

Postanowienie z dnia 26 kwietnia 2002 r., IV CKN 1667/00

Samodzielny zakład opieki zdrowotnej ma zdolność układową.

Sędzia SN Filomena Barczewska (przewodniczący)

Sędzia SN Teresa Bielska-Sobkowicz (sprawozdawca)

Sędzia SN Józef Frąckowiak

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w E. o otwarcie postępowania układowego, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 kwietnia 2002 r. kasacji wnioskodawcy od postanowienia Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 26 maja 2000 r.

uchylił zaskarżone postanowienie.

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 14 marca 2000 r. Sąd Rejonowy w Suwałkach umorzył postępowanie układowe wszczęte z wniosku Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w E. Uznał, że wnioskodawca nie ma zdolności układowej, zdolność taką mogą bowiem mieć jedynie podmioty, w stosunku do których może być prowadzone postępowanie upadłościowe. Nie można ogłosić upadłości samodzielnego zespołu opieki zdrowotnej, gdyż zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.) w razie braku możliwości pokrycia ujemnego wyniku finansowego we własnym zakresie przez zakład, odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Wyłącza to, zdaniem Sądu, istnienie zdolności układowej wnioskodawcy.

Stanowisko to podzielił Sąd Okręgowy w Białymstoku, który postanowieniem z dnia 26 maja 2000 r. oddalił zażalenie wnioskodawcy na postanowienie Sądu pierwszej instancji. Sąd Okręgowy zwrócił uwagę na fakt, że samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej nie jest przedsiębiorcą, pojęcie to bowiem jest

zdefiniowane w art. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.), a ustawy tej nie stosuje się do zakładów opieki zdrowotnej, co wynika wyraźnie z art. 8a ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Także zatem i z tego względu wnioskodawca nie ma zdolności układowej. Sąd Okręgowy rozpoznał sprawę w trybie postępowania nieprocesowego i uznał, że postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 355 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c.

Postanowienie Sądu Okręgowego zaskarżył wnioskodawca kasacją opartą na obu podstawach kasacyjnych, określonych w art. 393¹ pkt 1 i 2 k.p.c. W ramach pierwszej z nich zarzucił naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie i błędną wykładnię art. 1 ustawy z dnia 24 października 1934 r. – Prawo o postępowaniu układowym (Dz.U. Nr 93, poz. 836 ze zm. – dalej "Pr.p.ukł."), art. 3 § 1 ustawy z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 118, poz. 512 ze zm.), art. 1 ust. 1, art. 6, 8a ust. 1 i 2, art. 14 ust. 3, art. 18b, 34, 35, 35a, 35b, 36, art. 43 ust. 1, art. 46 pkt 2d, art. 53, 53a, art. 54 ust. 1 pkt 1b i f, art. 54 ust. 1 pkt 3, art. 59 i 60 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, art. 7 pkt 16 w związku z art. 53, 54 ust. 1 i art. 57 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym obowiązku zdrowotnym (Dz.U. Nr 28, poz. 153 ze zm.) oraz art. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej przez przyjęcie, że samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej nie ma zdolności układowej oraz że nie jest przedsiębiorcą.

W ramach drugiej podstawy kasacyjnej zarzucił naruszenie art. 355 w związku z art. 199 k.p.c. i art. 7 Pr.p.ukł. przez przyjęcie, że droga sądowa jest niedopuszczalna. W konkluzji wnosił o uchylenie zaskarżonego postanowienia i poprzedzającego go postanowienia Sądu pierwszej instancji oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje: (...)

Za trafny należy uznać zarzut naruszenia art. 355 k.p.c. Wprawdzie kasacja nie zarzuca naruszenia art. 13 § 2 k.p.c., jednak wobec tego, że również ten przepis był podstawą umorzenia postępowania, nie można pominąć faktu jego błędnego zastosowania przez sąd drugiej instancji, wbrew bowiem stanowisku tego Sądu, postępowanie układowe nie toczy się w trybie postępowania nieprocesowego. Zaskarżone postanowienie wydane zostało w dniu 26 maja 2000 r., a więc po wejściu w życie ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania

cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 198). Artykuł 3 tej ustawy stanowił, że w art. 7 Pr.p.ukł. po wyrazie „kodeksu postępowania cywilnego” skreśla się słowa „o postępowaniu nieprocesowym”. Oznacza to, że postępowanie układowe nie podlega rozpoznaniu w trybie postępowania nieprocesowego i stosuje się do niego przepisy kodeksu postępowania cywilnego o procesie, oczywiście, jeżeli – co wynika z art. 7 Pr.p.ukł. – prawo to inaczej nie stanowi.

Trafnie zarzucił skarżący naruszenie art. 355 k.p.c. przez jego błędne zastosowanie. Jak wspomniano wyżej, do postępowania układowego stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego tylko wówczas, gdy prawo to inaczej nie stanowi. Tymczasem Prawo o postępowaniu układowym reguluje w szeregu przepisach kwestię umorzenia postępowania. Przypadki umorzenia postępowania objęte są regulacją art. 10 § 2 (w razie niezłożenia przyrzeczenia przez dłużnika), art. 14 (w razie niezgłoszenia przez spadkobiercę w terminie wniosku o podjęcie zawieszzonego postępowania), art. 23 § 2 (w razie cofnięcia podania o otwarcie układu), art. 34 § 1 i 2 (w razie działania przez dłużnika wbrew zarządzeniom sędziego – komisarza lub nadzorcy albo na szkodę wierzycieli oraz w razie utrudniania działania nadzorcy), art. 52 § 2 (w razie braku quorum na drugim zgromadzeniu wierzycieli), art. 53 (w razie nieprzybycia dłużnika na zgromadzenie) oraz art. 60 (w razie niedojścia układu do skutku). Kwestię umorzenia postępowania regulują też przepisy art. 12 (dotyczącego sposobu ogłoszenia o umorzeniu postępowania) oraz art. 15, art. 29 i art. 71 (dotyczące skutków umorzenia). Jak więc widać, przepisy Prawa o postępowaniu układowym regulują umorzenie postępowania w sposób samodzielny i wyczerpujący, nie ma zatem odesłania przez art. 7 do kodeksu postępowania cywilnego. Kwestia ta podobnie uregulowana jest w Prawie upadłościowym, w którym art. 218 wyłącza stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego w tym zakresie (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 1994 r., III CZP 139/94, OSNC 1995, nr 3, poz. 44).

Błędnie uznał również Sąd Okręgowy, że art. 355 k.p.c. daje podstawę do umorzenia postępowania wobec braku zdolności układowej wnioskodawcy. Zdolność układowa jest bezwzględną przesłanką procesową w postępowaniu układowym. Można ją porównać do zdolności sądowej, to jest do zdolności osoby

fizycznej i prawnej do występowania w procesie jako strona. Brak zdolności układowej, podobnie jak brak zdolności sądowej, prowadzić powinien do odrzucenia podania o otwarcie układu, a nie do umorzenia postępowania. Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela podobny pogląd zaprezentowany na gruncie Prawa upadłościowego w postanowieniu z dnia 18 marca 1993 r., I CRN 121/92 (nie publ.), zarówno zdolność układowa, jak i zdolność upadłościowa są bowiem odpowiednikami zdolności sądowej i decydują o prawnej dopuszczalności złożenia podania o otwarcie układu czy też wniosku o ogłoszenie upadłości. Ich brak skutkuje odrzuceniem podania lub wniosku (por. też postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 1997 r., II CKN 71/96, OSNC 1997, nr 9, poz. 121).

Rozważając zasadność zarzutów odnoszących się do wadliwego, zdaniem skarżącego, uznania przez Sądy obu instancji, że samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej nie ma zdolności układowej, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie.

Zgodnie z art. 1 Pr.p.ukł. w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie art. 13 ustawy z dnia 13 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. Nr 121, poz. 770 ze zm.), to jest od dnia 22 sierpnia 1997 r., przedsiębiorca, który wskutek wyjątkowych i niezależnych od niego okoliczności zaprzestał płacenia długów lub przewiduje w najbliższej przyszłości zaprzestanie ich płacenia, może żądać otwarcia postępowania celem zawarcia układu z wierzycielami. Należy zatem wyjaśnić, czy samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej może być przedsiębiorcą. Sądy obu instancji wykluczyły przyznanie temu podmiotowi przymiotu przedsiębiorcy, powołując się na przepisy ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej i ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej.

Prawo o postępowaniu układowym, w przeciwieństwie do Prawa upadłościowego (art. 1), nie daje nawet pośredniej definicji takiego podmiotu. W tej sytuacji tylko ze względów porównawczych należy wskazać, że zgodnie z art. 1 § 2 Prawa upadłościowego przedsiębiorcami są w szczególności podmioty określone w przepisach o działalności gospodarczej, w przepisach o spółkach z udziałem podmiotów zagranicznych oraz o zasadach prowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne. Zwrot "w szczególności" dowodzi, że wyliczenie powyższe nie jest wyczerpujące, również więc na gruncie

Prawa o postępowaniu układowym, zważywszy na ogólnikowe brzmienie art. 1, pojęcie przedsiębiorcy należy rozumieć szeroko. Można zatem uznać, że chodzi tu o taki podmiot, który został dopuszczony do prowadzenia działalności gospodarczej przez jakiegokolwiek – poza wymienionymi w art. 1 § 1 Prawa upadłościowego – przepisy odrębne.

Obowiązująca w dacie wydania zaskarżonego postanowienia ustawa o działalności gospodarczej stanowiła w art. 2, że działalnością gospodarczą w jej rozumieniu jest działalność wytwórcza, budowlana, handlowa i usługowa, prowadzona w celach zarobkowych i na własny rachunek podmiotu prowadzącego taką działalność, zaś podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą, zwanym dalej "przedsiębiorcą", może być osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej, utworzona zgodnie z przepisami prawa, jeżeli jej przedmiot działania obejmuje prowadzenie działalności gospodarczej. Ustawa nie miała zastosowania do zakładu opieki zdrowotnej, bowiem wyłączał to art. 8a ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Wyłączenie to nie oznacza jednak, że podmiot, którego działalność regulują przepisy innej ustawy, nie może być uznany za przedsiębiorcę. Wyłączenie stosowania ustawy o działalności gospodarczej oznacza tylko tyle, że podmiot ten nie jest przedsiębiorcą w jej rozumieniu i działalności tego podmiotu nie regulują jej przepisy.

Trzeba zwrócić uwagę na definicję przedsiębiorcy zawartą w art. 479² k.p.c., zgodnie z którym przedsiębiorcami są w szczególności podmioty określone w przepisach o działalności gospodarczej. Również w tym przepisie użyto zwrotu „w szczególności”, co oznacza, że także inne niż dotyczące działalności gospodarczej przepisy mogą regulować prowadzoną przez przedsiębiorcę działalność gospodarczą. Podmiot ten może być zatem przedsiębiorcą, jeżeli jego działalność charakteryzuje się profesjonalnym charakterem, podporządkowaniem regułom opłacalności i racjonalnego gospodarowania, działaniem na własny rachunek, powtarzalnością działań i uczestnictwem w obrocie gospodarczym. Przykładem przedsiębiorcy, do działalności którego nie miała zastosowania ustawa o działalności gospodarczej, jest adwokat prowadzący indywidualną kancelarię (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 1999 r., II CKN 451/98, OSNC 2000, nr 2, poz. 36 oraz z dnia 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98, OSNC 2002, nr 1, poz. 13).

Trafnie zarzucił skarżący, że liczne przepisy ustawy o zakładach opieki zdrowotnej świadczą o możliwości zaliczenia takiego zakładu do kategorii

przedsiębiorców. Podstawowym celem prowadzenia działalności przez zakład jest co prawda udzielanie świadczeń zdrowotnych i promocja zdrowia (art. 1 ust. 1 ustawy) i zakład taki podlega kontroli Ministra Zdrowia oraz wojewody (art. 66 ustawy), jednak działalność jego ma charakter usługowy i prowadzona jest na zasadach rachunku ekonomicznego (art. 34, 35b ust. 1 i 2, art. 50, 53, 54, 55 ustawy), a wiele świadczeń udzielanych jest odpłatnie (art. 6 i 33 ustawy).

Niezależnie od tego, zakład jako świadczeniodawca w rozumieniu ustawy o z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, zawiera umowy o świadczenia zdrowotne z kasą chorych, których przedmiotem jest finansowanie tych świadczeń. Prowadząc szeroko rozumiane usługi, może zawierać on umowy, których przedmiotem jest udzielanie zamówień na świadczenia zdrowotne (art. 35 ustawy). Uczestniczy też w obrocie gospodarczym, zawierając samodzielnie umowy cywilnoprawne z innymi przedsiębiorcami (na przykład umowy sprzedaży sprzętu medycznego).

W orzecznictwie przyjmowano, że prowadzenie działalności leczniczej w ramach niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej jest działalnością gospodarczą (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 września 1995 r., III CZP 115/95, OSNC 1996, nr 1, poz. 6, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 1997 r., SA/Ł 3246/95, "Prawo Gospodarcze" 1997, nr 10, s. 29 oraz uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2001 r., OPK 13/01, ONSA 2002, nr 1, poz. 12). Ze przytoczonych względów należy uznać, że również publiczny zakład opieki zdrowotnej, którego działalność reguluje ta sama ustawa o zakładach opieki zdrowotnej, prowadzi działalność gospodarczą, polegającą na świadczeniu szeroko rozumianych usług zdrowotnych.

Sądy obu instancji wykluczyły możliwość przyznania skarżącemu zdolności układowej także z tego względu, że nie ma on zdolności upadłościowej. Wobec tego zaś, że celem postępowania układowego jest zapobieżenie ogłoszeniu upadłości przedsiębiorcy, zakresy zdolności układowej i upadłościowej pokrywają się.

Z poglądem tym nie można się zgodzić, w obecnym stanie prawnym zakresy pojęciowe zdolności układowej i upadłościowej są bowiem zbliżone, ale nie tożsame.

Prawo o postępowaniu układowym, poza art. 2, nie ogranicza kręgu podmiotów, w stosunku do których takie postępowanie może być prowadzone.

Zakazy określone w tym przepisie dotyczą szczególnej sytuacji dłużnika i nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia kasacji. Prawo upadłościowe w art. 3 natomiast wyłącza lub ogranicza możliwość ogłoszenia upadłości wobec niektórych przedsiębiorców (przepis zawiera zamkniętą listę takich podmiotów). Brak podmiotowego wyłączenia w przepisach Prawa o postępowaniu układowym świadczy o tym, że zakresy pojęciowe zdolności układowej i upadłościowej nie są identyczne. W orzecznictwie Sądu Najwyższego uznawano zdolność układową podmiotu gospodarczego, pomimo braku zdolności upadłościowej, powołując się na wykładnię celowościową i zwracając uwagę, że postępowanie układowe, jeżeli kończy się układem, niesie za sobą korzyści także wierzycielom, gdyż zwiększa ich szansę na odzyskanie w całości lub częściowo swoich należności, przy czym unikają oni kłopotliwych niekiedy i kosztownych procesów sądowych oraz postępowań egzekucyjnych (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 1995 r., III CZP 3/95, OSNC 1995, nr 5, poz. 78).

Nie ulega wątpliwości, że w świetle art. 60 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej ogłoszenie upadłości samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej nie jest dopuszczalne, gdyż przepis ten przewiduje szczególny tryb pokrywania ujemnego wyniku finansowego. Czyni to zakład we własnym zakresie (ust. 1), a jeżeli nie jest to możliwe, ujemny wynik finansowy pokrywa ze środków publicznych organ, który go utworzył (ust. 4), przy czym może on określić formę dalszego finansowania zakładu na zasadach określonych w art. 35c (chodzi tu o odebranie zakładowi przymiotu samodzielności lub nawet jego likwidację). Zakład taki nie ma zatem zdolności upadłościowej. W doktrynie podnosi się, że z tego względu nie ma również zdolności układowej. W ocenie składu Sądu Najwyższego rozpoznającego kasację taki pogląd nie jest jednak zasadny. Jak wskazano wyżej, przy ocenie tej przesłanki procesowej należy uwzględniać względy wykładni celowościowej, jeżeli bowiem ustawa przyznaje określonemu podmiotowi prawo prowadzenia działalności gospodarczej, to trzeba też przyznać mu prawo do obrony przed utratą samodzielności lub likwidacją. Możliwość zawarcia układu z wierzycielami jest także korzystna dla nich, gdyż daje im szansę wcześniejszego zaspokojenia swych wierzytelności w części lub w całości (...).

Z przytoczonych względów należało uznać, że samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej ma zdolność układową.

Wobec powyższego zaskarżone postanowienie podlegało uchyleniu na podstawie art. 393¹³ k.p.c.