

**DZP**

Domański Zakrzewski Palinka sp.k.
Rondo ONZ 1 | 00-124 Warszawa
T: +48 22 557 76 00 | F: +48 22 557 76 01
www.dzp.pl

Warszawa, 17 sierpnia 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYCYJNY

Al. J. Ch. Szucha 12a
00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

M Spółka Akcyjna

Osoby upoważnione do reprezentacji Spółki na podstawie statutu:

R K – Członek Zarządu
U K – Członek Zarządu,
Dyrektor Operacyjny

reprezentowana przez:

dra Tomasza Zalaśińskiego, radcę prawnego
nr wpisu WA - 7449

Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k.
Rondo ONZ 1, p. XXI
00-124 Warszawa

SKARGA KONSTYTUCYJNA

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm., dalej: „**Konstytucja RP**”) w zw. z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 1997 r. Nr 102 poz. 643 ze zm., dalej: „**UTK**”) w imieniu M S.A. (dalej: „**Skarżąca**” lub „**Spółka**”) na podstawie załączonego pełnomocnictwa wnoszę o zbadanie zgodności:

- art. 54 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. 2011 nr 112 poz. 654, dalej: „UDL”) – w zakresie, w jakim przepisy te przewidują nieważność czynności prawnych prowadzących do subrogacji ustawowej – z:
 - 1) art. 22 w zw. z art. 20, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP,
 - 2) art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP,
 - 3) art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 i art. 2 Konstytucji RP oraz
 - 4) art. 78 Konstytucji RP.

Niniejsza skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z wydaniem przez Sąd Apelacyjny w R wyroku z dnia kwietnia 2015 r. o sygn. akt , którego odpis wraz z uzasadnieniem został doręczony Wnioskodawcy w dniu 18 maja 2015 r. (dalej: „Wyrok”).

W Wyroku tym Sąd Apelacyjny w R przyjął, że zawarcie przez Spółkę z wierzycielami samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (dalej: „SPZOZ”) umów o współpracy w zakresie obsługi wierzytelności i udzielania poręczeń oraz umowy o współpracy w zakresie zarządzania płynnością stanowi „czynność prawną mającą na celu zmianę wierzyciela” w rozumieniu art. 54 ust. 5 UDL. W rezultacie dokonana przez Spółkę, na podstawie ww. umów, czynność poręczenia skutkująca wstąpieniem w prawa zaspokojonego wierzyciela – ze względu na brak uprzedniej zgody podmiotu tworzącego na zawarcie ww. umów – została uznana za nieważną na podstawie art. 54 ust. 6 UDL. W ocenie Skarżącej na skutek wydania Wyroku w oparciu o zaskarżone przepisy doszło do naruszenia następujących przysługujących jej praw i wolności konstytucyjnych:

- 1) **wolności działalności gospodarczej, w tym swobody kontraktowania (art. 22 w zw. z art. 20, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP)** – poprzez ograniczenie możliwości kształtowania przez strony stosunku zobowiązaniowego treści tego stosunku zgodnie z ich wolą, w konsekwencji przyjęcia rozszerzającej wykładni pojęcia „czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela”, która ujmuje „cel” tych czynności przez pryzmat wywoływanego przez nie skutku, co powoduje zaliczenie do tej kategorii czynności prowadzących do subrogacji ustawowej. Wynikające stąd ograniczenie nie jest niezbędne dla zabezpieczenia „ważnego interesu publicznego”, nie spełnia także wymogu proporcjonalności do celu regulacji, którym jest – zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy wprowadzającej kwestionowany przepis – zabezpieczenie możliwości nieprzerwanego udzielania świadczeń opieki zdrowotnej przez zadłużone SPZOZ. Nie wydaje się ono zasadne, a stopień naruszenia swobody działalności gospodarczej nie odpowiada kryterium proporcjonalności *sensu stricto*. Na zakres doznawanego przez Skarżącą ograniczenia negatywnie wpływa również sposób sformułowania w art. 54 ust. 5 UDL przesłanek wydania lub odmowy wydania zgody przez podmiot tworzący, który to sposób stwarza ryzyko arbitralności podejmowanych w tym trybie decyzji;
- 2) **prawa do ochrony praw majątkowych wynikających z zawartych umów cywilnoprawnych (art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP)** – poprzez nadmierne ograniczenie praw majątkowych Spółki jako nabywcy wierzytelności w drodze subrogacji ustawowej. Ograniczenie to prowadzi do naruszenia istoty tych praw i polega

na uzależnieniu ważności czynności prawnych dokonywanych z wierzycielami SPZOZ od dyskrecjonalnej decyzji podmiotu tworzącego SPZOZ;

- 3) **prawa do równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 i art. 2 Konstytucji RP)** – poprzez uprzywilejowujące SPZOZ zróżnicowanie zakresu ochrony prawnej przysługujących im praw majątkowych w stosunku do pozostałych uczestników obrotu cywilnoprawnego;
- 4) **prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji RP)** – ze względu na brak możliwości zaskarżenia odmowy zgody podmiotu tworzącego SPZOZ, pomimo że ma ona postać indywidualnego aktu stosowania prawa, tj. władczej konkretyzacji praw i obowiązków Skarżącej w obszarze wynikającym z dokonanych przez nią czynności cywilnoprawnych.

Na fakt, że podstawą rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego w R są kwestionowane w niniejszej skardze przepisy art. 54 ust. 5 i 6 UDL wskazuje treść uzasadnienia Wyroku, a w szczególności zawarte w nim stwierdzenie, że *„stosunki prawne pomiędzy powodem a dostawcami należy zaliczyć do kategorii czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, co dla skuteczności tej czynności wymaga zgody organu założycielskiego pozwanego szpitala [na podstawie art. 54 ust. 5 UDL – przyp. Skarżąca]. Ponieważ zgody takiej strony tych umów nie uzyskały, dokonane przez nich czynności dotknięte są sankcją nieważności na podstawie art. 54 ust. 6 [UDL] w związku z art. 58 § 1 [Kodeksu cywilnego]”*.

Dnia kwietnia 2014 r. Sąd Okręgowy w Ł wydał w sprawie nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym (sygn. akt), zgodnie z żądaniem pozwu złożonego przez Spółkę zobowiązując pozwaną S w R (dalej: „Szpital”) do zapłaty dochodzonej należności. Od nakazu tego Szpital wniósł sprzeciw. Sprawa została przekazana do właściwego miejscowo Sądu Okręgowego w R , który wyrokiem z dnia października 2014 r. (sygn. akt) orzekł, że zawarte przez Spółkę umowy należą do grupy czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela, w rozumieniu art. 54 ust. 5 UDL, i są nieważne wobec braku zgody podmiotu założycielskiego. Od wyroku tego Spółka wniosła apelację, domagając się zmiany zaskarżonego orzeczenia i uwzględnienia powództwa. Będący podstawą niniejszej skargi Wyrok Sądu Apelacyjnego w R stanowi więc prawomocny wyrok zapadły po wyczerpaniu przez Skarżącą drogi prawnej w rozumieniu art. 46 ust. 1 UTK.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w R ma charakter merytorycznego rozstrzygnięcia sądu II instancji i jest ostateczny. Skarżąca nie wносиła skargi kasacyjnej.

UZASADNIENIE

1. Stan faktyczny

Skarżąca zawarła z wierzycielami SPZOZ umowy o współpracy w zakresie obsługi wierzytelności, zarządzania płynnością i udzielania poręczeń (dalej określane łącznie jako „Umowy poręczenia”) dotyczących realizacji umów cywilnoprawnych zawartych przez wierzycieli w wyniku przetargów przeprowadzonych przez Szpital w latach 2011-2014.

Skarżąca przed zawarciem Umów poręczenia nie występowała w trybie art. 54 ust. 5 UDL do podmiotu tworzącego SPZOZ o wyrażenie zgody na zmianę wierzyciela, gdyż uznała, że skutek tych umów w postaci subrogacji jest uboczny i ewentualny (tj. uzależniony od braku wywiązania się Szpitala wobec wierzycieli). Tym samym przeniesienie wierzytelności nie było – zdaniem Spółki – głównym przedmiotem tych umów.

Skarżąca poręczała zatem wobec wierzycieli istniejące i niewymagalne długi Szpitala oraz jego przyszłe zobowiązania. Poręczenie obejmowało zarówno należności główne, jak i odsetki, do określonego w umowach limitu. Wierzyciele Szpitala mieli obowiązek poinformowania Szpitala o udzieleniu poręczenia. Jego treścią było zobowiązanie Skarżącej do zapłaty wierzycielom Szpitala poręczonej należności w określonym w umowie terminie w razie jego niespłacenia przez Szpital. Po stronie wierzycieli Szpitala aktualizował się wówczas obowiązek poinformowania Szpitala o dokonanej zapłacie.

W wykonaniu umów zawartych z wierzycielami Szpitala Spółka dokonała zapłaty należności wynikających z przedstawionych faktur, powiększonych o odsetki i pomniejszonych o uzgodnione prowizje w łącznej kwocie zł. Następnie Spółka zawiadomiła Szpital o dokonanej spłacie i wezwała go do dobrowolnego uiszczenia załości.

Wobec braku spłaty Sąd Okręgowy w Ł , w postępowaniu upominawczym zainicjowanym pozwem Spółki, wydał w dniu kwietnia 2014 r. nakaz zapłaty zobowiązujący Szpital do zapłaty dochodzonej należności. Szpital wniósł sprzeciw od ww. nakazu. Sprawa została przekazana do właściwego miejscowo Sądu Okręgowego w R , który wyrokiem z dnia października 2014 r. (sygn. akt) orzekł, że zawarte przez Spółkę z wierzycielami Szpitala umowy należą do grupy czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela w rozumieniu art. 54 ust. 5 UDL i są nieważne wobec braku zgody podmiotu założycielskiego Szpitala.

Od wyroku Sądu Okręgowego Skarżąca wniosła apelację, domagając się zmiany zaskarżonego orzeczenia i uwzględnienia powództwa. Wyrokiem z dnia kwietnia 2015 r. Sąd Apelacyjny w R oddalił apelację Spółki, przyjąwszy, że stosunki prawne pomiędzy Spółką a wierzycielami Szpitala należy zaliczyć do kategorii czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela SPZOZ, co sprawia, że dla ich skuteczności konieczna jest zgoda organu założycielskiego Szpitala. Ponieważ strony nie uzyskały takiej zgody, to – w ocenie Sądu Apelacyjnego – dokonane przez nie czynności dotknięte są sankcją nieważności na podstawie art. 54 ust. 6 UDL w związku z art. 58 § 1 Kodeksu cywilnego.

2. Zarzut naruszenia art. 22 w zw. z art. 20, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP

Zgodnie z art. 54 ust. 5 UDL *czynność prawna mająca na celu zmianę wierzyciela samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej może nastąpić po wyrażeniu zgody przez podmiot tworzący. Podmiot tworzący wydaje zgodę albo odmawia jej wydania, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych oraz w oparciu o analizę sytuacji finansowej i wynik finansowy samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej za rok poprzedni. Zgodę wydaje się po zasięgnięciu opinii kierownika samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.* Natomiast zgodnie z art. 54 ust. 6 UDL *czynność prawna dokonana z naruszeniem ust. 2-5 jest nieważna.*

Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, *„jeżeli utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu prawnego [...] to przedmiot kontroli konstytucyjności stanowi norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką”*¹. Na skarżącym spoczywa wówczas obowiązek wykazania, że interpretacja taka ma charakter trwały, powszechny i jednolity², a dla oceny jej stałości *„szczególne znaczenie ma orzecznictwo najwyższych instancji sądowych, w tym Sądu Najwyższego”*³. W przypadku art. 54 ust. 5 i 6 UDL na istnienie powtarzalnej, powszechnej metody wykładni wskazuje szereg wyroków Sądu Najwyższego⁴, który w swoim orzecznictwie konsekwentnie zalicza do kategorii „czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela” również takie czynności, które skutkują zmianą wierzyciela, niezależnie od ich konstrukcji prawnej i zasadniczej funkcji. Zdaniem SN do uznania, że dana czynność prawna ma na celu zmianę wierzyciela w rozumieniu art. 54 ust. 5 UDL wystarczy ustalenie, że doprowadziła ona do *„pojawienia się nowego wierzyciela SPZOZ, dochodzącego należności wynikającej z pierwotnie zawartej umowy”*⁵. Konsekwencją takiego rozumienia art. 54 ust. 5 UDL jest zastosowanie sankcji nieważności przewidzianej w art. 54 ust. 6 UDL do czynności skutkujących tzw. subrogacją ustawową. Są one *ex lege* nieważne, jeżeli podmiot tworzący SPZOZ nie wyraził zgody na ich dokonanie – nawet jeśli uzgodniony przez strony cel tych czynności był inny, a skutek w postaci wejścia w prawa zaspokojonego wierzyciela miał charakter uboczny (ewentualny). W ocenie Sądu Najwyższego *„zamierzeniem ustawodawcy było wprowadzenie kryterium ogólnego, w ramach którego można byłoby pomieścić te czynności, które w łańcuchu zdarzeń prawnych doprowadzą do zmiany wierzyciela, niezależnie od ich dogmatyczno-prawnej konstrukcji oraz typowej dla nich funkcji”*⁶. Wobec powyższego, zdaniem Skarżącej, art. 54 ust. 5 i 6 UDL zyskał w praktyce treść sprzeczną z art. 22 w zw. z art. 20, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP⁷ w zakresie, w jakim przepisy te przewidują nieważność czynności prawnych prowadzących do tzw. subrogacji ustawowej. Konstytucyjne prawa i wolności Spółki wywodzone ze wskazanych wzorców zostały więc naruszone

¹ SK 31/08

² Ts 318/12

³ SK 31/08

⁴ Por. Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 9 stycznia 2015 r. (V CSK 111/14), Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 19 listopada 2014 r. (II CSK 9/14), Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 6 czerwca 2014 r. (I CSK 428/13)

⁵ Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 9 stycznia 2015 r. (V CSK 111/14)

⁶ Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 19 listopada 2014 r. (II CSK 9/14)

⁷ Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego *„jeśli skarżący uważa, że wykładnia sądowa [przepisu] odbiega od standardów konstytucyjnych, to jego obowiązkiem [jest] uczynienie jej przedmiotem skargi”* (Ts 318/12)

przez wydanie Wyroku Sądu Apelacyjnego w R , który przyjął zaprezentowane wyżej, utrwalone rozumienie art. 54 ust. 5 i 6 UDL.

Przepisy art. 22 w zw. z art. 20 Konstytucji RP są źródłem konstytucyjnej swobody działalności gospodarczej, uznawanej za jedną z podstawowych wolności przysługujących podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą⁸. Istotą swobody działalności gospodarczej rozumianej jako publiczne prawo podmiotowe jest swoboda podejmowania i wykonywania tej działalności oraz skorelowany z nią obowiązek władz publicznych „*powstrzymywania się od ingerowania – w formie działań prawnych i/lub faktycznych – w dziedzinę wolnej gospodarki*”⁹. Elementem wolności działalności gospodarczej jest uprawnienie prowadzącego ją podmiotu do swobodnego decydowania o podjęciu działalności, jej przedmiocie oraz sposobach i zakresie jej prowadzenia, w tym o działalności w sferze kontraktowej. Dlatego też, zdaniem Skarżącej, w niniejszej sprawie uzasadnione wydaje się traktowanie konstytucyjnej swobody kontraktowania jako pochodnej wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Przemawia za tym fakt, że przepisy art. 54 ust. 5 i 6 UDL dotyczą pewnej kategorii umów, które są ściśle i na zasadzie wyłączności faktycznej związane z prowadzeniem działalności gospodarczej – zarówno bowiem wierzyciele Szpitala, jak i Spółka zawierały je w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Ponadto zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „*nie należy odrywać zagadnienia swobody umów (i ich ograniczeń) podmiotów działalności gospodarczej, jako elementu wolności działalności gospodarczej, od mechanizmów społecznej gospodarki rynkowej*”¹⁰. Tym bardziej, że z przyjętej w art. 20 Konstytucji koncepcji społecznej gospodarki rynkowej wynika, iż przepisy upoważniające państwo do podejmowania działań bezpośrednio ingerujących w stosunki umowne powinny mieć charakter wyjątkowy i odpowiadać wymogom przewidzianym dla ograniczeń swobody działalności gospodarczej określonych w art. 22 Konstytucji RP. Rynkowy charakter gospodarki może być bowiem urzeczywistniony „*tylko przez zapewnienie swobody kształtowania się stosunków ekonomicznych przez zawieranie umów, przy istnieniu mechanizmu popytu i podaży*”¹¹.

Istotą swobody kontraktowania jest możliwość wyboru własnego postępowania w dziedzinie składania oświadczeń woli kierowanych do innych osób. Jednym z elementów wolności kontraktowania jest prawo stron do swobodnego, a więc zgodnego z ich wolą, kształtowania treści umowy. Jak przyjmuje Trybunał Konstytucyjny, najdalej idącym ograniczeniem tego jej aspektu jest objęcie umowy sankcją nieważności¹². Ograniczenie takie ustanawia art. 54 ust. 6 w zw. z ust. 5 UDL.

W przedmiotowej sprawie ingerencja w swobodę kontraktowania – pozostającą w ścisłym faktycznym związku z prowadzoną przez Skarżącą działalnością gospodarczą – polega na uzależnieniu ważności czynności prawnych podejmowanych przez strony umowy od uprzedniej zgody podmiotu tworzącego SPZOZ, jeśli celem lub skutkiem tych czynności jest lub może być zmiana wierzyciela SPZOZ. Ograniczenie to wyraża się w uniemożliwieniu stronom stosunku obligacyjnego, w którym jedna jest wierzycielem SPZOZ, wolnego od władczej ingerencji podmiotu założycielskiego SPZOZ kształtowania treści tego stosunku w części odnoszącej się do istniejącej wiarygodności. Niemożliwe

⁸ P 18/19

⁹ SK 35/08

¹⁰ SK 24/02.

¹¹ Tamże.

¹² Tamże.

jest więc np. niepoprzedzone wyrażeniem zgody przez podmiot tworzący SPZOZ zabezpieczenie wiarygodności w drodze poręczenia, ponieważ jest to czynność, której dalszą konsekwencją – i to niekonieczną – może być zmiana wierzyciela w drodze subrogacji ustawowej. Zatem nawet wówczas, gdy w chwili składania oświadczeń woli strony nie są w stanie jednoznacznie ocenić czy zmiana wierzyciela przez podstawienie z mocy prawa w ogóle wystąpi, mają one obowiązek zwrócenia się do podmiotu tworzącego SPZOZ o zgodę na dokonanie takiej zmiany. Ze względu na kategoryczne sformułowanie art. 54 ust. 5 UDL, następcza zgoda podmiotu tworzącego SPZOZ nie powoduje konwalidacji tej czynności, gdyż skutek nieważności przewidziany w art. 54 ust. 6 UDL powstaje *ex lege*.

Zakres doznawanego przez strony ograniczenia jest tym większy, że przewidziane w art. 54 ust. 5 UDL przesłanki wydania lub odmowy zgody przez podmiot tworzący SPZOZ nie odpowiadają konstytucyjnym standardom określoności przepisów prawa wywodzonym z art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 54 ust. 5 UDL *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*, przy czym zgodę wydaje się po zasięgnięciu opinii kierownika SPZOZ. Nie ulega wątpliwości, że przepis ten stanowi podstawę do władczego, jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej stron stosunku zobowiązaniowego przez organ władzy publicznej (podmiot tworzący SPZOZ). Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego w przypadku przepisów dotyczących statusu prawnego jednostki zasada określoności przepisów prawa wymaga szczególnie rygorystycznego stosowania¹³. Konieczne jest zatem, aby przepis był na tyle precyzyjny, by możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie, norma taka powinna bowiem zapewniać maksymalną przewidywalność i obliczalność podejmowanych rozstrzygnięć. W odniesieniu do przepisów zezwalających organom administracji publicznej na ingerencję w sferę praw i wolności jednostki zasada określoności wymaga więc *„precyzyjnego wyznaczenia dopuszczalnego zakresu ingerencji oraz trybu, w jakim podmiot ograniczany w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jego praw”*¹⁴.

Określone w art. 54 ust. 5 UDL przesłanki wydania lub odmowy zgody na zmianę wierzyciela SPZOZ w postaci *„konieczności zapewnienia ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych”* oraz *„analizy sytuacji finansowej SPZOZ”*, ze względu na posłużenie się zwrotami niedookreślonymi, stwarzają ryzyko arbitralnego ustalania treści tych zwrotów przez podmioty tworzące. W konsekwencji adresat zgody lub odmowy zgody na zmianę wierzyciela SPZOZ nie jest w stanie jednoznacznie ustalić jakie czynniki składające się na sytuację danego SPZOZ zostaną uwzględnione przez podmiot tworzący, co uniemożliwia przewidzenie konsekwencji planowanych przez niego przedsięwzięć gospodarczych i ma negatywny wpływ na pewność prowadzonego obrotu. Jednocześnie użyciu zwrotów nieostrych w art. 54 ust. 5 UDL nie towarzyszą żadne szczególne gwarancje proceduralne, zapewniające przejrzystość praktyki wypełniania tych zwrotów konkretną treścią przez podmiot tworzący SPZOZ¹⁵. Zaskarżone przepisy nie stwarzają bowiem możliwości zakwestionowania wydanej przez ten organ

¹³ K 33/00.

¹⁴ K 15/91.

¹⁵ SK 30/05.

odmowy zgody na zmianę wierzyciela, pomimo że ma on cechy aktu administracyjnego zewnętrznego (por. pkt 5 uzasadnienia skargi).

Ponadto wynikające z art. 54 ust. 5 i 6 UDL ograniczenia swobody działalności gospodarczej, w tym swobody kontraktowania, nie spełniają konstytucyjnego testu proporcjonalności. Przewidziane w art. 54 ust. 5 UDL przesłanki udzielenia lub odmowy zgody na zmianę wierzyciela SPZOZ są bowiem całkowicie nieadekwatne do celu regulacji, na co wielokrotnie zwracano uwagę w procesie legislacyjnym¹⁶. Zgodnie z uzasadnieniem ustawy wprowadzającej kwestionowane rozwiązanie, tj. ustawy z dnia 22 października 2010 r. o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (dalej: „**Nowelizacja**”) celem regulacji – utrzymanej następnie w art. 54 ust. 5 i 6 UDL – było „*ograniczenie handlu wierzytelnościami poprzez konieczność uzyskania zgody przez podmiot, który utworzył zakład*”, a więc „*ograniczenie wtórnego obrotu wierzytelnościami, wiążącego się z dodatkowymi kosztami dla zakładów opieki zdrowotnej*”¹⁷. Kwestionowane przepisy nie spełniają składających się na tzw. test proporcjonalności wymogów konieczności, skuteczności i proporcjonalności w ścisłym znaczeniu. Wprowadzenie omawianego ograniczenia i obwarowanie go sankcją nieważności nie wydaje się bowiem niezbędne dla zapewnienia ciągłości udzielania świadczeń opieki zdrowotnej przez zadłużone SPZOZ. Ten sam cel można osiągnąć przez zastosowanie środków mniej uciążliwych dla pozostałych uczestników obrotu cywilnoprawnego, a w szczególności wierzycieli SPZOZ i ich kontrahentów, np. przez ustanowienie swoistego prawa „pierwokupu wierzytelności” na rzecz podmiotu tworzącego SPZOZ (taką propozycję wysunięto w opinii Biura Analiz Sejmowych z dnia 27 lipca 2009 r. – „*założyciel, który sprzeciwiłby się cesji sam stawałby się dłużnikiem solidarnym z zolem i byłby zobowiązany uregulować należność w terminie*”). Cel regulacji w postaci „*wzmocnienia wpływu organu założycielskiego na zmianę wierzyciela zobowiązań SPZOZ*”¹⁸ zostałyby wówczas osiągnięty, nie powodując przy tym negatywnych konsekwencji dla pewności obrotu i prawidłowego funkcjonowania uczestniczących w nim podmiotów gospodarczych.

Wątpliwości budzi również adekwatność (skuteczność) analizowanego rozwiązania. Zaleganie SPZOZ ze spłatą należności na rzecz dostawców dóbr i usług niezbędnych dla ich prawidłowego funkcjonowania (który to stan art. 54 ust. 5 i 6 UDL *de facto* sankcjonują), może w konsekwencji zagrozić ciągłości udzielania przez nie świadczeń opieki zdrowotnej. Wynikające ze zwłoki odsetki, kary umowne, koszty sądowe i koszty egzekucji stanowią dodatkowe obciążenie finansowe, które jedynie pogarsza sytuację zadłużonych SPZOZ i negatywnie wpływa na możliwość prawidłowego wykonywania ich statutowych zadań. Ryzyko nieuregulowania należności wynikających z zawieranych umów może zostać wliczone w cenę dostarczanych towarów i usług, a w skrajnych przypadkach doprowadzić do trudności w znalezieniu dostawców skłonnych do poniesienia takiego ryzyka. Skutkiem obowiązywania art. 54 ust. 5 i 6 UDL jest bowiem ograniczenie możliwości nie tylko uzyskania przez nich zapłaty za dostarczone dobra i usługi, ale też spieniężenia posiadanej wierzytelności lub ustanowienia jej zabezpieczenia (np. w drodze poręczenia). Kwestionowana konstrukcja nie tylko nie prowadzi więc do osiągnięcia założonych przez ustawodawcę celów, ale

¹⁶ W szczególności w jednoznacznie krytycznych opiniach Biura Analiz Sejmowych z dnia 27 lipca 2009 r. (P. Krawczyk) i 28 lipca 2009 r. (G. Ciura).

¹⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, druk sejmowy nr 2138.

¹⁸ Uzasadnienie, nr druku 2138

wręcz stwarza ryzyko wystąpienia skutku odwrotnego, tj. pogłębienia patologii w obrębie gospodarki finansowej SPZOZ, które rozwiązania te miały wyeliminować.

Wymogom proporcjonalności *sensu stricto* nie odpowiada także dokonany na gruncie art. 54 ust. 5 i 6 UDL rozkład proporcji pomiędzy ciężarem nakładanym na dostawców i ich kontrahentów w stosunku do korzyści odnoszonych przez zadłużone SPZOZ. Jest to tym bardziej widoczne w świetle analizy treści umów zawartych przez Skarżącą z Wierzycielami Szpitala. Kosztami poręczenia wierzytelności i ewentualnej prowizji z tytułu wykonania poręczenia (zapłaty należności) obciążają one Wierzyciela, nie zaś Szpital. Nawet zatem w razie wystąpienia ubocznego skutku poręczenia w postaci subrogacji ustawowej, tj. wejścia Spółki w prawa zaspokojonego wierzyciela, nominalna wartość zadłużenia Szpitala nie ulega zmianie. Następuje jedynie zmiana podmiotowa po stronie wierzycielskiej, podczas gdy zakres i kwota zobowiązań Szpitala wynikających z zawartych umów dostawy pozostaje niezmienną. Z punktu widzenia *ciężkości udzielania świadczeń opieki zdrowotnej, sytuacji finansowej* Szpitala i *wyniku finansowego za rok poprzedni* jest to zmiana całkowicie irrelevantna, co przesądza o nieadekwatności kryteriów wskazanych w art. 54 ust. 5 i 6 UDL. Skoro więc kryteria te nie są wymierne, a przepisy nie stwarzają możliwości zakwestionowania braku zgody podmiotu tworzącego SPZOZ na zmianę wierzyciela, to ryzyko arbitralności decyzji podejmowanych przez ten podmiot jest istotne. Ryzyko to ujemnie wpływa na warunki prowadzenia działalności gospodarczej przez Spółkę i jej kontrahentów. Konsekwencją obowiązywania kwestionowanych przepisów jest bowiem zmniejszenie pewności obrotu cywilnoprawnego i uprzywilejowanie SPZOZ wobec pozostałych jego uczestników (por. pkt 4 uzasadnienia skargi). Dokonane w ten sposób usankcjonowanie działalności niesolidnych dłużników stanowi źródło naruszenia art. 22 w zw. z art. 20, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP, którego wyrazem stał się Wyrok Sądu Apelacyjnego w R

3. Zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP *każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia*. Jak przyjmuje TK, *„inne prawa majątkowe stanowią jeden z rodzajów praw podmiotowych (w cywilistycznym rozumieniu tego pojęcia), wydzielony według kryterium bezpośredniego uwarunkowania interesem ekonomicznym podmiotu uprawnionego”*¹⁹. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał, że za *inne prawa majątkowe* należy uznać również prawa o charakterze obligacyjnym²⁰, nie ulega zatem wątpliwości, że wierzytelność wobec SPZOZ wynikająca z umów zawartych przez Szpital z Wierzycielami Szpitala stanowi prawo majątkowe w rozumieniu tego przepisu. W warunkach niniejszej sprawy za prawo majątkowe należy uznać także wierzytelność nabywaną przez Spółkę w drodze subrogacji ustawowej z tytułu udzielonych poręczeń.

Treścią prawa podmiotowego konstytuowanego przez art. 64 ust. 1 Konstytucji RP jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania praw majątkowych, ich zachowania i dysponowania nimi. Wolności tej odpowiadają obowiązki ustawodawcy – negatywny *„powstrzymywania się od stanowienia regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony*

¹⁹ SK 42/08.

²⁰ S. Jarosz-Żukowska, Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych, s. 9

prawnej lub też ochronę tę ograniczać²¹ oraz pozytywny do stworzenia procedur i środków prawnych zapewniających ich należyłą ochronę²².

Podstawą zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP w związku z wydaniem na podstawie art. 54 ust. 5 i 6 UDL Wyroku Sądu Apelacyjnego w R jest, zdaniem Skarżącej, nieproporcjonalność ograniczenia praw majątkowych przysługujących nabywcy wierzytelności SPZOZ w stosunku do celu ustanowienia tego przepisu. Wynikające stąd ograniczenie wydaje się naruszać istotę przysługujących Spółce praw majątkowych, bowiem uzależnia ważność czynności podejmowanych pomiędzy przedsiębiorcami w ramach łączących ich stosunków obligacyjnych od uzyskania zgody podmiotu tworzącego SPZOZ, która podejmowana jest na podstawie przesłanek niespełniających wymogów określoności, nieadekwatnych z punktu widzenia celu regulacji i niewymiernych dla oceny dopuszczalności każdorazowej zmiany wierzyciela SPZOZ (por. pkt 2 uzasadnienia skargi). W obecnym brzmieniu przepis ten stwarza ryzyko podejmowania przez podmioty tworzące SPZOZ arbitralnych decyzji o odmowie dopuszczalności przeprowadzenia czynności prawnej mającej na celu zmianę wierzyciela, tj. takich, których przesłanki w danym stanie faktycznym są – ze względu na sposób sformułowania art. 54 ust. 5 UDL – albo całkowicie nieadekwatne, albo niewymiernie, a przez to niemożliwe do zweryfikowania.

Zastosowanie sankcji nieważności w stosunku do czynności prawnych, których przedmiotem są wierzytelności SPZOZ stanowi daleko idącą ingerencję w prawa majątkowe Skarżącej. W przypadku zawartych przez Spółkę z Wierzycielami Szpitala umów o współpracy bazujących na konstrukcji poręczenia wymagane przez art. 54 ust. 5 UDL uprzednie, tj. poprzedzające zawarcie tych umów, uzyskanie zgody podmiotu tworzącego nie wydaje się ani celowe, ani konieczne. Po pierwsze dlatego, że z umów tych wynika wprost, iż nominalna wartość zadłużenia Szpitala nie ulega zmianie w związku z jego nabyciem przez Spółkę, a wszystkie koszty obsługi wierzytelności i ewentualnej prowizji ponoszą pierwotni wierzyciele. Ocena dopuszczalności takiego nabycia uwzględniająca kryteria wskazane w art. 54 ust. 5 UDL (zapewnienie ciągłości udzielania świadczeń opieki zdrowotnej, sytuacja finansowa Szpitala i wynik finansowy za rok poprzedni) byłaby zatem niecelowa, skoro są one całkowicie irrelevantne z punktu widzenia skutków wejścia przez Spółkę w prawa zaspokojonego wierzyciela. Po drugie – ze względu na specyfikę konstrukcji poręczenia, w której skutek w postaci subrogacji ustawowej ma charakter uboczny i ewentualny (uzależniony od niewywiązania się przez Szpital z zaciągniętych zobowiązań w wyznaczonym terminie). Skutek ten, o ile nastąpi, stanowi ostatnie ogniwo w łańcuchu czynności prawnych składających się na stosunek obligacyjny łączący Spółkę z Wierzycielami Szpitala. W chwili zawarcia umowy strony – choć przewidują to w łączących je umowach – nie mogą jednoznacznie ocenić, czy zmiana wierzyciela w drodze podstawienia w ogóle wystąpi.

Konsekwencją regulacji art. 54 ust. 5 i 6 UDL jest sytuacja, kiedy w relacji pomiędzy podmiotem prywatnym a publicznym zakładem opieki zdrowotnej ten drugi nie wywiązuje się z zaciągniętych przez siebie zobowiązań. Następnie innemu podmiotowi publicznemu, podmiotowi tworzącemu SPZOZ, przyznaje się kompetencję do uniemożliwiania innego sposobu zaspokojenia, wybranego przez wierzyciela i realizowanego w uzgodnieniu z innymi członkami obrotu prywatnego – i to w

²¹ SK 4/05

²² P 35/05

drodze decyzji, której przesłanki i tryb podejmowania stwarzają ryzyko arbitralności. W ocenie Skarżącej stan taki rodzi poważne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej. Dodatkowo, jak wynika z opinii Biura Analiz Sejmowych, „*oceniając przepis z punktu widzenia ekonomicznego nie sposób nie zauważyć, że państwo stara się przerzucić część kosztów ochrony zdrowia na prywatnych przedsiębiorców*”. Konstrukcję tę należy więc uznać za niezgodną z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP.

4. Zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 i art. 2 Konstytucji RP

Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP *własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej*. Zasada równej ochrony praw majątkowych „*w płaszczyźnie podmiotowej oznacza zakaz różnicowania intensywności ochrony pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem*”²³. Niedopuszczalna jest zatem dyferencjacja poziomu ochrony praw majątkowych przysługujących poszczególnym kategoriom podmiotów, o ile nie służy ona realizacji innych norm, zasad lub wartości konstytucyjnych (pod warunkiem spełniania wymogów proporcjonalności).

W przypadku art. 54 ust. 5 i 6 UDL mamy do czynienia z daleko idącym uprzywilejowaniem SPZOZ w stosunku do pozostałych uczestników obrotu (wierzyciela, potencjalnych nabywców wierzytelności), które skutkuje zróżnicowaniem ochrony prawnej przysługujących im praw majątkowych. Powstaje również stan prawnego usankcjonowania niewywiązywania się przez zadłużone SPZOZ z zobowiązań zaciąganych przez nie jako uczestników obrotu cywilnoprawnego i strony umowy. Tymczasem, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, „*w stosunkach majątkowych z podmiotami prywatnymi Państwo nie może korzystać ze szczególnych przywilejów*”²⁴. Dyskryminujące z punktu widzenia Spółki jako nabywcy wierzytelności SPZOZ zróżnicowanie ma także inny wymiar. Ochrona praw majątkowych wierzycieli Szpitala i ich kontrahentów, w tym Skarżącej, jest znacznie słabsza i bardziej ograniczona niż w przypadku ochrony praw majątkowych wierzycieli innych podmiotów (i ich kontrahentów). Cechą relewantną łączącą obie grupy podmiotów jest fakt, że z tytułu zawartych i zrealizowanych umów przysługuje im określona wierzytelność. Natomiast kryterium dokonywanego przez art. 54 ust. 5 i 6 UDL zróżnicowania są cechy podmiotowe występujące po stronie dłużnika – jeśli jest nim SPZOZ, to dla ważności czynności prawnych w zakresie rozporządzania taką wierzytelnością konieczne jest uzyskanie uprzedniej zgody właściwego podmiotu tworzącego. Jeśli dłużnikiem jest inny podmiot – czynność taka jest co do zasady ważna.

Zdaniem Skarżącej w sprawie rozstrzygniętej Wyrokiem Sądu Apelacyjnego w R zróżnicowanie dokonane w oparciu o wynikające z art. 54 ust. 5 i 6 UDL kryterium nie odpowiada konstruowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wymogom relewantności i proporcjonalności. Trudno bowiem uznać za racjonalnie uzasadnione niekorzystne dla Skarżącej zróżnicowanie zakresu ochrony praw majątkowych przysługujących wierzycielom SPZOZ i ich kontrahentom poprzez uzależnienie ważności dokonywanych przez nich czynności od zgody publicznego podmiotu trzeciego, skoro skutek zawarcia umowy poręczenia, która doprowadziła do subrogacji ustawowej nie doszło do pogorszenia sytuacji finansowej Szpitala. Brak zatem

²³ B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2, Warszawa 2012

²⁴ K 5/01

bezpośredniego związku tego zróżnicowania z celem ustanowienia przepisów, jakim było „ograniczenie wtórnego obrotu wierzytelnościami, wiążącego się z dodatkowymi kosztami dla zakładów opieki zdrowotnej”²⁵.

Brak również proporcji pomiędzy wagą interesu, któremu ma służyć wprowadzone zróżnicowanie a wagą interesów, które ulegają naruszeniu wskutek jego wprowadzenia. W istocie dochodzi bowiem do ograniczenia wierzycieli SPZOZ w możliwości dochodzenia od nich należności wynikających z zawartych umów i rozporządzania posiadaną wierzytelnością. Jednocześnie stwarza się przy tym warunki do trwania dalszego, *de facto* dowolnie przedłużanego przez podmiot tworzący SPZOZ, stanu ich niezaspokojenia.

Z tego względu art. 54 ust. 5 i 6 UDL w zakresie, w jakim skutkują nieważnością czynności prawnych prowadzących do tzw. subrogacji ustawowej są – zdaniem Skarżącej – niezgodne z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 i art. 2 Konstytucji RP.

5. Zarzut naruszenia art. 78 Konstytucji RP

Zgodnie z art. 78 Konstytucji RP *każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa.*

W ocenie Skarżącej – podnoszącej niniejszy argument na marginesie wcześniejszych rozważań – wydawana przez podmiot tworzący SPZOZ zgoda lub odmowa zgody na dokonanie czynności skutkującej zmianą wierzyciela tego SPZOZ stanowi jednostronne, władcze rozstrzygnięcie organu władzy publicznej, adresowane do jednostki i w sposób wiążący kształtujące jej sytuację prawną. Decyzja ta posiada zatem cechy aktu administracyjnego i jako taka powinna podlegać kontroli w toku instancji. Nabywca wierzytelności SPZOZ kwalifikuje się przy tym jako „strona” w rozumieniu art. 78 Konstytucji RP, jest to bowiem pojęcie autonomiczne i odnosi się ono zarówno do „jednostki, której statutu prawnego dotyczy sprawa”²⁶, jak i „wszystkich podmiotów, których praw lub obowiązków dotyczy rozstrzygnięcie”²⁷. Konstytucyjnie gwarantowana zaskarżalność rozstrzygnięć dotyczy wszelkich postępowań pozasądowych, „w których relacje między jednostką a organem rozstrzygającym oparte są na koncepcji władczej ingerencji organu”²⁸. Jedynie istotne jest przy tym, „aby rozstrzygnięcie miało charakter indywidualnego aktu stosowania prawa określającego prawa lub obowiązki strony postępowania. Konstytucyjne prawo podmiotowe do zaskarżenia obejmuje każdą władczą konkretyzację, która prowadzi do powstania, zmiany lub zniesienia praw lub obowiązków jednostki w obszarze wynikającym z przepisów prawa zarówno materialnego, jak i procesowego”²⁹.

Zdaniem Skarżącej weryfikacja decyzji podmiotu tworzącego SPZOZ, opartej na przesłankach wynikających z art. 54 ust. 4 UDL (zapewnienie ciągłości udzielania świadczeń opieki zdrowotnej, sytuacja finansowa Szpitala i wynik finansowy za rok poprzedni), jest w obecnym stanie prawnym

²⁵ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, druk sejmowy nr 2138

²⁶ SK 29/99

²⁷ SK 4/05

²⁸ R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, Warszawa 2012

²⁹ Tamże

niemożliwa nie tylko ze względu na użycie terminów niedookreślonych, ale także wobec braku proceduralnych możliwości jej zakwestionowanie.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak w petitum.



dr Tomasz Zalasinski
radca prawny

Załączniki:

- 1) pełnomocnictwo,
- 2) aktualny odpis KRS Skarżącej,
- 3) kopia nakazu zapłaty wydanego przez Sąd Okręgowy w Ł z dnia kwietnia 2014 r. (sygn. akt),
- 4) kopia Wyroku Sądu Okręgowego z dnia października 2014 r. (sygn. akt),
- 5) kopia Wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia kwietnia 2015 r. (sygn. akt).