



Doposażenie państwowej osoby prawnej w trybie art. 51a Ustawy o gospodarce nieruchomościami na przykładzie SPZOZ-u – zagadnienia prawne i studium przypadku

Retrofitting a state legal entity under art. 51a of the Real Estate Management Act based on the example of the Independent Public Health Unit – legal issues and case study

Patryk Tomasz Wicher^{1,A-F}, Michał Mółka^{1,A-F}, Andrzej Śliwczyński^{2,A-F}, Marcin Kaim^{3,A-F}

¹ Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Polska

² Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna, Polska

³ Polska Akademia Nauk – Stacja Naukowa w Wiedniu, Austria

A – Koncepcja i projekt badania, B – Gromadzenie i/lub zestawianie danych, C – Analiza i interpretacja danych, D – Napisanie artykułu, E – Krytyczne zrecenzowanie artykułu, F – Zatwierdzenie ostatecznej wersji artykułu

Wicher PT, Mółka M, Śliwczyński A, Kaim M. Doposażenie państwowej osoby prawnej w trybie art. 51a Ustawy o gospodarce nieruchomościami na przykładzie SPZOZ-u – zagadnienia prawne i studium przypadku. *Med Og Nauk Zdr.* 2022; 28(4): 333–340. doi: 10.26444/monz/156375

■ Streszczenie

Wprowadzenie i cel pracy. W 2017 roku do polskiego porządku prawnego wprowadzono regulację umożliwiającą doposażenie państwowej osoby prawnej oraz państwowej jednostki organizacyjnej w nieruchomości Skarbu Państwa (art. 51a Ustawy o gospodarce nieruchomościami). Intencją ustawodawcy było rozszerzenie katalogu praw do nieruchomości, które mogą być wniesione tytułem wyposażenia lub doposażenia państwowej osoby prawnej. Celem niniejszego artykułu jest ustalenie, jak kształtuje się praktyka stosowania ww. regulacji.

Materiał i metody. Autorzy przedstawili studium przypadku procedury doposażenia Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Sanatorium Uzdrowskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (SPZOZ SU MSWiA) w Krynicy-Zdroju w nieruchomości poprzez przeniesienia prawa własności nieruchomości w trybie art. 51a Ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dokonano również przekrojowego badania zastosowania tego przepisu na podstawie ankiety skierowanej do podmiotów, które złożyły wniosek o doposażenie.

Wyniki. Badanie wykazało przewlekłość prowadzonych postępowań o doposażenie, co po części wynika z czynników niezależnych od organu podejmującego decyzję w sprawie doposażenia w nieruchomość poprzez przeniesienie prawa własności. Najczęściej odmowa doposażenia wynikała z braku możliwości wskazania nieruchomości Skarbu Państwa spełniających kryteria wnioskujących podmiotów. W praktyce zastosowanie znalazł wyłącznie model doposażenia polegający na przeniesieniu prawa własności na wnioskodawcę, który już

użytkował daną nieruchomość Skarbu Państwa, lub sytuacja, gdy wnioskodawca wskazał nieruchomość do doposażenia.

Wnioski. Przedmiotowa regulacja cieszy się zainteresowaniem. Wymagana jest jednak ingerencja ze strony ustawodawcy, aby wzmocnić pozycję wnioskodawcy jako podmiotu oczekującego rozstrzygnięcia sprawy, np. poprzez wskazanie w ustawie maksymalnego czasu na rozstrzygnięcie wniosków o doposażenie. W innym przypadku regulacja nie będzie spełniać celu, jakim jest umożliwienie dalszego rozwoju działalności podmiotów wnioskujących o doposażenie.

■ Słowa kluczowe

doposażenie państwowej osoby prawnej, ochrona zdrowia, SPZOZ, art. 51a Ustawy o gospodarce nieruchomościami, gospodarka nieruchomościami

■ Abstract

Introduction and Objective. In 2017, a regulation enabling the retrofitting of property rights from the State Treasury to state legal persons and state organizational units (Art. 51a of the Real Estate Management Act) was introduced in Poland. The policymakers intended to expand the catalogue of rights to real estate by allowing the equipment or retrofitting of property to state legal persons. The purpose of this article was to determine how the above-mentioned regulation is applied in praxis.

Materials and method. The authors presented a case study exemplifying the procedures necessary for retrofitting the Independent Public Health Unit, Health Farm, Ministry of Interior and Administration, in Krynica-Zdrój retrofitting of property rights under Art. 51a of the Real Estate Management Act. Additionally, a cross-study was conducted concerning the application of Art. 51 based on a survey addressed to entities that have applied for property rights assignment to investigate the success rate, usefulness, and difficulties related to the procedure.

Adres do korespondencji: Patryk Tomasz Wicher, Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, ul. Zielona 27, 33-300 Nowy Sącz, Polska
E-mail: ptwicher@gmail.com

Nadesłano: 19.10.2022; zaakceptowano do publikacji: 7.11.2022; publikacja online: 05.12.2022

Results. The research showed an excessive length of the conducted proceedings for equipment of property rights, which was partly due to factors beyond the control of the authority deciding on granting ownership of the property rights. Most often, the refusal to grant ownership resulted from inability to indicate a real estate that would meet the criteria of the applying entities. In praxis, mainly the transfer of ownership rights to (1) applicants who had already used a given property; or (2) applicants who have indicated the exact property that they would like to receive was successful.

Conclusions. The analyzed regulation has gained popularity.

WPROWADZENIE

Zagadnienie nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości przez państwowe osoby prawne zostało poddane regulacji konstytucyjnej (art. 216 ust. 2 Konstytucji RP) [1], z której wynika, że powyższe czynności prawne następują na zasadach i w trybie określonym w ustawach szczególnych, do których zaliczamy m.in. Ustawę o gospodarce nieruchomościami. W doktrynie podkreśla się, że celem powyższej regulacji jest „ochrona całości majątku państwowego i swobody nim dysponowania przez państwo (...), a (przyp. Autorów) odesłanie do ustawy oznacza, że to ustawodawca ma stworzyć proceduralne ramy, pozostawiając merytoryczne rozstrzygnięcie w tych ramach organom zainteresowanych państwowym osobom prawnym” [2]. Ustawa o gospodarce nieruchomościami (zwana w dalszej części artykułu u.g.n.) jest aktem prawnym regulującym w sposób kompleksowy zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (art. 1 ust. 1 pkt 1 u.g.n.). Definicja gospodarki nieruchomościami jest rozumiana w doktrynie w dwojakim znaczeniu, tj. w znaczeniu szerokim „jako zespół czynności faktycznych lub prawnych, mających na celu realizację funkcji społeczno-gospodarczego, związanych ze sposobem korzystania i z przeznaczeniem tych nieruchomości, obejmujących przy tym także i te zdarzenia prawne, których konsekwencją jest rozporządzenie nieruchomościami, w tym przede wszystkim ich zbycie” [3] oraz z znaczeniu wąskim jako „podejmowanie czynności faktycznych lub prawnych dotyczących władania nieruchomościami oraz korzystania z nich w sposób, który umożliwia realizację funkcji społeczno-gospodarczych, związanych z wykorzystaniem i przeznaczeniem nieruchomości” [3]. Przepis art. 51a u.g.n., statuujący doposażenie państwowej osoby prawnej i stanowiący przedmiot niniejszego artykułu, został wprowadzony do polskiego porządku prawnego 1 stycznia 2017 roku i, co istotne, nie był przedmiotem rozważań orzecznictwa sądowego oraz doktryny prawniczej. Należy jednak stwierdzić, że powyższa regulacja wprowadza nowe narzędzie, na podstawie którego państwowe osoby prawne, a w tym SPZOZ-y mogą nabywać majątek w okresie swojego funkcjonowania. Impulsem do napisania niniejszego artykułu był zatem brak w literaturze przedmiotu publikacji poświęconej art. 51a u.g.n. Celem artykułu jest również próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy ww. regulacja prawna znalazła zastosowanie w praktyce, a w szczególności w sektorze ochrony zdrowia. W celu odpowiedzi na powyższe pytanie autorzy przeprowadzili przekrojowe badania zastosowania art. 51a u.g.n. na podstawie studium przypadku obejmujące procedurę doposażenia w nieruchomość poprzez przeniesienie prawa własności nieruchomości w trybie art.

However, an intervention on the part of the legislator to strengthen the position of the applicant is needed. For example, it is necessary to indicate the maximum time public administration has for deciding on retrofitting of property rights. Otherwise, the regulation will not fulfil the purpose of enabling further development of entities applying for retrofitting of property rights.

Key words

retrofitting a state legal entity, health care, Independent Public Health Unit, Art. 51a of the Real Estate Management Act, real estate management

51a u.g.n. (przypadek SPZOZ-u Sanatorium Uzdrawiskowe-go MSWiA w Krynicy-Zdroju im. bł. Karoliny Kózkówny) oraz ankiety skierowanej do podmiotów, które wniosowały o doposażenie lub pomyślnie zakończyły proces doposażenia. Analiza zgromadzonego materiału pozwoliła na wyprowadzenie wniosków ogólnych oraz wniosku *de lege ferenda*. W praktyce procedura jest stosowana i ciszy się zainteresowaniem, ale skutkuje wyłącznie, gdy doposażenie dotyczy nieruchomości, z której podmiot wnioskujący o doposażenie już korzystał lub gdy podmiot wnioskujący jest w stanie wskazać nieruchomość. W większości pozostałych przypadków procedura zakończyła się niepowodzeniem ze względu na brak nieruchomości, które spełniają warunki przedstawione przez podmiot wnioskujący, co formalnie oznacza, że Skarb Państwa nie był w posiadaniu odpowiedniej nieruchomości. Problemem jest również czasochłonność procedury, co ostatecznie może mieć negatywny wpływ na kształtowanie polityki rozwoju działalności wnioskodawców. Rekomenduje się wskazanie maksymalnego terminu rozpatrywania wniosku o doposażenie nieruchomości w trybie art. 51a u.g.n.

Pojęcie państwowej osoby prawnej

Ustawodawca wprowadził definicję legalną państwowej osoby prawnej w art. 3 Ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym [4] (zwanej w dalszej części artykułu u.z.g.m.n.). Państwowa osoba prawna charakteryzuje się tym, że: posiada osobowość prawną, została utworzona na podstawie ustawy lub poprzez wykonanie ustawy przez organ administracji publicznej oraz została powołana w celu realizacji zadań publicznych (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.z.g.m.n.). Ponadto ustawodawca wprowadził regulacje, zgodnie z którymi m.in.: prawo do nadania i zmiany statutu państwowej osoby prawnej przysługuje organowi administracji rządowej bądź w szczególnych przypadkach Skarbowi Państwa (art. 3 ust. 1 pkt 1a u.z.g.m.n.). Do kręgu państwowych osób prawnych zaliczymy w szczególności: agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowy fundusz celowy posiadający osobowość prawną, instytuty, parki narodowe, Agencję Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, Agencję Badań Medycznych oraz samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (zwane w dalszej treści artykułu SPZOZ) (art. 3 ust. 1 u.z.g.m.n.). Należy podkreślić, że status państwowej osoby prawnej posiadają wyłącznie te SPZOZ-y, w których podmiotem tworzącym jest: 1) Skarb Państwa reprezentowany przez ministra, centralny organ administracji rządowej albo wojewodę; 2) uczelnia publiczna utworzona przez państwo reprezentowane przez właściwy organ władzy lub administracji rządowej lub 3) Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego (art. 3 ust. 1 pkt 13 u.z.g.m.n.).

W związku z powyższym status państwowej osoby prawnej nie przysługuje SPZOZ-om utworzonym lub przejętym przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów [5].

Art. 51a Ustawy o gospodarce nieruchomościami – etap prac legislacyjnych

Regulacja objęta art. 51a u.g.n. została wprowadzona do polskiego porządku prawnego 1 stycznia 2017 roku na podstawie art. 19 pkt 23 Ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Przedmiotowa regulacja stanowiła zatem element procesu wdrożenia tej ustawy [4], zdaniem projektodawcy stanowiącej „jeden z elementów wieloaspektowej reformy sfery wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa (dominium), tj. obszaru w którym państwo występuje jako właściciel mienia” [6] oraz mającej za cel „podniesienie jakości zarządzania mieniem państwowym, w tym nadzoru właścicielskiego, poprzez zmianę funkcjonowania dotychczasowego modelu, charakteryzującego się istotnymi wadami strukturalnymi” [6]. Rządowy projekt ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach gospodarowania mieniem państwowym z projektem aktu wykonawczego wpłynął do Marszałka Sejmu 24 listopada 2016 roku i nadano mu numer druku 1054. Co istotne, treść przepisu art. 51a u.g.n. nie została zmieniona w toku prac legislacyjnych i zachowała projektowane brzmienie, a zatem przedmiotowa materia nie budziła jakichkolwiek zastrzeżeń, w tym o charakterze merytorycznym. Należy również stwierdzić, że projektodawca nie poświęcił ww. regulacji w uzasadnieniu projektu ustawy zasadniczej uwagi, poprzestając jedynie na stwierdzeniu, że *ratio legis* wprowadzenia m.in.: art. 51a u.g.n. jest „rozszerzenie katalogu praw do nieruchomości, które mogą być wniesione tytułem wyposażenia lub doposażenia państwowej osoby prawnej” [7], a ogólniej – „stworzenie instrumentów niezbędnych do prowadzenia długofalowej i kompleksowej polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa planowania stanu posiadania nieruchomości w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa z punktu widzenia obecnych i przewidywanych potrzeb państwowych osób prawnych” [7].

Pojęcie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej

Status prawny SPZOZ-u został kompleksowo uregulowany w Ustawie o działalności leczniczej [8] (zwanej w dalszej części artykułu u.d.l.), a w szczególności w art. 50a u.d.l., którego wejście w życie było efektem reformy systemu ochrony zdrowia. W doktrynie podkreślono, że „komentowany przepis przywraca możliwość tworzenia SPZOZ-ów. Jest to efekt odejścia państwa od polityki prywatyzacyjnej. Z żadnych obiektywnych danych nie wynika bowiem, aby w celu uzyskania efektu zwiększenia wydolności finansowej i zwiększenia dostępności do świadczeń zdrowotnych spółki kapitałowe stanowiły lepszą formę prawną-organizacyjną prowadzenia działalności leczniczej od SPZOZ-ów” [9]. Zgodnie z ww. ustawą SPZOZ-y zostały zaliczone do kategorii podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcą, których zadaniem jest realizowanie działalności leczniczej polegającej na udzielaniu świadczeń zdrowotnych (art. 2 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 i art. 3 ust. 1 u.d.l.) poprzez wykonywanie usług medycznych, które według poglądów doktryny „ze względu na interwencję rządu w sektorze opieki zdrowotnej – postrzegane są często jako dobra publiczne” [10]. Co istotne, SPZOZ może

prowadzić również działalność zarobkową o charakterze nieleczniczym, w zależności od postanowień statutu danego SPZOZ-u (art. 55 ust. 1 pkt 1 i 2 u.d.l.). Na tle powyższej regulacji można jedynie zaznaczyć, że w doktrynie i judykaturze prezentowane są rozbieżne stanowiska dotyczące charakteru działalności zarobkowej SPZOZ-u i kwalifikowania jej jako działalności gospodarczej. Utworzenie SPZOZ-u wymaga wydania rozporządzenia, zarządzenia albo uchwały właściwego organu podmiotu tworzącego, które muszą zawierać nazwę i siedzibę SPZOZ-u, określenie rodzaju działalności leczniczej oraz mienia SPZOZ-u (art. 50a ust. 1 i ust. 3 u.d.l.). W doktrynie zwraca się uwagę, że po 1998 roku nastąpiła zmiana ustrojowa w zakresie organów założycielskich tworzących SPZOZ-y, które do tego czasu powoływane były przez organy administracji rządowej, a obecnie są tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, tj. gminy, powiaty i województwa [9]. Zostało to również potwierdzone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów [11], na mocy którego ujęte w nim SPZOZ-y z dniem 1 stycznia 1999 roku zostały przejęte przez gminy, powiaty i samorządy województw (§ 1 rozporządzenia). Ustawodawca wskazał również, że podmiot, który zamierza utworzyć SPZOZ musi wziąć pod uwagę konieczność zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli oraz racjonalnej organizacji opieki zdrowotnej ZOZ-u (art. 50a ust. 1 u.d.l.), które to reguły odnoszą się przede wszystkim do realizacji postulatów zapewnienia powszechnego dostępu do ochrony zdrowia. Uzyskanie przez SPZOZ osobowości prawnej, o której mowa w art. 50a ust. 1 u.d.l., następuje z chwilą wpisu SPZOZ-u do Krajowego Rejestru Sądowego (zwanego dalej KRS). Oznacza to, że utworzenie SPZOZ-u wymaga spełnienia wymogów formalnych wynikających z Ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym [12]. SPZOZ-y są wpisywane do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Przy rejestracji SPZOZ-u do KRS-u wpisuje się oznaczenie podmiotu tworzącego, nazwisko i imiona kierownika samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej i jego kwalifikacje, skład rady społecznej (jeżeli jest powołana) oraz organ sprawujący nadzór (art. 52 ust. 4 w zw. z art. 53 Ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym). Z uwagi na przedmiot niniejszego artykułu niezbędne jest również przedstawienie regulacji dotyczącej gospodarowania mieniem SPZOZ. Konstrukcja przepisu art. 54 ust. 1 u.d.l. w brzmieniu od daty wejścia w życie Ustawy o działalności leczniczej do 15 lipca 2016 roku zakładała, że SPZOZ gospodaruje samodzielnie przekazanymi w nieodpłatne użytkowanie nieruchomościami i majątkiem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz majątkiem własnym (otrzymanym lub zakupionym). W uzasadnieniu ww. nowelizacji wskazano, że „proponowane brzmienie zakłada swobodę podmiotu tworzącego w zakresie wyposażania »swojego« samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w nieruchomości. Podmiot tworzący będzie mógł przekazać samodzielnemu 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” [6].

W obecnym stanie prawnym SPZOZ samodzielnie gospodaruje posiadanym mieniem (ruchomym i nieruchomym), zarówno tym przekazanym przez podmiot tworzący, jak i nabytym w trakcie prowadzonej działalności, z zastrzeżeniem,

że zbycie aktywów trwałych, oddanie ich w dzierżawę, najem, użytkowanie oraz użyczenie może nastąpić wyłącznie na zasadach określonych przez podmiot tworzący (art. 54 ust. 1 i ust. 2 u.d.l.). Kończąc rozważania na temat pojęcia SPZOZ, uważamy za zasadne przytoczenie podglądu prawnego wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 czerwca 2000 roku [13], który odniósł się do idei utworzenia SPZOZ-ów, stwierdzając, że „poprzez określenie zakładów opieki zdrowotnej mianem »publiczny« ustawodawca uznał, że ich znaczenie jest doniosłe z punktu widzenia interesu publicznego. Na tyle ważne, aby uznać konieczność ich podporządkowania rządowym lub samorządowym organom państwa, chociaż przez nadanie im osobowości prawnej, uzyskały one duży stopień samodzielności oraz niezależną od Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego podmiotowość prawną (w sferze stosunków majątkowych). Okoliczność, iż w odniesieniu do publicznych, samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej organami tworzącymi są organy administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, stwarza gwarancję i zabezpieczenie, że zakłady te będą mogły realizować cele, dla których je utworzono. Wiąże się z tym – w określonych ustawowo sytuacjach – zobowiązanie do ponoszenia konsekwencji majątkowych związanych z ich działalnością. Ani organ administracji rządowej, ani jednostka samorządu terytorialnego nie może uwolnić się od tego rodzaju obowiązków bez stosownego ustawowego przyzwolenia. W ten sposób zabezpiecza się możliwość realizowania celów publicznych związanych z ochroną zdrowia, o których mowa w art. 68 konstytucji”.

Dopuszczenie SPZOZ-ów w trybie art. 51a Ustawy o gospodarce nieruchomościami – studium przypadku

Dopuszczenie określone w art. 51 ust. 2 u.g.n. może przybrać 4 formy, którymi są:

- 1) przeniesienie własności nieruchomości,
- 2) oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, w tym użytkowanie nieodpłatne,
- 3) użyczenie nieruchomości,
- 4) oddanie nieruchomości w trwały zarząd.

W doktrynie prezentuje się pogląd, który należy zaaprobować, zgodnie z którym art. 51a u.g.n. uzupełnia inne przepisy tej ustawy, a przede wszystkim art. 51 i art. 53 u.g.n. Ponadto po raz pierwszy wprowadzono regulację, na podstawie której dopuszcza się możliwość doposażenia państwowej osoby prawnej oraz państwowej jednostki organizacyjnej po ich utworzeniu [14]. W stanie prawnym sprzed 1 stycznia 2017 roku z literalnego brzmienia przepisu art. 51 u.g.n. wynikało bowiem, że po utworzeniu państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej nie wyposaża się ich już w nieruchomości na podstawie przepisów Ustawy o gospodarce nieruchomościami [14]. Zatem art. 51a u.g.n. wprowadził możliwość doposażenia państwowej osoby prawnej w czasie prowadzenia przez nią działalności, lecz nie pozostawił w tym zakresie kompetencji organom założycielskim, a wyłącznie ministrowi właściwemu ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W ramach studium przypadku przedstawiamy procedurę doposażenia SPZOZ Sanatorium Uzdrowskiego MSWiA w Krynicy-Zdroju im. bł. Karoliny Kózkówny (zwanego w dalszej treści artykułu Sanatorium) w formie przeniesienia własności nieruchomości.

SPZOZ Sanatorium Uzdrowskiego MSWiA w Krynicy-Zdroju im. bł. Karoliny Kózkówny jest państwową osobą prawną, której podmiotem tworzącym jest minister właściwy ds. wewnętrznych (§ 4 statutu [15]). Sanatorium ma swoją siedzibę w budynku przy ul. Nitribitta 4 w Krynicy-Zdroju. Uzyskało ono osobowość prawną 1 lipca 1998 roku z chwilą wpisania do rejestru publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Sanatorium jest wpisane do Rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej pod numerem KRS 0000031620 (§ 3 statutu) [15]. Prawo własności nieruchomości stanowiącej siedzibę Sanatorium przysługiwało Skarbowi Państwa.

Powodem, dla którego Sanatorium podjęło działania mające na celu doposażenie w trybie art. 51a u.g.n., był powyższy stan faktyczny, w którym Sanatorium prowadziło działalność leczniczą i sanatoryjną w nieruchomości, która stanowiła jego siedzibę, lecz tytułem prawnym do użytkowania przedmiotowej nieruchomości był trwały zarząd. Zgodnie z art. 43 ust. 1 u.g.n. trwały zarząd stanowi prawną formę władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. W doktrynie podkreśla się wyjątkowość i niekonwencjonalność tej instytucji prawnej umożliwiającej „właścicielowi wyposażenie jego jednostek organizacyjnych w nieruchomości konieczne do realizowania zadań, dla których dane jednostki zostały powołane. Zarząd nie jest prawem przysługującym jednostkom organizacyjnym bez osobowości prawnej, jest raczej instytucją o charakterze technicznym, przy czym nie sposób sprowadzić jej natury wyłącznie do technicznego charakteru” [16]. Na uwagę zasługuje również pogląd doktryny, zgodnie z którym „trwały zarząd w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest prawem rzeczowym ani formą umowy cywilnoprawnej uprawniającej do władania nieruchomością, lecz jest publicznoprawną formą władania nieruchomością przez określoną jednostkę organizacyjną” [17]. W związku z powyższym dysponent nieruchomości oddanej w trwały zarząd nie posiada prawa do swobodnego dysponowania nieruchomością, lecz jest ograniczony przepisami u.g.n. Zakres uprawnień dysponenta prawa trwałego zarządu ogranicza się wyłącznie do trzech obszarów (art. 43 ust. 2 u.g.n.):

- 1) prawa do korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności (w przypadku Sanatorium – działalności statutowej),
- 2) możliwości zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy, remontu lub rozbiórki obiektu budowlanego na nieruchomości, za zgodą organu nadzorującego,
- 3) oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd, z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu i organu nadzorującego na zasadach wynikających z art. 43 ust. 2 pkt 3 u.g.n.

Zakres uprawnień dysponenta prawa trwałego zarządu ogranicza więc możliwości podmiotu do zarządzania majątkiem, co przekłada się na praktyczne ograniczenia, które mają wpływ na ścieżkę rozwoju instytucji. Między innymi trwały zarząd uniemożliwia zawieranie pożyczek hipotecznych, które mogą służyć renowacji, uatrakcyjnieniu oferty lub realizacji celów statutowych podmiotu. Kwestia doposażenia jednostki wiąże się więc z wydajnością oraz ma wpływ na plany rozwoju podmiotu. W przypadku Sanatorium transfer prawa własności pozwolił na realizację celów statutowych,

a mianowicie na świadczenie usług leczniczych na wysokim poziomie. W praktyce oznacza to akcelerację procesu renowacji siedziby oraz udostępnienie nowych usług poprzez zwiększenie możliwości finansowych ośrodka.

Procedura doposażenia Sanatorium w nieruchomości poprzez przeniesienie prawa własności ww. nieruchomości rozpoczęła się na skutek pisemnego wystąpienia ministra spraw wewnętrznych do ministra inwestycji i rozwoju w styczniu 2019 roku. W toku rozpatrywania sprawy Sanatorium złożono 18 czerwca 2019 roku wnioski do ministra inwestycji i rozwoju o doposażenie jednostki w trybie art. 51a u.g.n. W treści wniosku oprócz przytoczenia ww. stanu faktycznego i prawnego nieruchomości stanowiącej jej siedzibę podkreślono, że formą doposażenia, która w sposób kompleksowy ułatwiłoby prowadzenie bieżącej działalności oraz umożliwiła prowadzenie efektywnych działań o charakterze inwestycyjnym byłoby przeniesienie prawa własności. W trakcie procedowania wniosku pojawiły się 4 zagadnienia prawne:

- 1) ustalenie, czy ww. nieruchomość jest ujęta w ewidencji prowadzonej przez ministra inwestycji i rozwoju na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 1 u.g.n.;
- 2) ustalenie, czy ww. nieruchomość jest wpisana do rejestru zabytków Województwa Małopolskiego bądź zlokalizowana na obszarze wpisanym do rejestru;
- 3) konieczność wydania przez ministra spraw wewnętrznych i administracji oświadczenia woli o wyrażeniu zgody na nabycie na rzecz Sanatorium aktywów trwałych w postaci prawa własności nieruchomości na podstawie § 21 pkt 5 statutu Sanatorium;
- 4) konieczność wygaszenia trwałego zarządu ustanowionego na rzecz Ministra Spraw Wewnętrznych – Centralnego Zarządu Służby Zdrowia – Sanatorium „Continental” w Krynicy (obecnie SPZOZ Sanatorium Uzdrowskie MSWiA w Krynicy-Zdroju im. bł. Karoliny Kózkówny).

Procedura doposażenia rozpoczęła się od analizy stanu prawnego nieruchomości, zatem niezbędne było przedłożenie wypisów z rejestru gruntów i budynków, wypisu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, aktualnej wyceny nieruchomości oraz dokumentów dotyczących stanu prawnego Sanatorium jako wnioskodawcy (odpis z KRS, statutu). Jednym z elementów analizy stanu prawnego nieruchomości było ustalenie, czy nieruchomość objęta wnioskiem jest wpisana do Rejestru Zabytków Województwa Małopolskiego bądź zlokalizowana na obszarze wpisanym do rejestru. W celu wyjaśnienia powyższego zagadnienia Sanatorium wystąpiło z wnioskiem o wydanie zaświadczenia do Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Krakowie Delegatura w Nowym Sączu. Z treści uzyskanego zaświadczenia z dnia 25 czerwca 2020 roku wynikało, że nieruchomość objęta wnioskiem o doposażenie nie jest wpisana do rejestru zabytków Województwa Małopolskiego ani zlokalizowana na obszarze wpisanym do rejestru. Kolejnym działaniem podjętym przez Sanatorium było uzyskanie stosownej zgody zgodnie z zapisem § 21 pkt 5 statutu Sanatorium, tj. wystąpienie do ministra spraw wewnętrznych i administracji o wydanie oświadczenia woli o wyrażeniu zgody na nabycie na rzecz Sanatorium aktywów trwałych w postaci prawa własności nieruchomości. 8 lipca 2019 roku dyrektor Departamentu Zdrowia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, działający z upoważnienia ministra spraw wewnętrznych i administracji, wydał oświadczenie woli o wyrażeniu zgody na nabycie aktywów

trwałych o jednostkowej wartości przekraczającej 50 tys. zł w postaci prawa własności nieruchomości przy ul. Nitribitta 4 w Krynicy-Zdroju.

Zagadnieniem, które wymagało przeprowadzenia odrębnego postępowania administracyjnego, była kwestia wygaszenia trwałego zarządu ustanowionego na rzecz Ministra Spraw Wewnętrznych – Centralnego Zarządu Służby Zdrowia – Sanatorium „Continental” w Krynicy. Podstawą prawną prowadzenia postępowania w przedmiocie wygaszenia trwałego zarządu stanowił art. 60 ust. 6 u.g.n. w zw. z 47 u.g.n. Zgodnie z powyższymi przepisami jedyną przesłanką do stwierdzenia wygaśnięcia trwałego zarządu jest „zbędna”. W przedmiotowej sprawie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wykazywało, że ww. nieruchomość nie jest przydatna do realizacji celów statutowych Ministerstwa i pozostaje w użytkowaniu Sanatorium. Ponadto w uzasadnieniu decyzji wskazano, że za wygaszeniem trwałego zarządu przemawia szczególnie sposób zagospodarowania nieruchomości – wykorzystywanie jej jako zakładu sanatoryjny – oraz fakt, że dla przeprowadzenia procedury doposażenia niezbędne jest wygaszenie trwałego zarządu. W związku z powyższym uznano, że zachodzą przesłanki ustawowe do wydania decyzji o wygaszeniu trwałego zarządu. Procedura zakończyła się wydaniem przez ministra inwestycji i rozwoju decyzji dnia 1 października 2019 roku.

Co istotne, procedura doposażenia nieruchomości przy przyjęciu wariantu doposażenia poprzez przeniesienie prawa własności nieruchomości nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, lecz należy zastosować odpowiednio przepisy ustawy Kodeks cywilny [18] dotyczące przeniesienia własności nieruchomości. Zgodnie z ww. normami umowa zobowiązująca do przeniesienia własności nieruchomości powinna być zawarta w formie aktu notarialnego (art. 158 Kodeksu cywilnego). W przypadku Sanatorium akt notarialny – umowa przeniesienia własności nieruchomości – został zawarty w Warszawie 1 października 2019 roku. Co oczywiste, konsekwencją zawarcia przedmiotowego aktu było również zobowiązanie do złożenia do sądu wieczysto-księgowego wniosku o wpis prawa własności zgodnie z zawartym aktem notarialnym. Procedura doposażenia zakończyła się wydaniem przez sąd wieczysto-księgowy 15 października 2019 roku o wykreśleniu w księgach wieczystych Sanatorium prawa trwałego zarządu oraz o wpisie prawa własności nieruchomości na rzecz Sanatorium.

Proces doposażenia Sanatorium (od dnia złożenia wniosku o doposażenie) trwał niecałe 4 miesiące i pomimo napotkanych zagadnień natury prawnej zakończył się sukcesem. Trzeba natomiast zaznaczyć, że Sanatorium otrzymało prawo własności nieruchomości, z której już uprzednio korzystało, co w mniemaniu autorów zdecydowanie ułatwiło proces doposażenia. W sferze praktycznej doposażenie otwiera drogę do wykorzystania nowych narzędzi finansowych, co potencjalnie ma znaczenie dla realizacji celów statutowych podmiotu. Skuteczna realizacja celów statutowych przekłada się na zadowolenie usługobiorcy, podnosząc tym samym autorytet placówki oraz podmiotu nadzorującego, który wchodzi w skład administracji rządowej. W efekcie doposażenie może mieć konsekwencje natury społecznej, takie jak wzrost zaufania do placówki. Zaistnienie takich okoliczności niejednokrotnie pozwala na konkurowanie z podmiotami z sektora prywatnego, co należy ocenić jako pozytywny skutek doposażenia podmiotu w nieruchomości poprzez

przeniesienie prawa własności nieruchomości w trybie art. 51a u.g.n. Doposażenie wiąże się również z wystąpieniem negatywnych konsekwencji społecznych. Przeprowadzenie doposażenia przy jednoczesnym niewykorzystaniu tego faktu w celu usprawnienia funkcjonowania podmiotu może prowadzić do kwestionowania celowości samego doposażenia. Z tego też względu należy uznać, że podmiot dokonujący doposażenia z własnej woli przyjmuje na siebie odpowiedzialność z tytułu wystąpienia negatywnych skutków społecznych związanych z pozyskaniem praw własności.

Przekrojowa analiza zastosowania art. 51a u.g.n. i jego praktyczne wykorzystanie

W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy regulacja prawa obejmująca art. 51a u.g.n. znalazła zastosowanie w praktyce, przeprowadzone zostały badania jakościowe, zrealizowane za pomocą ankiety kierowanej do podmiotów, które ubiegały się o doposażenie. W tym celu autorzy w pierwszej kolejności zwrócili się w formie elektronicznej w trybie art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 Ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej [19] z wnioskiem o udzielenie dostępu do informacji publicznej do ministra (właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa), który może doposażyć państwową osobę prawną oraz państwową jednostkę organizacyjną w nieruchomości Skarbu Państwa.

Wniosek o udzielenie informacji publicznej został złożony elektronicznie 21 lutego 2022 roku i zawierał następujący zestaw pytań: 1) Ile wniosków zostało złożonych do ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w okresie obowiązywania art. 51a Ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. od dnia 1 stycznia 2017 roku? Kto był wnioskodawcą (wskazanie nazwy)? 2) Ile z ww. wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie? 3) W jakiej formie prawnej dokonano doposażenia w trybie art. 51a Ustawy o gospodarce nieruchomościami (forma doposażenia wynika z art. 51 ust. 2 Ustawy o gospodarce nieruchomościami)? Odpowiedź wpłynęła 1 marca 2022 roku. Do ministerstwa przesłany został wniosek uzupełniający z prośbą o wskazanie, ile podmiotów nie zostało doposażonych i z jakich przyczyn. Odpowiedź na wniosek uzupełniający nadeszła 17 marca 2022 roku.

Z treści otrzymanej odpowiedzi wynika, że od 1 stycznia 2017 roku do 1 marca 2022 roku wpłynęło 90 wniosków w trybie art. 51a u.g.n. Ponadto do 17 marca 2022 roku w 19 przypadkach procedura zakończyła się doposażeniem w trybie przeniesienia prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz podmiotu wnioskującego. „W trakcie rozpatrywania znajdowało się 57 wniosków o doposażenie. W pozostałych 15 przypadkach wnioski w przedmiocie doposażenia obejmowały zarówno nieruchomości na potrzeby nowych lub dodatkowych siedzib państwowych osób prawnych, jak i nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Przyczyną, dla której wnioski nie zostały rozpatrzone pozytywnie, był brak możliwości wskazania mienia Skarbu Państwa spełniającego zdefiniowane przez wnioskodawców warunki.” [20]

W celu uzyskania bardziej dokładnych informacji o przebiegu procesu doposażenia do wszystkich podmiotów, których wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie oraz do 20 losowo wybranych podmiotów, których wnioski nie zostały rozpatrzone (ze względu na niezakończoną procedurę lub odmowę), 17 marca 2022 roku wysłany został zestaw pytań.

W przekazanych przez ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa pismach z dnia 1 marca 2022 roku wskazano listę podmiotów, które wnioskowo o doposażenie oraz listę podmiotów doposażonych. Minister nie wskazał, które podmioty otrzymały negatywną decyzję w sprawie doposażenia. Autorzy zwrócili się do ww. podmiotów o udzielenie informacji o przebiegu procesu doposażenia, napotkanych zagadnieniach prawnych oraz skutkach praktycznych doposażenia. Odpowiedzi na pytania udzieliło 12 doposażonych podmiotów (nie wliczając SPZOZ-u Sanatorium Uzdrowskiego MSWiA w Krynicy-Zdroju) oraz 12 podmiotów z grona tych, które na dzień 17 marca 2022 roku nie otrzymały decyzji dotyczącej doposażenia lub ich wnioski zostały rozpatrzone negatywnie.

Pytania zostały wysłane jako wnioski o udzielenie informacji publicznej i zawierały następujący zestaw pytań: 1) Jak długo trwała procedura doposażenia? Co stanowiło powód podjęcia decyzji o rozpoczęciu procedury doposażenia? 2) Jakie zagadnienia prawne pojawiły się w trakcie przebiegu procedury doposażenia (np. konieczność wydania decyzji administracyjnej o wygaszeniu trwałego zarządu, uregulowanie stanu prawnego nieruchomości)? 3) Jaki był status prawny nieruchomości przed doposażeniem w trybie art. 51a Ustawy o gospodarce nieruchomościami (np. trwały zarząd)? 4) Jakie skutki praktyczne przyniosło doposażenie Państwa jednostki w trybie art. 51a Ustawy o gospodarce nieruchomościami (np. rozszerzenie możliwości prowadzenia działalności statutowej, względy ekonomiczne, inwestycyjne, dofinansowanie ze środków krajowych i europejskich)? Jak wynika z pozyskanych informacji, z grupy 12 podmiotów: 5 otrzymało odpowiedź negatywną, 2 zostały doposażone po 17 marca 2022 roku, 5 podmiotów czeka na decyzję. Zakres i charakter przekazanych informacji (szczętkowe, wystarczające, wyczerpujące) różni się zależnie od podmiotu, co rzutuje na ich przydatność. Jednocześnie warto podkreślić, że pozyskane informacje pozwalają ustalić, jak w praktyce wygląda procedura oraz z jakimi problemami miały do czynienia podmioty wnioskujące o doposażenie.

Z otrzymanych informacji wynika, że nie ma jednolitej praktyki w zakresie terminu przeprowadzenia procedury doposażenia. W przypadku wniosków rozpatrzonych pozytywnie terminy te wahały się od ponad 3 miesięcy do 3 lat, a średni czas oczekiwania na decyzję wynosił około 18 miesięcy. W przypadku większości z tych wniosków wystąpiła konieczność uregulowania stanu prawnego, tj. przeprowadzenia procedury wygaszenia trwałego zarządu na nieruchomości stanowiącej przedmiot doposażenia, zakończonej wydaniem decyzji przez ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa o wygaśnięciu trwałego zarządu. W trakcie procesu doposażenia pojawiały się również inne zagadnienia niezwiązane ze stanem prawnym, np. konieczność sprostowania wpisu w księgach wieczystych lub wykonania operatu szacunkowego. Kwestie te miały odpowiednio wpływ na czas trwania procedury doposażenia. Procedura ta dotyczyła również nieruchomości, które znajdowały się w innej miejscowości aniżeli siedziba główna podmiotów doposażonych, co pozwoliło na utworzenie oddziałów terenowych.

W przypadku 12 podmiotów, do których również wysłany został zestaw pytań, pięć nadal oczekiwało na decyzję, pięć otrzymało odpowiedź negatywną, a dwa otrzymały odpowiedź pozytywną po 1 marca 2022 roku. Powodem

wydania decyzji odmownych powodem był brak nieruchomości spełniających warunki wskazane przez wnioskujących w zasobach skarbu Państwa. Alternatywnie tryb z art. 51a u.g.n. nie był właściwy do dokończenia procedury wyposażenia państwowej osoby prawnej w nieruchomości, ponieważ za przeniesienie w imieniu Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości na rzecz państwowej osoby prawnej odpowiedzialny był właściwy organ wymieniony w akcie o utworzeniu danej państwowej osoby prawnej. W jednym z przypadków doposażenie nie było możliwe ze względu na zmianę prawa w trakcie procedury doposażenia. Doposażenie dotyczyło nieruchomości rolnej, która zgodnie z Ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 roku o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i niektórych innych ustaw może zostać przekazana przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa na wniosek organu założycielskiego lub organu nadzorującego po wyrażeniu zgody ministra właściwego ds. rozwoju wsi. Wejście w życie ustawy spowodowało, że tryb zawarty w art. 51a u.g.n. nie jest właściwy w przypadku nieruchomości wskazywanych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa z Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa. Natomiast w odniesieniu do podmiotów czekających na decyzję w sprawie doposażenia w nieruchomości poprzez przeniesienie prawa własności nieruchomości warto nadmienić, że postępowanie przedłużało się m.in. ze względu na konieczność uzupełnienia dokumentacji lub uregulowania stanu prawnego nieruchomości. Ponadto z procedury doposażenia korzystały również podmioty, które nie zostały wyposażone w nieruchomości w momencie powołania. Teoretycznie tryb doposażenia spełnia zatem cel, w jakim został przyjęty, tj. doposażenie podmiotów, które nie posiadały nieruchomości. Natomiast w praktyce sama czynność wnioskowania o przyznanie nieruchomości nie jest równoznaczna z tym, że podmiot zostanie doposażony.

Jak wynika z analizy zgromadzonego materiału, przyczyną złożenia wniosku o doposażenie w trybie art. 51a u.g.n. była chęć:

- a) uporządkowania kwestii organizacyjno-prawnych i podziału kompetencji, np. w kwestii remontów i modernizacji nieruchomości, lub obowiązków informacyjno-sprawozdawczych;
- b) uregulowania stanu prawnego nieruchomości, co np. mogło przełożyć się na skrócenie i usprawnienie procesu najmu i dzierżawy powierzchni użytkowanych. Ze względu na strukturę prawną niektórych własności wynajem lub dzierżawa wymagała często czasochłonnych uzgodnień, co mogło ograniczać inicjatywę podmiotów, jak i zainteresowanie potencjalnych najemców;
- c) zwiększenia bazy lokalowej, co np. miało wpływ na rozwój i modernizację bazy szkoleniowej umożliwiającą realizację zadań statutowych;
- d) ulokowania wszystkich jednostek podmiotu w jednej siedzibie;
- e) utworzenia nowych miejsc pracy;
- f) umożliwienia nieprzerwanej kontynuacji działalności statutowej w przypadku podmiotów, które musiały zmienić siedzibę;
- g) zwiększenia wiarygodności podmiotu i efektywności prowadzonych działań, np. reprezentatywności wyników badań;
- h) umożliwienia bardziej skutecznego pozyskiwania dofinansowania ze źródeł zewnętrznych, w tym skorzystania z projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej;

- i) zaciągania kredytów na sfinansowanie inwestycji (np. modernizacji i renowacji nieruchomości) oraz restrykturyzacji finansową.

Informacje pozyskane z przekrojowej analizy praktycznego zastosowania art. 51a u.g.n. pokrywają się z wnioskami płynącymi z przedstawionego studium przypadku i wskazują na zależność pomiędzy uwarunkowaniem prawnym nieruchomości, która stanowi przedmiot doposażenia, a pomyślnym zakończeniem procesu doposażenia, tj. doposażone zostały podmioty, które korzystały już z danej nieruchomości. Pozytywnie rozpatrzono również wnioski, w których wskazano nieruchomości spełniającą potrzeby podmiotu wnioskującego. Praktyczny cel przedstawiony przez podmioty wnioskujące o doposażenie był zgodny z założeniami prawodawcy co do celu nowelizacji u.g.n. w tym zakresie i dotyczył osiągnięcia pozytywnych skutków finansowych i społecznych oraz usprawnienie funkcjonowania podmiotów, zgodnie z celami statutowymi. Poważnym problemem wydaje się jednak przewlekłość procedury doposażenia, która po części wynika z zagadnień natury prawnej. Jednak powodem może być również zbytnio przedłużająca się procedura weryfikacji wniosków przez urząd ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, bowiem ustawodawca nie wskazał konkretnego okresu na rozpatrzenie wniosków o doposażenie.

PODSUMOWANIE – WNIOSKI OGÓLNE I WNIOSKI *DE LEGE FERENDA*

Przedmiotem niniejszego artykułu było przedstawienie mechanizmu doposażenia państwowej osoby prawnej w trybie art. 51a u.g.n. w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy ww. regulacja prawna znalazła zastosowanie w praktyce, a w szczególności w sektorze ochrony zdrowia. Na aprobatę zasługuje fakt wprowadzenia do polskiego porządku prawnego regulacji objętej art. 51a u.g.n., umożliwiającej doposażenie państwowej osoby prawnej oraz państwowej jednostki organizacyjnej w nieruchomości Skarbu Państwa w trakcie prowadzenia działalności, a nie wyłącznie w momencie ich utworzenia zgodnie z art. 51 u.g.n. O zasadności wprowadzenia przedmiotowej regulacji świadczą również dane dotyczące liczby złożonych wniosków o doposażenie – 90 podmiotów w ciągu ponad 5 lat, co świadczy o zainteresowaniu opisaną procedurą.

Dokonana analiza pozwala również na wyprowadzenie wniosku *de lege ferenda* dotyczącego doposażenia w trybie art. 51a u.g.n., a w szczególności poprzez przeniesienie własności nieruchomości. Najczęściej odmowa doposażenia wynikała z braku możliwości wskazania nieruchomości Skarbu Państwa spełniających kryteria wnioskujących podmiotów. W związku z powyższym w praktyce znalazł skuteczne zastosowanie wyłącznie model doposażenia polegający na przeniesieniu własności nieruchomości Skarbu Państwa lub nieruchomości wskazanej przez wnioskodawcę. Prawdopodobieństwo dokonania doposażenia bez uprzedniego wskazania przez wnioskodawcę potencjalnej nieruchomości, której dotyczy przeniesienie prawa własności, jest mniejsze.

W powyższym modelu procedura rozpoczyna się od złożenia wniosku o doposażenie, a kończy zawarciem przez ministra właściwego ds. budownictwa, planowania

i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa umowy w formie aktu notarialnego. Jednakże w praktyce zaobserwowaliśmy zjawisko znaczącej rozbieżności w terminie rozpoznawania wniosków o doposażenie (od ponad 3 miesięcy do 3 lat), co jest wynikiem tego, że minister prowadzący postępowanie nie jest zobowiązany do wydania decyzji administracyjnej (jak choćby w przypadku ustanowienia lub wygaszenia trwałego zarządu na podstawie art. 45 ust. 1 u.g.n. i art. 47 w zw. z art. 60 ust. 6 u.g.n.), a w konsekwencji do ww. zagadnień nie mają zastosowania przepisy dotyczące terminów rozpoznania spraw wynikające z Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego. Powyższa regulacja powoduje, że podmiot wnioskujący z jednej strony musi czekać na rozpatrzenie złożonego wniosku, a z drugiej strony nie ma żadnej formalnej możliwości, aby złożyć ponaglenie na bezczynność lub przewlekłość prowadzonego postępowania oraz skorzystać z prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i kontroli sądowno-administracyjnej. Z tego też względu powyższa procedura doposażenia nie może być poddana kontroli sądowej. Ponadto przedłużająca się procedura może utrudniać planowanie polityki rozwoju podmiotu, a w efekcie ma wpływ na poziom realizacji celów statutowych i jakość świadczonych usług. W związku z powyższym zasadne wydaje się rozważenie przez ustawodawcę dokonania nowelizacji art. 51a u.g.n. w ten sposób, aby minister właściwy ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa był zobowiązany do wydania decyzji administracyjnej (tak jak w przypadku ustanowienia lub wygaszenia trwałego zarządu) poprzedzającej zawarcie umowy przenoszącej własność nieruchomości, umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, w tym użytkowanie nieodpłatne i użyczenie, zawieranych w formie aktu notarialnego (art. 51 ust. 2 w zw. z art. 53 ust. 2 u.g.n.).

Podsumowując, regulacja przewidziana w art. 51a u.g.n. stanowi ważną procedurę prorozwojową dla państwowych osób prawnych, w tym SPZOZ-ów oraz państwowych jednostek organizacyjnych, które w trakcie prowadzenia działalności mogą wystąpić o ich doposażenie w nieruchomości Skarbu Państwa. Praktyka pokazuje, że przedmiotowa procedura cieszy się zainteresowaniem oraz przynosi wymierne, pozytywne efekty w procesie zarządzania. Uważamy jednak, że procedura ta wymaga ingerencji ze strony ustawodawcy we wskazanym powyżej zakresie, tak aby wzmocnić pozycję wnioskodawcy jako podmiotu oczekującego na rozstrzygnięcie sprawy i wiążącego z procedurą doposażenia nadzieje na jeszcze bardziej efektywne zarządzanie i dalszy, sukcesywny rozwój. W innym przypadku regulacja nie będzie spełniać wspomnianego już powyżej podstawowego

założenia ustawodawcy, jakim jest „stworzenie instrumentów niezbędnych do prowadzenia długofalowej i kompleksowej polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa planowania stanu posiadania nieruchomości w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa z punktu widzenia obecnych i przewidywanych potrzeb państwowych osób prawnych”.

PIŚMIENNICTWO

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. MH, editor. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, art. 216. Warszawa: Lexis Nexis; 2014.
3. Klat-Górska E. Prawo gospodarowania nieruchomościami. In: Miemiech M, editor. Materialne prawo administracyjne. Warszawa: Wyd. Wolters Kluwer; 2013. p. 249.
4. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach gospodarowania mieniem państwowym (tj. DzU z 2019 r., poz. 1302 ze zm.).
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2001 r. w sprawie wykazu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które zostały przejęte przez gminy, powiaty i samorządy województw (DzU z 2001 r., Nr 65, poz. 659 ze zm.).
6. „<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1D107366EAD10A14C1258075007AC2DB/%24File/1053.pdf>, access: 09.08.2022” [Online].
7. „<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/524F5156C3C79EF9C1258075007AC2F0/%24File/1054.pdf>, access: 09.08.2022” [Online].
8. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tj. DzU z 2022 r., poz. 633 ze zm.).
9. Dercz M, Rek T, Ustawa o działalności leczniczej, art. 50a. Komentarz. 3rd ed. Warszawa: Wyd. Wolters Kluwer; 2019.
10. Mucha J. Interwencje państwa w system opieki zdrowotnej. Racje ekonomiczne. Pomoc społeczna. 2006;7:11.
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2001 r. w sprawie wykazu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które zostały przejęte przez gminy, powiaty i samorządy województw (DzU z 2001 r., Nr 65, poz. 659 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tj. DzU z 2021 r., poz. 112 ze zm.).
13. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn. akt K 20/99.
14. Bończak-Kucharczyk E, Ustawa o gospodarce nieruchomościami, art. 51a. Komentarz aktualizowany. Warszawa: Wyd. Wolters Kluwer; 2018.
15. Statut Sanatorium został nadany Zarządzeniem nr 11 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 marca 2017 r. w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej Sanatorium.
16. Chełchowski A, Cechowski P, editor. Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, art. 43. Warszawa: Wyd. Wolters Kluwer; 2015.
17. Bończak-Kucharczyk E. Ustawa o gospodarce nieruchomościami, art. 43; wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2004 r., sygn. akt I SA 2372/02.
18. Ustawa z dnia 17 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tj. DzU z 2022 r., poz. 1360 ze zm.).
19. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tj. DzU z 2022 r., poz. 902).
20. Pismo Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 marca 2022 roku, sygnatura BM-II.015.89.2022.1.