

WOJCIECH GONET

ORCID: 0000-0003-0066-706X

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

UDZIELENIE POMOCY FINANSOWEJ PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PRZY REALIZACJI ZADANIA Z ZAKRESU OCHRONY ZDROWIA DOTYCZĄCEGO FUNKCJONOWANIA SZPITALI

Abstrakt: Organem założycielskim szpitala może być każdy szczebel samorządu terytorialnego. Zadanie publiczne dotyczące ochrony zdrowia realizowane przez szpital zakresem terytorialnym wykracza poza obszar danej jednostki samorządu terytorialnego i skierowane jest do nieokreślonego kręgu beneficjentów. W szpitalach mogą wystąpić kwestie finansowe trudne do rozwiązania przez pojedynczą jednostkę samorządu terytorialnego. Celem artykułu jest zbadanie, czy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio lub pośrednio, to jest przed podmioty od nich zależne, mogą się wzajemnie wspierać w rozwiązywaniu trudności finansowych szpitali. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatyczną analizy przepisów prawa dotyczących funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, spółek komunalnych oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Słowa kluczowe: ochrona zdrowia, szpital, pomoc finansowa, samorząd terytorialny, spółki komunalne

WPROWADZENIE

Zadaniem publicznym gmin, powiatów, województw samorządowych jest ochrona zdrowia (odpowiednio art. 7 ust. 1 pkt 5 u.s.g.¹, art. 4 ust. 1 pkt 2 u.s.p.², art. 14 ust. 1 pkt 2 u.s.w.³). Jest to zadanie każdego szczebla samorządu terytorialnego. Szpital powiatowy/wojewódzki służy mieszkańcom odpowiednio całego powiatu/województwa, to jest mieszkańcom każdej gminy wchodzącej w skład powiatu/województwa, a także osobom spoza terenu powiatu/województwa, któ-

¹ Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 506.

² Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 511, dalej: u.s.p.

³ Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie wojewódzkim, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 512, dalej: u.s.w.

rzy incydentalnie wymagają na przykład opieki ambulatoryjnej w następstwie nie-szczęśliwego wypadku, nagłego pogorszenia stanu zdrowia, kolizji drogowej itp. Trudności finansowe wielu szpitali powiatowych/wojewódzkich wynikają między innymi z tego, że liczba i wartość zakontraktowanych świadczeń z Narodowym Funduszem Zdrowia wyczerpuje się przed końcem roku, a szpital jest obowiązany udzielać nieodpłatnych usług medycznych wszystkim potrzebującym, mieszkańcom z terenu powiatu/województwa oraz spoza niego. Jest to jedna z przyczyn tego, że szpital niezależnie od formy organizacyjno-prawnej — czy działa jako samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (dalej: SPZOZ), czy też jako komunalna spółka kapitałowa: spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (dalej: sp. z o.o.) lub spółka akcyjna (dalej: SA) — wymaga wsparcia finansowego od organu założycielskiego, czyli gminy, powiatu lub województwa samorządowego. Przepisy między innymi samorządowych ustaw ustrojowych wskazują, że gminy, związki międzygminne, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.), powiaty, związki i stowarzyszenia powiatów oraz województwa samorządowe mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym finansowej (odpowiednio art. 10 ust. 2 u.s.g., art. 7a u.s.p., art. 8a u.s.w.). Każdy szczebel samorządu terytorialnego realizuje zadania z zakresu ochrony zdrowia, wobec czego można rozważyć, czy trudności finansowe szpitala miejskiego/powiatowego/wojewódzkiego mogą być rozwiązane przez jednostki samorządu terytorialnego każdego szczebla poprzez udzielenie pomocy finansowej szpitalowi lub j.s.t. będącej jego organem założycielskim. Wskazane przepisy art. 10 ust. 2 u.s.g., art. 7a u.s.p., art. 8a u.s.w. mają charakter ogólny, wobec czego przedmiotem opracowania będzie między innymi analiza, czy są wystarczającą podstawą do udzielania wzajemnej pomocy, w tym finansowej, przez j.s.t.

Czasowe zaprzestanie działalności leczniczej na okres do 6 miesięcy przez szpital miejski/powiatowy/wojewódzki wymaga zgody wojewody (art. 34 ust. 1, 2 u.dz.l.⁴). Przedmiotowe zawieszenie działalności, a nawet ograniczenie zakresu świadczonych usług medycznych jest trudne do wyobrażenia i byłoby bardzo niekorzystne nie tylko dla mieszkańców.

Celem opracowania jest analiza możliwości udzielenia wsparcia finansowego:

1. przez j.s.t. dowolnego szczebla na rzecz innego samorządu dowolnego szczebla w zakresie realizacji zadania publicznego dotyczącego ochrony zdrowia;
2. bezzwrotnego przez zawarcie umowy darowizny lub innej podobnej umowy przez:

— gminy i spółki zależne od gminy na rzecz SPZOZ, spółek zajmujących się działalnością leczniczą, na rzecz powiatu/województwa samorządowego jako organów założycielskich SPZOZ lub spółki kapitałowej zajmującej się działalnością leczniczą;

⁴ Ustawa z 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 160, dalej: u.dz.l.

— powiat i spółki zależne od powiatu na rzecz SPZOZ, spółek zajmujących się działalnością leczniczą, na rzecz gminy/województwa samorządowego jako organów założycielskich SPZOZ lub spółki kapitałowej zajmującej się działalnością leczniczą;

— województwo samorządowe i spółki zależne od województwa samorządowego na rzecz SPZOZ, spółek zajmujących się działalnością leczniczą, na rzecz gmin/powiatów jako organów założycielskich SPZOZ lub spółki kapitałowej zajmującej się działalnością leczniczą;

3. zwrotnego odpłatnego i nieodpłatnego przez zawarcie umowy pożyczki (oprocentowanej lub nieoprocentowanej) przez:

— gminy i spółki zależne od gminy na rzecz SPZOZ, spółek zajmujących się działalnością leczniczą, na rzecz powiatu/województwa samorządowego jako organów założycielskich SPZOZ lub spółki kapitałowej zajmującej się działalnością leczniczą;

— powiat i spółki zależne od powiatu na rzecz SPZOZ, spółek zajmujących się działalnością leczniczą, na rzecz gminy/województwa samorządowego jako organów założycielskich SPZOZ lub spółki kapitałowej zajmującej się działalnością leczniczą;

— województwo samorządowe i spółki zależne od województwa samorządowego na rzecz SPZOZ, spółek zajmujących się działalnością leczniczą, na rzecz gminy/powiatu jako organów założycielskich SPZOZ lub spółki kapitałowej zajmującej się działalnością leczniczą.

Wspólna realizacja zadań publicznych przez j.s.t. jest złożonym zagadnieniem teoretycznym, wymagającym dogłębnej analizy przepisów prawa w celu stwierdzenia, czy w praktyce w konkretnym przypadku może być zgodnie z prawem udzielona pomoc między j.s.t., w tym pomoc finansowa. Współdziałanie j.s.t. przy realizacji zadań publicznych własnych z założenia ma dobrowolny charakter. Przedmiotem opracowania w wybranym zakresie będzie również zbadanie możliwości wypłynięcia na udzielenie wzajemnej pomocy przez j.s.t. w zakresie wykonania zadania dotyczącego ochrony zdrowia. Artykuł nie dotyczy udzielania dotacji na rzecz SPZOZ, spółek kapitałowych zajmujących się działalnością leczniczą.

UDZIELANIE WZAJEMNEJ POMOCY PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Przepisy ustaw ustrojowych dotyczące poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego wskazują możliwość udzielania wzajemnej pomocy przez j.s.t.:

— gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia j.s.t. mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej (art. 10 ust. 2 u.s.g.);

— powiaty, związki i stowarzyszenia powiatów mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej (art. 7a u.s.p.);

— województwa mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej (art. 8a u.s.w.).

Nie jest to jedyna regulacja prawna dotycząca udzielania wzajemnej pomocy przez j.s.t. Przepis art. 220 ust. 1 i 2 u.f.p.⁵ stanowi, że z budżetu j.s.t. może być udzielona innym j.s.t. pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa. Jej podstawą jest umowa, a art. 216 ust. 2 pkt 5 u.f.p. precyzuje, że wydatki z budżetu j.s.t. są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, w tym na pomoc rzeczową lub finansową dla innych j.s.t., wynikającą z uchwały organu stanowiącego j.s.t.

Możliwość udzielania wzajemnej pomocy przez gminy została wprowadzona przez art. 1 ustawy z 22 sierpnia 1997 roku o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz ustawy Prawo budżetowe⁶ w następstwie tragicznej powodzi, jaka dotknęła w Polsce tereny położone w dorzeczu Odry w lipcu 1997 roku⁷. W u.s.p. art. 7a, a w u.s.w. art. 8a zostały dodane odpowiednio przez art. 8–9 ustawy z 13 października 2000 roku o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 oraz niektórych innych ustaw⁸. Powołane przepisy ustrojowych ustawy samorządu terytorialnego nie określają rodzajów pomocy, jakiej wzajemnie mogą sobie udzielać j.s.t., wskazując, że może być to między innymi pomoc finansowa. Przepisy art. 220 ust. 1 u.f.p. i art. 216 ust. 2 pkt 5 u.f.p. zawężają zakres pomocy, jakiej mogą udzielić sobie wzajemnie j.s.t., do pomocy finansowej i rzeczowej. Innych rodzajów pomocy j.s.t. nie mogą sobie wzajemnie udzielać⁹. Pomoc rzeczowa lub finansowa dla innych j.s.t. ujmowana jest w budżecie po stronie wydatków, a j.s.t., która otrzymała pomoc, wykazuje ją po stronie dochodów¹⁰. Budżet j.s.t. obejmuje zestawienie dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, dlatego pomoc rzeczowa sprowadza się do zakupu określonych środków materialnych za środki pieniężne ujęte w budżecie

⁵ Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 869, dalej: u.f.p.

⁶ Ustawa z 22 sierpnia 1997 roku o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz ustawy Prawo budżetowe, Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 775.

⁷ A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławeczki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 110.

⁸ Ustawa z 13 października 2000 roku o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2000 r. Nr 95, poz. 1041.

⁹ W literaturze przedmiotu wskazuje się, że j.s.t. mogą sobie udzielać również pomocy osobowej — M. Ofiarski, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o środki sektora finansów publicznych*, [w:] *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, red. E. Chojna-Duch, Warszawa 2006, s. 253.

¹⁰ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1002.

j.s.t. i przekazanie rzeczy do innej j.s.t.¹¹ Przepisy art. 216 ust. 2 pkt 5 u.f.p. wraz z przepisami art. 10 ust. 2 u.s.g., art. 7a u.s.p. i art. 8a u.s.w. są podstawą do podjęcia przez organy stanowiące j.s.t. uchwały o udzieleniu pomocy¹². Cel pomocy nie może być dowolny, lecz musi być związany z zadaniami j.s.t. udzielającej pomocy oraz zadaniami j.s.t. przyjmującej pomoc¹³. Rada gminy, powiatu albo sejmik województwa samorządowego musi podjąć uchwałę o udzieleniu innej j.s.t. pomocy finansowej lub rzeczowej, określając między innymi cel pomocy¹⁴, a po jej podjęciu możliwe jest zawarcie umowy o dotację (art. 220 ust. 2 u.f.p. i art. 47 u.d.j.s.t.¹⁵). Przekazanie środków pieniężnych czy też rzeczowych następuje na podstawie umowy określającej przeznaczenie środków finansowych lub rzeczowych, zasady rozliczenia środków finansowych, przesłanki zwrotu pomocy.

Analizowane przepisy umożliwiają udzielanie wzajemnej pomocy przez j.s.t. w formie dotacji. Przesłanką udzielenia pomocy nie jest wystąpienie szczególnych zdarzeń, jak: klęska żywiołowa, zagrożenie środowiska, katastrofa, inne zdarzenie losowe¹⁶. Trudna sytuacja finansowa SPZOZ, dla którego organem założycielskim jest powiat, gmina, województwo samorządowe czy też miasto na prawach powiatu, i niemożność udzielenia wystarczającej pomocy przez organ założycielski jest wystarczającą przesłanką, aby inne j.s.t. udzieliły j.s.t. będącej organem założycielskim SPZOZ pomocy finansowej lub rzeczowej, przekazując określony sprzęt medyczny, środki medyczne itp. Analogiczna pomoc jest możliwa, gdy usługi medyczne świadczone są przez spółkę komunalną mającą trudności finansowe, a jej jedynym wspólnikiem jest j.s.t. Nie jest możliwe na podstawie powołanych przepisów udzielenie pomocy przez j.s.t. bezpośrednio SPZOZ lub spółce komunalnej zajmującej się działalnością leczniczą. Na podstawie powołanych przepisów możliwe jest udzielenie pomocy finansowej i rzeczowej, bezzwrotnej i zwrotnej. Nie wymaga to tworzenia dodatkowych podmiotów, wobec czego jest to pomoc bezpośrednia¹⁷.

Przepis art. 10 ust. 1 u.s.g. wprowadza ogólną możliwość współdziałania między j.s.t. dowolnego szczebla przy wykonywaniu zadań publicznych. Mimo że przepis ten jest umiejscowiony w u.s.g. i nie ma analogicznej regulacji w u.s.p. i u.s.w., dotyczy on j.s.t. każdego szczebla, na co wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem j.s.t., a nie pojęciem gminy jak w art. 10 ust. 2 u.s.g. Sa-

¹¹ *Ibidem*, s. 1001; P. Kryczko, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 111.

¹² Tak w zakresie gmin K. Bandarzewski, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 122.

¹³ W zakresie gmin został wyrażony odmienny niesłuszny pogląd wskazujący, że pomoc może być udzielona na dowolny cel, tak K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 122.

¹⁴ Uchwała RIO w Zielonej Górze z 24 kwietnia 2008 roku, 81/08, niepubl.

¹⁵ Ustawa z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1530, dalej: u.d.j.s.t.

¹⁶ M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *op. cit.*, s. 253.

¹⁷ K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 118.

morząd terytorialny na różnych szczeblach może wykorzystać publicznoprawne i cywilnoprawne formy współdziałania¹⁸. Współdziałanie może mieć charakter publiczny pośredni, gdy tworzony jest odrębny podmiot, lub publiczny bezpośredni przez zawarcie porozumienia międzygminnego, administracyjnego¹⁹. Pośrednią publiczną formą współdziałania może być utworzenie przez gminy związku międzygminnego (art. 64 ust. 1 u.s.g.), przez powiaty — związku powiatów (art. 65 ust. 1 u.s.p.) oraz przez powiaty i gminy — związku powiatowo-gminnego (art. 72a ust. 1 u.s.p.). Związki te mają osobowość prawną (art. 65 ust. 2 u.s.g., art. 66 ust. 2 u.s.p., art. 72a ust. 2 u.s.p.). Cywilnoprawnymi pośrednimi formami współdziałania będzie utworzenie przez j.s.t. różnych szczebli spółek kapitałowych prawa handlowego²⁰ albo stowarzyszeń, które mogą zakładać wszystkie szczeble samorządu terytorialnego (art. 84 ust. 1 u.s.g., art. 75 ust. 1 u.s.p.). Do bezpośrednich cywilnoprawnych form współdziałania j.s.t. należą umowy prawa cywilnego, na przykład kooperacji, współpracy²¹, oraz dotacje zawarte na podstawie art. 220 ust. 2 u.f.p. i art. 47 u.d.j.s.t. Przepis art. 10 ust. 1 u.s.g. umożliwia udzielenie przez j.s.t. pomocy innej j.s.t. będącej współnikiem kapitałowej spółki komunalnej lub organem założycielskim SPZOZ, która może przedmiotową pomoc przekazać dalej do spółki lub SPZOZ.

Współdziałanie j.s.t. przy wykonywaniu zadania publicznego własnego, jakim jest ochrona zdrowia, ma dobrowolny charakter. Udzielenie przez j.s.t. pomocy w formie rzeczowej lub finansowej innej j.s.t. nie wymaga podejmowania do realizacji zadania własnego j.s.t., której udzielana jest pomoc²². Nie można zmusić j.s.t. do udzielenia pomocy innej j.s.t. będącej organem założycielskim SPZOZ czy też współnikiem w spółce komunalnej kapitałowej zajmującej się opieką zdrowotną. Udzielenia pomocy wzajemnej przez j.s.t. nie można egzekwować²³. Rozwiązania prawne dotyczące współdziałania j.s.t. przy wykonywaniu zadań publicznych przez j.s.t., w których jako zasadę przyjęto dobrowolność współpracy, są słuszne. Przez udzielenie pomocy finansowej przez j.s.t. innej j.s.t. nie może dojść do sytuacji, że ta pierwsza na skutek udzielonej pomocy sama znajdzie się w trudnej sytuacji.

¹⁸ *Ibidem*, s. 118–119.

¹⁹ *Ibidem*, s. 118.

²⁰ *Ibidem*, s. 119.

²¹ *Ibidem*, s. 120.

²² Tak w zakresie pomocy rzeczowej udzielonej przez gminę powiatowi na budowę chodnika wzdłuż drogi powiatowej NSA w wyroku z 24 listopada 2011 roku, II GSK 1253/2010, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/> (dostęp: 10.11.2019).

²³ Tak również K. Bandarzewski, I. Niżnik-Dobosz, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, LEX.

REGULACJE PRAWNE OKREŚLAJĄCE MOŻLIWOŚCI UDZIELENIA
NIEODPŁATNEGO WSPARCIA FINANSOWEGO SZPITALOM
DZIAŁAJĄCYM JAKO SPZOZ, SPÓŁKOM KOMUNALNYM
ORAZ MIĘDZY JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
RÓŻNYCH SZCZEBLI

Przepis art. 55 ust. 1 u.d.z.l. wskazuje źródła finansowania SPZOZ, którymi są środki finansowe uzyskiwane:

— z odpłatnej działalności leczniczej, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej;

— z wydzielonej działalności innej niż wymieniona w pkt 1, jeżeli statut przewiduje prowadzenie takiej działalności;

— z odsetek od lokat;

— z darowizn, zapisów, spadków oraz ofiarności publicznej, także pochodzenia zagranicznego;

— na cele i na zasadach określonych w przepisach art. 114–117 u.d.z.l.;

— na realizację innych zadań określonych odrębnymi przepisami;

— na pokrycie straty netto, o której mowa w art. 59 ust. 2 pkt 1 u.d.z.l.

Umowa darowizny, o której mowa w art. 55 ust. 1 pkt 4 u.d.z.l., na przykład środków pieniężnych na rzecz SPZOZ, może być zawarta z różnymi podmiotami — osobami prawnymi, osobami fizycznymi, jednostkami organizacyjnymi niemającymi osobowości prawnej, o ile w wypadku darczyńcy przepisy szczególne nie zabraniają zawarcia umowy darowizny. Niektórzy darczyńcy mogą potrzebować szczególnych przepisów umożliwiających zawarcie umowy darowizny. Jednostki samorządu terytorialnego działają na podstawie i zgodnie z przepisami prawa. Przepisy ustaw ustrojowych dotyczących wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, to jest art. 18 ust. 1 pkt 9 u.s.g., art. 12 pkt 8 u.s.p., art. 18 pkt 19 u.s.w., nie wskazują kompetencji organu stanowiącego j.s.t. do podjęcia uchwały wyrażającej zgodę na zawarcie umowy darowizny na rzecz jakiegokolwiek podmiotu, w tym na rzecz SPZOZ. Wójt/burmistrz/prezydent, zarząd powiatu/województwa samorządowego nie mogą zawrzeć umowy darowizny na rzecz SPZOZ czy też spółki kapitałowej zajmującej się działalnością leczniczą.

Możliwość udzielenia pomocy finansowej przez j.s.t. na rzecz j.s.t. oraz związków i stowarzyszeń j.s.t. (nie dotyczy to województw samorządowych) określają przepisy art. 10 ust. 2 u.s.g., art. 7a u.s.p., art. 8a u.s.w. Na podstawie powołanych przepisów j.s.t. mogą zawierać umowy darowizny na rzecz innej j.s.t., gminy i powiatu również na rzecz związków j.s.t. oraz stowarzyszeń j.s.t., ale na podstawie tych przepisów j.s.t. nie może zawrzeć umowy darowizny na rzecz SPZOZ czy komunalnej spółki kapitałowej. Zawarcie umowy darowizny między j.s.t. oznacza, że w j.s.t. będącej darczyńcą środki finansowe klasyfikuje się jako wydatek, a w j.s.t. będącej obdarowaną — jako dochód. Mając na uwadze przepis art. 44 ust. 4 u.f.p., określający, że wydatki publiczne powinny być dokonywane:

1. w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad:
— uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
— optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;

2. w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;

3. w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań; należy podkreślić, że umowa darowizny środków pieniężnych przez j.s.t. na rzecz innych podmiotów niż wymienione w art. 10 ust. 2 u.s.g., art. 7a u.s.p., art. 8a u.s.w. nie znajduje uzasadnienia w brzemieniu powołanego art. 44 ust. 4 u.f.p. ani w innych przepisach u.f.p. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zawierać między sobą umowy darowizny nieruchomości, na co wskazuje art. 13 ust. 2 u.g.n.²⁴ Przepis ten nie umożliwia zawarcia umowy darowizny nieruchomości/prawa użytkowania wieczystego gruntu przez j.s.t. na rzecz SPZOZ. Przepis art. 59 ust. 2 pkt 1 u.dz.l. stanowi, że podmiot tworzący SPZOZ jest obowiązany w terminie 9 miesięcy od upływu terminu do zatwierdzenia sprawozdania finansowego SPZOZ pokryć stratę netto za rok obrotowy tego zakładu w kwocie, jaka nie może być pokryta samodzielnie przez SPZOZ, jednak nie w wyższej niż suma straty netto i kosztów amortyzacji. Gdy j.s.t. będąca podmiotem tworzącym nie jest w stanie samodzielnie pokryć straty finansowej SPZOZ, może otrzymać darowizny do innych j.s.t. udzielone na podstawie art. 10 ust. 2 u.s.g., art. 7a u.s.p., art. 8a u.s.w. i przeznaczyć otrzymane środki finansowe na podstawie art. 59 ust. 2 pkt 1) u.dz.l. na pokrycie straty netto SPZOZ.

Każdy szczebel samorządu terytorialnego może tworzyć spółki kapitałowe (art. 9 u.g.k.²⁵), a gminy w zakresie prowadzenia działalności poza sferą użyteczności publicznej mogą tworzyć spółki jawne, komandytowe, komandytowo-akcyjne, co wynika z łącznej analizy art. 9 i 10 u.g.k.²⁶, na przykład z innymi gminami. Jednoosobowe gminne komunalne spółki kapitałowe są w całości zależne od gminy, a wójt/burmistrz/prezydent stanowi w takich spółkach jednoosobowe zgromadzenie wspólników/walne zgromadzenie akcjonariuszy. Do 1 lipca 2017 roku do umów darowizn zawieranych przez spółki komunalne stosowało się na mocy art. 68 u.k.p.p.²⁷ przepisy przedmiotowej ustawy. Przepis art. 19b u.k.p.p. w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2017 roku odpowiednio zastosowany do spółek komunalnych stanowił, że zawarcie przez spółkę, w której j.s.t. ma ponad połowę udziałów/akcji, umowy, której zamiarem jest darowizna lub zwolnienie z długu,

²⁴ Ustawa z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 121, dalej: u.g.n..

²⁵ Ustawa z 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 827, dalej: u.g.k.

²⁶ Tak H. Wolska, *Realizacja zadań publicznych przez spółkę komunalną w systemie zamówień publicznych*, Warszawa 2018, s. 51; oraz W. Gonet, *Spółki komunalne*, Warszawa 2007, s. 22.

²⁷ Ustawa z 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji, Dz.U. z 2017 r. poz. 1055, dalej: u.k.p.p.

oraz innej umowy niezwiązanej z przedmiotem działalności gospodarczej spółki określonym w statucie wymaga zgody rady nadzorczej pod rygorem nieważności czynności prawnej. Przepis ten nie znajdował zastosowania do darowizn o wartości mniejszej niż 5000 euro (art. 19b ust. 2 u.k.p.p.). Z dniem 1 lipca 2017 roku na mocy art. 14 pkt 19, 32, p.w.u.z.m.²⁸ przepisy art. 19–19b, 68–69a u.k.p.p. zostały uchylone. Przepisy u.g.k. nie zawierają w swej treści żadnych ograniczeń do zawierania umów darowizny przez spółki komunalne, wobec czego należy przyjąć, że do zawarcia umowy darowizny należy stosować przepisy k.s.h.²⁹ oraz postanowienia aktów założycielskich/umów/statutów spółek komunalnych. Przepisy określające kompetencje zgromadzenia wspólników w sp. z o.o. (art. 228 k.s.h.) i walnego zgromadzenia w spółce akcyjnej (art. 393 k.s.h.) wskazują, że przedmiotowe organy na podstawie powołanych przepisów nie mają kompetencji do podejmowania uchwał o zawarciu przez komunalne spółki kapitałowe umowy darowizny środków pieniężnych na rzecz na przykład SPZOZ. W komunalnych sp. z o.o. zawarcie umowy darowizny podlega reżimowi przepisu art. 230 k.s.h. stanowiącego, że rozporządzenie prawem lub zaciągnięcie zobowiązania do świadczenia o wartości dwukrotnie przewyższającej wysokość kapitału zakładowego wymaga uchwały wspólników, o ile akt założycielski spółki/umowa spółki nie stanowi inaczej, to znaczy nie wyłącza stosowania tego przepisu. Jeżeli akt założycielski/umowa spółki komunalnej sp. z o.o. nie wyłącza stosowania art. 230 k.s.h., umowa darowizny środków finansowych na rzecz SPZOZ o wartości dwukrotnie przewyższającej wysokość kapitału zakładowego wymaga uchwały wspólników, a o wartości niższej nie wymaga takiej uchwały. Zawarcie umowy darowizny środków pieniężnych przez komunalną sp. z o.o. na rzecz SPZOZ o wartości przewyższającej dwukrotność kapitału zakładowego bez uprzedniej uchwały zgromadzenia wspólników, to jest wójta/burmistrza/prezydenta, zarządu powiatu/województwa samorządowego, nie ma wpływu na ważność czynności prawnej, gdyż zgodnie z art. 230 zd. 2 k.s.h. do tych umów nie stosuje się przepisu art. 17 §1 k.s.h. Przepisy art. 228¹, 393¹ k.s.h. stanowią odpowiednio, że uchwała wspólników/walnego zgromadzenia lub umowa/statutu spółki może określać zasady postępowania w zakresie rozporządzania składnikami aktywów trwałych lub dokonywania niektórych czynności prawnych, między innymi zawierania umów darowizn. Z treści aktu założycielskiego/umowy/statutu kapitałowej spółki komunalnej mogą wynikać ograniczenia w zawieraniu umów darowizn albo konieczność uzyskania zgody na darowiznę zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia czy też rady nadzorczej. Zawarcie przez zarząd kapitałowej spółki komunalnej umowy darowizny na rzecz SPZOZ bez wymaganej umową/statutem zgody zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia/rady nadzorczej na

²⁸ Ustawa z 16 grudnia 2016 roku Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz.U. z 2016 r. poz. 2260, dalej: p.w.u.z.m.

²⁹ Ustawa z 15 września 2000 roku Kodeks spółek handlowych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1577, dalej: k.s.h.

podstawie art. 17 ust. 3 k.s.h. nie ma wpływu na ważność umowy darowizny, a członkowie zarządu ponoszą wobec spółki odpowiedzialność z tytułu naruszenia umowy/statutu. W praktyce oznacza to, że gdy akt założycielski/umowa/statut komunalnej spółki kapitałowej będą zawierać postanowienia dotyczące zgody na zawarcie umowy darowizny wyrażonej uchwałą zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia/rady nadzorczej, przedmiotowa umowa zostanie zawarta, o ile zostanie wyrażona właściwa zgoda. Bez tej zgody zarząd naraża się na odpowiedzialność wobec spółki oraz może być to przesłanką do odwołania zarządu lub członków, którzy reprezentowali spółkę przy umowie darowizny.

Gminne spółki osobowe, to jest jawne, komandytowe, komandytowo-akcyjne, również mogą zawrzeć umowę darowizny środków pieniężnych na rzecz dowolnej SPZOZ oraz dowolnego podmiotu leczniczego prowadzonego w formie spółki kapitałowej. Ze statutów gminnych spółek jawnych, komandytowych, komandytowo-akcyjnych może wynikać, że zawarcie umowy darowizny jest czynnością przekraczającą zwykły zarząd, wobec czego wymagana będzie uprzednia uchwała wszystkich wspólników (art. 43 k.s.h., art. 103 §1 k.s.h., art. 126 § 1 pkt 1 k.s.h.). Brak przedmiotowej uchwały wspólników nie ma żadnego wpływu na ważność zawartej umowy darowizny, gdyż przedmiotowa uchwała dotyczy wyłącznie stosunków wewnętrznych. W gminnych spółkach komandytowo-akcyjnych statut może określać zasady dokonywania niektórych czynności prawnych (art. 126 §1 pkt 2 k.s.h. w zw. z art. 393¹ k.s.h.), na przykład zawierania umów darowizn na rzecz innych podmiotów. Statut gminnej spółki komandytowo-akcyjnej może stanowić, że zawarcie umowy darowizny na rzecz innego podmiotu wymaga zgody komplementariusza albo uchwały akcjonariuszy. Do zgody na dokonanie czynności prawnej wynikającej nie z ustawy, lecz w tym przypadku z umowy nie stosuje się art. 63 k.c.³⁰, na co wskazuje przeważający pogląd w judykaturze³¹. Uchwała akcjonariuszy zezwalająca na zawarcie umowy darowizny podjęta na podstawie art. 393¹ k.s.h. w zw. z art. 126 §1 pkt 2 k.s.h. jest czynnością wewnętrzną i jej brak nie wpływa na ważność zawartej umowy darowizny.

Przeprowadzona analiza przepisów, na podstawie których funkcjonują kapitałowe spółki komunalne i gminne spółki osobowe, wskazuje, że przepisy k.s.h. umożliwiają zawarcie umowy darowizny środków finansowych na rzecz SPZOZ. Analizowane przepisy k.s.h. nie wskazują żadnych ograniczeń terytorialnych, co oznacza, że na przykład komunalna sp. z o.o. z Suwałk może zawrzeć umowę darowizny środków finansowych na rzecz SPZOZ z Wałbrzycha i odwrotnie, choć

³⁰ Ustawa z 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145, dalej k.c.

³¹ A. Janas, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1. *Część ogólna*, red. M. Fras, M. Habdas, LEX; i powołane orzecznictwo Sądu Najwyższego z: 19 maja 2005 roku, III CK 512/02, LEX nr 483367; 12 października 2011 roku, II CSK 29/11, LEX nr 1043996; 19 maja 2005 roku, V CK 669/04, LEX nr 603871; wyrok SA w Poznaniu z 26 maja 2011 roku, I ACa 356/11, LEX nr 898644; wyrok SA w Warszawie z 10 marca 2016 roku, VI ACa 238/15, LEX nr 2050825.

takie umowy należy uznać jedynie za hipotetyczne. W praktyce mogą się zdarzyć umowy darowizn środków finansowych z kapitałowej spółki komunalnej generującej zyski, na przykład wodno-kanalizacyjnej, na rzecz SPZOZ działającego w tym samym powiecie lub województwie. Nie ma przeszkód, aby spółka kapitałowa województwa samorządowego zawarła umowę darowizny środków pieniężnych na rzecz SPZOZ, którego organem założycielskim jest powiat lub gmina. Nie ma również żadnych ograniczeń w zawieraniu umów darowizn środków finansowych przez spółki komunalne kapitałowe i osobowe na rzecz kapitałowej spółki komunalnej będącej podmiotem leczniczym.

Szpital działający jako spółka kapitałowa, to jest z o.o., może od swych udziałowców otrzymać dopłaty na podstawie art. 177–178 k.s.h. Uchwała wspólników określa termin i wysokość dopłat wnoszonych równomiernie w stosunku do posiadanych udziałów (art. 178 § 1 k.s.h. w zw. z art. 177 § 2 k.s.h.). Podjęcie uchwały przez zgromadzenie wspólników o wniesieniu dopłat oznacza, że każdy wspólnik spółki ma obowiązek dokonać wpłaty w wysokości na przykład dziesięcio- czy czterdziestokrotności wartości udziałów itp. Z uchwały wspólników wynika, czy dopłaty są odpłatne, czy też nieodpłatne, czyli czy wspólnikom przysługuje wynagrodzenie od udostępnionych środków finansowych, czy też nie. Dopłaty mogą być zwracane wspólnikom, jeżeli nie są wymagane na pokrycie straty wykazanej w sprawozdaniu finansowym (art. 179 § 1 k.s.h.). Ponadto wspólnicy mogą podjąć uchwałę określającą, że dopłaty nie podlegają zwrotowi. Oznacza to, że j.s.t. będące wspólnikami spółki z o.o. zajmującej się działalnością leczniczą, to jest prowadzeniem szpitala, nie otrzymają zwrotu wniesionych do sp. z o.o. środków finansowych. W sp. z o.o. i spółkach akcyjnych na podstawie uchwał odpowiednio zgromadzenia wspólników (art. 257 k.s.h.) lub walnego zgromadzenia (art. 431 k.s.h.) może nastąpić podniesienie kapitału zakładowego poprzez objęcie nowych udziałów/akcji przez dotychczasowych wspólników w zamian za wkłady pieniężne lub podwyższenie wartości udziału/akcji i wniesienie różnicy wartości w formie pieniężnej. W gminnych spółkach osobowych również może nastąpić podwyższenie wkładu gmin.

Wniesienie dopłat do sp. z o.o., podwyższenie kapitału zakładowego w sp. z o.o./akcyjnej, podwyższenie wkładu w gminnej spółce osobowej, poza obowiązkiem zapłaty podatku od czynności cywilnoprawnych na podstawie art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. k), ust. 2 pkt 1, art. 6 ust. 1 pkt 8 lit. b (dotyczy podwyższenia wkładu w spółce osobowej i podwyższenia kapitału zakładowego), lit. c (dotyczy dopłat w sp. z o.o.), ust. 9 ustawy z 9 września 2000 roku o podatku od czynności cywilnoprawnych³², kosztów rejestracji zmiany umowy spółki w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego oraz ewentualnych kosztów pomocy prawnej nie generują dla spółek innych obciążeń. Od wysokości wniesionego kapitału spółka może wypłacać wspólnikom dywidendę, o ile przynosi zyski.

³² Ustawa o podatku od czynności cywilnoprawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1150.

Można uznać, że podwyższenie kapitału zakładowego, wniesienie wkładów do spółki osobowej co do zasady jest niskokosztowe dla spółki i zwykle na charakter bezzwrotny. Zwrot wniesionych środków finansowych musiałby nastąpić przez obniżenie kapitału zakładowego w spółkach kapitałowych. Taka sama sytuacja występuje w przypadku dopłat w sp. z o.o., jeżeli przyjmuje się, że nie będą one podlegać zwrotowi. Podatek od podwyższenia kapitału i wniesienia dopłat ma neutralne znaczenie spółki i gminy, na której terenie spółka ma siedzibę, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. h u.d.j.s.t. dochody własne gminy stanowią wpływy z podatków od czynności cywilnoprawnych.

Na podstawie przepisu art. 115 ust. 1 pkt 1 u.d.z.l. każdy szczebel samorządu terytorialnego może przekazać środki finansowe podmiotowi wykonującemu działalność leczniczą, którymi są między innymi (art. 2 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 4 u.d.z.l.):

— przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy z 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców³³ we wszelkich formach (między innymi spółki kapitałowe i osobowe) przewidzianych do wykonywania działalności gospodarczej, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej;

— SPZOZ;

— jednostki budżetowe, w tym państwowe jednostki budżetowe tworzone i nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości lub Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, mające w strukturze organizacyjnej ambulatorium, ambulatorium z izbą chorych lub lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, pielęgniarkę podstawowej opieki zdrowotnej lub położną podstawowej opieki zdrowotnej w rozumieniu przepisów ustawy z 27 października 2017 r. o podstawowej opiece zdrowotnej³⁴,

— instytuty badawcze, o których mowa w art. 3 ustawy z 30 kwietnia 2010 roku o instytutach badawczych³⁵;

— fundacje i stowarzyszenia, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia i których statut dopuszcza prowadzenie działalności leczniczej;

— mające osobowość prawną jednostki organizacyjne stowarzyszeń, o których mowa w pkt 5;

— osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania;

³³ Ustawa z 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2018 r. poz. 646, 1479, 1629, 1633.

³⁴ Ustawa z 27 października 2017 roku o podstawowej opiece zdrowotnej, Dz.U. poz. 2217; oraz z 2018 r. poz. 1000 i 1544.

³⁵ Ustawa z 30 kwietnia 2010 roku o instytutach badawczych, Dz.U. z 2018 r. poz. 736 i 1669.

— jednostki wojskowe w zakresie, w jakim wykonują działalność leczniczą.

Środki finansowe przekazane przez j.s.t. na podstawie art. 115 ust. 1 pkt 1 u.dz.l. mogą być wykorzystane na wykonanie zadań, o których mowa w art. 114 ust. 1 pkt 1 i 4–7 u.dz.l., to jest:

— realizację zadań w zakresie programów polityki zdrowotnej, programów zdrowotnych i promocji zdrowia, w tym na zakup aparatury i sprzętu medycznego oraz wykonanie innych inwestycji koniecznych do realizacji tych zadań;

— realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) lub innych niż wymienione środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi na zasadach określonych w odrębnych przepisach;

— cele określone w odrębnych przepisach oraz umowach międzynarodowych;

— realizację programów wieloletnich;

— pokrycie kosztów kształcenia i podnoszenia kwalifikacji osób wykonujących zawody medyczne.

Powołane przepisy wskazują, że w zakresie możliwości uzyskania od j.s.t. środków finansowych na podstawie umowy ustawodawca traktuje równo wszystkie podmioty lecznicze, w tym SPZOZ i kapitałowe spółki komunalne, których podmiotem tworzącym jest j.s.t.³⁶ Ponadto umowa o przekazanie środków może być zawarta przez j.s.t. z podmiotem leczniczym, który nie został utworzony i prowadzony przez tę jednostkę³⁷.

Umowa o przekazanie środków publicznych na rzecz podmiotów leczniczych powinna określać co najmniej (art. 116 ust. 1 u.dz.l.):

— szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki środki zostały przyznane, i termin jego wykonania;

— wysokość środków finansowych;

— sposób płatności środków finansowych;

— termin wykorzystania środków finansowych, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;

— tryb kontroli wykonywania zadania;

— termin i sposób rozliczenia przyznanego środków finansowych;

— termin zwrotu niewykorzystanej części środków finansowych, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadania realizowanego za granicą — 30 dni od tego dnia.

³⁶ H. Wolska, *Konsekwencje wyboru formy organizacyjno-prawnej do wykonywania zadania z zakresu ochrony zdrowia*, [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2017, s. 163–164.

³⁷ Tak w zakresie dotacji *ibidem*, s. 163.

Środki finansowe, jakie j.s.t. może przekazać dowolnemu podmiotowi leczniczemu umową zawartą na podstawie przepisów rozdziału V u.d.z.l., mają charakter celowy i są nieodpłatne. Mogą być związane z realizacją wydatków inwestycyjnych oraz bieżących. Na podstawie wskazanych przepisów nie można przekazać środków finansowych podmiotowi leczniczemu przez j.s.t. w celu zapewnienia płynności finansowej, spłaty wymagalnych zobowiązań (przeterninowane faktury za dostawy na przykład lekarstw, wobec banków, parabanków) czy też wypłaty wynagrodzeń personelowi szpitala. Przepisy art. 114–117 u.d.z.l. nie umożliwiają udzielenia wsparcia finansowego SPZOZ, komunalnej spółce kapitałowej zajmującej się działalnością leczniczą w celu poprawy ich bieżącej sytuacji finansowej.

REGULACJE PRAWNE OKREŚLAJĄCE MOŻLIWOŚCI UDZIELENIA ODPŁATNEGO WSPARCIA FINANSOWEGO DLA SZPITALI DZIAŁAJĄCYCH JAKO SPZOZ, KAPITAŁOWE SPÓŁKI KOMUNALNE ORAZ POMIĘDZY JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO RÓŻNYCH SZCZEBLI

Przepisy ustaw ustrojowych wskazują, że każdy szczebel samorządu terytorialnego może udzielić pożyczki, a ich wysokość w roku budżetowym określa organ stanowiący (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i u.s.g., art. 12 pkt 8 lit. d *in fine* u.s.p., art. 18 pkt 19 lit. d *in fine* u.s.w.). Powołane przepisy nie zawierają żadnych ograniczeń dotyczących tego, z jakim podmiotem może być zawarta umowa pożyczki, oraz nie wskazują, czy przedmiotowa umowa ma być oprocentowana, czy też nie. Należy przyjąć, że analizowane przepisy umożliwiają zawarcie umów pożyczek przez j.s.t. każdego szczebla z dowolnym SPZOZ i komunalną spółką kapitałową zajmującą się działalnością leczniczą, które mogą przewidywać koszty (oprocentowanie, prowizję), a także być bez kosztowe. Komunalne spółki kapitałowe i gminne spółki osobowe również mogą zawierać umowy pożyczek środków finansowych na rzecz SPZOZ i komunalnych spółek kapitałowych zajmujących się działalnością leczniczą, a ograniczenia w tym zakresie są analogiczne jak w przypadku umów darowizn.

Środki finansowe udostępnione na podstawie umowy pożyczki podlegają zwrotowi, przy czym możliwe jest umorzenie zobowiązania spłaty kwoty pożyczki i kosztów pożyczki przez pożyczkobiorcę. Przepis art. 59 ust. 1 u.f.p. stanowi, że w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny (na przykład z umowy pożyczki) przypadające j.s.t. mogą być umarzone, terminy ich spłaty mogą zostać odroczone lub płatność tych należności może zostać rozłożona na raty na zasadach określonych przez organ stanowiący j.s.t., który ustala szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, warunki dopuszczalności pomocy

publicznej w przypadkach, w których ulga będzie stanowić pomoc publiczną, oraz wskazuje organ lub osobę uprawnioną do udzielania tych ulg (art. 59 ust. 2 u.f.p.). Gdyby j.s.t. miała zamiar zwolnić SPZOZ czy też komunalną spółkę kapitałową zajmującą się działalnością leczniczą ze spłaty zadłużenia wynikającego z zawartej umowy pożyczki wymagana byłaby uchwała organu stanowiącego j.s.t., która badana jest przez właściwą miejscowo Regionalną Izbę Obrachunkową (dalej: RIO) na podstawie art. 1 ust. 1 i 2 u.RIO³⁸. Skład orzekający RIO może orzec, że uchwała organu stanowiącego j.s.t., zezwalająca na umorzenie wszystkich zobowiązań z umowy pożyczki udzielonej SPZOZ lub komunalnej spółce kapitałowej zajmującej się działalnością leczniczą, nie spełnia przesłanek z art. 59 ust. 1 i 2 u.f.p., wobec czego jest niezgodna z prawem. Może się zdarzyć, że j.s.t. nie będzie dochodzić zwrotu świadczeń z udzielonej pożyczki, wobec czego na podstawie art. 118 k.c. może nastąpić ich przedawnienie. Niedochodzenie należności j.s.t. jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych (art. 5 ust. 1 pkt 2 u.n.d.f.³⁹), przy czym katalog kar, jakie przewiduje u.n.d.f., jest niezbyt odstrasżający (art. 31 ust. 1 u.n.d.f.): upomnienie, nagana, kara pieniężna, zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Ze względu na to, że j.s.t. nie może zawrzeć umowy darowizny środków pieniężnych na rzecz SPZOZ, komunalnej spółki kapitałowej zajmującej się działalnością leczniczą, nie można wykluczyć celowego działania j.s.t. i SPZOZ oraz komunalnej spółki kapitałowej zajmującej się działalnością leczniczą, polegającej na tym, że:

— zawierana jest umowa pożyczki przez j.s.t. na rzecz SPZOZ/komunalnej spółki kapitałowej zajmującej się działalnością leczniczą;

— na podstawie uchwały organu stanowiącego j.s.t. podejmuje się próbę umorzenia wszystkich zobowiązań z umowy pożyczki.

— przypadku gdy skład orzekający RIO uzna uchwałę organu stanowiącego j.s.t. o umorzeniu wszystkich zobowiązań z umowy pożyczki za nieważną, j.s.t. nie dochodzi jej zwrotu, przez co następuje przedawnienie roszczeń.

Opisany schemat postępowania może być uznany jako obejście ustawy (art. 53 § 1 k.c.) w zakresie niemożności zawarcia umowy darowizny, co oznaczałoby, że umowa pożyczki jest nieważna lub że oświadczenia zostały złożone w celu ukrycia innej czynności prawnej, to jest umowy darowizny (art. 83 §1 k.c.), wobec czego są nieważne⁴⁰. W obydwu wypadkach o nieważności zawartej umowy pożyczki musiałyby orzec sąd, a do czasu orzeczenia umowa pozostawałaby ważna.

³⁸ Ustawa z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 561, dalej: u.RIO.

³⁹ Ustawa z 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1458, dalej: u.n.d.f.

⁴⁰ Wyrok SA w Łodzi z 29 maja 2018 roku, I ACa 1233/17, LEX nr 2581287.

PROBLEMATYKA POMOCY PUBLICZNEJ PRZY UDZIELANIU WSPARCIA FINANSOWEGO SPZOZ, KAPITAŁOWEJ SPÓŁCE KOMUNALNEJ ZAJMUJĄCEJ SIĘ DZIAŁALNOŚCIĄ LECZNICZĄ

Przepis art. 107 TFUE⁴¹ stanowi, że z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Umowa pożyczki środków pieniężnych, umowa przekazania środków pieniężnych zawarta na podstawie art. 116 ust. 1 u.d.z.l., przekazanie środków pieniężnych do SPZOZ na pokrycie straty netto na podstawie art. 59 ust. 2 pkt 1 u.d.z.l. niewątpliwie jest użyciem zasobów, o których mowa w art. 107 TFUE. Aby nastąpiła pomoc publiczna w znaczeniu art. 107 TFUE, muszą być spełnione wszystkie przesłanki, w tym ostatnia, czyli zakłócenie lub groźba zakłócenia konkurencji. W warunkach polskich do spełnienia ostatniej przesłanki nie dochodzi. W powiatach ziemskich zwykle funkcjonuje jeden szpital, wobec czego nie ma mowy, aby konkurował z jakimkolwiek innym przedsiębiorcą działającym w tej samej branży. W dużych miastach wojewódzkich szpitali może być kilka lub kilkanaście, w tym: wojewódzkie, miejskie, specjalistyczne. Inny jest zakres ich działalności, choć niektóre zakresy mogą się pokrywać — mogą być takie same oddziały w każdym szpitalu. Do innych podmiotów skierowane są usługi szpitala miejskiego, szpitala wojewódzkiego, szpitala specjalistycznego, wobec czego udzielenie nieoprocentowanej pożyczki przez j.s.t. na rzecz któregoś z szpitali nie jest zakłóceniem konkurencji lub jej groźbą. Także gdyby na terenie jakiejś miejscowości funkcjonowały szpital samorządowy i szpital niepubliczny (prywatny), to nawet gdy działalność szpitala prywatnego nastawiona jest na świadczenie usług refundowanych z Narodowego Funduszu Zdrowia, nie można przesądzać, że przez udzielenie pożyczki samorządowemu SPZOZ dochodzi do naruszenia konkurencji, gdyż działalność szpitali prywatnych jest zwykle wąska i nastawiona na świadczenie usług medycznych najbardziej opłacalnych i niestranie się o kontrakty w Narodowym Funduszu Zdrowia na usługi nieopłacalne. O konkurencji między szpitalami można mówić, gdy pacjent może wybierać, gdzie poddać się leczeniu w ten sposób, że może natychmiast udać się do każdego szpitala, który niezwłocznie podejmie się jego leczenia, na przykład przeprowadzając wymaganą operację. W Polsce jest na odwrót — pacjent czeka kilka lat w kolejkach na operację lub leczenie w szpitalu, wobec czego nie można mówić o konkurowaniu między szpitalami. Problem pomocy publicznej nie występuje, gdy umowę pożyczki

⁴¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r. Nr 864/2, poz. 90, dalej: TFUE.

lub darowizny zawiera komunalna spółka kapitałowa lub gminna spółka osobowa, gdyż nie są to podmioty sektora finansów publicznych i ich środki finansowe również nie są środkami publicznymi. W warunkach polskich świadczenie usług z zakresu opieki zdrowotnej odbywa się w wielu miejscowościach w warunkach monopolu lub oligopolu, wobec czego konkurencja nie występuje.

ZASADNOŚĆ UDZIELANIA WSPARCIA FINANSOWEGO SPZOZ, KAPITAŁOWEJ SPÓŁCE KOMUNALNEJ ZAJMUJĄCEJ SIĘ DZIAŁALNOŚCIĄ LECZNICZĄ

Możliwość zawarcia na rzecz SPZOZ lub kapitałowych spółek komunalnych zajmujących się działalnością leczniczą umowy darowizny z innymi spółkami komunalnymi czy też umowy pożyczki z j.s.t. nie oznacza, że umowy te powinny być zawierane często. Finansowanie szeroko rozumianej opieki zdrowotnej jest zadaniem państwa, które powinno przeznaczyć co roku Narodowemu Funduszuwi Zdrowia wystarczającą kwotę środków pieniężnych, umożliwiającą każdemu szpitalowi zmniejszenie liczby oczekujących w kolejkach na różne zabiegi i do lekarza specjalisty oraz na bezpieczne pod względem finansowym funkcjonowanie szpitala. Zawieranie umów darowizn przez spółki komunalne na rzecz SPZOZ, kapitałowej spółki komunalnej zajmującej się działalnością leczniczą czy też umów pożyczek od j.s.t. powinno być wyjątkiem i następować w szczególnych sytuacjach, gdy z obiektywnych przyczyn występują trudności w zachowaniu płynności finansowej. Spółki komunalne i j.s.t. nie powinny wyręczać państwa w finansowaniu opieki zdrowotnej, mogą jedynie wspierać państwo w tym zakresie. Ponadto nie można wykluczyć, że trudna sytuacja finansowa SPZOZ, kapitałowej spółki komunalnej zajmującej się działalnością leczniczą, wynika z błędów w zarządzaniu, niegospodarności i udzielnie takim podmiotom wsparcia finansowego byłoby marnotrawieniem środków finansowych, w szczególności publicznych, gdyby pochodziły od j.s.t. Niepożądana byłaby sytuacja, w której SPZOZ, kapitałowa spółka komunalna zajmująca się działalnością leczniczą oczekiwałyby regularnego zawierania umów darowizn na ich rzecz od innej dochodowej spółki komunalnej. To samo dotyczyłoby częstego udzielania nieoprocentowanych pożyczek środków finansowych SPZOZ, kapitałowym spółkom komunalnym zajmującym się działalnością leczniczą. Takie działania należałoby uznać za patologiczne.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza przepisów dotyczących funkcjonowania j.s.t. wskazuje, że na podstawie przepisów ustaw ustrojowych możliwe jest udzielanie pomocy

finansowej (przez dotację) i rzeczowej między j.s.t. różnych szczebli przy realizacji zadania publicznego dotyczącego ochrony zdrowia. Nie jest przy tym wymagane przejmowanie do realizacji zadania własnego j.s.t., której udzielana jest pomoc. Największe możliwości wsparcia finansowego związanego z uratą płynności finansowej SPZOZ i komunalnych spółek kapitałowych zajmujących się działalnością leczniczą mają inne spółki komunalne, które mogą udzielać wsparcia bezwrotnego przez zawarcie umowy darowizny lub zwrotnego wsparcia przez zawarcie umowy pożyczki. Spółki komunalne nie mają w tym zakresie ograniczeń terytorialnych, na przykład ciepłownicza spółka z wielkopolski może zawrzeć umowę darowizny środków pieniężnych na rzecz SPZOZ z innego województwa, którego organem założycielskim jest jednostka z innego szczebla samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać bezwrotnego wsparcia finansowego kapitałowym spółkom komunalnym zajmującym się działalnością leczniczą, których są wspólnikami, przez podniesienie kapitału zakładowego lub wniesienie dopłat do sp. z o.o. które to dopłaty mogą nie podlegać zwrotowi. Ponadto j.s.t. mogą udzielać zwrotnego wsparcia SPZOZ i kapitałowym spółkom komunalnym zajmującym się działalnością leczniczą, udzielając pożyczek, przy czym w tym wypadku również nie występują ograniczenia terytorialne. Oznacza to, że każdy szczebel samorządu terytorialnego z dowolnego województwa może udzielić pożyczki SPZOZ i kapitałowej spółce komunalnej zajmującej się działalnością leczniczą z innego województwa, dla których organem założycielskim jest jednostka z innego szczebla samorządu. Współdziałanie j.s.t. przy realizacji własnych zadań publicznych ma charakter dobrowolny i nie można zmusić j.s.t. do udzielenia pomocy finansowej czy też rzeczowej innej j.s.t. Dotyczy to również pomocy udzielonej przez spółki komunalne o stabilnej sytuacji finansowej zajmujące się na przykład dostarczaniem wody i odprowadzaniem ścieków na rzecz SPZOZ czy też spółek komunalnych świadczących usługi medyczne.

Udzielanie pomocy między j.s.t. a spółkami kapitałowymi powinno następować w wyjątkowych sytuacjach, gdy zachodzi pilna potrzeba wsparcia finansowego SPZOZ lub kapitałowej spółki komunalnej zajmującej się działalnością leczniczą. Ponadto przedmiotowa pomoc powinna być udzielana, gdy pogorszenie się sytuacji finansowej SPZOZ nastąpiło z przyczyn niezawinionych i niezależnych od osób sprawujących zarząd. Pomoc może być udzielona również w celu zapobieżenia prowadzenia egzekucji z majątku i rachunków bankowych SPZOZ, spółek komunalnych zajmujących się działalnością leczniczą, w celu uniknięcia postępowania upadłościowego spółki komunalnej albo jako wsparcie postępowania restrukturyzacyjnego SPZOZ, spółki komunalnej. Dochodowe spółki komunalne i j.s.t. nie powinny zastępować państwa w finansowaniu zadania publicznego dotyczącego opieki zdrowotnej. Dotyczy to również j.s.t. w zakresie udzielania wzajemnej pomocy innym j.s.t., która powinna być stosowana w sytuacjach nadzwyczajnych, mimo że z przepisów ustaw ustrojowych wynika, że może być udzielana właściwie bez jakichkolwiek ograniczeń.

THE MUTUAL FINANCIAL SUPPORT BETWEEN UNITS OF LOCAL AUTHORITIES ON THE PERFORMANCE OF ACTIVITIES REGARDING FUNCTIONALITY OF HOSPITALS

Summary

Any level of local government can be the founding body for a hospital. The public task concerning health care, that the hospital implements, exceeds the territory of a given local government unit and is directed to an undefined circle of beneficiaries. In hospitals, there may appear financial issues, difficult to overcome by a single local government unit.

The aim of the article is to examine whether local government units, directly or indirectly, i.e. through entities dependent on them, can mutually support each other in solving financial difficulties of hospitals. The paper uses the dogmatic method of analysing the legal provisions concerning the operation of local government units, municipal companies, and independent public healthcare institutions.

Keywords: health protection, hospital, financial assistance, local government, municipal companies

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA PRZEDMIOTU

- Bandarzewski K., [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004.
- Bandarzewski K., Niżnik-Dobosz I., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, LEX.
- Gonet W., *Spółki komunalne*, Warszawa 2007.
- Janas A., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1. *Część ogólna*, red. M. Fras, M. Habdas, LEX.
- Kryczko P., [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o środki sektora finansów publicznych*, [w:] *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, red. E. Chojna-Duch, Warszawa 2006.
- Szewc A., [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Wolska H., *Konsekwencje wyboru formy organizacyjno-prawnej do wykonywania zadania z zakresu ochrony zdrowia*, [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2017.
- Wolska H., *Realizacja zadań publicznych przez spółkę komunalną w systemie zamówień publicznych*, Warszawa 2018.

AKTY PRAWNE

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r. Nr 864/2, poz. 90.
- Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 506.
- Ustawa z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 561.
- Ustawa z 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji, Dz.U. z 2017 r. poz. 1055.

- Ustawa z 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 827.
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 121.
- Ustawa z 22 sierpnia 1997 roku o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz ustawy Prawo budżetowe, Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 775.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 511.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie wojewódzkim, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 512.
- Ustawa z 9 września 2000 roku o podatku od czynności cywilnoprawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1150.
- Ustawa z 15 września 2000 roku Kodeks spółek handlowych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1577.
- Ustawa z 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1458.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.
- Ustawa z 30 kwietnia 2010 roku o instytutach badawczych, Dz.U. z 2018 r. poz. 736, 1669.
- Ustawa z 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej, tekst jedn. Dz.U. 2018 r. poz. 160.
- Ustawa z 16 grudnia 2016 roku Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz.U. z 2016 r. poz. 2260.
- Ustawa z 27 października 2017 roku o podstawowej opiece zdrowotnej, Dz.U. poz. 2217; oraz z 2018 r. poz. 1000, 1544.
- Ustawa z 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2018 r. poz. 646, 1479, 1629, 1633.

ORZECZNICTWO

- Postanowienie SN z 19 maja 2005 roku, V CK 669/04, LEX nr 603871.
- Wyrok NSA z 24 listopada 2011 roku, II GSK 1253/2010, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/> (dostęp: 10.11.2019).
- Wyrok SA w Poznaniu z 26 maja 2011 roku, I ACa 356/11, LEX nr 898644.
- Wyrok SA w Warszawie z 10 marca 2016 roku, VI ACa 238/15, LEX nr 2050825.
- Wyrok SA w Łodzi z 29 maja 2018 roku, I ACa 1233/17, LEX nr 2581287.
- Wyrok SN z 19 maja 2005 roku, III CK 512/02, LEX nr 483367.
- Wyrok SN z 12 października 2011 roku, II CSK 29/11, LEX nr 1043996.

INNE

- Uchwała RIO w Zielonej Górze z 24 kwietnia 2008 roku, 81/08, niepubl.