



# Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań

tel.: 61 85 95 710; fax: 61 85 31 332; e-mail: [poznan@rio.gov.pl](mailto:poznan@rio.gov.pl)

adres do korespondencji: skrytka pocztowa nr 223; 60-967 Poznań 9

Poznań, dnia 31 grudnia 2021 r.

WA-0280/78/2021

Pan

Adam Bandura

Burmistrz

Miejskiej Górki

W związku z wnioskiem doręczonym z dnia 2 grudnia 2021 r., dotyczącym zakupu aparatury medycznej i przekazania jej w drodze darowizny przychodniom lekarskim, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu wyjaśnia, co następuje.

Ogólne przepisy dotyczące darowizny określają przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm.). Zgodnie z treścią art. 888 § 1 Kodeksu cywilnego przez umowę darowizny darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego kosztem swego majątku. Zatem z punktu widzenia przepisów cywilnych brak jest ograniczeń, aby gmina nie mogła przekazać innemu podmiotowi w drodze darowizny daną rzecz.

Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Samodzielność polega na tym, że – w granicach obowiązującego prawa – jest ona suwerenna w podejmowaniu decyzji o sposobach realizacji zadań.

Niemniej Izba wskazuje, że przy gospodarowaniu mieniem gminy Burmistrz winien mieć na uwadze przepisy dotyczące gospodarki finansowej obowiązujące jednostki samorządu terytorialnego.

W myśl art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, z późn. zm.) obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona.

W komentarzach do ww. przepisu (por. Chmielnicki Paweł (red.), ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz LEX) wskazuje się, że pojęcie „zarządzanie mieniem komunalnym” obejmuje zarówno czynności prawne, jak i czynności faktyczne dotyczące praw wchodzących w skład mienia komunalnego; zbliżone jest do pojęcia gospodarowania mieniem komunalnym. Zarządzanie mieniem wykonywane jest najczęściej przez składanie oświadczeń woli. W doktrynie wskazuje się, że zasada prawidłowego zarządu mieniem publicznym obejmuje cały obszar wykonywania praw majątkowych gminy jako podmiotu publicznoprawnego i podlega ocenie według kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, ustalanych na płaszczyźnie konstytucyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 września 2011 r. (sygn. akt I OSK 1022/2011, publ. [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)) wyraził pogląd, iż „użyte w art. 50 ustawy o samorządzie gminnym pojęcia „zarząd” i „zarządzanie” należy rozumieć szeroko jako podejmowanie wszelkiego rodzaju czynności dotyczących mienia komunalnego. Chodzi przy tym o czynności w ramach zwykłego zarządu, jak i czynności przekraczające zwykły zarząd. W pojęciu zarządu mieszczą się więc czynności prawne oraz czynności faktyczne, a także czynności procesowe, wykonywane w formach prawa cywilnego, jak i w formach właściwych dla prawa administracyjnego”.

Również przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.) wymagają, aby wydatki publiczne były dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (art. 44 ust. 3 pkt 1).

Biorąc powyższe pod uwagę w ocenie Izby przy podejmowaniu decyzji o sposobie wykorzystania zakupionej aparatury medycznej należy rozważyć umowę użyczenia, gdzie nie dochodzi do wyzbycia się własności przez Gminę i użyczający (Gmina) pozostaje właścicielem określonego majątku, a jego pozycja jest niejako „silniejsza” odnośnie władztwa nad określonym składnikiem majątku. Umowa użyczenia jest regulowana zasadniczo art. 710-719 Kodeksu cywilnego. W przypadku takiej umowy – poprzez odpowiednie zapisy w umowie – możliwe jest zabezpieczenie interesów użyczającego.

W umowie użyczenia zawartej na czas nieokreślony warto określić terminy wypowiedzenia bezpośrednio w treści tej umowy. Jeżeli terminy nie zostaną jednak określone, zastosowanie znajdzie przepis art. 365<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego stanowiący, że zobowiązanie bezterminowe o charakterze ciągłym wygasa niezwłocznie po wypowiedzeniu, jeżeli nie zostały przewidziane odpowiednie postanowienia umowne, a przepisy ustawowe takich

terminów wypowiedzenia nie przewidują (a tak jest w przypadku umowy użyczenia). Z kolei przepis art. 716 Kodeksu cywilnego przewiduje, iż jeżeli biorący używa rzeczy w sposób sprzeczny z umową albo z właściwościami lub z przeznaczeniem rzeczy, jeżeli powierza rzecz innej osobie nie będąc do tego upoważniony przez umowę ani zmuszony przez okoliczności, albo jeżeli rzecz stanie się potrzebna użyczającemu z powodów nieprzewidzianych w chwili zawarcia umowy, użyczający może żądać zwrotu rzeczy, chociażby umowa była zawarta na czas oznaczony.

Należy zwrócić również uwagę na nierówną pozycję stron ewentualnych umów – gmina jest podmiotem z bytem trwałym, natomiast byt gabinetów lekarskich prywatnych jest niepewny i dlatego zasadne jest zabezpieczenie interesu gminy w przypadku zawierania umowy. Inną kwestią jest status ewentualnych świadczeń ze strony prywatnych przychodni na rzecz mieszkańców gminy. Prywatne gabinety świadczą usługi zakontraktowane na podstawie umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia, ale mogą także działać komercyjnie. Nagroda jaką otrzyma gmina została de facto wypracowana przez mieszkańców, którzy zaszczepili się przeciwko COVID-19 i oni są niejako jej beneficjentami. Nie można zatem doprowadzić do osiągnięcia nadmiernych korzyści przez gabinety w ramach działalności komercyjnej. Powyższe kwestie powinny zatem zostać szczegółowo rozważone przez gminę, a interes gminy i jej mieszkańców winien zostać odpowiednio zabezpieczony w umowie zawartej z danym podmiotem.

Mając na uwadze powyższe Izba wskazuje, iż ostateczna decyzja odnośnie dopuszczalności określonego działania lub zaniechania w oparciu o wskazane przepisy należy do Wnioskodawcy.

Stanowisko prezentowane przez Izbę nie stanowi wiążącej interpretacji prawa, a jedynie pogląd Izby w zakresie objętym pytaniem.

Prezes Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ Grażyna Wróblewska