

Wyjaśnienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego dla Gazety Prawnej

W każdym przypadku przekształcenia SP ZOZ w spółkę należy sprawdzać, czy prowadzone przekształcenia nie prowadzą do naruszenia tzw. „trwałości projektu”, o której mowa w przepisach prawa wspólnotowego dotyczących funduszy strukturalnych.

W opinii MRR, potwierdzonej w trybie roboczym przez Komisję Europejską, **ze znaczącą modyfikacją, tj. złamaniem zasady trwałości projektu, mamy do czynienia w sytuacji, gdy jednocześnie spełniona zostanie przynajmniej jedna przesłanka wymieniona w lit. „a” art. 30 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 (art. 57 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006) oraz co najmniej jedna przesłanka wyszczególniona w lit. „b” tegoż artykułu. Dodatkowo pomiędzy tymi warunkami zachodzić musi związek przyczynowo skutkowy, gdzie lit. „b” to przyczyna, a lit. „a” skutek.**

Sama „zmiana charakteru własności” infrastruktury wybudowanej lub zakupionej w ramach projektu, do której może dojść w trakcie tego typu przekształceń, nie oznacza automatycznie złamania zasady trwałości. Dopiero w sytuacji, w której wraz ze zmianą charakteru własności wystąpi jedna z przesłanek, o której mowa w lit. „a” ww. artykułów, można mówić o znaczącej modyfikacji projektu, której wystąpienie oznacza złamanie zasady trwałości. W świetle powyższej interpretacji, kluczowe znaczenie ma zatem charakter dokonanego przekształcenia.

W przypadku, gdy zarówno poprzedni, jak i obecny właściciel, są podmiotami publicznymi, można co do zasady stwierdzić, że żadna z przesłanek, o których mowa w lit. a art. 30 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 (art. 57 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006) nie występuje. Natomiast w sytuacji, gdy pierwszy właściciel był podmiotem publicznym, a kolejny jest podmiotem prywatnym lub podmiotem z udziałem kapitału prywatnego, istnieje bardzo wysokie prawdopodobieństwo złamania zasady trwałości projektu. W przedmiotowym przypadku mamy do czynienia ze zmianą charakteru własności (przesłanka z lit. „b”), która powoduje (najprawdopodobniej) uzyskanie nieuzasadnionej korzyści przez nowego właściciela (przesłanka z lit. „a”). Nieuzasadniona korzyść w tym przypadku może polegać m. in. na udostępnieniu (poprzez sprzedaż) infrastruktury wytworzonej ze środków dofinansowania unijnego i krajowego, którą to infrastrukturę nowy właściciel będzie mógł wykorzystywać – oprócz działalności związanej z projektem – do odpłatnego świadczenia usług. Kwestię oceny wystąpienia znaczącej modyfikacji projektu dodatkowo komplikuje fakt braku w prawie wspólnotowym definicji terminu „zmiana charakteru własności”. Komisja Europejska potwierdziła wprawdzie fakt, że ze zmianą charakteru własności mamy do czynienia m. in. w sytuacji zmiany z właściciela publicznego na prywatnego, lecz – podkreślając możliwość wystąpienia innych przypadków zmiany charakteru własności (w tym w przypadku przeniesienia prawa własności z podmiotu publicznego na inny podmiot publiczny) – nie przedstawiła do dnia dzisiejszego jednoznacznej i wyczerpującej interpretacji tego pojęcia.

W związku z powyższym, w opinii MRR, w celu uniknięcia zastrzeżeń ze strony KE w trakcie ewentualnych kontroli, pojęcie charakteru własności w rozumieniu 30 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 (art. 57 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006) należy interpretować w sposób szeroki. Nie należy postrzegać tego sformułowania wyłącznie przez pryzmat instytucji polskiego prawa cywilnego.

W przypadku likwidacji ZOZ, którego organ założycielski był beneficjentem realizującym projekt dofinansowany z funduszy strukturalnych, i utworzenia w jego miejsce spółki kapitałowej nie w pełni kontrolowanej przez organ założycielski, pozostali udziałowcy albo

akcjonariusze mogą uzyskać nieuzasadnione korzyści w dwojaki sposób: uczestnicząc w zysku spółki w rezultacie wypłaty dywidendy lub w wyniku zbycia swych udziałów albo akcji.

W drugiej z wymienionych sytuacji możliwość wystąpienia nieuzasadnionej korzyści wiąże się z faktem realizowania projektu unijnego przez podmiot, który dokonał przekształcenia ZOZ w spółkę kapitałową. Konsekwencją realizacji projektu jest wybudowanie obiektu infrastruktury, co wiąże się ze wzrostem wartości aktywów spółki. W tej sytuacji każdy udziałowiec albo akcjonariusz, który dokona zbycia udziału albo akcji za cenę wyższą niż cena nabycia, uzyska nieuzasadnioną korzyść. Analogicznie, uzyskanie korzyści może wystąpić po stronie nabywcy udziału albo akcji w razie zbycia udziału (akcji) po cenie równej jego wartości przed uzyskaniem dofinansowania z funduszy strukturalnych.

Ponadto, nieuzasadnioną korzyść może uzyskać jednostka samorządu terytorialnego, będąca organem założycielskim ZOZ, który został zlikwidowany celem utworzenia spółki komunalnej, przy wykorzystaniu środków majątkowych zlikwidowanego ZOZ, jeżeli majątek ten obejmuje obiekty infrastruktury wybudowane w ramach realizacji projektów dofinansowanych z funduszy unijnych. W tej bowiem sytuacji, JST za udziały w tworzonej spółce uzyska cenę wyższą niż ta, która byłaby możliwa do uzyskania w przypadku zawiązania spółki przy wykorzystaniu majątku nie zawierającego wzmiankowanych obiektów infrastruktury.

Należy podkreślić, że te same niebezpieczeństwa dotyczą potencjalnych beneficjentów będących spółkami kapitałowymi prowadzącymi ZOZ, w przypadku których już w chwili złożenia wniosku o dofinansowanie, JST wyzbyła się części udziałów albo akcji. W związku z powyższym, w stosunku do takich podmiotów wskazanym byłoby sformułowanie dodatkowych wymagań w postaci obowiązku wpisania do umowy spółki albo statutu postanowień wyłączających możliwość zbycia udziałów albo akcji skutkujących przyznaniem nieuzasadnionej korzyści w okresie, o którym mowa w art. 30 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 (art. 57 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006).

Ponadto w przypadku przekształcenia ZOZ w spółkę z udziałem kapitału prywatnego, oprócz złamania zasady trwałości projektu, istnieje wysokie ryzyko udzielenia nowemu właścicielowi w niedozwolony sposób pomocy publicznej.

W związku z powyższym, w przypadku tego rodzaju przekształceń, o których mowa w przesłanym zapytaniu, w opinii MRR, beneficjent, by nie złamać zasady trwałości powinien zachować łącznie poniższe warunki:

- majątek wytworzony z udziałem środków unijnych będzie faktycznie wykorzystywany przez NZOZ należący do spółki JST w celach, do których majątek był wykorzystywany przez zlikwidowany SPZOZ,
- majątek, w oparciu o który NZOZ wykonywał będzie świadczenia zdrowotne, nadal będzie de facto (za pośrednictwem spółki kontrolowanej) majątkiem określonej JST realizującej za ich pośrednictwem zadania własne z zakresu ochrony zdrowia, oraz
- zachowana zostanie pełna kontrola JST nad spółką prowadzącą NZOZ.