we wniosku Miasta Łodzi teza uchwały Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2010r., III CZP 70/10, nie znajduje, zdaniem Izby, zastosowania w przedmiotowej sprawie już chociażby z tej przyczyny, że została podjęta przed wejściem w życie ustawy o działalności leczniczej.

Informuję jednocześnie, że stanowisko zawarte w niniejszym piśmie udzielone zostało w ramach prowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi działalności informacyjnej i nie ma mocy wiążącej oraz że Izba, w ramach tej działalności, nie ma kompetencji do oceny przyszłego (potencjalnego) zdarzenia pod kątem ewentualnej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Orzekanie w tym przedmiocie należy do kompetencji Komisji Orzekających (Regionalnej i Głównej), co przesądza o braku podstaw prawnych do zajęcia stanowiska w tym przedmiocie przez RIO w Łodzi.

Z poważaniem

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Łodzi

Beata Kaczmarek

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

