

UCHWAŁA

Dnia 5 grudnia 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maria Szulc (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Iwona Koper

SSN Zbigniew Kwaśniewski

Protokolant Katarzyna Bartczak

w sprawie z powództwa D. Z.
przeciwko Narodowemu Funduszowi Zdrowia w W.
o zapłatę,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 5 grudnia 2014 r.
zagadnienia prawnego
przedstawionego przez Sąd Okręgowy w W.
postanowieniem z dnia 12 września 2014 r.,

"Czy termin przedawnienia roszczenia o zwrot kwot refundacji leków, o którym mowa w art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (Dz.U. z 2008 r., Nr 164, poz. 1027) przez przedsiębiorcę prowadzącego ogólnodostępną aptekę jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej i jako takie podlega trzyletniemu okresowi przedawnienia zgodnie z art. 118 k.c., czy też ze względu na publicznoprawny charakter należy je kwalifikować wyłącznie jako roszczenie związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa i w związku z tym podlega ono dziesięcioletniemu terminowi przedawnienia?"

podjął uchwałę:

Roszczenie przedsiębiorcy prowadzącego aptekę o refundację ceny leku lub wyrobu medycznego (art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 127) jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej.

UZASADNIENIE

Przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało przy rozpoznawaniu przez Sąd Okręgowy apelacji pozwanego Narodowego Funduszu Zdrowia, w której zarzucił on błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 118 k.c. przez przyjęcie, że roszczenie o zwrot kwoty refundacji leków, nie jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej i nie ma zastosowania trzyletni termin przedawnienia. Wątpliwość Sądu Okręgowego dotyczy wykładni pojęcia „roszczenia związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej” w aspekcie relacji łączącej przedsiębiorcę prowadzącego ogólnodostępną aptekę i Narodowy Fundusz Zdrowia. Z jednej strony bowiem źródłem roszczenia, z uwagi na okres, którego dotyczy, jest art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r., Nr 164, poz. 1027; dalej ustawa), a więc źródłem tym jest system powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego uregulowany głównie w przepisach o charakterze publiczno-prawnym, do którego to systemu należą także apteki (art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne) i który reglamentując obrót lekami oraz zasady i tryb refundacji, zaprzecza partnerstwu w obrocie. Z drugiej zaś strony, w świetle przytoczonego orzecznictwa Sądu Najwyższego, za czynności związane z prowadzeniem działalności gospodarczej uznaje się czynności mieszczące się w przedmiocie tej działalności w sposób bezpośredni lub pośredni jeżeli zachodzi pomiędzy nimi normalny i funkcjonalny związek i nie ma znaczenia czy roszczenie powstało w relacji obustronnie profesjonalnej. Roszczenie powoda pozostaje w związku z głównym celem przedsiębiorstwa prowadzącego działalność gospodarczą, którym jest dążenie do wypracowania konkretnego zysku. Przedsiębiorca czerpie korzyści w postaci marży ze sprzedaży refundowanych leków, a więc mimo reglamentacji ustawowej osiąga dochód z leku refundowanego tożsamy z dochodem ze sprzedaży leku bez refundacji – odroczonego zostaje jedynie moment płatności części lub całości ceny, a koszt zakupu rozkłada się pomiędzy ubezpieczonego i Skarb Państwa. Sąd Okręgowy zwrócił nadto uwagę na podobieństwo działalności „placówki ochrony zdrowia publicznego” i „zakładu opieki

zdrowotnej” w zakresie przedmiotu działalności oraz charakteru roszczeń i wskazał na pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 11 maja 2005 r., III CZP 11/05, (OSNC z 2006 r., nr 3, poz., 48) co do gospodarczego charakteru działalności samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej.

W konsekwencji Sąd drugiej instancji opowiedział się za stanowiskiem, że działalność przedsiębiorców prowadzących apteki ogólnodostępne powinna być oceniana według reguł stosowanych w powszechnym obrocie gospodarczym z tej przyczyny, że transfer refundacji pozostaje w normalnym, funkcjonalnym związku z działalnością gospodarczą, polegającą na prowadzeniu apteki. Wskazał nadto, że za przyjęciem terminu trzyletniego przemawia odmienne uregulowanie od dnia 1 stycznia 2012 r. zasad refundacji wobec uchylecia art. 63 ustawy i wdrożenia dyrektywy Rady 89/105/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. dotyczącej przejrzystości środków regulujących ustalanie cen na produkty lecznicze przeznaczone do użytku przez człowieka oraz włączenia ich do krajowego systemu ubezpieczeń zdrowotnych (Dz. Urz. WE L 40 z 11.II.89, str. 8; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t.1, str. 345), która przewiduje zawarcie umowy nazwanej na wydawanie refundowanego leku o cechach określonych w dyrektywie, przy czym wskutek zmiany stanu prawnego nie zmienił się charakter działalności podmiotu występującego o refundację.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Źródłem roszczenia przedsiębiorcy prowadzącego aptekę do podmiotu zobowiązanego do finansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych o refundację ceny leku lub wyrobu medycznego wydawanego świadczeniobiorcy bezpłatnie lub za częściową odpłatnością, był art. 63 ust. 1 ustawy do dnia 1 stycznia 2012 r. (uchylony przez art. 63 pkt 24 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych Dz. U. z 2011 r., Nr 12, poz. 696). Niewątpliwie był to przepis ustawy szczególnej regulującej zasady udzielania świadczeń zdrowotnych i ich finansowania ze środków publicznych, a więc aktu o charakterze publicznoprawnym. Między aptekami a Narodowym Funduszem Zdrowia nie były zawierane umowy dotyczące refundacji leków, a ich

wzajemne relacje zostały w sposób wyczerpujący unormowane w ustawie i przepisach wykonawczych (rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie recept lekarskich z dnia 11 maja 2007 r., Dz. U. nr 97, poz. 646, rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 października 2002 r. w sprawie wydawania z apteki produktów leczniczych i wyrobów medycznych Dz. U. nr 183, poz. 1531). Charakter prawny tego roszczenia był już przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego, który wyraził pogląd, że ustawodawca nadał mu charakter cywilnoprawny, ustawa może bowiem wprost kreować zobowiązanie będące podstawą prawną takiego roszczenia i funkcjonuje ono między równorzędnymi podmiotami w sytuacji, w której nie został ustanowiony odrębny tryb rozstrzygania sporów wynikłych na tym tle (art. 2 k.p.c. w zw. z art. 1 k.c.). Precyzyjne uregulowanie sposobu i warunków refundacji ceny leku lub wyrobu medycznego w ustawie i rozporządzeniach wykonawczych oznacza jedynie, że strony nie mogą tego stosunku prawnego modyfikować (wyroki z dnia 4 stycznia 2007 r., V CSK 388/06, OSNC z 2007 r., nr 12, poz. 183, z dnia 21 kwietnia 2010, V CSK 358/09, OSNC – ZD z 2011 r./A/3, z dnia 14 października 2009 r., V CSK 103/09 i z dnia 3 lutego 2011 r., I CSK 286/10 - nie publ.).

Zagadnienie terminu przedawnienia roszczenia unormowanego w art. 63 ust. 1 ustawy nie było do tej pory przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego, a bezpośrednio wypowiedzi doktryny dotyczące tej kwestii związane są z aktualnym stanem prawnym, w którym źródłem roszczenia jest umowa nazwana łącząca prowadzącego aptekę i Narodowy Fundusz Zdrowia.

Prowadzący aptekę jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 43¹ k.c. a stosunek prawny wykreowany w art. 63 ust. 1 ustawy jest stosunkiem cywilnoprawnym pomiędzy podmiotami równorzędnymi. Roszczenie o zwrot kwoty refundacji, jako roszczenie majątkowe podlega przedawnieniu (art. 117 § 1 k.c.), wobec braku regulacji szczególnej, w terminach określonych w art. 118 k.c. Przepis ten przewiduje dziesięcioletni termin przedawnienia, a dla roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej termin trzyletni. Zastosowanie terminu dziesięcioletniego lub trzyletniego uzależnione jest więc od rozstrzygnięcia czy jest to roszczenie związane z działalnością gospodarczą.

Zgodnie z utrwalonym poglądem judykatury i doktryny odróżnić należy roszczenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej i z prowadzeniem przedsiębiorstwa. Kwalifikacja roszczeń jako związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wymaga przede wszystkim związku z działalnością gospodarczą a więc z aktywną działalnością zorganizowaną w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 672) o charakterze ciągłym. Przesądzający jest jej profesjonalny charakter i działanie na własny rachunek oraz zamierzony charakter wykonywanej działalności, jej rozmiar, sposób i stopień przygotowania przedmiotów i środków prowadzenia, podporządkowanie zasadzie racjonalnego działania oraz uczestnictwo w obrocie gospodarczym. W aspekcie zarobkowego charakteru działalności element zysku nie stanowi zasadniczego wyróżnika dla określenia rodzaju działalności i istotne znaczenie należy przypisać zamiarowi prowadzącego działalność a nie faktyczne osiągnięcie zysku. Podkreśla się również, że wymaganie uczestnictwa w obrocie gospodarczym realizowane jest przez dany podmiot poprzez odpłatne, ekwiwalentne świadczenia wzajemne spełniane za pomocą wielorazowych czynności faktycznych i prawnych, przy czym wymaganie ekwiwalentności świadczeń nie jest pojmowane w sposób „rynkowy”, bo wystarczy, że uzyskiwane przez podmiot opłaty pokrywają jedynie koszty czy część kosztów prowadzonej działalności, która może być dofinansowana z innych źródeł. Decydujące więc znaczenie trzeba przypisać normalnemu, funkcjonalnemu związkowi podejmowanych przez podmiot gospodarczy czynności z realizacją zadań stanowiących przedmiot jego działalności. Dla oceny roszczenia nie ma znaczenia charakter prawny leżącego u jego podstaw zdarzenia (czynność prawna, czyn niedozwolony, ustawa), jak również charakter prawny powoda lub charakter sprawy. W judykaturze podkreślono nadto, że roszczenia dochodzone przez przedsiębiorcę, co do zasady, przedawniają się w terminie trzyletnim i istnieją podstawy do konstruowania domniemania faktycznego, zgodnie z którym wszystkie czynności podejmowane przez przedsiębiorców są związane z prowadzeniem przez nich działalności gospodarczej (uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 1991 r., III CZP 117/91 OSNCP 1992, nr 5, poz. 65, oraz uchwały z dnia 11 czerwca 1992 r., III CZP 64/92, OSNCP z 1992 r., z 12, poz. 225, z dnia

22 września 1995, III CZP 115/95, OSNC z 1996 r., nr 1, poz. 6, z dnia 14 maja 1998 r., III CZP 12/98, OSNC 1998 r., nr 10, poz. 151, z dnia 26 kwietnia 2002 r., III CZP 21/02, OSNC z 2002, nr 12, poz. 149, z dnia 11 maja 2005 r., III CZP 11/05, OSNIC z 2006 r., nr 3, poz. 48, z dnia 16 września 2010 r., III CZP 44/10, OSNC – ZD z 2011 r./A/19, z dnia 11 lipca 2014 r., III CZP 33/14, Biul. SN z 2014 r., nr 9, str. 4, wyroki z dnia 24 kwietnia 2003 r., I CKN 316/01, OSNC z 2004 r., nr 7 -8, poz. 117, z dnia 16 lipca 2003 r., V CK 24/02, OSNC z 2004 r., nr 10, poz. 157, z dnia 15 stycznia 2010 r., I CSK 225/09, z dnia 24 maja 2012 r., II CSK 544/11 – nie publ., z dnia 14 listopada 2013 r., II CSK 104/13, OSNC z 2014 r., nr 7 - 8, poz. 82).

Szerszym natomiast pojęciem jest „prowadzenie przedsiębiorstwa” oraz „czynności pozostające w związku z prowadzeniem przedsiębiorstwa”. Obejmuje ono czynności związane z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym, nie pozostające w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, nie polegające na uczestnictwie w obrocie gospodarczym, nie prowadzące do wytwarzania żadnych dóbr materialnych i nie przynoszące żadnego zysku (wyroki z 1 października 1998 r., I CKN 288/98, nie publ., z dnia 26 listopada 1998 r., I CU 108/98 Prok. i Pr. – dodatek z 1999 r., nr 4, poz. 31).

Działalność podmiotu prowadzącego aptekę polega na zarządzaniu przedsiębiorstwem zajmującym się sprzedażą leków konsumentom. Jest to aktywność przedsiębiorcy w obrocie gospodarczym spełniająca przedstawione wyżej warunki uznania działalności za związaną z prowadzeniem działalności gospodarczej. Sprzedaż leków i wyrobów medycznych jest działalnością handlową i dokonuje się poprzez zawieranie typowych dla tego rodzaju działalności umów sprzedaży w sposób ciągły i zorganizowany. Leki refundowane znajdują się w ciągłej ofercie aptek, a przedsiębiorca dokonuje czynności związanych z nabywaniem i sprzedażą w sposób tożsamy z czynnościami dotyczącymi leków nierefundowanych. Różnica wiąże się z przestrzeganiem zasad dotyczących ich sprzedaży i przedstawieniem podmiotowi zobowiązanemu do finansowania zestawień refundacyjnych. Jest to także działalność, której elementem jest zysk. Zapłata za leki, a w szczególności uwzględniona w cenie marża jest sposobem jego osiągnięcia przez przedsiębiorcę. W wypadku sprzedaży leków refundowanych

zapłata ceny leków jest rozłożona pomiędzy ubezpieczonego a Narodowy Fundusz Zdrowia. Refundacja stanowi w istocie zapłatę części ceny za nabywany lek, z tym że jest odroczonej jej termin płatności w sposób określony w ustawie (art. 63 ust. 3). Roszczenie o zapłatę kwoty refundacji jest więc tożsame z roszczeniem o zapłatę części ceny. Okoliczność, że dany lek jest refundowany, nie oznacza, że apteka na jego sprzedaży nie uzyskuje korzyści, a jedynie że wysokość marży jest ustawowo limitowana (aktualnie art. 7 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, Dz. U. Nr 122, poz. 696). Brak jest także argumentów aksjologicznych i funkcjonalnych do objęcia przedsiębiorcy prowadzącego aptekę silniejszą ochroną w wypadku roszczenia o zwrot kwoty refundacji poprzez wydłużenie terminu przedawnienia tego roszczenia. Przedsiębiorca ten tak jak każdy inny przedsiębiorca powinien na bieżąco monitorować funkcjonowanie swego przedsiębiorstwa i dbać o wyegzekwowanie wierzytelności w terminie. Za taką wykładnią przemawia również zbliżona konstrukcja roszczenia do roszczenia świadczeniodawcy o zapłatę za wykonane leczenie, co do którego orzecznictwo i doktryna zajmują jednolite stanowisko, że działalność lecznicza, mimo że może nawet nie mieć charakteru zarobkowego jest działalnością gospodarczą, a roszczenia świadczeniodawcy przedawniają się w terminie trzyletnim. Wspiera ją też zmiana z dniem 1 stycznia 2012 r. mechanizmu refundacji za leki i wprowadzenie obowiązku zawarcia przez aptekę z Narodowym Funduszem Zdrowia umów na realizację recept. Z tych przyczyn nie ma podstaw do przyjęcia, że istnieją argumenty pozwalające na obalenie domniemania, iż roszczenia wynikające z funkcjonowania apteki prowadzonej przez przedsiębiorcę są roszczeniami związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej. Żądanie wypłaty refundacji nie jest związane z istnieniem i prowadzeniem przedsiębiorstwa lecz z działalnością dokonywaną za pomocą tego przedsiębiorstwa. Publiczno-prawny charakter źródła roszczenia nie może stanowić skutecznego argumentu dla stanowiska przeciwnego, skoro kreuje ono pomiędzy przedsiębiorcą a Narodowym Funduszem Zdrowia stosunek cywilnoprawny oraz roszczenie, którego przedmiot jest ściśle powiązany z przejawami prowadzonej działalności – refundacja nie ma

bowiem postaci stałej, ryczałtowej kwoty, lecz dotyczy konkretnych umów sprzedaży leków refundowanych.

Z tych względów uzasadniony jest wniosek, że roszczenie przedsiębiorcy prowadzącego ogólnodostępną aptekę o refundację ceny leku lub wyrobu medycznego (art. 63 ust. 1 ustawy) jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej, wobec czego udzielono odpowiedzi, jak w uchwale (art. 390 § 1 k.p.c.).