



Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze

65-261 Zielona Góra, ul. Chmielna 13; tel. 68 329 19 00; fax: 68 329 19 03
www.zielonagora.rio.gov.pl e-mail: zielonagora@rio.gov.pl

Zielona Góra, dnia 5 września 2022 r.

RIO.II.K.061.7.2022

***Pani
Elżbieta Anna Polak
Marszałek Województwa Lubuskiego***

***Urząd Marszałkowski
Województwa Lubuskiego
ul. Podgórna 7
65-057 Zielona Góra***

W nawiązaniu do wniosku o udzielenie wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych, skierowanego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze na podstawie art. 13 pkt. 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2022 r., poz. 1668) z dnia 18 sierpnia 2022 r. znak DZ.I.9024.2.2022, w sprawie możliwości realizacji planowanej inwestycji w Wielospecjalistycznym Szpitalu Wojewódzkim Sp. z o.o. w Gorzowie Wlkp., realizowanej przez Samorząd Województwa Lubuskiego w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, informuję, co następuje:

Stosownie do art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (j.t. Dz.U. z 2022 r. poz. 547), samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami w zakresie promocji

i ochrony zdrowia. W procesie realizacji zadań własnych jednostka samorządu terytorialnego ma prawo wykorzystywać zarówno swój majątek, jak i majątek cudzy, do którego posiada tytuł prawny. Przepis art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (j.t. Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.) określa, że każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Stosownie do art. 3 pkt 11 wyżej powołanej ustawy, przez pojęcie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może wynikać ze stosunku zobowiązaniowego. Tym stosunkiem zobowiązaniowym, jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, może być m.in. umowa użyczenia nieruchomości lub umowa nieuregulowana w kodeksie cywilnym - umowa nienazwana (wyrok NSA z dnia 21 października 2016 r. sygn. 11 OSK 103/15). Należy szczególnie podkreślić, że przy realizacji przedsięwzięcia na nie swoim gruncie, jednostka samorządu terytorialnego powinna mieć na względzie w szczególności przepis art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny – z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Odpowiadając na pytanie trzecie i czwarte zawarte we wniosku, informuję, że Izba podziela przedstawione we wniosku stanowisko Województwa, że jednostka samorządu terytorialnego może rozliczyć inwestycję w spółce, w której posiada 100 % udziałów, jako inwestycję w obcym środku trwałym, w tym również, że jednostka może amortyzować inwestycję w obcym środku trwałym do czasu przekazania jej efektów spółce. Obowiązujące przepisy prawa, w tym w szczególności ustawa kodeks spółek handlowych, pozwalają na przeniesienie zrealizowanej przez jednostkę samorządu terytorialnego inwestycji do spółki (na podwyższenie kapitału zakładowego) w formie aportu w zamian za objęcie udziałów w spółce.

Odnosząc się natomiast do kwestii podnoszonych we wniosku w pytaniu drugim należy wskazać, że przepis art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych odnosi się do zasad dokonywania wydatków ze środków publicznych. Wysokość wydatków jednostki samorządu terytorialnego i ich przeznaczenie na konkretne zadania określają uprawnione organy jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze wykonywanie wszystkich zadań, w tym również w jak przypadku Województwa - potrzeb w zakresie ochrony zdrowia, oczywiście z zachowaniem zasad określonych w tym przepisie. Zgodnie z art. 6 ustawy o samorządzie województwa, samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, dysponuje mieniem wojewódzkim oraz prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi Izby z punktu widzenia legalności, o czym stanowi art. 171 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

(Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz przepisy art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Ponadto, zgodnie z art. 13 pkt 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do zadań Izby należy udzielanie wyjaśnień na wystąpienia podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy, w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych, natomiast kwestia oceny inwestycji pod względem celowości i gospodarności, wykracza poza zadania i kompetencje określone w wyżej powołanych przepisach.

Jednocześnie wskazuję, że stanowisko zaprezentowane w piśmie nie jest prawnie wiążącą wykładnią obowiązujących przepisów prawa, a stanowi jedynie pogląd Izby w zakresie zagadnień objętych zapytaniem.

z poważaniem

Prezes Izby
Ryszard Zajączkowski

**WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA
PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH**

Podstawa prawna: Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. 2019, poz. 2137 z późn. zm.)
A. ADRESAT WNIOSKU
Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, ul. Chmielna 13, 65-261 Zielona Góra
B. DANE WNIOSKODAWCY
B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE
Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat) x ☐ 1. jednostka samorządu terytorialnego ☐ 2. związek międzygminny ☐ 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów ☐ 4. związek, stowarzyszenie powiatów ☐ 5. samorządowe jednostki organizacyjne ☐ 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w tym samorządowe osoby prawne) (w zakresie ich wykorzystania)
B.2. NAZWA PEŁNA
Województwo Lubuskie - Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze
B.3. ADRES SIEDZIBY
ul. Podgórna 7, 65-057 Zielona Góra
C. ZAKRES WNIOSKU
C1. PRZEDMIOT WNIOSKU
☐ zaistniały stan faktyczny x ☐ zdarzenie przyszłe
C.2. RODZAJ SPRAWY
Pytania z zakresu finansów publicznych dotyczą części planowanej do realizacji inwestycji w Wielospecjalistycznym Szpitalu Wojewódzkim Sp. z o.o. w Gorzowie Wlkp.
C.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA
Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów) Art. 44, art.216, art. 226 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (DZ.U. 2022, poz. 1634) w związku z Uchwałą nr 87/2022 Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych oraz w związku z art. 14 ust. 1 pkt 2) 7) 8) ustawy z dnia 05.06.1998 r. o samorządzie województwa (DZ.U. 2022, poz. 547)
D. WYCZERPUJĄCE PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH) I PYTANIA (PYTAŃ)
Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) 15 czerwca 2022 roku Województwo Lubuskie otrzymało z Banku Gospodarstwa

Krajowego promesę wstępną do kwoty 30.000.000,00 PLN na realizację zadania pn. „Przebudowa wewnętrznego układu komunikacyjnego, modernizacja spalarni w Szpitalu w Gorzowie Wlkp., modernizacja wieży ciśnień i sieci wodno-kanalizacyjnej w Szpitalu w Obrzycach”.

Wnioskodawcą i beneficjentem Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych jest Województwo Lubuskie, które zapewnia wkład własny z budżetu WL w wysokości 5.295.117,60 PLN i będzie prowadziło tę inwestycję.

Prace przebiegać będą w dwóch obiektach: szpitalu w Obrzycach, dla którego Województwo Lubuskie jest podmiotem tworzącym i w szpitalu w Gorzowie Wlkp., który jest spółką kapitałową. Wątpliwości i pytania z zakresu finansów publicznych dotyczą części inwestycji planowanej do realizacji w Gorzowie Wlkp.

Wielospecjalistyczny Szpital Wojewódzki w Gorzowie Wlkp. spółka z o. o. został zarejestrowany 6.09.2013 r. w wyniku przekształcenia przez Samorząd Województwa Samodzielnego Publicznego Szpitala Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. 100 proc. udziałów w spółce posiada Województwo Lubuskie. Nieruchomości, na których przebiegać będzie inwestycja zostały przekazane spółce aportem jako kapitał własny i stanowią własność spółki. W ramach inwestycji planuje się przebudowę układów komunikacyjnych: dróg, parkingów, chodników wraz z przynależną infrastrukturą techniczną, tj. kanalizacją deszczową i oświetleniem; zagospodarowanie terenów zielonych, budowę tężni solankowej, zewnętrznego placu rekreacyjno-rehabilitacyjnego, sensorycznego placu zabaw, ścieżki edukacyjnej, info kiosków; powstaną miejsca na stojaki dla rowerów i miejsca wypoczynku; w planach jest modernizacja spalarni w tym wymiany instalacji do pirolizy i termoreaktora.

Rządowy Fundusz Polski Ład nie zabrania inwestowania w obcy majątek, pod warunkiem, że beneficjent ma odpowiedni tytuł prawny do majątku. W rozumieniu Prawa budowlanego odpowiednim tytułem prawnym jest np. stosunek zobowiązaniowy przewidujący uprawnienia do wykonywania robót budowlanych, który zaświadcza o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Województwo Lubuskie planuje podpisać z Wielospecjalistycznym Szpitalem Wojewódzkim w Gorzowie Wlkp. sp. z o.o. umowę w tym zakresie, aby mieć możliwość wykorzystania środków z Rządowego Funduszu Polski Ład.

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

- 1) Czy fakt, że Województwo Lubuskie zamierza zainwestować własne środki w majątek szpitalnej Spółki nie jest sprzeczny z przepisami ustawy o finansach publicznych? Czy inwestycja Województwa Lubuskiego na nieruchomości nie należącej do jednostki samorządu, którą Województwo będzie dysponować na podstawie umowy zawartej w celu wypełniania zadań własnych Województwa, będzie zgodna z art. 44 ustawy o finansach publicznych, w szczególności z zasadą legalnego, celowego i oszczędnego ponoszenia przez Województwo wydatków oraz art. 216 i 226?
- 2) Czy Województwo Lubuskie inwestując w nie swój majątek nie narazi się na zarzut o niegospodarność?
- 3) W jaki sposób jst może rozliczyć przedmiotową inwestycję w spółce, w której posiada 100 proc. udziałów? Np. czy jest możliwość rozliczenia inwestycji jako inwestycji Samorządu w obcym środku trwałym? Czy Województwo Lubuskie, po zrealizowaniu

inwestycji, będzie mogło amortyzować inwestycję w obcym środku trwałym? 4) Czy jest możliwe przeniesienie zrealizowanej inwestycji do Spółki, np. w formie aportu?		
E. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO		
Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części D. 1) W opinii wnioskodawcy inwestycja Województwa Lubuskiego, polegająca na zainwestowaniu własnych środków w majątek szpitalnej Spółki (której Województwo jest 100 % właścicielem) jest zgodna z przepisami ustawy o finansach publicznych, w tym z art. 44, art. 216 i 226 ww. ustawy – w szczególności z zasadą legalnego, celowego i oszczędnego ponoszenia przez Województwo wydatków. 2) W opisanych powyżej planowanych działaniach, w opinii wnioskodawcy nie dochodzi do sytuacji narażenia Województwa Lubuskiego na zarzut o niegospodarności 3) Wnioskodawca stoi na stanowisku, że jednostka samorządu terytorialnego może rozliczyć przedmiotową inwestycję w spółce, w której posiada 100 % udziałów, jako inwestycję Samorządu Województwa w obcym środku trwałym, w tym również będzie mogło amortyzować inwestycję w obcym środku trwałym do czasu przekazania jej efektów spółce. Inwestycja w obcym środku trwałym w zakresie wskazanym powyżej, wpisuje się w zadania Samorządu Województwa (art. 14 ust. 1 pkt 2, 7, 8 ustawy o samorządzie województwa). Przepisy Rządowego Funduszu Polski Ład pozwalają na prowadzenie inwestycji przez beneficjenta na nieruchomości zlokalizowanej na gruncie cudzym, w tym przypadku będącym własnością spółki szpitalnej. Wobec powyższego uważamy, że Województwo Lubuskie może przeprowadzić tę inwestycję w obcym środku trwałym i poniesione wydatki nie naruszają przepisów ustawy o finansach publicznych (art. 44). 4) Wnioskodawca uważa, iż obowiązujące przepisy, w tym w szczególności ustawa o kodeksie spółek handlowych, pozwala na przeniesienie zrealizowanej przez Samorząd inwestycji do Spółki (na podwyższenie kapitału zakładowego) w formie aportu, w zamian za objęcie udziałów w Spółce.		
F. INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH Należy wymienić załączniki przesłane (złożone) razem z wnioskiem		
Promesa wstępna		
Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko kierownika jednostki lub osoby upoważnionej	Podpis kierownika jednostki lub osoby upoważnionej