

Projekt

z dnia 8 grudnia 2022 r.
Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR
RADY POWIATU PROSZOWICKIEGO**

z dnia 30 grudnia 2022 r.

**w sprawie skargi na działania Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki
Zdrowotnej w Proszowicach**

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022r. poz. 1526), art. 229 pkt 4, art. 237 § 3 oraz art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022r. poz. 2000 z późn. zm.) Rada Powiatu Proszowickiego uchwala, co następuje:

§ 1. Po rozpatrzeniu skargi z dnia 8 listopada 2022r. na działania Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Proszowicach i po zapoznaniu się z opinią Komisji skarg, wniosków i petycji, Rada Powiatu Proszowickiego:

1. Uznaje skargę za zasadną w zakresie zarzutów odnoszących się do braku wejścia w życie podwyżki czynszu najmu lokalu w kwocie proponowanej przez wynajmującego.

2. Uznaje skargę za bezzasadną w zakresie zarzutów odnoszących się do braku możliwości wystąpienia przez wynajmującego z propozycją zmiany postanowień umownych dotyczących wysokości wynagrodzenia.

§ 2. Uzasadnienie faktyczne i prawne rozstrzygnięcia skargi stanowi załącznik do uchwały.

§ 3. Zaleca się Zarządowi Powiatu Proszowickiego przeprowadzanie okresowych kontroli zgodności działań SPZOZ z przepisami prawa oraz pod względem celowości, gospodarności i rzetelności.

§ 4. Zobowiązuje się Przewodniczącą Rady Powiatu Proszowickiego do zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi wraz ze stosownym pouczeniem.

§ 5. Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu Proszowickiego oraz Przewodniczącemu Rady Powiatu Proszowickiego.

§ 6. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Powiatu
Proszowickiego

Barbara Gacek

Uzasadnienie

W dniu 8 listopada 2022 r. do Starostwa Powiatowego w Proszowicach wpłynęła skarga Pani Niny Malety prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą Nina Maleta Firma Handlowo-Usługowa GEO-MAL na podjęcie wobec niej przez Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Proszowicach (dalej: SPZOZ) działań prawnych nie mających odzwierciedlenia w podpisanej przez Skarżącą umowie na wynajęcie od SPZOZ pomieszczenia na prowadzenie działalności handlowej w sklepie spożywczo-przemysłowym z kawiarenką.

Zgodnie z art. 229 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) Rada Powiatu Proszowickiego właściwa jest do rozpatrzenia skargi na Dyrektora SPZOZ.

W treści skargi wskazano, że w październiku 2022 r. Skarżąca otrzymała od Dyrektora SPZOZ pismo zobowiązujące ją do podpisania z dniem 30 września 2022 r. aneksu Nr 2 do Umowy nr 1/2019 z dnia 2 grudnia 2019 r. Następnie Skarżąca otrzymała przedmiotowy aneks, z którego miało wynikać, że od dnia 1 października 2022 r. wysokość netto czynszu za metr kwadratowy wynajmowanego lokalu wynosić ma 80,00 zł. Zgodnie z twierdzeniami zawartymi w skardze najemczynie natychmiast podjęła działania polegające na osobistym kontakcie z Dyrektorem SPZOZ mającym na celu przedstawienie i wyjaśnienie warunków umowy najmu oraz przedstawienie jej dezaprobaty względem otrzymanej korespondencji.

W ocenie Skarżącej podana w aneksie kwota za metr kwadratowy oraz data obowiązywania podniesionej stawki czynszu stoją w rażącej sprzeczności z zapisami umowy najmu zawartej po ogłoszonym przetargu. Zdaniem Skarżącej żądanie od niej podpisania aneksu, w którym zobowiązuje się ją do płacenia wyższego czynszu od miesiąca października i to w kwocie o 380% wyższej niż obowiązująca, narusza przepisy specyfikacji przetargowej.

Skarżąca twierdzi, że na dzień 1 października 2022 r. stawka czynszu za 1 metr kwadratowy najmowanej powierzchni w dalszym ciągu wynosi 21,00 zł. W związku z tym wystawiona przez wynajmującego faktura nr U1/202209013 z dnia 30 września 2022 r. – opiewająca na kwotę wyliczoną według nowej stawki czynszu – została przez Skarżącą zwrócona do SPZOZ celem weryfikacji i wystawienia właściwej faktury. Skarżąca oświadczyła ponadto, iż będzie płaciła czynsz w wysokości zobowiązań umownych w wysokości dotychczasowej.

Komisja skarg, wniosków i petycji Rady Powiatu na posiedzeniu w dniu 8 grudnia 2022r. ustaliła stan faktyczny i prawny dotyczący skargi.

W dniu 14 listopada 2022 r. do Starostwa Powiatowego w Proszowicach wpłynęło pismo Dyrektora SPZOZ Proszowice zawierające wyjaśnienia w sprawie zarzutów zawartych w ww. skardze. W pierwszej kolejności Dyrektor wskazał, iż zawarta przez Strony umowa najmu nie przewiduje jakichkolwiek klauzul waloryzacyjnych. W związku z trudną sytuacją Szpitala oraz w związku z panującą wysoką inflacją i wzrostem cen oraz kosztów mediów Dyrekcja SPZOZ podjęła decyzję o próbie zmiany warunków umów z najemcami i dzierżawcami celem uzyskania w umowach warunków jak najbardziej zbliżonych do warunków rynkowych. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora SPZOZ po doręczeniu Skarżącej pisma z aneksem w sprawie propozycji podwyższenia stawki czynszu najmu Skarżąca, wbrew swoim obecnym twierdzeniom, w żaden sposób nie odniosła się do przedstawionych propozycji zmian stawek. Nie skontaktowała się także z SPZOZ celem ich omówienia czy też negocjacji. Co więcej, do czasu wniesienia skargi Skarżąca nie oświadczyła także, że na takowe podwyżki się nie zgadza.

Następnie, Dyrektor SPZOZ wskazał, iż Skarżąca nie regulowała zobowiązań wynikających z czynszu najmu oraz mediów terminowo przez okres 6 miesięcy, a na dzień dzisiejszy (tj. 9 listopada 2022 r.), posiada wymagalne zobowiązanie z tego tytułu przekraczające kwotę 1.200 zł.

W ocenie Dyrektora SPZOZ nie polegają na prawdziwości twierdzenia Skarżącej, że skoro umowa najmu została zawarta w wyniku przetargu, to brak jest możliwości zmiany stawki czynszowej i opłat za media. Dynamiczny i wysoki wzrost cen, zwłaszcza nośników energii, powoduje, że waloryzacja czynszu po dość znacznym czasie od momentu wzrostu cen towarów i usług powoduje realne straty SPZOZ. Możliwość zmiany warunków umowy, w tym czynszu i opłat za media, wynika z przepisów dotyczących klauzuli rebus sic stantibus wskazanej w art. 357¹ kodeksu cywilnego. Zgodnie ze stanowiskiem Dyrektora SPZOZ powyższa regulacja stanowi podstawę do zmiany umowy w sytuacji zaistnienia nadzwyczajnych okoliczności także w sytuacji, gdy umowa jest wynikiem przeprowadzonego przetargu.

Dyrektor SPZOZ nadmieniał również, iż pozostali najemcy i dzierżawcy wyrazili zgodę na zmianę wysokości czynszu, zdając sobie sprawę z zaistniałych zmian i akceptując propozycję wynajmującego. Mając na uwadze powyższe Dyrektor SPZOZ stwierdził, iż wniesiona skarga jest nieuzasadniona.

Analizując stan prawny sprawy wskazać należy w pierwszej kolejności, iż ogólne regulacje dotyczące zasad gospodarowania mieniem posiadanym przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej zawarte zostały w art. 54 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 633 z późn. zm.). Na tej podstawie Rada Powiatu Proszowickiego podjęła Uchwałę Nr XIII/98/2012 z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie zasad zbywania, wydzierżawiania, wynajęcia, oddania w użytkowanie oraz użyczenia aktywów trwałych przez Samodzielny Publiczny Zespół Opieki Zdrowotnej w Proszowicach. Zgodnie z jej postanowieniami wynajęcie, wydzierżawianie pomieszczeń/lokali może następować na podstawie umów zawieranych na czas nieokreślony lub określony (§5 ust. 1 Uchwały), zaś wynajęcie lub wydzierżawianie pomieszczeń/lokali co do zasady odbywa się w trybie przepisów kodeksu cywilnego dotyczących przetargu.

Następnie, zauważyć trzeba, że przetargi dotyczące nabycia własności lub innych praw (a więc np. najmu, dzierżawy) do istniejących budynków lub nieruchomości wyłączone zostały spoza zakresu regulacji prawa zamówień publicznych zarówno na gruncie przepisów obowiązujących w dacie zawarcia umowy ze Skarżącą (art. 4 pkt 3 lit. i ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych), jak i na gruncie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 11 września 2019 r. (art. 11 ust. 1 pkt 6). W związku z powyższym do tego typu przetargów nie stosuje się rygorystycznych obostrzeń dotyczących możliwości zmiany warunków umów w zakresie wynagrodzenia, tak jak ma to miejsce w przypadku umów o udzielenie zamówienia publicznego.

Co prawda w ogłoszeniu przetargu znalazła się informacja o klauzuli waloryzacyjnej (pkt 3 ogłoszenia przetargu z dnia 7 listopada 2019 r.: „Czynsz dzierżawy będzie waloryzowany raz na dwanaście miesięcy kalendarzowych na koniec miesiąca grudnia każdego roku kalendarzowego obowiązywania umowy o wskaźnik inflacji cen towarów i usług ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w miesiącu poprzedzającym miesiąc dokonania waloryzacji.”), niemniej jednak postanowienie to nie zostało następnie wprowadzone do treści umowy najmu Nr 1/2019 z dnia 2 grudnia 2019 r. Analiza samej umowy prowadzi do wniosku, że nie ma w niej również żadnych innych postanowień odnoszących się do waloryzacji wynagrodzenia należnego wynajmującemu. Ponadto, w § 8 ust. 2 umowy Strony ustaliły, że wszelkie zmiany jej postanowień wymagają zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności.

Mając na uwadze powyższe, analiza zarzutów skargi oraz wyjaśnień złożonych przez Dyrektora SPZOZ prowadzi do następujących wniosków.

Po pierwsze, jako podstawę prawną uzasadniającą dokonanie zmiany postanowień umownych w zakresie należnego wynagrodzenia wynajmujący wskazuje art. 357¹ kodeksu cywilnego. Jakkolwiek przepis ten rzeczywiście (w ślad za stanowiskiem Dyrektora SPZOZ) dopuszcza

możliwość ingerencji w treść łączącego strony stosunku umownego poprzez np. zmianę wysokości świadczenia, to jednak ingerencji tej może w sposób wiążący dokonać wyłącznie sąd. W przedmiocie regulacji art. 357¹ kodeksu cywilnego orzeka sąd i to tylko na żądanie strony. Przepis art. 357¹ kodeksu cywilnego może być podstawą wystąpienia z roszczeniem w drodze powództwa albo wniesienia pozwu wzajemnego, nie może natomiast stanowić jedynej podstawy do zmiany treści umowy na drodze pozasądowej, a w szczególności na skutek oświadczenia złożonego wyłącznie przez jedną ze stron stosunku zobowiązaniowego.

Po drugie, nawiązywanie i realizacja każdego ze stosunków zobowiązaniowych przebiegać powinny z poszanowaniem przez obie strony umowy nie tylko zasady swobody umów (ograniczonej przepisami właściwych ustaw), ale także reguł wykonywania zobowiązań określonych w art. 354 kodeksu cywilnego. Zgodnie z tym przepisem obie strony umowy powinny działać przy wykonywaniu zobowiązania zgodnie z jego treścią i w sposób odpowiadający jego celowi społeczno-gospodarczemu oraz zasadom współżycia społecznego, a jeżeli istnieją w tym zakresie ustalone zwyczaje - także w sposób odpowiadający tym zwyczajom.

W tym kontekście zasadnym wydaje się, iż wynajmujący, w imieniu którego działał Dyrektor SPZOZ, biorąc pod uwagę okoliczności faktyczne niezależne od Stron umowy, był uprawniony do wystąpienia z wnioskiem o dokonanie waloryzacji stawki czynszu. Okoliczność, iż pozostali najemcy i dzierżawcy wyrazili zgodę na zmianę wysokości czynszu co prawda nie wpływa wprost na kształt zobowiązań istniejących pomiędzy SPZOZ a Skarżącą, ale zdaje się jednak potwierdzać, iż waloryzacja stawek czynszu w aktualnych realiach rynkowych była możliwa do przeprowadzenia. Uzgodnienia w tym zakresie powinny mieć charakter dwustronny i co do zasady odnosić się do świadczeń przyszłych. W związku z tym naliczenie najemcy stawki czynszu za miesiąc październik 2022 r. w nowej, wyższej kwocie przed otrzymaniem potwierdzenia zaakceptowania nowych warunków umownych przez Skarżącą (w formie odesłania podpisanego aneksu do umowy) można rozpatrywać w kategoriach naruszenia tzw. zasady uczciwości kupieckiej. Zgodzić się należy ze stanowiskiem Skarżącej, zgodnie z którym zaproponowana przez wynajmującego wyższa stawka czynszu nie weszła w życie - jak bowiem wynika z § 8 ust. 2 Umowy wszelkie zmiany jej postanowień wymagają zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności. Skoro więc do podpisania przez obie Strony aneksu do umowy w formie pisemnej, zmieniającego stawkę czynszu, nigdy nie doszło, brak jest podstaw do przyjęcia, iż w realiach przedmiotowej sprawy istniały podstawy do wystawienia faktury opiewającej na kwotę niewynikającą z pierwotnej umowy z dnia 2 grudnia 2019 r. nawet, jeśli Skarżąca nie wyraziła wprost swojego sprzeciwu w tej sprawie.

Z analizy wynika, iż bez znaczenia dla istoty skargi pozostaje kwestia ewentualnych zaległości Skarżącej w zapłacie dotychczasowych należności względem wynajmującego - jeśli takowe zaległości występowały lub występują, wynajmujący w treści umowy wyposażony został w inne środki prawne umożliwiające mu dochodzenie zaległych kwot (np. uprawnienie do naliczania odsetek za opóźnienie, czy wręcz - po spełnieniu dodatkowych warunków - uprawnienie do rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym).

Biorąc pod uwagę przedstawione ustalenia faktyczne i prawne uznać należy, że skarga na działania Dyrektora SP ZOZ w Proszowicach:

- 1) w zakresie zarzutów odnoszących się do braku wejścia w życie podwyżki czynszu najmu lokalu w kwocie proponowanej przez wynajmującego - jest zasadna,
- 2) w zakresie zarzutów odnoszących się do braku możliwości wystąpienia przez wynajmującego z propozycją zmiany postanowień umownych dotyczących wysokości wynagrodzenia - jest bezzasadna.

Wobec niemożności załatwienia skargi w ustawowym terminie, skarżący został poinformowany o przedłużeniu terminu jej rozpatrzenia przez Radę Powiatu.

Jednocześnie zgodnie z art. 238 § 1 k.p.a. organ ma obowiązek pouczyć Skarżącego o treści art. 239 k.p.a. w myśl, którego w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy, bez zawiadamiania Skarżącego.