

Czy samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej jest przedsiębiorcą?

Kwadratura koła



Fot. iStockphoto

Odpowiedź na to pytanie wydaje się prosta i oczywista – zgodnie z przepisami art. 4 ustawy o działalności leczniczej (u.d.l.) SPZOZ nie jest przedsiębiorcą. Jednak tu powstają wątpliwości, które streszczają się w dwóch pytaniach. Po pierwsze, czy taka odpowiedź jest prawidłowa w kontekście innych uregulowań, w tym przede wszystkim w kontekście prawa unijnego? Po drugie, jakie byłyby konsekwencje uznania, że SPZOZ nie jest przedsiębiorcą?

Zanim jednak podejmę polemikę w zakresie prawidłowości tego stwierdzenia, postaram się dość krótko wskazać kilka przykładowych konsekwencji wynikających z przyjęcia stanowiska, że SPZOZ nie jest przedsiębiorcą.

Konsekwencje przyjęcia stanowiska, że SPZOZ nie jest przedsiębiorcą

Pierwsza zasadnicza implikacja przyjęcia, że SPZOZ nie jest przedsiębiorcą, to wyłączenie podmiotu leczniczego o tej formie prawnej ze stosowania przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (u.s.d.g.). Niesie to ze sobą daleko idące konsekwencje dla działalności SPZOZ.

Popatrzmy chociażby na przepisy dotyczące kwestii kontroli, na przykład czasu kontroli, która może być prowadzona u danego przedsiębiorcy. W wypadku kontroli podatkowej, zgodnie z ustawą *Ordynacja podatkowa*, czas kontroli u danego podmiotu nie może być dłuższy niż wskazany w upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli podatkowej [art. 284b i art. 283 ust. 2 ustawy *Ordynacja podatkowa*]. Z przywołanych przepisów wynika, że to organ kontrolny wyznacza czas trwania kontroli. Czy zatem istnieją przepisy chroniące przedsiębiorców przed nadmiernie długo trwającą kontrolą?

To właśnie przepisy zawarte w *ustawie o swobodzie działalności gospodarczej* chronią przedsiębiorców przed nadmierną uciążliwością organów kontrolnych, nie tylko organów podatkowych, ale wszystkich upoważnionych do kontroli. Zgodnie z art. 83 u.s.d.g. „czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u danego przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym nie może przekraczać: w odniesieniu do mikroprzedsiębiorców – 12 dni roboczych; w odniesieniu do małych przedsiębiorców – 18 dni roboczych; w odniesieniu do średnich przedsiębiorców – 24 dni roboczych; w odniesieniu do pozostałych przedsiębiorców – 48 dni roboczych”. Celem wprowadzenia powyższego przepisu była ochrona przedsiębiorców przed uporczywie wydłużającymi się kontrolami i znajduje on zastosowanie w przypadku wszelkich organów kontrolnych.

Tym samym wyłączenie SPZOZ z katalogu przedsiębiorców powodowałoby, że powyższego przepisu ochronnego nie stosowałoby się wobec podmiotów o tej formie prawnej. Co oznacza, że kontrola mogłaby trwać tak długo, jak jest to wskazane w upoważnieniu, bez żadnych ograniczeń.

Konsekwentnie, żaden przepis ochronny zamieszczony w *ustawie o swobodzie działalności gospodarczej* nie znajdowałby zastosowania w przypadku SPZOZ.

Inną konsekwencją jest brak możliwości uzyskania interpretacji w wypadku, kiedy o jej wydanie może wystąpić wyłącznie przedsiębiorca. Przykładem jest interpretacja organu rentowego. Uzyskanie pisemnej interpretacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych może być istotne dla SPZOZ.

Na podstawie obowiązujących przepisów [art. 5 i art. 10 ust. 1 u.s.d.g. oraz art. 83 ust. 1 *ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, t.j.: Dz. U. z 2009 r. Nr 205 poz. 1585 ze zm.] wniosek o interpretację może dotyczyć jedynie przepisów regulujących obowiązki przedsiębiorcy z zakresu danin publicznych oraz składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, ale może go złożyć wyłącznie przedsiębiorca. Zatem przy uznaniu, że SPZOZ nie jest przedsiębiorcą, jego wniosek do organu rentowego o wydanie interpretacji pisemnej spotka się z decyzją odmowną [patrz: wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 22 lipca 2014 r., sygn. akt: III UK 192/2013].

Przykładów negatywnych skutków wykluczenia SPZOZ z katalogu przedsiębiorców jest wiele.

„Podstawą wyłączenia SPZOZ z katalogu przedsiębiorców stał się brak zarobkowego charakteru prowadzonej działalności”

Stosowanie prawa wspólnotowego w krajowym porządku prawnym

Mimo że Polska przystąpiła do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. na mocy tzw. traktatu akcesyjnego podpisanego 16 kwietnia 2003 r. w Atenach, a proces faktycznej integracji rozpoczął się w Atenach 8 kwietnia 1994 r. z chwilą złożenia przez Polskę wniosku akcesyjnego, stosowanie przepisów prawa UE w naszym kraju nie jest oczywiste. Spróbujmy zatem przyjrzeć się temu zagadnieniu na gruncie określonym przez *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej*, gdzie zgodnie z przepisem art. 87 źródła prawa stanowią: konstytucja, ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy, rozporządzenia i akty prawa miejscowego. Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej w porządku prawnym krajów członkowskich wyznacza Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zwany również konstytucją UE. Zgodnie z TFUE można wyodrębnić kilka fundamentalnych zasad stosowania prawa unijnego w prawie krajowym:

- prawo unijne ma pierwszeństwo przed prawem krajowym państwa członkowskiego; państwa mają obowiązek zapewnić skuteczność prawa unijnego;
- krajom członkowskim nie wolno wprowadzać przepisów prawa krajowego, które byłyby sprzeczne z prawem unijnym;
- w razie sprzeczności przepisów prawa unijnego i krajowego zastosowanie mają przepisy prawa unijnego;

– późniejsze prawo krajowe nie uchyla wcześniejszego prawa unijnego.

W polskim porządku prawnym obowiązuje jeszcze jedna fundamentalna zasada, wskazana już przeze mnie w niniejszym artykule, a wynikająca z *Konstytucji RP*: zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nie narusza statusu konstytucji jako najwyższego aktu prawnego w Polsce.

Wobec powyższego należy uznać, że dokonywanie jakichkolwiek analiz z pominięciem powyższych zasad, w tym z pominięciem prawa UE, jest obarczone błędem wynikającym z niewłaściwie, to znaczy w sposób zawężony, określonym zakresem prawa materialnego, na gruncie którego dokonywana jest interpretacja.

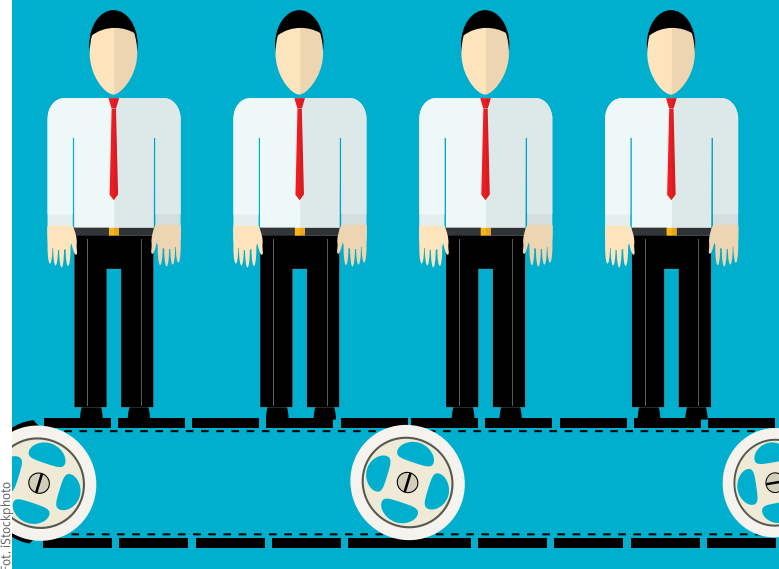
Czy wykluczenie SPZOZ z katalogu przedsiębiorców jest uzasadnione z punktu widzenia prawa unijnego?

Z powyżej wskazanych zasad jednoznacznie wynika, że prawo unijne ma pierwszeństwo przed prawem krajowym. Chciałabym zatem wskazać definicję pojęcia przedsiębiorcy i miejsce pochodzenia w prawie unijnym. Według prawa UE przedsiębiorca to każdy podmiot zaangażowany w działalność gospodarczą, niezależnie od jego formy prawnej i źródła jego finansowania. Co więcej, nie ma znaczenia, czy jest to podmiot nastawiony na zysk czy też nie. Według przepisów prawa unijnego definicja przedsiębiorcy znajduje zastosowanie również w odniesieniu do podmiotów sektora publicznego prowadzących działalność gospodarczą, np. spółek jednostek samorządu terytorialnego, a nawet samych jednostek samorządu terytorialnego. Definicja ta wywodzi się z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawniej Europejski Trybunał Sprawiedliwości), które w rozumieniu TFUE stanowi źródło prawa pomocniczego, zatem wyznacza granice stosowania prawa.

Podstawą wyłączenia SPZOZ z katalogu przedsiębiorców stał się brak zarobkowego charakteru prowadzonej działalności. Z tego powodu chciałabym wskazać, jak do kwestii braku zarobkowego charakteru działalności w kontekście pojęcia przedsiębiorcy odnosi się Trybunał Sprawiedliwości.

Przede wszystkim Trybunał znacznie szerzej niż art. 2 u.s.g.d. definiuje pojęcie działalności gospodarczej, ponieważ włącza do katalogu pojęciowego działalności pozbawionej zarobkowego charakteru: „Należy stwierdzić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, pojęcie przedsiębiorstwa obejmuje każdą jednostkę wykonującą działalność gospodarczą niezależnie od jej formy prawnej i sposobu jej finansowania, zatem każda działalność polegająca na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku jest działalnością gospodarczą” [patrz: wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 1998 r., sygn. akt: C-35/96 w sprawie Komisja przeciwko Włochom].

„ W polskim prawodawstwie na poziomie ustawowym definicji przedsiębiorcy jest co najmniej siedem i różnią się one od siebie w zależności od przedmiotu regulacji ”



Bardzo ciekawe jest orzeczenie Trybunału wskazujące w katalogu pojęciowym przedsiębiorcy również fundusze emerytalne. Zacytuję ów wyrok, ponieważ fundusz emerytalny w zakresie własnej działalności posiada pewne cechy spójne z działalnością SPZOZ, a mianowicie prowadzenie działalności pozbawionej zarobkowego charakteru oraz realizacja celu o charakterze społecznym. Zgodnie z powołanym orzeczeniem „Pojęcie przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 85 i nast. Traktatu (obecnie art. 81 i nast. WE) obejmuje każdą jednostkę prowadzącą działalność gospodarczą, bez względu na status prawny jednostki oraz sposób, w jaki jest ona finansowana. [...] W związku z powyższym brak celu zarobkowego oraz elementy solidaryzmu, na które powołuje się Fundusz, nie pozbawiają branżowego funduszu emerytalnego charakteru przedsiębiorstwa w rozumieniu reguł konkurencji wynikających z traktatu” [patrz: wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 września 2000 r., sygn. akt: C-180/98]. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w kontekście prawa UE pojęcie przedsiębiorstwa i przedsiębiorcy jest tożsame.

Mając na uwadze powyższe, można przyjąć za zasadne, że wykluczenie SPZOZ z katalogu przedsiębiorców nie znajduje odzwierciedlenia w obowiązującym prawie UE. Wobec tego, zgodnie z powołanymi już zasadami stosowania prawa UE w prawie krajowym, pomimo istnienia przepisu zawartego w art. 4 u.d.l. wskazującego SPZOZ jako podmiot niebędący przedsiębiorcą,



należy uznać, że zgodnie z przepisami UE SPZOZ jest przedsiębiorcą, a zatem przysługują mu prawa i obowiązki przedsiębiorcy [patrz: Krytyka Prawa: glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, sygn. akt: III UK 192/2013, Anna Banaszewska].

Ponadto chciałabym zwrócić uwagę na stanowisko, jakie zajmuje Sąd Najwyższy: „Przy dokonywaniu wykładni pojęcia przedsiębiorca na tle art. 43[1] k.c. podjęcie działalności mogącej przynieść dochód bez zamiaru osiągnięcia zysku nie wyłącza uznania podmiotu podejmującego taką działalność za przedsiębiorcę” [patrz: uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2006 r., sygn. akt: III CZP 124/05]. Mimo iż uchwała SN jest podejmowana w innej sprawie, to jednak można uznać, że wskazane twierdzenie ma charakter generalny.

Warto pamiętać o powyższej argumentacji podczas postępowań administracyjnych i cywilnych. Niestety dokonywanie interpretacji na niewłaściwie wskazanym gruncie prawa materialnego jest najczęstszym błędem, a w omawianym przypadku skutkuje podjęciem niekorzystnych dla SPZOZ decyzji, jak również może stanowić podstawę nierównego traktowania podmiotów leczniczych, niekiedy należących do tego samego właściciela (np. spółka z o.o. i SPZOZ należące do samorządu terytorialnego), zazwyczaj spełniających te same zadania, pozyskujących środki z tych samych źródeł, natomiast mających różną formę prawną.

Konieczność dostosowania krajowej definicji działalności gospodarczej do przepisów obowiązujących w UE dostrzega również ustawodawca, zamieszczając jako jeden z punktów planowanych zmian właśnie zmianę definicji działalności gospodarczej w założeniach do projektu ustawy o działalności gospodarczej przyjętych przez Radę Ministrów 12 maja 2015 r.

Skutki uznania, że SPZOZ jest przedsiębiorcą

Na wstępie jako ciekawostkę podam, że wg prawa krajowego definicji przedsiębiorcy na poziomie ustawowym jest co najmniej siedem i różnią się one od siebie w zależności od przedmiotu regulacji. Pewnie można by się pokusić o wykładnię językową pojęcia przedsiębiorcy, ale jest to zabieg w kontekście powyżej powołanych argumentów zupełnie zbędny.

Po pierwsze, jeśli rozpatrujemy tę kwestię wyłącznie przez pryzmat przepisu zawartego w art. 4 u.d.l., która jest *lex specialis* w stosunku do *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, to otrzymujemy podmiot o dość szczególnej formie prawnej, a mianowicie podmiot mający cechy przedsiębiorcy, który przedsiębiorcą nie jest. Wywodząc bowiem legalną definicję przedsiębiorcy na podstawie przepisów *Kodeksu cywilnego* oraz *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, uznamy, że przedsiębiorca to osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna prowadząca działalność gospodarczą, czyli taką, która ma charakter zarobkowy, a także zawodowy, która jest wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Jeśli przyjmiemy, że miarą zarobkowego charakteru prowadzonej działalności jest generowanie zysku, to należy wskazać, że przepisy ustawy o działalności leczniczej przewidują możliwość generowania zysku przez SPZOZ, co wynika z art. 58 u.d.l.

Po drugie, jeśli uznamy, że SPZOZ nie jest przedsiębiorcą, mimo posiadanych cech przedsiębiorcy, to wówczas kłopotliwe staje się stosowanie wielu przepisów prawa, choćby z zakresu ochrony konkurencji, podatkowego, rentowego, ubezpieczeniowego, dozwolonej pomocy publicznej itd.

Kolejnym obszarem, który rodzi pytania, jest pozyskiwanie funduszy unijnych. Czy SPZOZ może występować w charakterze beneficjenta do postępowań konkursowych dla przedsiębiorców?

Na te i inne pytania będziemy udzielać odpowiedzi, wraz ze wskazaniem ich praktycznego stosowania, podczas stacjonarnych seminariów edukacyjnych.

Anna Banaszewska,
prezes zarządu Fundacji Centrum Inicjatyw. Gospodarka i Zdrowie,
dyrektor zarządzający Polskiej Federacji Szpitali

Michał Modro,
wiceprezes zarządu Fundacji Centrum Inicjatyw. Gospodarka i Zdrowie
Autorzy są twórcami seminariów edukacyjnych
dla menedżerów ochrony zdrowia.