

Ustawa o działalności leczniczej może być spreczna z konstytucją

# Paragraf 54



Niektóre zapisy uchwalonej w 2011 r. ustawy o działalności leczniczej mogą stać w sprzeczności z konstytucyjną zasadą wolności działalności gospodarczej, równości wobec prawa (art. 22 i 32 konstytucji RP) oraz nieingerowania w prawo własności – w tym wypadku prawo majątkowe (art. 64 ust. 1 i 2 konstytucji RP). Dotyczy to zapisów w zakresie uprzywilejowania SP ZOZ zawartych w art. 54 ustawy, wprowadzającym ograniczenia w zakresie czynności „mających na celu zmianę wierzyciela” samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

Na problem niezgodności z ustawą zasadniczą regulacji dotyczących ograniczeń w zakresie „czynności mających na celu zmianę wierzyciela” zwracało uwagę Biuro Analiz Sejmowych już w trakcie zmian ustawy o samodzielnym publicznym zakładach opieki zdrowotnej, którą zastąpiła ustawa o działalności leczniczej.

Wprowadzone do tej ustawy zmiany art. 53 tamtej ustawy opatrzone były tym samym błędem niezgodności z konstytucją.

### Nieostra regulacja

Niezależnie od problemu zgodności z konstytucją regulacja zawarta w art. 54 ustawy o działalności

leczniczej jest tak nieostra, że praktyczne wątpliwości budzi nie tylko jej znaczenie, lecz także jej adresat.

Artykuł 54 nakłada na kierownika SP ZOZ obowiązek konsultowania i uzyskiwania zgody podmiotu tworzącego na zbycie, dzierżawę, najem, użytkowanie, użyczenie aktywów trwałych. Zgoda taka musi

dotyczyć wniesienia majątku samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej lub przysługującego mu do niego prawa w formie aportu do spółek, jego przekazania fundacji lub stowarzyszeniu. Z artykułu tego wynika też obowiązek uzyskiwania zgody organu tworzącego na zmianę wierzyciela SP ZOZ. Może tu chodzić na przykład o wyrażenie zgody na wejście w prawa zaspokojonego wierzyciela za zgodą dłużnika, zgodę na cesję wierzytelności czy też przejęcie długu na mocy umowy pomiędzy wierzycielem lub dłużnikiem a osobą trzecią. Wbrew niektórym opiniom nie jest natomiast wymagana ustawą zgoda organu tworzącego na takie czynności prawne, w których stroną nie jest SP ZOZ. Przepis art. 54 reguluje gospodarkę finansową SP ZOZ, adresowany jest do kierowników placówki. Trudno założyć, aby ustawodawca chciał uzależnić skuteczność czynności prawnej dokonanej pomiędzy dwoma uczestnikami obrotu gospodarczego od zgody organu nadzorującego gospodarkę finansową osoby trzeciej – w tym wypadku jej organu tworzącego – niebędącej stroną umowy. Wymóg taki nie tylko byłby niezgodny z konstytucją, ale i praktycznie niemożliwy. O ile bowiem kierownik SP ZOZ ma obowiązek i procedury, w ramach których zgłasza organowi nadzorczemu wolę dokonania pewnych czynności, o tyle każdy inny uczestnik obrotu gospodarczego takiego obowiązku mieć nie może, choćby z tego powodu, że nie mógłby go skutecznie wykonać.

### Wątpliwości

Jeżeli chodzi o wątpliwości interpretacyjne dotyczące brzmienia art. 54 ustawy, dotyczą one w szczególności umowy poręczenia, o której mowa w art. 878 k.c., która może być ustanowiona bez zgody czy chociażby wiedzy dłużnika oraz cesji wierzytelności pomiędzy osobami trzecimi. W praktyce pojawiły się nawet próby zakwalifikowania poręczenia do wskazanych w ustawie „czynno-

ści mających na celu zmianę wierzyciela”.

Zasadnicze różnice pomiędzy przelewem wierzytelności (mającym na celu zmianę wierzyciela) a innymi sposobami zabezpieczenia sytuacji (np. poręczenia) polegają na celu, któremu mają służyć. Poręczenie ma stanowić gwarancję albo odzyskania bezpośrednio od dłużnika kwoty długu, albo zapłaty tej kwoty tytułem poręczenia zobowiązania dokonanego w ramach umowy. Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej – dłużnik – ma możliwość uniknięcia wejścia poręczyciela w prawa zaspokojonego wierzyciela poprzez zapłatę długu wierzycielowi pierwotnemu. Po drugie, poręczyciel nie nabywa wierzytelności wobec dłużnika na skutek zawartej umowy,

interesu prawnego w uzyskaniu tej zgody. Nie jest zatem stroną takiego postępowania, w wyniku czego organ tworzący może bez żadnych konsekwencji uchylać się od udzielenia odpowiedzi.

### Niezaspokojenie świadczenia

Wejście w prawa wierzyciela może nastąpić z mocy umowy zawartej z dotychczasowym wierzycielem jedynie równocześnie ze spełnieniem świadczenia. Wierzyciel nie jest wówczas narażony na obawę niezaspokojenia świadczenia, gdyż przesłanką podstawienia jest właśnie to, że świadczenie uzyskuje. Zgoda dłużnika nie jest tu potrzebna, gdyż sytuacja dłużnika nie uległa zmianie. Osoba podstawiona uzyskuje natomiast roszczenie o świadczenie w ra-

„ Regulacja zawarta w art. 54 ustawy o działalności leczniczej jest tak nieostra, że praktyczne wątpliwości budzi nie tylko jej znaczenie, lecz także jej adresat ”

a dopiero poprzez dokonanie zapłaty konkretnej sumy.

Poręczenie jest umową, w której poręczyciel zobowiązuje się względem wierzyciela do wykonania zobowiązania na wypadek, gdyby dłużnik zobowiązania nie wykonał. Już z samej treści definicji wynika, że do skuteczności poręczenia – umowy pomiędzy wierzycielem a poręczycielem – nie jest wymagana zgoda dłużnika głównego.

W dodatku relacje między organem tworzącym a SP ZOZ to relacje administracyjnoprawne. Zwracanie się i uzyskiwanie od podmiotu tworzącego zgody przez kierownika SP ZOZ na wymienione czynności regulują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Podmiot cywilnoprawny zainteresowany uzyskaniem zgody od podmiotu tworzącego na czynność prawną dotyczącą wierzytelności SP ZOZ nie ma

mach dotychczasowego stosunku prawnego wierzyciela i dłużnika ze wszystkimi jego przywilejami, a w szczególności zabezpieczeniami, co jest dla niej niewątpliwie korzystne. Według kodeksu cywilnego celem podstawienia osoby trzeciej w miejsce wierzyciela jest nie tyle samo przeniesienie wierzytelności, ile utrwalenie praw osoby trzeciej względem dłużnika wobec wykonania świadczenia, które na nim ciąży.

Jak podkreślił bowiem Sąd Najwyższy w wyroku z 24 kwietnia 2008 r., IV CSK 39/08: „Przepis art. 509 k.c. nie ma zastosowania w sytuacji, gdy strony zawarły umowę poręczenia, a nie factoringu. W przypadku umowy poręczenia nie dochodzi do przeniesienia wierzytelności na skutek czynności prawnej wierzyciela, ale do nabycia wierzytelności z mocy samego prawa przez osobę trzecią (poręczyciela), która spłaca wierzy-





foto: iStockphoto

## Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2011 r., nr 111, poz. 654, ze zm.)

- Art. 54. 1. Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej gospodaruje samodzielnie przekazanymi w nieodpłatne użytkowanie nieruchomościami i majątkiem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz majątkiem własnym (otrzymanym lub zakupionym).
2. Zbycie aktywów trwałych samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej, oddanie go w dzierżawę, najem, użytkowanie oraz użyczenie może nastąpić wyłącznie na zasadach określonych przez podmiot tworzący.
  3. Zasady, o których mowa w ust. 2, polegają w szczególności na ustanowieniu wymogu uzyskania zgody podmiotu tworzącego na zbycie, wydzierżawienie, wynajęcie, oddanie w użytkowanie oraz użyczenie aktywów trwałych.
  4. Wniesienie majątku samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej lub przystępującego mu do niego prawa w formie aportu do spółek, jego przekazanie fundacji lub stowarzyszeniu, które wykonują działalność leczniczą, jest zabronione. W przypadku spółek, fundacji lub stowarzyszeń wykonujących inną działalność, dokonanie tych czynności wymaga zgody podmiotu tworzącego.
  5. Czynność prawna mająca na celu zmianę wierzyciela samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej może nastąpić po wyrażeniu zgody przez podmiot tworzący. Podmiot tworzący wydaje zgodę albo odmawia jej wydania, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych oraz w oparciu o analizę sytuacji finansowej i wynik finansowy samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej za rok poprzedni. Zgodę wydaje się po zasięgnięciu opinii kierownika samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.
  6. Czynność prawna dokonana z naruszeniem ust. 2–5 jest nieważna.

ciela (art. 518 § 1 k.c.). Nie można utożsamiać dwóch odrębnych instytucji prawa cywilnego w sytuacji, gdy ustawodawca w sposób wyraźny je różnicuje”. We wskazanej przez Sąd Najwyższy sytuacji nie mamy zatem do czynienia z opisaną w art. 54 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej „czynnością prawną mającą na celu zmianę wierzyciela”, ale zmianą wierzyciela będącą skutkiem pewnych

czynności faktycznych – zapłaty poręczonego zobowiązania.

### Nabywanie praw

W myśl art. 518 § 1 pkt 1 k.c. osoba trzecia, która spłaca wierzyciela, nabywa spłaconą wierzyciela, do wysokości dokonanej zapłaty, jeżeli płaci dług cudzy, za który jest odpowiedzialna osobiście. Powszechnie uznaje się, że przepis ten swoim

zakresem obejmuje poręczyciela. Wykonuje on wprawdzie własne zobowiązanie podjęte w umowie poręczenia, lecz przez zapłatę cudzego długu. Uzasadnienia dla takiego rozwiązania należy szukać w funkcji poręczenia. Polega ona wyłącznie na tym, aby wzmocnić szanse wierzyciela na zaspokojenie jego wierzyciela. Celem zawarcia umowy poręczenia jest zabezpieczenie spłaty zobowiązania objętego treścią stosunku umownego w stosunku podstawowym między dłużnikiem a wierzycielem. Konstrukcja wstąpienia poręczyciela w miejsce zaspokojonego wierzyciela zapewnia poręczycielowi taką samą sytuację prawną wobec dłużnika, jaką miał pierwotny wierzyciel. Otwiera tym samym szansę odzyskania całej sumy zapłaconej tytułem poręczenia. Z braku wyraźnego przepisu prawnego w tym względzie oraz regulacji umownej poręczyciel zdany byłby tylko na niepewne roszczenie z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia. Jakakolwiek zatem odmienna, ograniczająca zakres ochrony i treść roszczeń poręczyciela interpretacja (z wyjątkiem oczywiście wyrażonej wprost woli ustawodawcy, z jaką w tym wypadku nie mamy do czynienia), stanowiłaby nieznaną w obowiązującym prawie pogwałcenie jego praw. Za prawidłowością powyższych wniosków przemawia dodatkowo okoliczność, iż podobny do poręczenia charakter, tj. służący zabezpieczeniu zobowiązania ze stosunku podstawowego, mają takie instytucje, jak zastaw czy też hipoteka.

### Cel zmiany wierzyciela

Zastosowanie do wskazanych metod, które spełniają z założenia ten sam cel co poręczenie, kryterium w postaci „celu zmiany wierzyciela”, a konsekwencji ograniczeń wynikających z art. 54 ust. 5 ustawy należałoby uznać wręcz za kuriozalne.

Wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenia nie dotyczą zatem sytuacji wejścia w prawa zaspokojonego wierzyciela na skutek zapłaty dokonanej w wykonaniu zawartych

pomiędzy wierzycielem i osobą trzecią (np. umów poręczenia) wierzytelności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Nie zmierzania bowiem do zmiany wierzyciela, lecz jedynie służy zabezpieczeniu wierzytelności, wierzyciela stosunku podstawowego. Z kolei subrogacja, prowadząca w istocie do zmiany wierzyciela, na etapie zawarcia umowy poręczenia jest zdarzeniem przyszłym i niepewnym, niezależnym w żadnej mierze od woli lub zamiaru poręczyciela czy też wierzyciela. Dopiero bowiem bierne zachowanie dłużnika, sprowadzające się do naruszenia stosunku umownego, w zakresie terminów płatności, aktualizuje po stronie poręczyciela obowiązek zapłaty poręczonego zobowiązania. Należy przy tym podkreślić, iż subrogacja stanowi czynność faktyczną, nie zaś czynność prawną i jako taka nie może zostać objęta art. 54 ust. 5 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, pomimo że prowadzi do zmiany strony stosunku zobowiązaniowego. Co więcej, subrogacja nie mogłaby podlegać również ocenie według kryteriów, o których mowa w art. 54 ust. 6 ustawy, gdyż zapłata poręczonego zobowiązania, pomimo iż stanowi zdarzenie wywołujące skutki materialno-prawne, nie jest czynnością prawną.

### Cel przyświecający stronom

Istotne znaczenie ma także fakt, iż w świetle analizowanego przepisu przy ocenie, czy czynność prawna została dokonana w celu zmiany wierzyciela, należy badać cel przyświecający stronom umowy w chwili jej zawarcia. Zamiar zmiany wierzyciela musi zatem stanowić konieczny składnik czynności prawnej, co z kolei przy uwzględnieniu nieprzewidywalności subrogacji w przypadku umowy poręczenia wyłącza możliwość zastosowania normy z art. 54 ust. 5 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Poręczyciel, zawierając umowę poręczenia, nie może ocenić, czy kiedykolwiek wstąpi w prawa zaspokojonego wierzyciela na podstawie art. 518 k.c., skoro nie

„ Trzeba życzyć sobie zmian ustawowych prowadzących do takiej nowelizacji art. 54 ustawy o działalności leczniczej, aby nie dawał on możliwości obchodzenia konstytucyjnych gwarancji i nieobsługiwania własnych zobowiązań ”

jest możliwe ustalenie z wyprzedzeniem, że dłużnik nie wykona ciężących na nim zobowiązań z zawartych przez niego umów.

Należy również wskazać, że przyjęcie za słuszną koncepcji zakładającej objęcie zakresem zastosowania art. 54 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej czynności prawnych skutkujących zmianą wierzyciela nie znajduje uzasadnienia z jeszcze jednego,

wy nie mogłoby znaleźć zastosowania do umów poręczenia, których wykonanie nie wymagałoby aktywności poręczyciela (dokonania spłaty poręczonego zobowiązania), z drugiej zaś w pełni znalazłby zastosowanie do umów poręczenia, które zostały „zrealizowane”. Innymi słowy, ważność czy też skuteczność umowy zabezpieczającej dług należałoby oceniać według stanu innego niż data doko-

„ Według kodeksu cywilnego celem podstawienia osoby trzeciej w miejsce wierzyciela jest nie tyle samo przeniesienie wierzytelności, ile utrwalenie praw osoby trzeciej ”

bardzo istotnego powodu. O ile bowiem w przypadku umowy cesji wierzytelności, która z datą jej zawarcia wywołuje skutek rozporządzający, możliwe jest wskazanie bez żadnych wątpliwości momentu zmiany wierzyciela, o tyle w zakresie czynności prawnych mających zabezpieczać dług (poręczenie, zastaw, hipoteka) zmiana wierzyciela jest zdarzeniem przyszłym i niepewnym, uzależnionym w istocie od działania lub zaniechania dłużnika. Może to powodować, iż mamy do czynienia z czynnością prawną skutkującą zmianą wierzyciela bądź czynnością, która np. wskutek wywiązania się przez dłużnika ze zobowiązania w terminie nie doprowadziła do zmian strony stosunku cywilnoprawnego. Oznaczałoby to tym samym, iż ograniczenie z przepisu art. 54 ust. 5 usta-

nania czynności prawnej. Byłaby to zatem ocena w gruncie rzeczy niedopuszczalna zarówno na gruncie art. 58 § 1 k.c. jak również art. 54 ust. 6 ustawy o działalności leczniczej.

Należałoby życzyć sobie zmian ustawowych prowadzących do takiej nowelizacji art. 54 ustawy o działalności leczniczej, aby nie dawał on możliwości obchodzenia konstytucyjnych gwarancji i nieobsługiwania własnych zobowiązań. Wierzycielom SP ZOZ-ów, tracącym niejednokrotnie płynność finansową w czasie trwania wieloletnich sporów z dłużnikiem sięgającym po wszelkie argumenty pozwalające odwlec w czasie spłatę własnych długów, pozostaje cierpliwie oczekiwać na szybkie i wszechstronne rozważenie ich interesu przez sądy powszechne.

Waldemar Pietrzyk