



Łódź, 5 maja 2015 roku

Trybunał Konstytucyjny

w Warszawie

Skarżąca: M S.A.

reprezentowana przez

adw. dr hab. Aleksandra Kappesa

Kappes, Kwiecień, Masłowski, Płachecki

Adwokaci. Sp. p.

90-156 Łódź, ul. Tkacka 15 A

adw. dr hab. Jacka Skrzydło

Kancelaria Adwokacka

90-302 Łódź, ul. Sienkiewicza 151/1

SKARGA KONSTYTUCYJNA

W imieniu M S.A. (dalej: „Skarżąca”), na zasadzie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP zaskarżamy art. 54 ust. 5 oraz ust. 6, w zakresie, w jakim odsyła do ust. 5, ustawy z 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2013 roku, poz. 267 ze zm.)

Zaskarżonym przepisom Skarżąca zarzuca naruszenie:

- a) w zakresie, w jakim zaskarżone przepisy dotyczą czynności prawnych dokonywanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej i skutkujących wstąpieniem w prawa wierzyciela – art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 1 i ust. 2 zd. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Określenie podstaw skargi konstytucyjnej

1. Wskazanie orzeczenia organu władzy publicznej, z którym Skarżąca łączy naruszenie przysługujących jej praw lub wolności konstytucyjnych

Orzeczenie, z którym Skarżąca łączy naruszenie przysługujących jej praw konstytucyjnych to wyrok Sądu Najwyższego z stycznia 2015 roku, sygn. akt:

2. Wskazanie podmiotowych praw o charakterze konstytucyjnym, których naruszenie Skarżąca łączy z wydaniem orzeczenia określonego w pkt 1 wraz z podaniem przepisów Konstytucji RP, z których prawa te lub wolności są wywodzone

Skarżąca wiąże wydanie wyroku przez Sąd Najwyższy w sprawie sygn. akt: z naruszeniem wolności działalności gospodarczej (art. 20 i 22 Konstytucji). Istotnym komponentem wolności działalności gospodarczej jest swoboda umów, tj. prawo podmioto-

we składające się z wiązki czterech uprawnień: decydowania co do samego zamiaru zawarcia umowy, decydowania co do treści umowy, decydowania co do wyboru drugiej strony umowy, decydowania co do formy umowy. Konstytucyjną podstawą swobody umów jest ogólna koncepcja wolności człowieka, której normatywnym odzwierciedleniem jest art. 31 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Wzorzec konstytucyjny naruszonego prawa Skarżąca wywodzi zatem – w zakresie zarzutu pierwszego – z art. 20, art. 22, art. 31 ust. 1 i ust. 2 zd. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżąca wiąże wydanie wyroku przez Sąd Najwyższy w sprawie sygn. akt:

także z naruszeniem chronionego przez art. 64 ust. 1 Konstytucji prawa majątkowego w postaci roszczenia o zapłatę wierzytelności pieniężnej, które to roszczenie uprawniony nabył na podstawie subrogacji (art. 518 § 1 k.c.) w wyniku zaspokojenia wierzyciela na podstawie umowy poręczenia. Wzorzec konstytucyjny naruszonego prawa Skarżąca wywodzi – w zakresie zarzutu drugiego – z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

3. Argumenty przemawiające za tym, iż zakwestionowane w skardze konstytucyjnej regulacje prawne stanowiły podstawę wydania orzeczenia, o którym mowa w pkt 1

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Z orzecznictwa TK jednoznacznie wynika, że w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być przepis, który spełnia dwa warunki. Po pierwsze, przepis ten powinien być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia, z wydaniem którego skarżący łączy zarzut naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych. Po drugie, bezpośrednia przyczyna niedozwolonej ingerencji organów stosujących prawo w sferę konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych skarżącego powinna tkwić w normatywnej treści uregulowań kwestionowanych w skardze konstytucyjnej (tak TK w postanowieniach: z 22

października 2007 roku, Ts 291/06, OTK ZU nr 5/B/2007/241 i z 18 lipca 2007 roku, Ts 153/06, OTK ZU nr 6/B/2007/273). W postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną możliwa jest kontrola jedynie takiej regulacji, która znalazła faktyczne zastosowanie przy orzekaniu (tak TK w wyroku z 29 kwietnia 2008 roku, SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008/47). Innymi słowy, chodzi o to, aby w ostatecznym orzeczeniu, które stało otworzyło drogę do skargi konstytucyjnej, sąd orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub o obowiązkach skarżącego, czyniąc podstawę prawną swego rozstrzygnięcia kwestionowane przepisy ustawy. W konsekwencji, przedmiotem zaskarżenia mogą być wyłącznie przepisy zastosowane w sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności konstytucyjnych (por. postanowienie TK z 23 listopada 2009 roku, Ts 91/09, w którym wyrażono pogląd, że przedmiotem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej może być przepis, który zdeterminował w taki sposób treść opartego na jego podstawie rozstrzygnięcia, iż doprowadziło ono do naruszenia wskazanych w skardze praw lub wolności, a także postanowienie TK z 27 września 2010 roku, Ts 85/08, OTK ZU nr 6/B/2010/415: *w świetle przesłanek skargi konstytucyjnej określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie budzi wątpliwości, że kontroli sprawowanej przez TK w trybie skargi konstytucyjnej może podlegać tylko ta norma, której zastosowanie spowodowało skutek oceniany przez skarżącego w kategoriach naruszenia jego praw lub wolności*).

Warunki te zostały spełnione w niniejszej sprawie. Zmieniając korzystny dla Skarżącej wyrok Sądu Apelacyjnego w K z czerwca 2013 roku w sprawie sygn. akt:

, Sąd Najwyższy rozpoczął rozważania prawne w uzasadnieniu wyroku wskazaniem, że *ocena zasadności roszczenia strony powodowej jako poręczyciela (art. 518 § 1 k.c.) powinna być dokonana w świetle postanowień art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy z 2011 roku o działalności leczniczej*. Uznając, że takie czynności jak poręczenie mieszczą się w zakresie objętym normą wynikającą z przywołanych przepisów tej ustawy, Sąd Najwyższy ocenił jednocześnie umowę poręczenia zawartą przez Skarżącą za nieważną. Przesądziło to o wyniku całej sprawy: *uznając zatem za trafny zarzut naruszenie przede wszystkim art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy o dzia-*

łalności leczniczej, Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i oddalił apelację strony powodowej.

4. Wskazanie, w jaki sposób orzeczenie, o którym mowa w pkt 1, prowadzi do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności skarżącego

Wyrok Sądu Najwyższego z stycznia 2015 roku w sprawie sygn. akt: został wydany na podstawie przepisów ingerujących w gwarantowaną konstytucyjnie wolność działalności gospodarczej (ściślej: w swobodę zawierania umów). Uchylając wyrok Sądu Apelacyjnego z czerwca 2013 roku (sygn. akt:) i oddalając apelację Skarżącej od wyroku Sądu Okręgowego w G , Sąd Najwyższy przesądził, że zawarta przez Skarżącą umowa poręczenia dotknięta jest nieważnością, a o takiej ocenie przesądziła treść art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy o działalności leczniczej, będących przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie. Zastosowanie przepisu ustawy przewidującego sankcję nieważności umowy cywilnoprawnej stanowi drastyczną ingerencję w wolność działalności gospodarczej (ściślej: w swobodę umów, która nie będąc wystawioną przez art. 20 i 22 Konstytucji, jest konsekwencją ogólnej zasady wynikającej z art. 31 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji). Zakaz zawierania umów określonej treści i z udziałem określonych podmiotów, obwarowany sankcją nieważności w przypadku naruszenia tego zakazu, prowadzi do istotnego ograniczenia zasady swobody umów. W stanie prawnym, z którego wyeliminowano by przepisy będące podstawą do uznania umowy poręczenia za nieważną, swoboda prowadzenia działalności gospodarczej przez Skarżącą byłaby zachowana.

Zastosowane przez Sąd Najwyższy przepisy ustawy o działalności leczniczej były także podstawą ingerencji w sferę konstytucyjnie chronionych „innych praw majątkowych”. Na podstawie i w wykonaniu cywilnoprawnej umowy poręczenia, uznanej przez Sąd Najwyższy za nieważną na podstawie art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy o działalności leczniczej, Skarżąca nabyła prawo podmiotowe o określonej wartości majątkowej (roszczenie o zapłatę przeciwko Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej; dalej: „Zakład”), wykonując uprzednio zobowiązanie pieniężne tego Zakładu względem jego wierzyciela. Innymi słowy,

Skarżąca w zamian za środki pieniężne wydatkowane na podstawie umowy, mocą której udzieliła odpłatnego poręczenia za zobowiązania Zakładu, nabyła *ex lege* wierzytelność o zapłatę przeciwko Zakładowi. Zastosowanie art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy o działalności leczniczej spowodowało, że roszczenie to – jako wynikające z nieważnej czynności prawnej – nie może być skutecznie dochodzone przed sądem powszechnym. Niemożność dochodzenia wierzytelności o charakterze cywilnoprawnym nabytej w wyniku zastosowania konstrukcji prawnej przewidzianej w art. 518 § 1 k.c. prowadzi do unicestwienia jej wartości ekonomicznej i dlatego stanowi ingerencję w „inne prawa majątkowe” w rozumieniu art. 64 Konstytucji, gdyż pozbawia Skarżącą możliwości wyegzekwowania od Zakładu należności pieniężnych, za które Skarżąca zapłaciła kosztem własnego majątku.

4. Ostateczny charakter orzeczenia, o którym mowa w pkt 1 oraz wykazanie, że Skarżąca wyczerpała przysługujące jej środki zaskarżenia lub inne środki odwoławcze

Wyrokiem z stycznia 2013 roku Sąd Okręgowy w G w sprawie sygn. akt: uchylił nakaz zapłaty wydany przez Sąd Okręgowy w Ł w dniu maja 2012 roku (sygn. akt:) i w całości oddalił powództwo Skarżącej przeciwko Zakładowi o zapłatę kwoty złotych. W wyniku apelacji złożonej przez Skarżącą, Sąd Apelacyjny w K wyrokiem z czerwca 2013 roku (sygn. akt:) zmienił zaskarżony wyrok i utrzymał w całości w mocy nakaz zapłaty wydany przez Sąd Okręgowy w Ł w sprawie sygn. akt: Na skutek skargi kasacyjnej Zakładu Sąd Najwyższy wyrokiem z stycznia 2015 roku uchylił w całości wyrok Sądu Apelacyjnego w K z czerwca 2013 roku i oddalił apelację Skarżącej od wyroku Sądu Okręgowego w G z stycznia 2013 roku. W ten sposób wyrok Sądu Okręgowego w G z stycznia 2013 roku, uchylający nakaz zapłaty wydany przez Sąd Okręgowy w Ł z maja 2012 roku, stał się prawomocny.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, każdy czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub

innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Z kolei art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przewiduje, że skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, do wyczerpania drogi prawnej w postępowaniu cywilnym dochodzi wraz z merytorycznym rozpoznaniem sprawy przez sąd drugiej instancji i wydaniem przez niego orzeczenia opartego na przepisie, wskazanym następnie jako przedmiot kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. np. postanowienie TK z 14 lutego 2007 roku, sygn. akt: Ts 146/06, OTK-B 2007/1/56). Jednakże w wyjątkowych przypadkach dopiero rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego otwiera skarżącemu możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej. Pierwszy przypadek to skarga konstytucyjna, której przedmiotem są przepisy k.p.c. dotyczące sposobu rozpatrywania przez Sąd Najwyższy skarg kasacyjnych. W takim przypadku termin do złożenia skargi konstytucyjnej będzie biegł od dnia doręczenia skarżącemu orzeczenia Sądu Najwyższego.

Drugi przypadek to merytoryczna zmiana prawomocnego wyroku przez Sąd Najwyższy i oddalenie uwzględnionej apelacji (sytuacja taka zachodzi w niniejszej sprawie) lub uwzględnienie oddalonej apelacji. Jeżeli zarzuty skargi konstytucyjnej związane są z orzeczeniem Sądu Najwyższego, termin do złożenia skargi konstytucyjnej biegnie zatem dopiero od doręczenia skarżącemu orzeczenia Sądu Najwyższego. Skarżąca w niniejszej sprawie nie mogła wnieść skargi konstytucyjnej w związku z prawomocnym wyrokiem Sadu Apelacyjnego w K : warunkiem uruchomienia procedury badania konstytucyjności prawa w trybie skargi konstytucyjnej jest naruszenie konstytucyjnych praw i wolności. Jeżeli – tak jak w niniejszej sprawie – prawomocny wyrok sądu odwoławczego był korzystny dla Skarżącej, żadne z przysługujących jej konstytucyjnych praw i wolności naruszone nie zostało i Skarżąca nie dysponowała koniecznym *gravamen*, warunkującym możliwość uruchomienia kontroli konstytucyjności prawa w trybie skargi konstytucyjnej. Dopiero reformatoryjne rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego, które zdaniem Skarżącej zostało wydane na podstawie niekonstytucyj-

nych przepisów, stworzyło stan naruszenia konstytucyjnych praw i wolności. Odmienne wykładnia art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym skutkowałaby w takiej sytuacji procesowej jak w niniejszej sprawie – pozbawieniem Skarżącej możliwości skorzystania ze skargi konstytucyjnej, z naruszeniem art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Reasumując, wyrok Sądu Najwyższego z stycznia 2015 roku w sprawie ma charakter ostateczny, a Skarżącej nie przysługują żadne środki prawne, które mogłyby ten wyrok wzruszyć.

5. Data doręczenia skarżącemu orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie będącej podstawą skargi konstytucyjnej

Wyrok Sądu Najwyższego z stycznia 2015 roku w sprawie został doręczony Skarżącej w dniu 6 lutego 2015 roku.

Jako adres do doręczeń pełnomocnicy Skarżącej wskazują: Kappes, Kwiecień, Maśłowski, Płachecki Adwokaci. Sp. p., 90-156 Łódź, ul. Tkacka 15 A.

UZASADNIENIE

I. Stan faktyczny

Skarżąca w 2011 roku zawarła trzy umowy, których przedmiotem była obsługa finansowa wierzytelności przysługujących przedsiębiorcom dokonującym dostaw towarów i świadczenia usług na rzecz Zakładu. W dniu marca 2011 roku Skarżąca zawarła umowę z G spółka z o.o. (w zakresie obsługi wierzytelności i udzielania poręczeń), w dniu kwietnia 2011 roku – z L SA (w zakresie zarządzania płynnością) oraz w dniu lipca 2011 roku z V SA (w zakresie obsługi wierzytelności i udzielania poręczeń). Na podstawie wszystkich trzech umów Skarżąca poręczyła za istniejące i niewymagalne (jak również przyszłe) zobowiązania Zakładu względem wskazanych trzech podmiotów („Dostaw-

cy"). Z kolei Zakład zawarł z Dostawcami umowy na dostawę leków i produktów farmaceutycznych oraz wykonywanie usług: z stycznia 2011 roku i kwietnia 2011 roku z L SA, z marca 2010 roku z G spółka z o.o. oraz z lipca 2011 roku z V SA. Z uwagi na brak zapłaty przez Zakład należności wobec Dostawców, Skarżąca spłaciła należności Zakładu wynikające z wystawionych przez Dostawców faktur VAT, wstępując na podstawie art. 518 § 1 k.c. w prawa zaspokojonego wierzyciela do wysokości dokonanej zapłaty. Zarząd Województwa (podmiot tworzący w rozumieniu art. 54 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej) odmówił wyrażenia zgody mającej na celu zmianę wierzyciela, upatrując w działaniach Dostawców i Skarżącej działań mających na celu obejście rzekomego ustawowego zakazu poręczeń.

Skarżący, wykonując zobowiązania wynikające z umów z Dostawcami spłacił należności Zakładu wobec G spółka z o.o. (w dniu czerwca 2011 roku), wobec L SA (w dniu listopada 2011 roku) oraz wobec V SA (w dniach września 2011 roku i października 2011 roku).

Sąd Okręgowy ustalił, że zobowiązania Zakładu względem Dostawców powstały odpowiednio w dniach: kwietnia 2011 roku wobec G spółka z o.o., lipca 2011 roku, , i sierpnia 2011 roku wobec L SA oraz lipca 2011 roku, sierpnia 2011 roku oraz września 2011 roku wobec V SA. Za datę powstania zobowiązań Zakładu Sąd Okręgowy ustalił daty wystawienia faktur przez Dostawców na rzecz Zakładu (uzasadnienie wyroku, s. 5).

Wydany nakaz zapłaty został zaskarżony przez Zakład. Sąd Okręgowy uwzględnił zarzuty i oddalił powództwo. W wyniku apelacji Skarżącej Sąd Apelacyjny w Ł zmienił wyrok Sądu Okręgowego i utrzymał w mocy zaskarżony nakaz zapłaty. Na skutek skargi kasacyjnej Zakładu Sąd Najwyższy wydał wyrok reformatoryjny i oddalił powództwo.

II. Przedmiot zaskarżenia

1. Ustawa z 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej weszła w życie (poza wyjątkami nie mającymi zastosowania w niniejszej sprawie) w dniu 1 lipca 2011 roku (art. 221).

Obowiązująca uprzednio ustawa z 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej zawierała w art. 53 ust. 6 i ust. 7 regulację podobną do będącej przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie (dodaną nowelą do tej ustawy). Zgodnie z nie obowiązującym już art. 56 ust. 6 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, czynność prawna mająca na celu zmianę wierzyciela, w przypadku zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, mogła nastąpić po wyrażeniu zgody przez podmiot, który utworzył zakład. Podmiot, który utworzył zakład, wydawał zgodę albo odmawiał 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 była wydawana po zasięgnięciu opinii kierownika samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Ust. 7 przewidywał, że w przypadku naruszenia art. 53 ust. 2-6 lub art. 1 ust. 4 i 5, o stwierdzenie nieważności umowy zbycia, dzierżawy, najmu, użytkowania, użyczenia aktywów trwałych samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej oraz przelewu wierzytelności mógł wystąpić do sądu także podmiot, który utworzył zakład.

Zdecydowana większość zdarzeń istotnych w sporze między Skarżącym a Zakładem miała miejsce już po dniu 1 lipca 2011 roku. Stan faktyczny sprawy podlegał dlatego co do zasady ocenie w świetle art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy o działalności leczniczej, a nie na podstawie art. 53 ust. 6 i ust. 7 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Jedyne zobowiązania Zakładu, które powstały przed dniem 1 lipca 2011 roku, to zobowiązania wobec G

spółka z o.o., z dnia kwietnia 2011 roku. Pozostałe elementy stanu faktycznego sprawy zmaterializowały się już pod rządami nowej regulacji, tj. art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy o działalności leczniczej. W szczególności po dniu 1 lipca 2011 roku miały miejsce wszystkie stosunki prawne z udziałem V SA: zawarcie umowy poręczenia, powstanie zobowiązań Zakładu względem tego Dostawcy oraz wstąpienie przez Skarżącego w prawa zaspokojonego wierzyciela na skutek dokonanej przez Skarżącego zapłaty.

W związku z powyższym Skarżący wskazuje, że pomimo tego, że pewna część stanu faktycznego sprawy podlegała ocenie na podstawie nieobowiązujących już art. 53 ust. 6 i ust. 7 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, przedmiotem kontroli w trybie skargi konstytucyj-

nej uczynił wyłącznie przepisy ustawy z 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej, jako odnoszące się do zasadniczych kwestii wymagających konstytucyjnej kontroli.

Zgodnie z art. 54 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej, czynność prawna mająca na celu zmianę wierzyciela samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej może nastąpić po wyrażeniu zgody przez podmiot tworzący. Jak wspomniano, 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. Ust. 6 tego samego przepisu przewiduje, że czynność prawna dokonana z naruszeniem ust. 2-5 jest nieważna.

Przepis ustawy o działalności leczniczej uzależnia sankcję nieważności umowy od celu czynności prawnej. Praktyka sądowego stosowania art. 54 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej, zapoczątkowana wyrokiem Sądu Najwyższego z 6 czerwca 2014 roku (sygn. akt: CSK 428/13) potwierdza szeroki, otwarty katalog czynności, na dokonanie których wymagana jest zgoda podmiotu tworzącego. Obejmuje on nie tylko czynności mające na celu zmianę wierzyciela ale także te, stórych skutkiem (nieobjętym zamiarem stron) może być zmiana wierzyciela. Dowodzi tego także argumentacja zawarta w wyroku Sądu Najwyższego, który stał się przyczyną skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie. Zdaniem SN, kluczowy dla wykładni art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy o działalności leczniczej jest wysoce reglamentacyjny charakter tej regulacji prawnej. Reglamentacja ta ma bardzo szeroki zakres i obejmuje nie tylko ograniczenie obrotu wierzytelnościami wobec publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Jej celem jest ochrona jednostek leczniczych od pełnego uczestniczenia w komercyjnym obrocie gospodarczym, a poddanie podmiotowi założycielskiemu kontroli obrotu wierzytelnościami może ograniczać niekorzystne dla jednostek leczniczych konsekwencje uczestniczenia we wspomnianym obrocie. Wyrażenie odpowiedniej zgody miałyby być bowiem poprzedzone odpowiednią weryfikacją prawno – ekonomicznego znaczenia i treści czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela z.o.z., w tym – czynności tworzących zabezpieczenie dla wierzycieli z.o.z. z powiązanych z instytucją subrogacji *ex lege* (art. 518 k.c.).

Kategoria „czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela samodzielnego publicznego z.o.z.”, przyjęta w art. 54 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej, nie jest pojęciem dogmatycznie – prawnym, którym na przykład posługuje się doktryna prawa cywilnego. Jest to, zdaniem Sądu Najwyższego, formuła przyjęta przez ustawodawcę jedynie na użytek ustawy o działalności leczniczej w intencji objęcia nią wielu przypadków zmiany wierzyciela. Nie można zatem zakładać, że chodzi tu o jakiś wyczerpujący katalog takich czynności prawnych, ograniczony jedynie do przelewu wierzytelności (w jego różnych wariantach, m.in. w wariantcie powierniczym), instytucji zbliżonych do przelewu (np. indosu wekslowego) lub nawiązujących do konstrukcji przelewu (np. różnych form faktoringu). Według SN zamierzeniem ustawodawcy nie było na pewno budowanie zamkniętego katalogu czynności wspomnianych w art. 54 ust. 5 ustawy przy założeniu, że obejmuje on jedynie takie czynności prawne, w którym zmiana podmiotu uprawnionego (wierzyciela) stanowiłaby niezbędnym elementem konstrukcyjnym danej czynności (np. właśnie cesja, indos wekslowy, faktoring, forfaiting). Zdaniem SN, chodziło raczej o ogólne wskazanie na takie czynności prawne z punktu widzenia ich jurydycznego celu, przewidywanego przez strony czynności, niezależnie od samych etapów jego osiągnięcia. Nie ma tu zatem znaczenia sama dogmatycznie – prawna konstrukcja tych czynności i typowa dla nich funkcja prawna. Innymi słowy, według Sądu Najwyższego ustawodawca na pewno zmierzał do wyeliminowania takiej sytuacji, w której w wyniku dokonania określonej czynności prawnej (niekoniecznie tylko między wierzycielem z.o.z. i osobą trzecią) pojawi się nowy wierzyciel z.o.z., dochodzący należności wynikającej z pierwotnie zawartej umowy. W opinii SN subrogacja *ex lege* stanowi najbardziej zbliżoną do cesji (konstrukcyjnie i funkcjonalnie) instytucję prawną, co znalazło także odzwierciedlenie w systematyce przepisów k.c. (por. Tytuł IX – „Zmiana wierzyciela lub dłużnika”). Oznacza to możliwość stosowania przepisów o cesji do podstawienia nowego wierzyciela *ex lege*. Bliższość konstrukcyjna i funkcjonalna cesji (art. 509 k.c.) i subrogacji poręczyciela (art. 518 § 1 pkt 1 k.c.) pozwala na wysunięcie wniosku o możliwości zastępowania efektu prawnego cesji także umową poręczenia, gdy po wykonaniu obowiązku poręczycielskiego następuje subrogacyjna zmiana wierzyciela w pierwotnym stosunku obligacyjnym i pojawia się nowy wierzyciel Zakładu (dłużnika głównego).

W świetle takiego stanowiska Sądu Najwyższego wskazać należy, że utrwalona już w praktyce, rozszerzająca wykładnia zaskarżonych przepisów, pozwala objąć ich działaniem także inne czynności prawne, w których może dojść do zmiany wierzyciela publicznego zakładu opieki zdrowotnej, np. umowę gwarancyjną zawartą na podstawie art. 391 k.c., a nawet umową ubezpieczenia należności. Gdyby doszło do ubezpieczenia przez wierzyciela spełnienia świadczenia przez zakład opieki zdrowotnej, ubezpieczyciel, który wypłaci świadczenie, wstąpi *ex lege* w prawa zaspokojonego wierzyciela (art. 828 § 1 k.c.) i przysługiwać mu będzie regres ubezpieczeniowy w stosunku do zakładu opieki zdrowotnej. Podobieństwo do umowy poręczenia jest tu daleko idące: w obu przypadkach strony zawierając odpowiednio umowę poręczenia i umowę ubezpieczenia mają na celu zmianę wierzyciela publicznego zakładu opieki zdrowotnej i w obu przypadkach skutek taki (wstąpienie w prawa zaspokojonego wierzyciela) następuje z mocy prawa. W połączeniu z koncepcją otwartego katalogu czynności prawnych, na dokonanie których wymagana jest zgoda podmiotu tworzącego, sąd na podstawie takiej samej argumentacji stwierdzi zapewne nieważność umowy ubezpieczenia jako czynności, której celem jest zmiana wierzyciela publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

Art. 56 ust. 5 i 6 ustawy o działalności leczniczej z całą pewnością mają charakter wyjątkowy. Stanowią bowiem wyjątek względem zasady swobody działalności gospodarczej. Sąd Najwyższy zastosował niewątpliwie rozszerzającą wykładnię tych przepisów, wychodząc daleko poza wykładnię językową, opierając się o wątpliwą wykładnię celowościową. Tym samym Sąd Najwyższy wprowadzając zaprezentowaną wykładnię tych przepisów naruszył jedną z podstawowych zasad wykładni tekstu prawnego – zakaz rozszerzającej wykładni norm o charakterze wyjątkowym (*exceptiones non sunt interpretanda extendae*).

2. Trybunał Konstytucyjny kontroluje przepisy ustawy w znaczeniu nadanym im przez organy stosujące prawo (w tym w szczególności przez sądy). Nie chodzi tu oczywiście o konstytucyjną kontrolę sądowej wykładni prawa przez Trybunał Konstytucyjny, co nie leży w kognicji Trybunału. Jednakże zgodnie z jego orzecznictwem, **kontroli może zostać poddana taka treść przepisu, którą uzyskał on w drodze jednolitej, powszechnej i stałej wykładni**

sądowej. Stanowisko to opiera się na obserwacji, że tekst prawa w wyniku interpretacji, ustalonej w praktyce i niezakwestionowanej w doktrynie, może uzyskać trwale niekonstytucyjne znaczenie. O dopuszczalności kontroli przed Trybunałem „ustawy lub innego aktu normatywnego” w takim szczególnym rozumieniu decydują kryteria stałości, powszechności i powtarzalności wykładni dokonywanej przez organy jurysdykcyjne (np. postanowienie TK z 16 października 2007 roku, SK 13/07, OTK ZU-A 9/2007/115). Normatywną treść przepisu nadawać może także praktyka jego stosowania oraz że przedmiotem kontroli konstytucyjności jest treść, jaką przepisy prawa nabrały w drodze utrwalonej praktyki ich stosowania (wyrok z 27 października 2010 roku, K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010/81, wyrok z 12 kwietnia 2011 roku, SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011/22, wyrok z 6 grudnia 2011 roku, SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011/113, wyrok z 14 lutego 2012 roku, P 17/10, OTK ZU nr 2/A/2012/14). Ze względu na obowiązek ochrony konstytucyjnych wolności i praw człowieka nie może być w procesie kontroli konstytucyjności prawa pomijana jednolita i utrwalona praktyka jego wykładni. Taka praktyka może bowiem prowadzić do powstania niekonstytucyjnej normy prawnej, naruszającej wolności lub prawa jednostki.

W tym kontekście należy wyraźnie wskazać, że można już mówić o jednolitej, stałej i powszechnej wykładni sądowej. Wskazana tendencja, w którą wpisuje się wyrok Sądu Najwyższego z dnia stycznia 2015 r. została zapoczątkowana w wyroku SN z 6 czerwca 2014 r. (sygn. I CSK 428/13, opubl. w OSNC 2015, nr 4, z glosą A. Kappesa, Glosa 2015, nr 1) i kontynuowana w wyrokach: omawianym w niniejszej skardze wyroku SN z stycznia 2015 roku, sygn. , dwóch wyrokach SN z 6 lutego 2015 r. sygn. II CSK 238/14, II CSK 319/14, wyroku SN z 18 lutego 2015 r. sygn. I CSK 110/14 oraz Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 22 stycznia 2015 roku (sygn. akt: I ACa 947/14). Ten ostatni wyrok znamieny jest tym, że sankcja przewidziana w art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy o działalności leczniczej została zastosowana przez Sąd Apelacyjny w Łodzi w odniesieniu do umowy gwarancyjnej zawartej na podstawie art. 391 kc.

Art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy o działalności leczniczej, wskazane jako przedmiot zażalenia w niniejszej sprawie, podlegają zatem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej w rozumieniu wskazanym wyżej, tj. przewidującym szeroki, otwarty katalog czynności, których

skutkiem jest zmiana wierzyciela publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Oba przepisy stanowią normatywną całość: ust. 5 zakazuje dokonywania czynności mających na celu zmianę wierzyciela publicznego zakładu opieki zdrowotnej bez zgody podmiotu tworzącego, ust. 6 przewiduje sankcję nieważności w przypadku naruszenia tego zakazu. Z uwagi na niecelowość rozdzielania argumentacji prawnej w odniesieniu do obu jednostek redakcyjnych art. 54 ustawy o działalności leczniczej, zarzuty niniejszej skargi dotyczą w równym zakresie całości przedmiotu zaskarżenia.

Zawężenie zakresu zaskarżenia do czynności prawnych dokonywanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej i skutkujących wstąpieniem w prawa wierzyciela zostało uzasadnione w powiązaniu ze wskazanymi przez Skarżącą wzorcami kontroli.

III. Wzorce kontroli

III. A. Wolność działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)

1. Rozpocząć należy od rekonstrukcji standardu konstytucyjnego określającego parametry wolności działalności gospodarczej oraz umiejscowienia w systemie norm konstytucyjnych zasady swobody umów. W wyroku z 11 października 2011 roku w sprawie sygn. akt: P 18/09 (OTK-A 2011/8/81) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że zamieszczone w art. 20 i art. 22 Konstytucji normatywny zwrot „wolność działalności gospodarczej” to nie tylko zasada ustrojowa, lecz także wyraz zasady szeroko rozumianej wolności przedsiębiorców. Wolność działalności gospodarczej, jako jedna z podstawowych wolności przysługującej przedsiębiorcom, jest jednocześnie jednym z przejawów fundamentalnej zasady państwa demokratycznego – zasady wolności jednostki. Art. 22 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, nie określa samoistnie zasady wolności działalności gospodarczej. W szczególności nie przesądza, jaka jest treść tej wolności oraz jaka jest sfera działań, które są realizacją wolności działalności gospodarczej. Dotyczy jedynie

konstytucyjnych wymogów ograniczenia wolności działalności gospodarczej (por. wyrok TK z 29 kwietnia 2003 roku, SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003/33). Wskazówek co do treści zasady wolności działalności gospodarczej można doszukiwać się w zawartych w art. 20 Konstytucji odesłaniach do takich wartości i pojęć jak „społeczna gospodarka rynkowa”, na której opiera się sama wolność działalności gospodarczej, własność prywatna, solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Tak rozumiana wolność działalności gospodarczej zakłada przede wszystkim swobodę w podejmowaniu działalności gospodarczej, wyboru formy i sposobów jej prowadzenia oraz możliwość zakończenia jej wykonywania. Podstawy konstytucyjnej innych wartości towarzyszących swobodzie działalności gospodarczej poszukiwać należy w normach chroniących inne wolności i prawa (np. art. 64 Konstytucji – ochrona własności i innych praw majątkowych) lub zasadach ogólnych (np. art. 31 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji – ogólna koncepcja wolności człowieka).

2. W płaszczyźnie formalnej art. 22 Konstytucji wymaga, aby ograniczenia wolności działalności gospodarczej były wprowadzane tylko w drodze ustawy. Natomiast w płaszczyźnie materialnej ograniczenie wolności działalności gospodarczej winno znajdować uzasadnienie w „ważnym interesie publicznym”. Pojęcie to mieści w sobie także inne materialnoprawne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej niż te, które są wymienione w klauzuli limitacyjnej z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustawodawca, powołując się na „ważny interes publiczny” uzasadniający ograniczenie wolności działalności gospodarczej, może się bowiem powołać również na inne przesłanki materialnoprawne niż te, które są wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Musi jednak takie przesłanki uzasadnić przepisami lub wartościami konstytucyjnymi. Państwo ma niewątpliwą kompetencje do tworzenia takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości. Nie oznacza to jednak, że ocena legalności ograniczeń wolności działalności gospodarczej pozostaje w oderwaniu od zasady proporcjonalności, określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Relacja zachodząca między klauzulą „ważnego interesu publicznego” a zasadą

proporcjonalności została wyjaśniona w wyroku z 8 lipca 2008 roku (sygn. akt: K 46/07, OTK ZU nr 6/A/2008/104). Ustawodawca musi każdorazowo wykazać, iż **ograniczenie wolności działalności gospodarczej służy ochronie szczególnie istotnego interesu publicznego**. Konieczność ograniczenia tej wolności jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, a więc: zastosowane środki prowadzą do zamierzonych celów, są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, skutki ograniczeń są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela. Z zasady proporcjonalności wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu, z uwzględnieniem postulatu adekwatności. W pojęciu „ograniczenia koniecznego” zawiera się nie tylko materialnoprawne określenie treści ograniczenia, ale też dopuszczalność stosowania środków niezbędnych dla zapewnienia respektowania owego ograniczenia przez adresatów normy ograniczającej.

3. Powyższe oznacza, że ocena legalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej nie może być prowadzona w oderwaniu od zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zasada proporcjonalności, związana z materialnoprawnymi przesłankami ograniczenia wolności działalności gospodarczej, określona jest treściami normatywnymi zarówno art. 31 ust. 3 jak i art. 22 Konstytucji. Ocena „ważności” interesu publicznego w rozumieniu art. 22 Konstytucji wymaga bowiem osadzenia wagi tego interesu w proporcji do zamierzonego rezultatu, w kontekście konstytucyjnej aksjologii (L. Garlicki, uwagi do art. 22 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005). Ustalenie, czy wymogi zasady proporcjonalności są spełnione, wymaga analizy każdej konkretnej regulacji ograniczającej prawa lub wolności, przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych w danej regulacji z tymi wartościami i dobrami, które podlegają ograniczeniu; wymaga również oceny metody regulacji prawnej.

4. W związku z powyższym uzasadnione jest konstruowanie wzorca konstytucyjnego dla oceny art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy o działalności leczniczej z wykorzystaniem art. 20

Konstytucji (materialna treść wolności działalności gospodarczej), art. 22 Konstytucji (*sui generis* klauzula limitacyjna, mająca zastosowanie wyłącznie wobec wolności działalności gospodarczej) oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji w części dotyczącej zasady proporcjonalności. Powyższy wniosek nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów wymagających analizy w niniejszej sprawie, a w szczególności umiejscowienia zasady swobody umów w systemie zasad konstytucyjnych, zwłaszcza przy wzięciu pod uwagę, że o ile pod względem podmiotowym zasada swobody działalności gospodarczej adresowana jest wyłącznie do osób aktywnie działalność tę wykonujących, czyli przedsiębiorców, o tyle zasada swobody umów realizuje się także poza obrotem profesjonalnym i dotyczy również podmiotów nie będących przedsiębiorcami (np. umowy zawierane wyłącznie z udziałem konsumentów). Wywodzenie zasady swobody umów z art. 20 i 22 Konstytucji pozostawiałoby poza zakresem ochrony konstytucyjnej tę drugą grupę podmiotów, co do których nie ma wątpliwości, że także powinni być beneficjentami tej zasady. Powyższe nakazuje, aby (w pewnym uproszczeniu) konstruować oddzielne konstytucyjne wzorce zasady swobody umów dla przedsiębiorców i oddzielne dla konsumentów lub – co wydaje się rozwiązaniem bardziej spójnym i lepiej oddającym istotę analizowanego zagadnienia – wywieść z postanowień konstytucyjnych o randze zasad ogólnych jedną powszechnie obowiązującą zasadę swobody umów, o innych granicach i zasadach ochrony dla obrotu gospodarczego i innych dla obrotu powszechnego.

5. Konstytucyjne umocowanie zasady swobody umów rozważał Trybunał Konstytucyjny w sprawie sygn. akt: SK 24/02 (wyrok z 29 kwietnia 2003 roku, OTK-A 2003/4/33), badając przede wszystkim problem wzorca konstytucyjnego w przypadku zarzucania regulacji ustawowej niekonstytucyjnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej. Trybunał Konstytucyjny w sprawie SK 24/02 przyjął założenie, że art. 22 Konstytucji reguluje w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Jeżeli więc uznać, że wolność działalności gospodarczej jest jedną z konstytucyjnych praw i wolności jednostki, to art. 22 Konstytucji stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji wyłączałby jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności

działalności gospodarczej. W późniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pogląd o nieadekwatności wzorca zawierającego art. 31 ust. 3 Konstytucji nie został jednak podtrzymany (por. zwłaszcza rozważania zamieszczone w uzasadnieniu wyroku TK z 11 października 2011 roku w sprawie sygn. akt: P 18/09). Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega przeszkód we włączaniu w proces kontroli regulacji ingerujących w wolność działalności gospodarczej – także art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności tej części klauzuli limitacyjnej, która statuuje zasadę proporcjonalności. Oznacza to, że kwestionując nieadekwatny dobór środków prawnych do realizacji zamierzonego celu, Skarżąca oprócz wykazywania, że zakaz dokonywania czynności mających na celu zmianę wierzyciela publicznego zakładu opieki zdrowotnej nie spełnia wymogów „ważnego interesu publicznego” w rozumieniu art. 22 Konstytucji, może powoływać się także na zasadę proporcjonalności, która wypływa z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Przechodząc do zagadnień bezpośrednio związanych z konstytucyjnym wymiarem zasady swobody umów wskazać wypada, że zasada ta jest jednym z niewątpliwych i niekwestionowanych, fundamentów prawa zobowiązań. Polega ona na możliwości wyboru własnego postępowania w dziedzinie składania oświadczeń woli kierowanych do innych osób (a więc w sferze stosunków umownych) i w szerokim znaczeniu obejmuje trzy aspekty, a mianowicie: po pierwsze - swobodę decyzji co do zawarcia lub niezawarcia umowy, po drugie - możliwość wyboru kontrahenta (innych stron umowy), po trzecie - możliwość swobodnego kształtowania treści oraz umowy przez strony. Źródłem zasady swobody umów jest autonomia woli – inna fundamentalna zasada prawa cywilnego. Zasada swobody umów i jej konsekwencje w sferze praw podmiotowych są nieodłącznie związane z liberalnymi postulatami ograniczenia ingerencji państwa w sferę prawa prywatnego, a przede wszystkim w prywatnoprawne stosunki między jednostkami.

7. Obowiązująca Konstytucja w żadnym ze swoich przepisów wprost nie proklamuje zasady swobody (wolności) umów jako zasady konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie P 18/09 stwierdził jednak, że nie oznacza to, że z konstytucyjnego punktu

widzenia zasada ta nie ma znaczenia. Zgodnie z jej genezą zasadę swobody umów należy widzieć w pierwszej kolejności przez pryzmat wolności jednostki. Co istotne, zasada swobody umów w równym stopniu dotyczy osób fizycznych, osób prawnych oraz tzw. ułomnych osób prawnych. Ze względu na konstytucyjną zasadę równości, nie ma dostatecznych podstaw, aby podmioty te odmiennie traktować z punktu widzenia podstawowej wartości konstytucyjnej, jaką jest ogólnie rozumiana wolność. Objęcie swobodą umów wyłącznie osób fizycznych oznaczałoby, że dwaj przedsiębiorcy, z których jeden jest osobą fizyczna a drugi spółką kapitałową – traktowani będą w sposób konstytucyjnie odmienny w ocenie ograniczeń prowadzonych przez nich działalności gospodarczej. Uzasadnia to wykładnię art. 31 ust. 1 Konstytucji w ten sposób, że „wolność” „podlegająca ochronie prawnej” dotyczy nie tylko wyraźnie wskazanego adresata („człowieka”) lecz także osób prawnych. Potwierdza to treść art. 31 ust. 2, korespondującego z art. 31 ust. 1: „nikogo (a zatem zarówno osób fizycznych jak i osób prawnych) nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu (im) nie nakazuje”. Obowiązek poszanowania wolności człowieka ma zgodnie z art. 31 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji ma zastosowanie zarówno w płaszczyźnie wertykalnej (relacje prawne jednostek - obywateli i osób prawnych - z państwem i władzami publicznymi), ale także w horyzontalnej (relacje prawne między jednostkami). Z art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji w sposób najpełniejszy wynika, że nie wolno nikogo zmuszać do zawarcia umowy lub zakazywać mu zawarcia umowy, zmuszać do wyboru określonego kontrahenta, ani narzucać mu jej konkretnych postanowień, o ile przepisy prawa nie stanowią inaczej, przy czym mogą one „stanowić inaczej” jedynie w wypadku dochowania wymogów wynikających między innymi z zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Znajdzie ona zastosowanie w przypadku każdej ingerencji w chronione konstytucyjnie dobro (prawo, wolność), niezależnie od tego, czy adresatem ingerencji jest osoba fizyczna czy osoba prawna.

8. Zasadę swobody umów można rozpatrywać także w kontekście innych norm rangi konstytucyjnej. W pewnym zakresie jest ona związana z zasadą społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji). Oczywiście jest bowiem, że rynkowy charakter gospodarki może być urzeczywistniony tylko przez zapewnienie swobody kształtowania się stosunków

ekonomicznych poprzez zawieranie umów, przy istnieniu mechanizmu popytu i podaży. Poza tym zasada swobody umów, a w jej ramach możliwość zaciągania zobowiązań i rozporządzania prawami majątkowymi w drodze umownej, może być w pewnym zakresie uważana za związaną z prawem do własności i innych praw majątkowych określonym w art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Reasumując, **zasada swobody umów - mimo że nie wyrażona wprost w Konstytucji - ma swój wymiar i znaczenie konstytucyjne**. Zasada ta jest przede wszystkim pochodną przyjęcia zasady państwa liberalnego i konkretyzacji tego założenia dokonanego w art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także związana jest instrumentalnie z niektórymi innymi przepisami konstytucyjnymi, takimi jak np. art. 64 ust. 1 Konstytucji.

9. W sprawie sygn. akt: SK 24/02, Trybunał Konstytucyjny badał, czy wykładnia art. 22 Konstytucji daje dostateczne podstawy do przyjęcia, że zasada swobody umów (swobody kontraktowania) jest elementem wolności działalności gospodarczej. Chodzi zatem o ustalenie, czy ustawowa ingerencja w swobodę kontraktowania jest, a jeśli tak - to czy zawsze, czy tylko w określonych sytuacjach - ograniczeniem wolności działalności gospodarczej. Należy tu przypomnieć, że art. 22 Konstytucji dotyczy wprowadzenia prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej, jednakże to nie ten przepis ustanawia wolność działalności gospodarczej. Czyni to bowiem przede wszystkim art. 20 Konstytucji, ale również - w sposób uzupełniający i dotyczący pewnych elementów tej problematyki - inne normy konstytucyjne (np. art. 64 ust. 1 Konstytucji). Art. 22 Konstytucji dotyczy zaś wyłącznie kwestii dopuszczalności ograniczenia tej wolności. Można więc stwierdzić, że z przepisu tego wynika zatem tylko „prawo” do nieograniczania wolności działalności gospodarczej w sposób z nim sprzeczny, niezgodny z wymienionymi w nim warunkami. Sam ten przepis nie określa, jaka jest treść tej wolności i sfera działań, które są realizacją wolności działalności gospodarczej.

10. Powszechnie przyjmuje się, że - najogólniej rzecz ujmując - wolność działalności gospodarczej (wolność gospodarcza) obejmuje możliwość podejmowania i prowadzenia działalności, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku. Chodzi tu więc o działalność,

która ma z założenia zarobkowy charakter (art. 2 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej). Dodatkowym elementem jest pewna ciągłość czynności, działalność gospodarcza nie polega tylko na jednorazowej, ściśle ograniczonej w czasie aktywności (tamże). Wolność działalności gospodarczej polega na możliwości samodzielnego podejmowania decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru rodzaju (przedmiotu) działalności, wyboru prawnych form ich realizacji oraz podejmowania poszczególnych decyzji w trakcie jej wykonywania, w szczególności dotyczących nabywania i oferowania do nabycia poszczególnych towarów i usług. Patrząc z praktycznego punktu widzenia, w ramach rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej mieści się niewątpliwie podejmowanie różnego rodzaju działań faktycznych (prowadzenie produkcji, handlu, usług itp.). Działalność gospodarcza polega przede wszystkim na dokonywaniu w sposób „zawodowy” określonych czynności prawnych. Możliwość prowadzenia działalności gospodarczej według swego uznania ściśle związana jest nie tylko z założeniem przyjętym w art. 22 Konstytucji, działalność taka odbywa się w funkcjonalnym i instrumentalnym powiązaniu z gwarancjami, jakie wprowadzają inne normy konstytucyjne, przede wszystkim wynikające z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Jak wskazano wyżej, zasada swobody umów w świetle Konstytucji rozpatrywana być powinna w pierwszej kolejności w powiązaniu z zasadą ochrony wolności człowieka (art. 31 ust. 1 Konstytucji) i zakazem zmuszania kogokolwiek do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje (art. 31 ust. 2 zd. 2 Konstytucji). Podstawą takiego założenia jest nie tylko wspomniana wcześniej geneza zasady swobody kontraktowania. Chodzi tu przede wszystkim o to, że zasada swobody umów jest normą należącą do dziedziny prawa prywatnego, dotyczy bowiem stosunków prawnych między podmiotami prawa cywilnego, a więc osobami fizycznymi i osobami prawnymi.

11. Zasada swobody umów w rozumieniu konstytucyjnym dotyczy z założenia wszystkich umów zawieranych przez jednostki (osoby fizyczne i podmioty zrównane z nimi, jeśli chodzi o korzystanie z wolności i praw człowieka i obywatela). Natomiast zasada wolności działalności gospodarczej dotyczy przedsiębiorców – osób prowadzących (lub

zamierzających prowadzić) działalność gospodarczą i umów zawieranych w ramach prowadzenia takiej działalności, typowych dla takiej działalności. Pojmowana ogólnie swoboda umów jest bowiem przede wszystkim konsekwencją proklamacji ochrony wolności człowieka. W sprawie SK 24/02 Trybunał Konstytucyjny przyjął, że art. 22 Konstytucji w przypadku umów zawieranych zarówno w obrocie powszechnym jak i w obrocie profesjonalnym nie jest adekwatnym wzorcem kontroli, gdyż nie podlegają ocenie na podstawie tego wzorca umowy ze sfery obrotu powszechnego.

Inaczej jest w sprawie będącej przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej. Między art. 54 ust. 5 i ust. 6 istnieje bowiem wymagany związek normatywny: zarówno przepisy stanowiące przedmiot zaskarżenia jak i normy konstytucyjne będące wzorcem kontroli dotyczą zachowań w tej samej sferze, tj. w sferze obrotu gospodarczego. Kontrahentami publicznych zakładów opieki zdrowotnej są bowiem przedsiębiorcy dostarczający im potrzebnych do realizacji zadań towarów i usług. Z drugiej strony, podmioty prowadzące obsługę wierzycieli dostawców towarów i usług do publicznych zakładów opieki zdrowotnej także zawierają umowy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej – w obu przypadkach są to zatem umowy typowe dla obrotu gospodarczego.

W takiej sytuacji art. 20 i 22 Konstytucji, w powiązaniu z art. 31 ust. 1 i art. 31 ust. 2 zd. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji są adekwatnym wzorcem kontroli.

Dążąc do zachowania możliwie największej symetrii między przedmiotem zaskarżenia a wzorcem konstytucyjnym oraz zachowując logikę instytucji skargi konstytucyjnej, Skarżąca zakwestionowała art. 54 ust. 5 i ust. 6 w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą czynności prawnych dokonywanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej i skutkujących wstąpieniem w prawa wierzyciela.

III B. Prawo własności (art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji)

1. Art. 64 Konstytucji RP stanowi:

1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.
2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.
3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

W niniejszej sprawie Skarżąca stoi na stanowisku, że przysługują jej „inne prawa majątkowe” w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji w postaci wierzytelności uzyskanych w wyniku zaspokojenia wierzyciela, na podstawie umowy poręczenia i zaspokojenia wierzyciela na podstawie art. 518 pkt 1 k.c. Prawa te zostały w istotny sposób ograniczone zaskarżonym art. 54 ustawy o działalności leczniczej. Nie ulega wątpliwości, że wierzytelności pieniężne, bez względu na osobę wierzyciela czy dłużnika, mieszczą się w zakresie pojęcia „inne prawa majątkowe” o jakich stanowi art. 64 Konstytucji. Potwierdza to sam Trybunał Konstytucyjny szeroko ujmując owe prawa w wyroku z 19 grudnia 2002 r.: *ochronie podlegają (...) wszelkie prawa majątkowe w tym tzw. publiczne prawa majątkowe* (K 33/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 97).

Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni art. 64 ust. 1 Konstytucji, podkreślił, że *nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczyć* (wyrok TK z 2 czerwca 1999 roku, K 34/98, OTK 1999, Nr 5, poz. 94). Trybunał Konstytucyjny zastrzegł jednak, że *gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych (...)* Równość może być zatem odnoszona jedynie do *praw majątkowych należących do tej samej kategorii*. Nie budzi jednak wątpliwości, że w przypadku wierzytelności pieniężnych mamy do czynienia z prawami majątkowymi należącymi do **jednej kategorii** – właśnie wierzytelności pieniężnych.

Nie ulega wątpliwości, że prawo własności nie jest prawem o charakterze absolutnym. Wynika to już z art. 140 k.c. Oczywistym jest również, że ograniczenia ustawowe i wynikające z zasad współżycia społecznego dotyczą innych praw majątkowych w roz. art. 64 Konstytucji. Wyrazem tego w odniesieniu do praw majątkowych w postaci wierzytelności jest między innymi art. 509 k.c. Jednak wszelkie ograniczenia, zarówno prawa własności jak i innych praw majątkowych podlegają ocenie z punktu widzenia zachowania zasady proporcjonalności (art. 33 ust. 3 Konstytucji). Zasada proporcjonalności, związana z materialnoprawnymi przesłankami ograniczenia wolności działalności gospodarczej, określona jest treściami normatywnymi zarówno art. 31 ust. 3 jak i art. 22 Konstytucji. Skarżąca prezentuje pogląd, że ograniczenie jej praw majątkowych w postaci wierzytelności, na podstawie art. 54 ust. 5 i 6 ustawy o działalności leczniczej dokonane zostało z pogwałceniem zasady proporcjonalności. Argumentacja ta zostanie rozwinięta w dalszej części niniejszej skargi.

IV. Uzasadnienie zarzutów

IV A. Uzasadnienie zarzutów w zakresie naruszenia 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 1 i ust. 2 zd. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

1. Zgodnie z art. 22 Konstytucji, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. O ile warunek formalny (ustawowa podstawa zakazu dokonywania czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela) jest w niniejszej sprawie spełniony, o tyle inna musi być ocena w przypadku warunku materialnego.

Identyfikacja „ważnego celu publicznego”, uzasadniającego konstrukcję przyjętą w art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy o działalności leczniczej możliwa jest na podstawie analizy uzasadnienia projektu nowelizacji ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. W uzasadnieniu ustawy o działalności leczniczej nie ma bowiem szerszego odniesienia się do problemu, a zatem należy założyć, że ustawodawca kierował się tymi samymi motywami jak w przypadku ustawy z 22 października 2010 roku o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U.

nr 230 z 2010 roku, poz. 1507). Lektura uzasadnienia projektu ustawy (druk nr 2138, Sejm RP VI Kadencji) potwierdza, że zamierzeniem ustawodawcy było ograniczenie "handlu wierzytelnościami" poprzez konieczność uzyskania zgody przez podmiot, który utworzył zakład. Potrzebę tą uzasadniono z kolei *koniecznością wzmocnienia wpływu organu założycielskiego na zmianę wierzyciela zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej* oraz wskazano, że wtórny obrót wierzytelnościami wiązał się z dodatkowymi kosztami dla zakładów opieki zdrowotnej. Wskazano, że interesem publicznym uzasadniającym regulację jest ochrona zdrowia, a w szczególności prawo do ochrony zdrowia zawarte w art. 68 Konstytucji. Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej jest jednostką realizującą szczególnego rodzaju zadania publiczne poprzez udzielanie świadczeń zdrowotnych ratujących życie i zdrowie, a działania windykacyjne względem niego mogłyby doprowadzić do wstrzymania udzielania świadczeń zdrowotnych, a w konsekwencji do braku dostępu do tych świadczeń na danym terenie. Jednocześnie przyznano, że zgodnie z danymi ankietowymi Ministerstwa Zdrowia wartość zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej przekazanych przez wierzycieli pierwotnych w drodze cesji na inne podmioty wyniosła w 2007 roku około 300 mln złotych oraz że *nie jest możliwe określenie wartości dodatkowych kosztów, związanych z tym obrotem, jakie poniosły zakłady opieki zdrowotnej, zatem trudno oszacować skalę korzyści z projektowanych rozwiązań*. To, że „ważnym interesem publicznym” uzasadniającym treść art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy o działalności leczniczej była ochrona zdrowia, potwierdza także orzecznictwo Sądu Najwyższego, który uważa, że reglamentacja działalności gospodarczej publicznych zakładów opieki zdrowotnej miała w założeniu legislacyjnym chronić je od pełnego uczestniczenia w komercyjnym obrocie gospodarczym (*vide* wyrok SN z 6 czerwca 2014 r., I CSK 428/13, opubl. w OSNC 2015, nr 4).

2. Oczywiście ochrona zdrowia i realizacja celów określonych art. 68 Konstytucji bez wątplenia może być uznana za „ważny interes publiczny” w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Ustawodawca może w ramach swobody legislacyjnej wprowadzać ograniczenia swobody działalności gospodarczej, identyfikować ważne interesy publiczne uzasadniające te

ograniczenia oraz dobierać adekwatne środki prawne w tym celu. Nie oznacza to jednak, że decyzja ustawodawcy o tym, że istnieje wymagany konstytucyjnie związek między ważnym interesem publicznym a ingerencją w swobodę działalności gospodarczej może zostać oparta na dowolnej, a zwłaszcza na arbitralnej ocenie. Taka sytuacja zachodzi w przypadku zaskarżonych przepisów: normatywny związek między środkiem realizacji celu (zakaz obrotu wierzytelnościami wobec publicznych zakładów opieki zdrowotnej) a samym celem (ochrona zdrowia) nie istnieje w najmniejszym nawet stopniu.

3. Zgodnie z art. 513 § 1 k.c., dłużnikowi przysługują przeciwko nabywcy wierzytelności wszelkie zarzuty, które miał przeciwko zbywcy w chwili powzięcia wiadomości o przelewie. W literaturze i orzecznictwie panuje zgodność, że sytuacja prawna dłużnika po przelewie wierzytelności nie powinna ulec pogorszeniu (E. Łętowska (w:) *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1, s. 913). W szczególności cesjonariusz nie może żądać od dłużnika świadczenia w większym rozmiarze niż cedent. Z wierzytelnością po przelewie pozostają zatem związane wszystkie zarzuty dłużnika, które mogły być podnoszone w stosunku do poprzedniego wierzyciela (cedenta). Poza tym dłużnik może wysunąć przeciwko nabywcy wierzytelności zarzuty osobiste (np. zarzut przedawnienia, jeżeli nastąpiło ono po przelewie i powzięciu przez dłużnika wiadomości o dokonany przelew; zob. wyrok SN z 16 maja 2003 roku, I CKN 372/01, LEX nr 80246).

Zarzuty, które dłużnik miał przeciwko zbywcy wierzytelności (cedentowi) w chwili uzyskania wiadomości o przelewie, obejmują: 1) zarzuty, które powstały przeciwko dawnemu wierzycielowi do chwili przelewu, oraz 2) zarzuty wynikające z okoliczności, które miały miejsce między zawarciem umowy powodującej przelew a chwilą powzięcia przez dłużnika wiadomości o cesji. Zarzuty oparte na okolicznościach, które nastąpiły po dokonaniu przelewu, mogą być podniesione przez dłużnika, jeżeli wykaże on, że w momencie powstania tych zarzutów wobec cedenta nie wiedział o przelewie. W zarzutach wynikających ze stosunku zobowiązaniowego, będącego źródłem przenoszonej wierzytelności, dłużnik może kwestionować istnienie, skuteczność lub zakres nabytej przez cesjonariusza wierzytelności. W wypadku kwestionowania istnienia wierzytelności dłużnik może dowodzić, że nie miało

miejsca zdarzenie prawne prowadzące do powstania stosunku prawnego, z którego wynika cedowana wierzytelność. Dopuszczalne jest także podniesienie przeciwko nabywcy wierzytelności zarzutu zawarcia umowy pod wpływem błędu lub groźby. Zarzut nieistnienia może być wysunięty także w sytuacji, gdy umowa między dłużnikiem a cedentem była zawarta pod warunkiem rozwiązującym lub z zastrzeżeniem terminu końcowego i warunek ten spełnił się (albo termin końcowy nadszedł) przed uzyskaniem przez dłużnika wiadomości o cesji. Zgodnie z wyrokiem SN z dnia 21 października 1999 roku (I CKN 111/99, OSNC 2000, nr 4, poz. 82) w procesie wytoczonym na podstawie art. 840 § 1 pkt 2 k.p.c. dopuszczalne jest powoływanie się przez powoda (dłużnika) na okoliczności, które dotyczą stosunków prawnych zachodzących między cedentem a cesjonariuszem, jeżeli warunek rozwiązujący przyjęty w umowie o przelew wierzytelności, w celu jej ściągnięcia, ziścił się i wskutek tego doszło do zwrotnej cesji wierzytelności oraz utraty przez cesjonariusza pozycji wierzyciela.

Art. 513 § 1 k.c. upoważnia dłużnika do wysunięcia zarzutu, że cedowana wierzytelność nie istnieje wskutek dokonania między nim a cedentem określonych czynności, takich jak spełnienie całego świadczenia cedentowi. Zarzutami dłużnika kwestionującymi istnienie wierzytelności mogą być ponadto zarzut potrącenia cedowanej wierzytelności ze wzajemną wierzytelnością przysługującą mu w stosunku do cedenta, a także zarzuty wygaśnięcia tej wierzytelności na skutek dokonanego między nim a cedentem odnowienia albo zwolnienia go przez cedenta z obowiązku świadczenia. W wyroku z 8 kwietnia 2009 roku (V CSK 423/08) SN uznał, że dłużnik przelanej wierzytelności może skutecznie powołać się wobec cesjonariusza na zarzut w postaci odstąpienia od umowy sprzedaży zawartej z cedentem z powodu wady przedmiotu sprzedaży, gdy wada rzeczy została ujawniona po podjęciu przez niego wiadomości o przelewie wierzytelności. Ponadto dłużnik może podnieść przeciwko cesjonariuszowi powstałe do chwili uzyskania wiadomości o przelewie zarzuty, które umożliwiają kwestionowanie zakresu przenoszonej wierzytelności. W wypadku gdy dłużnik spełnił część świadczenia cedentowi, przedmiotem żądania cesjonariusza skierowanego do dłużnika może być wyłącznie pozostała część wierzytelności. Dłużnik może wskazywać także na fakt umorzenia cedowanej wierzytelności w określonej części, wskutek jej potrącenia ze wzajemną wierzytelnością przysługującą mu względem cedenta, jak również

powoływać się na częściowe zwolnienie go z długu przez cedenta albo na obniżenie oprocentowania. Dłużnik ma prawo podniesienia przeciwko cesjonariuszowi wszystkich zarzutów, służących mu jako podmiotowi zobowiązania wzajemnego, zarówno tych, które powstały na jego rzecz jako dłużnika w stosunku wzajemnym, jak i tych, które wysuwał jako wierzyciel na podstawie uprawnień wynikających z art. 491-493 k.c. W szczególności w wypadku, gdy cesjonariusz nabywa jedynie wierzytelność z zobowiązania wzajemnego, a dług obciąża dalej cedenta, dłużnik przelanej wierzytelności może wystąpić przeciwko cesjonariuszowi z zarzutem *non adimpleti contractus*, podnosząc, że nie spełni świadczenia, dopóki jego dłużnik z zobowiązania wzajemnego (tj. cedent) nie zaoferuje swojego świadczenia

Zgodnie z art. 513 § 2 k.c., dłużnik może z przelanej wierzytelności potrącić wierzytelność, która mu przysługuje względem zbywcy, chociażby stała się wymagalna dopiero po otrzymaniu przez dłużnika zawiadomienia o przelewie. Nie dotyczy to jednak wypadku, gdy wierzytelność przysługująca względem zbywcy stała się wymagalna później niż wierzytelność będąca przedmiotem przelewu. Uregulowanie to stanowi szczególny, przewidziany przepisem ustawy wyjątek od przyjętej w kodeksie cywilnym dla potrącenia zasady *compensatio ex persona tertii fieri nequit*. Wynika bowiem z niego możliwość wystąpienia przez dłużnika przeciwko nabywcy wierzytelności z zarzutem potrącenia wierzytelności, pomimo że z chwilą dokonania cesji odpadła jedna z podstawowych przesłanek potrącenia, którą jest tożsamość podmiotów potrącanych wierzytelności.

Powyższa analiza przepisów kodeksu cywilnego jednoznacznie dowodzi, że **zmiana wierzyciela publicznego zakładu opieki zdrowotnej w żadnym stopniu nie pogarsza sytuacji prawnej zakładu**, niezależnie od tego, czy zmiana wierzyciela miała miejsce w wyniku czynności prawnej (cesji wierzytelności) czy też na skutek wstąpienia w prawa zaspokojonego wierzyciela: nowy wierzyciel nie może domagać się od zakładu „więcej”; ponadto zakładowi opieki zdrowotnej służą przeciwko nowemu wierzycielowi te same zarzuty, jakie miał względem zbywcy.

4. Pozorny jedynie charakter ma przewidziana przez art. 54 ust. 5 ustawy o

działalności leczniczej możliwość pozyskania zgody organu tworzącego na zmianę wierzyciela. Podmiot tworzący wydaje zgodę albo odmawia jej wydania (czyli dysponuje tu uprawnieniem zbliżonym do administracyjnych decyzji uznaniowych), przy czym ustawodawca, aby uniknąć nasuwającego się zarzutu arbitralności wydawanych zgód czy nawet ich podłoża o cechach czyniących podejmowane decyzje przedmiotem zainteresowania organów ścigania, narzucił podmiotowi tworzącemu kryteria wyrażenia lub odmówienia zgody na zmianę wierzyciela. Są to:

- a) konieczność zapewnienia ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych oraz;
- b) wyniki analizy sytuacji finansowej i wyniki finansowe samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej za rok poprzedni.

Należy jednak wyraźnie stwierdzić, że nie ma żadnego związku natury prawnej między zmianą wierzyciela publicznego zakładu opieki zdrowotnej z ciągłością udzielanych świadczeń zdrowotnych. Okoliczność, że zamiast wierzycielowi A zakład opieki zdrowotnej będzie musiał te same (lub nawet mniejsze, bo na pewno nigdy większe) środki zapłacić wierzycielowi B nie ma żadnego związku z ciągłością udzielania świadczeń zdrowotnych. Związek taki istniałby jedynie w przypadku podejmowania decyzji czy zapłata zostanie dokonana w terminie czy też z opóźnieniem (w konsekwencji: z naruszeniem przepisów ustawy o dyscyplinie finansów publicznych). Ograniczenie kręgu potencjalnych wierzycieli do tych, których wykazują mniejszą skłonność do uruchomienia drogi prawnej i tolerują znaczne niekiedy opóźnienie płatnicze, nie zapewnia ciągłości udzielanych świadczeń zdrowotnych, lecz premiuje zachowania polegające na niepłaceniu w terminie.

Te same uwagi dotyczą kryterium w postaci analizy sytuacji finansowej publicznego zakładu opieki zdrowotnej oraz wyników zakładu za rok ubiegły. Należy rozumieć, że w przypadku znacznego zadłużenia zakładu, podmiot tworzący nie wyrazi zgody na zmianę wierzyciela, obawiając się, że nowy wierzyciel z większym zaangażowaniem środków prawnych ubiegać się będzie o pieniądze należne od publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Po raz kolejny ujawnia się zatem faktyczny cel wprowadzonych instytucji, tj. ochrona części sektora medycznego przed konsekwencjami niewywiązywania się z zobowiązań w terminie.

Na marginesie jedynie należy zauważyć, że pozostali dłużnicy w Polsce nie mają

równie komfortowych warunków prawnych funkcjonowania.

Nie można wreszcie nie dostrzec, że „zgoda” podmiotu tworzącego nie ma charakteru decyzji administracyjnej oraz że żaden z podmiotów potencjalnie zainteresowanych zmianą wierzyciela (poprzedni wierzyciel, nowy wierzyciel, dłużnik) nie ma żadnych instrumentów prawnych pozwalających na weryfikację oceny dokonanej przez podmiot tworzący. Skarżąca zwraca uwagę na tę okoliczność jedynie celem uwypuklenia konstytucyjnej wadliwości zaskarżonej instytucji prawnej, nie stawiając w tym względzie odrębnego zarzutu.

5. Zasadą przyjętą w kodeksie cywilnym jest zbywalność praw majątkowych, w tym wierzytelności o zapłatę. Wyraźnie stanowi o tym art. 509 § 1 k.c., zgodnie z którym wierzyciel może bez zgody dłużnika przenieść wierzytelność na osobę trzecią (przelew), chyba że sprzeciwiałoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania.

Przypadki, w których ustawodawca decyduje się na ograniczenie zbywalności wierzytelności nie są częste. Przykładowo, nie można zbyć prawa odkupu rzeczy (art. 595 § 1 k.c.) ani prawa pierwokupu rzeczy (art. 602 § 1 k.c.). Zakaz uzasadniony jest naturą tych zastrzeżeń umownych i ich ścisłym powiązaniem z pierwotną transakcją zbycia rzeczy. Po drugie, niezbywalne są wierzytelności z tytułu umowy o pracę (art. 84 k.p.). Celem zakazu jest ochrona interesów wierzyciela, tj. pracownika, dla którego wynagrodzenie za pracę jest podstawowym źródłem utrzymania. Po trzecie, niezbywalne są roszczenia odszkodowawcze, których źródłem jest czy niedozwolony. Są one ściśle związane z osobą poszkodowanego i w związku z tym ich zbywalność jest w zasadzie wyłączona. W literaturze dopuszcza się cesję wskazanych wierzytelności jedynie wyjątkowo, kiedy są już wymagalne i zostały uznane na piśmie, albo też gdy zostały przyznane prawomocnym orzeczeniem (zob. E. Łętowska (w:) *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1, s. 904). Po czwarte, niedopuszczalne jest zbycie wierzytelności zabezpieczonej hipotecznie bez jednoczesnego zbycia samej hipoteki. Zakaz uzasadniony jest konstrukcją ograniczonego prawa rzeczowego, jakim jest hipoteka. Po piąte, niezbywalne jest spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego; niezbywalność tego prawa uznać należy za relikw epoki minionej, zwłaszcza w świetle stosunkowo łatwej możliwości przekształcenia go w zbywalne własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego.

Zauważyć należy, że zakaz zbywania wierzytelności pracowniczych oraz wierzytelności z tytułu czynów niedozwolonych ma na celu ochronę (uzasadnionych) interesów wierzyciela. Dopuszczenie do obrotu tymi wierzytelnościami mogłoby bowiem prowadzić do znaczącego pogorszenia sytuacji wierzyciela (zbywcy wierzytelności). Ważny interes publiczny, wyłączający zbywalność tego rodzaju wierzytelności, można stosunkowo łatwo zidentyfikować.

Inaczej jest w przypadku zakazu zmiany wierzyciela publicznego zakładu opieki zdrowotnej: zakaz uzasadniony został przez odwołanie się do interesów dłużnika, którego sytuacja nie może się pogorszyć w wyniku zmiany wierzyciela. Ustawodawca zupełnie pominął w tym przypadku interes wierzyciela (dostawcy towarów i usług do z.o.z.), który pomimo znacznego niekiedy opóźnienia w zapłacie wymagalnych i niekwestionowanych wierzytelności, musi zapłacić należności publicznoprawne, wynagrodzenie pracowników oraz uregulować zobowiązania wobec własnych dostawców. Przewidziany w art. 54 ust 5 i ust. 6 ustawy o działalności leczniczej ustawowy zakaz zmiany wierzyciela w wielu przypadkach, nie poprawiając sytuacji prawnej dłużnika, godzi w uzasadnione interesy wierzyciela. Powyższe nie może zostać pominięte przy ocenie kwestionowanej regulacji prawnej.

6. Reasumując, **zmiana wierzyciela na skutek przelewu lub poręczenia ze wstąpieniem w prawa zaspokojonego wierzyciela niczego nie zmienia w sytuacji prawnej dłużnika** – publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Niezmieniona w szczególności pozostaje kwota zobowiązania, termin wymagalności zobowiązania, wysokość należnych odsetek. Niezmienione pozostają uzgodnienia między pierwotnym wierzycielem a dłużnikiem np. co do aktów staranności w przypadku wad fizycznych dostarczonego towaru lub (na przykład) umowa prorogacyjna. W przypadku gdy roszczenie nowego wierzyciela będzie dochodzone na drodze sądowej a następnie egzekwowane w postępowaniu egzekucyjnym, dłużnik w przypadku przegrania sprawy sądowej poniesie dokładnie takie same koszty, niezależnie od tego czy powodem będzie poprzedni czy też nowy wierzyciel. Niezmiennosc sytuacji prawnej publicznego zakładu opieki zdrowotnej w przypadku zmiany wierzyciela powoduje, że **deklarowany ważny interes publiczny w postaci ochrony zdrowia nie dozna żadnego**

uszczerbku, jeżeli istniejące, wymagalne i zazwyczaj niekwestionowane przez publiczny zakład opieki zdrowotnej zobowiązanie do zapłaty będzie egzekwowane przez nowego wierzyciela. Argument, że poprzedni wierzyciel mógłby znacznie bardziej powściągliwie korzystać z prawnej ścieżki dochodzenia należności nie wytrzymuje krytyki: raz jeszcze należy powtórzyć, że w wyniku zmiany wierzyciela nie dochodzi do wykreowania nieistniejącej poprzednio wierzytelności, zwiększenia jej rozmiarów lub zmiany (na niekorzyść dłużnika) terminu płatności. Co więcej, ustawodawca wprowadzając do ustawy o działalności leczniczej zaskarżone przepisy i otwarcie deklarując cel regulacji w postaci ochrony zdrowia, w głębszej (ukrytej) warstwie argumentacyjnej ma świadomość opóźnień zatorów płatniczych w służbie zdrowia i zakłada, że bezpośredni dostawcy towarów i usług powstrzymać się będą z dochodzeniem należności na drodze sądowej z obawy o utrzymanie współpracy z zakładem opieki zdrowotnej. Oznacza to, że ustawodawca za ważny interes publiczny, uzasadniający zakaz obrotu wierzytelnościami publicznych zakładów opieki zdrowotnej, faktycznie uznał nie ochronę zdrowia, lecz **stan niewywiązywania się przez część sektora finansów publicznych w Polsce z zaciągniętych zobowiązań**.

Podsumowując, Skarżąca uważa, że deklarowany przez ustawodawcę ważny interes publiczny w postaci ochrony zdrowia **nie wykazuje żadnego związku normatywnego z zaskarżonymi przepisami**. Faktyczny cel realizowany przez ustawodawcę (ochrona przed prawnymi konsekwencjami niewykonywania wymagalnych i niekwestiowanych zobowiązań), nie może być uznany za „ważny interes publiczny” w rozumieniu art. 22 Konstytucji.

Przyjęta w art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy o działalności leczniczej konstrukcja prawna, ograniczająca swobodę umów (ściślej: swobodę dokonywania czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela publicznego zakładu opieki zdrowotnej) narusza ponadto zasadę swobody umów, powiązaną w kontekście wolności działalności gospodarczej z ogólną konstytucyjną zasadą wolności, przez użycie **nieproporcjonalnych do ochrony deklarowanego celu środków prawnych**, zwłaszcza że w przeciwieństwie do porównywalnych treściowo ustawowych zakazów zbywania wierzytelności, podmiotem chronionym nie jest wierzyciel, lecz dłużnik.

7. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca postępuje w zgodzie z zasadą proporcjonalności, gdy spośród dopuszczalnych środków działania wybiera możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być one zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż to jest niezbędne wobec założonego i usprawiedliwionego konstytucyjnie celu. Przykładowo, przywołując najnowsze tylko orzecznictwo, w wyroku z 28 lipca 2014 roku (K 16/12, OTK-A 2014/7/78) Trybunał wskazał, że *ustawodawca może ingerować w sferę wolności jednostki, o ile wprowadzane przezeń ograniczenia spełniają łącznie następujące wymogi (kryteria): przydatności - a więc adekwatności przedsięwziętych kroków do osiągnięcia zamierzonych skutków; niezbędności - czyli konieczności z punktu widzenia ochrony, jak najmniej uciążliwymi środkami, konkretnego interesu publicznego (a więc chronienia określonych wartości w sposób nieosiągalny innymi środkami); proporcjonalności sensu stricto - to jest zachowania odpowiedniej proporcji między ciężarem nałożonym na jednostkę a przynoszoną korzyścią. Badanie regulacji pod kątem spełnienia powyższych wymogów sprowadza się do dokonania „rachunku aksjologicznego” - oceny, czy zalety badanej regulacji przeważają nad jej wadami. Znaczy to, że im cenniejsze dobro jest naruszane określoną regulacją, i im wyższy jest stopień owego naruszenia, tym cenniejsza musi być wartość chroniona. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika nakaz dążenia do optymalnego wyważenia kolidujących dóbr, tak by były one chronione w jak najwyższym stopniu.*

Rozpatrując zgodność zaskarżonych przepisów z zasadą proporcjonalności, należy zatem rozstrzygnąć trzy istotne zagadnienia:

- 1) czy regulacja ta jest właściwa dla osiągnięcia zamierzonych celów;
- 2) czy jest ona niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana;
- 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do zakresu ciężarów nakładanych na adresatów norm.

8. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw mogą być uzasadniane przez odwoływanie się do takich wartości jak bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Jak wskazano wyżej, identyfikowanym celem („ważnym interesem społecznym”) uzasadniającym zakaz zmiany wierzyciela publicznego zakładu opieki zdrowotnej bez zgody podmiotu tworzącego jest „ochrona zdrowia”. Zakładając, że między zaskarżonymi przepisami a celem tym istnieje normatywny związek wymagany przez art. 22 Konstytucji, należy się zastanowić, czy środki użyte są przydatne do realizacji wskazanego celu. Powtórzyć zatem należy, że zakaz zmiany wierzyciela dokonanej na podstawie przelewu wierzytelności, względnie przy wykorzystaniu konstrukcji poręczenia ze wstąpieniem w prawa zaspokojonego wierzyciela nie wykazuje żadnego związku z ochroną zdrowia: brak jest tu adekwatności przedsięwziętych kroków do osiągnięcia zamierzonych skutków, a zatem spełniony nie jest jeden z trzech koniecznych warunków zachowania przez ustawodawcę zasady proporcjonalności. Jeżeli natomiast celem ustawodawcy byłoby premiowanie tych zakładów opieki zdrowotnej, które nie płacą w terminach, to celu o takich parametrach próżno szukać w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Nie ulega wreszcie wątpliwości, że zamierzony skutek (ograniczenie możliwości zmiany wierzyciela) można uzyskać w inny sposób niż przez działanie regulacji ustawowej, której elementem jest sankcja nieważności czynności prawnej. W ramach swobody umów strony mogą określić treść stosunku prawnego w sposób dowolny, na przykład wprowadzić umowne ograniczenia możliwości zbywania wierzytelności. Regulacji kontraktowej, na którą dobrowolnie zgodziły się obie strony umowy, nie sposób określić mianem „ingerencji” czy to w wolność umów (przeciwnie – jest to klasyczny przykład prawidłowego korzystania z tej wolności) czy to w swobodę działalności gospodarczej. Tymczasem ustawodawca zamiast pozostawić kwestie związane z obrotem tzw. wierzytelności szpitalnych praktyce, zdecydował się na działanie ustawowe, tworząc regulację, której kluczowym elementem jest sankcja nieważności czynności prawnej. Ustawodawca nie dochował zatem konstytucyjnego warunku wyboru środka najmniej dotkliwego dla zainteresowanych – nie zastosował najmniej uciążliwego lecz najbardziej uciążliwy środek. Niedochowanie obowiązku wyboru adekwatnego i

jednocześnie najmniej uciążliwego środka prawnego powoduje, że „rachunek aksjologiczny” przeprowadzony przez ustawodawcę musi zostać oceniony jako niespełniający wymogu zachowania odpowiedniej proporcji między ciężarem nałożonym na jednostkę a przyniesioną korzyścią.

9. Precyzyjne określenie wzorca konstytucyjnego uzasadnia wskazanie, że niezgodność art. 20 i art. 22 Konstytucji dotyczy takiego zakresu zastosowania art. 54 ust. 5 i ust. 6, który obejmuje umowy zawierane w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Zaskarżone przepisy, ograniczając możliwość dokonywania czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela publicznego zakładu opieki zdrowotnej, **godzą w konstytucyjną zasadę swobody umów wyprowadzoną z art. 31 ust. 1 i ust. 2 zd. 2 Konstytucji stanowiącą podstawowy komponent zasady swobody działalności gospodarczej**. Ustawowy zakaz **nie ma nic wspólnego z ważnym interesem publicznym w postaci ochrony zdrowia**. Nawet zakładając istnienie wymaganego związku między tym interesem a zakazem, użyte przez ustawodawcę środki prawne (nieważność czynności prawnej dokonanej bez zgody podmiotu tworzącego) w sposób rażący naruszają zasadę proporcjonalności. Co więcej, stanowisko przyjęte przez Sąd Najwyższy może godzić także w interesy podmiotów, których interesem uzasadniony jest zakaz. Publiczne z.o.z. często nie dysponują środkami na finansowanie działalności. Mają one nagminne problemy z płynnością. Nie posiadają też zdolności kredytowej. Bez zabezpieczenia spłaty przez nie zaciąganych zobowiązań firmy farmaceutyczne i inni dostawcy nie realizowali by dostaw, słusznie obawiając się o uzyskanie zapłaty w akceptowalnym terminie. Zabezpieczenie tych roszczeń przez wyspecjalizowanych przedsiębiorców umożliwia zatem uzyskiwanie przez szpitale środków medycznych niezbędnych do zapewnienia ciągłości świadczenia usług leczniczych. Kwestionowanie tych zabezpieczeń na podstawie przyjmowanej przez Sąd Najwyższy wykładni art. 54 ustawy o działalności leczniczej **może zatem obrócić się przeciwko publicznym z.o.z., utrudniając im pozyskiwanie niezbędnych dostaw leków i materiałów medycznych, a w konsekwencji utrudniając im wykonywanie statutowej działalności w zakresie ochrony zdrowia ludności**.

Reasumując, art. 54 ust. 5 i 6 ustawy o działalności leczniczej, który nakazuje

stosować sankcję nieważności względem wszelkich czynności prawnych, których celem albo tylko możliwym skutkiem jest zmiana wierzyciela, w żaden sposób nie mieści się w zasadzie proporcjonalności i nie jest uzasadnione potrzebą zapewnienia niezakłóconego świadczenia usług medycznych przez zakłady opieki zdrowotnej, a wręcz temu ważnemu interesowi publicznemu często szkodzi.

IV A. Uzasadnienie zarzutu w zakresie art. 64 ust. 1 Konstytucji RP

1. Tradycyjnym uprawnieniem właściciela jest prawo do posiadania rzeczy, czerpania z niej pożytków, zbywania rzeczy i ustanawiania na niej ograniczonych praw rzeczowych oraz prawo do zużycia rzeczy. Podobnej treści uprawnienia przysługują dysponentom praw majątkowych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 stycznia 1999 r. uznał, że *gdy chodzi o prawa majątkowe objęte zakresem art. 64 Konstytucji - naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji* (P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2). Nie może budzić wątpliwości, że możliwość zbycia wierzytelności składa się na istotę tego prawa. Prawo własności obejmuje przecież *ius alienandi* – prawo do zbycia rzeczy. Nie ulega wątpliwości, że te fundamentalne zasady dotyczą także innych praw majątkowych.

Ustawodawca, zakazując w art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy o działalności leczniczej czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela publicznego z.o.z. ograniczył po stronie wierzycieli z.o.z. prawo do swobodnego dysponowania prawem majątkowym, po stronie podmiotów w sytuacji Skarżącej – prawo do ich nabywania. Stanowi to „ograniczenie”, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji przez ograniczenie możliwości nabycia prawa majątkowego w postaci wierzytelności pieniężnej przysługującej do publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Ograniczenie to dokonane zostało **z przekroczeniem zasady proporcjonalności**. Charakterystyka tej zasady znalazła się we wcześniejszym fragmencie skargi dlatego Skarżąca nie powtarza opisu przywołanej zasady. Skarżąca

podkreśla w tym miejscu jedynie, że ograniczenie jej praw majątkowych w postaci wierzytelności, na podstawie art. 54 ust. 5 i 6 ustawy o działalności leczniczej dokonane zostało z pogwałceniem zasady proporcjonalności. Zakaz i sankcja nieważności zawarte w tym przepisie nie są bowiem ani właściwe dla osiągnięcia celu w postaci zapewnienia ciągłości świadczeń medycznych, nie tylko nie są niezbędne dla ochrony takiego interesu publicznego ale ich skutki naruszają ten interes, wreszcie, nie pozostają we właściwej proporcji w relacji do ciężaru nakładanego na adresatów normy w postaci podmiotów takich jak Skarżąca.

Należy wyraźnie podkreślić, że „ochrona” zakładów opieki zdrowotnej przed obrotem wierzytelnościami przysługującymi do zakładów **w żaden sposób nie wpływa pozytywnie na funkcjonowanie tych zakładów**. Zakłady te co do zasady powinny wykonywać swoje zobowiązania, a okoliczność kto w danej chwili jest wierzycielem nie ma żadnego znaczenia dla obowiązku spełnienia świadczenia. Natomiast „ochrona” ta staje się wręcz przeciwnie skuteczna i ostatecznie w wielu przypadkach obraca się przeciwko zakładowi opieki zdrowotnej. Dostawcy leków, sprzętu i materiałów medycznych nie mogą liczyć na zapłatę w rozsądnym terminie swoich wierzytelności, a zarazem będąc pozbawieni możliwości uzyskania zaspokojenia przez poręczycieli nie będą skłonni realizować sprzedaży (dostaw) na rzecz zakładów na dotychczasowych korzystnych zasadach. Tym samym skutek zaskarżonych przepisów może być odwrotny od zamierzonego, tj. doprowadzą one do zaburzenia niezakłóconej realizacji usług w zakresie ochrony zdrowia przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

Dalsze stosowanie przepisów w takim rozumieniu, w jakim przyjęto to w orzecznictwie sądowym może poważnie zakłócić funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia. Dla jego właściwego funkcjonowania niezbędne jest utrzymanie płynności finansowanej. Ze względu na przepisy dotyczące realizacji świadczeń, m.in. minimalne wymogi w zakresie zatrudniania personelu oraz niekorzystną interpretację Ministerstwa Zdrowia co do możliwości udzielania świadczeń komercyjnych, chroniczne niedoszacowywanie przez płatnika publicznego (NFZ) wielu procedur medycznych, zasady rozliczeń kontraktów zawieranych z NFZ, samodzielne publiczne z.o.z.-y wykazują często ujemny wynik finansowy,

a także borykają się z dużym zadłużeniem i z problemami w utrzymaniu płynności. Nie bez znaczenia pozostają również trudności z uzyskaniem od Narodowego Funduszu Zdrowia środków z tytułu tzw. nadwykonań (świadczenia realizowane poza kontraktem). Dochodzenie wielu roszczeń z tytułu nadwykonań odbywa się na drodze sądowej, co jest procesem czasochłonnym i kosztochłonnym. Zgodnie z danymi NFZ w samym tylko 2013 roku przeciwko Funduszowi toczyło się aż 708 spraw dotyczących nadwykonań opiewających na łączną kwotę blisko 1,4 mld złotych¹ - kwota ta ma zrekompensować koszty świadczeń, które już zostały poniesione. Ze względu na powyższą presję finansową wynikającą z mankamentów systemu ochrony zdrowia, wiele z.o.z.-ów zwleka z zapłatą dostawcom za dostarczone produkty i usługi, przekraczając ustalone terminy zapłaty. Nie ulega wątpliwości, że jest to nieuczciwa forma kredytu kupieckiego. Poniżej przedstawiono wartość zobowiązań wymagalnych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej według stanu na dzień 31.12.2014 (całkowita wartość zobowiązań kształtuje się na poziomie ok. 10 mld złotych).

Tabela: Zobowiązania wymagalne samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (w tysiącach złotych)

	na dzień 31.12.2014 r.	
	Zobowiązania wymagalne	
		w tym z tytułu dostaw i usług
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej utworzone przez jednostki centralne	654 317	613 230

¹ Sprawozdanie z działalności NFZ za 2013 rok

Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego	1 201 162	1 045 867
RAZEM	1 855 479	1 659 097

Źródło: Ministerstwo Zdrowia

Przedstawione dane wskazują, że nieefektywność systemu ochrony zdrowia, w postaci luki płynności oraz związane z nią koszty, przenoszona jest na dostawców produktów i usług dla podmiotów leczniczych. Okoliczność ta nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego: dostawcy nie są i nie powinni być traktowani jako płatnicy systemu ochrony zdrowia ponoszący ciężar jego funkcjonowania. Działania podmiotów takich jak Skarżąca zmierzające do zapewnienia płynności i ograniczenia ryzyka działalności przedsiębiorców współpracujących ze szpitalami, m.in. poprzez udzielanie poręczeń są korzystne dla systemu ochrony zdrowia i pozwalają na jego funkcjonowanie pomimo przedstawionych wyżej mankamentów. Poniżej przedstawiono kwotę środków zaangażowanych przez spółkę M na rynku ochrony zdrowia w Polsce w latach 2007-2014. Środki te zasiliły sektor ochrony zdrowia i przyczyniły się do zapewnienia realizacji świadczeń opieki zdrowotnej.

w tys. PLN	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Materiały własne Spółki.								

Źródło: Materiały własne Skarżącego.

2. Ograniczenie możliwości nabycia praw majątkowych w postaci wierzytelności do zakładów opieki zdrowotnej jest dokonane z naruszeniem zasady proporcjonalności **także w odniesieniu do czynności rzeczywiście mających na celu zmianę wierzyciela**, w szczególności do przelewu (art. 509 i nast. kc). Zakłady opieki zdrowotnej co do zasady powinny zawsze

wykonywać swoje zobowiązania (*pacta sunt servanda*) zaś okoliczność, kto w danej chwili jest wierzycielem nie ma żadnego znaczenia dla obowiązku spełnienia świadczenia. Możliwość zbycia wierzytelności przysługującej sprzedawcy do kupującego stanowi normalną praktykę obrotu gospodarczego (np. poprzez umowę faktoringu) i jest korzystna zarówno dla sprzedawcy jak i dla kupującego. Temu pierwszemu umożliwia utrzymanie płynności finansowej przedsiębiorstwa, gdyż otrzymuje od faktora wprawdzie mniej niż wynosi jego należność, ale otrzymuje ją bez zwłoki (wartość pieniądza w czasie!). Ten drugi – sprzedawca – zyskuje czas na zgromadzenie środków na zapłatę, gdyż wierzyciel – faktor – „może zaczekać”. Dzięki temu wierzytelność nie jest natychmiast windykowana.

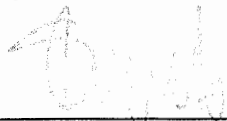
3. Wskazano wyżej, że zasadą prawa polskiego jest zbywalność wierzytelności pieniężnych. Ustawowe ograniczenia należą do rzadkości i **służą ochronie wierzyciela a nie dłużnika** (*vide* argumentacja na s. 31-32 niniejszej skargi). Tymczasem art. 54 ustawy o działalności leczniczej służy ochronie dłużnika – zakładu opieki zdrowotnej, co już samo w sobie nasuwać może wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności, tj. czy interes dłużnika uzasadnia tak drastyczną ingerencję w prawa wierzyciela. Argumentacja zaprezentowana w pkt IV.A.5 skargi znajduje tu zastosowanie *mutatis mutandi*.

4. Należy także zwrócić uwagę, że art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy o działalności leczniczej w sposób, w jaki stosuje je Sąd Najwyższy może prowadzić do **trwałego niewywiązywania się przez zakłady opieki zdrowotnej z ciążących na nich zobowiązań**. Jeżeli bowiem poręczyciel zaspokoi wierzyciela zakładu, to wierzytelność takiego wierzyciela wygasa, nawet jeżeli uzyskane świadczenie zostało spełnione w następstwie umowy poręczenia, która była nieważna. Przemawia za tym wyraźnie art. 356 § 2 kc, zgodnie z którym jeżeli wierzytelność pieniężna jest wymagalna, wierzyciel nie może odmówić przyjęcia świadczenia od osoby trzeciej, chociażby działała bez wiedzy dłużnika. Wierzyciel nie ma zatem roszczenia do dłużnika – zakładu opieki zdrowotnej. Z drugiej strony, zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego – w oparciu o przepisy ustawy o działalności leczniczej – wierzytelności do zakładu nie ma także poręczyciel. Ten ostatni może co najwyżej domagać się zwrotu świadczenia od wierzyciela na podstawie bezpodstawnego wzbogacenia (nienależnego

świadczenia). Jednak nawet, gdy wierzyciel zwróci uzyskane świadczenie, nie przywraca to jego wiarygodności względem zakładu gdyż ta wygasła. Wątpliwe, by przysługiwało mu roszczenie z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, a jeszcze bardziej wątpliwa byłaby odpowiedzialność zakładu, z uwagi na terminy przedawnienia. Tym samym, z dużą dozą prawdopodobieństwa należy stwierdzić, że art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy o działalności leczniczej sankcjonuje sytuację, w której zakład opieki zdrowotnej **w ogóle nie musi zaspokajać swojego wierzyciela**. Pytanie, jak powyższy mechanizm odnieść do zasady zaufania obywatela do państwa jest pytaniem retorycznym.

5. Dalsza konsekwencja takiego stosowania art. 54 ustawy o działalności leczniczej jest nieakceptowalna z punktu widzenia standardów państwa prawnego. Poręczyciel/gwarant (względnie podmiot zobowiązany spełnić świadczenie za dłużnika (ZOZ) na innej podstawie prawnej) spełnił to świadczenie. Umowa, na podstawie której świadczył okazuje się nieważna, zatem nie występuje wstąpienie w prawa zaspokojonego wierzyciela. W konsekwencji dłużnik (ZOZ) w ogóle nie będzie zmuszony do spełnienia świadczenia. Poręczyciel/gwarant nie ma bowiem roszczenia do dłużnika. Roszczenie z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia dłużnika jest wysoce wątpliwe (por. stanowisko w sprawie nienależnego świadczenia zawarte w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 lipca 2000 r., [II CKN 294/00, Lex nr 533859], zgodnie z którym **art. 411 pkt 1 k.c. zakłada, że skoro ktoś wiedząc, że nie jest zobowiązany, świadczenie spełnia, powinien skutki tego ponieść i nie może zaprzętać sądów pozwami o zwrot**. Na analogicznym stanowisko stanął Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 29 września 2010 r., [I ACa 686/10, Lex nr 756706]). Natomiast wierzyciel jest zaspokojony, nie ma zatem także roszczenia do dłużnika. Nawet jeżeli wierzyciel zwróci świadczenie uzyskane od poręczyciela/gwaranta na podstawie art. 410 kc, to, jak wskazaliśmy wyżej, wątpliwe jest czy jego roszczenie z tytułu umowy sprzedaży „odżyje” a nawet jeśli tak, będzie ono z pewnością przedawnione (art. 554 kc).

adw. dr hab. Jacek Skrzydło



adw. dr hab. prof. UŁ Aleksander Kappes

