

Osierocone zobowiązania

30.03.1999, MF

Kto zapłaci wierzycielom publicznych zakładów opieki zdrowotnej i aptekarzom

Osierocone zobowiązania

M AREK FORYSTEK

Żaden przepis nie reguluje wyraźnie przejścia powstałych przed 31 grudnia 1998 r. zobowiązań byłych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, trzeba więc znaleźć konstrukcję prawną umożliwiającą skuteczne i szybkie egzekwowanie należności od właściwej jednostki organizacyjnej skarbu państwa.

Przygotowująca reformę ubezpieczeń społecznych ustawa z 20 czerwca 1997 r. zmieniająca m. in. ustawę o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. nr 104, poz. 661 z późn. zm. ; dalej: uozoz) wprowadziła nową formę publicznych zakładów opieki zdrowotnej w postaci "samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej". Art. 35 bust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej z 30 sierpnia 1991 r. (Dz. U. nr 91, poz. 408 ze zm.) stanowi, że "publiczny zakład opieki zdrowotnej, utworzony przez organ określony w art. 8 ust. 1 pkt 1--3, prowadzony jest w formie samodzielnego zakładu, pokrywającego z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty działalności i zobowiązań". Jednym z organów, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1--3 uozoz, jest wojewoda.

Wojewoda odmawia

Wojewodowie w zarządzeniach wydanych na podstawie art. 36 uozoz przekształcili publiczne zakłady opieki zdrowotnej w samodzielne zakłady opieki zdrowotnej, które przez wpis do sądowego rejestru (zgodnie z art. 35 bust. 3 uozoz) nabyły osobowość prawną. Te nowe podmioty prawa nie przejęły żadnych zobowiązań skarbu państwa powstałych przed datą wpisu do rejestru sądowego związanych z ich dotychczasową działalnością.

Poprzednie zakłady opieki zdrowotnej prowadzono w formie jednostek budżetowych bądź zakładów budżetowych i wszelkie zobowiązania powstałe w związku z ich działalnością były i są zobowiązaniami skarbu państwa. Brak jednak szczegółowego uregulowania odpowiedzialności skarbu państwa za owe zobowiązania, a w szczególności wskazania statio fisci (konkretnej jednostki) , przeciwko któremu przedsiębiorcy mogliby występować z roszczeniami z tytułu niewykonania zobowiązań przez zakłady opieki zdrowotnej z umów cywilnoprawnych. Stosowne przepisy powinny znaleźć się w rozdziale 2 uozoz.

Liczne monity oraz wezwania do zapłaty spotykają się z odmową wykonania. Wojewodowie w odpowiedziach powołują się na ustną informację ministra finansów, że nie będą reprezentować skarbu państwa w zobowiązaniach jednostek budżetowych służby zdrowia, dodając, że reprezentantem tym będzie instytucja finansowa wskazana przez ministra finansów.

Opisana sytuacja nie tylko podważa zaufanie do skarbu państwa jako strony umów cywilnoprawnych, ale także wpływa na sytuację finansową przedsiębiorstw oraz właścicieli prywatnych aptek. Brak odpowiednich unormowań nie jest groźny tylko dla dużych firm zagranicznych, które nie wykonane przez skarb państwa płatności mogą traktować, z racji odsetek ustawowych, jako lokatę kapitału.

Komplikacja zakomplikacja

Regulacja odpowiedzialności za zobowiązania powinna być ujęta precyzyjniej, niż czyni to dla likwidacji samodzielnego zakładu w art. 60 ust. 6 uozoz: "Zobowiązania i należności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po jego likwidacji stają się zobowiązaniami i należnościami skarbu państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego". Jest to sformułowanie o tyle niejasne, że nie określa, kiedy odpowiada skarb państwa, a kiedy jednostka samorządu terytorialnego i która jednostka samorządowa.

Właściwość tę można ustalić dopiero na podstawie art. 60 ust. 4 uozoz: "Organ, który utworzył samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, z uwzględnieniem ust. 2, pokrywa ujemny wynik finansowy zakładu ze środków publicznych i może określić formę dalszego finansowania zakładu na zasadach określonych w art. 35 c", w związku z art. 47 ust. 2 ustawy z 13 października 1998 r. -- Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. nr 133, poz. 872) oraz po szczegółowej analizie rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 23 listopada 1998 r. w sprawie wykazu samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej oraz jednostek samorządu terytorialnego właściwych do przejścia uprawnień organu, który je utworzył. Tak skomplikowana procedura ma się nijak do postulatu jasności prawa.

Opisywany problem komplikuje jeszcze reforma administracji publicznej. Zgodnie z art. 47 ust. 2 ww. ustawy z 13 października 1998 r. jednostki samorządu terytorialnego przejęły obowiązki organów, które utworzyły samodzielne zakłady opieki zdrowotnej. Tak więc uprawnienia nadzorcze ich dotyczące przestały należeć do kompetencji wojewodów. Jak się wydaje, wojewodowie, a niekiedy naczelne i centralne organa administracji rządowej, po przekazaniu uprawnień jednostkom samorządu terytorialnego (rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z 23 listopada 1998 r.) uznali się za niewłaściwych do regulowania zobowiązań skarbu państwa powstałych w związku z działalnością zakładów opieki zdrowotnej przed ich przekształceniem.

Jak dochodzić swego

Powstaje więc pytanie, w jaki sposób wierzyciel skarbu państwa, którego wierzycelność powstała w związku z działalnością publicznych zakładów opieki zdrowotnej przed uzyskaniem przez zakład osobowości prawnej, może dochodzić swoich roszczeń.

Przed wszystkim: po stronie dłużnika nie zachodzi zmiana podmiotowa. Był i jest nim w dalszym ciągu skarb państwa, który zgodnie z art. 33 kodeksu cywilnego jest osobą prawną. Teza taka pozostaje w zgodzie z przepisem art. 80 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. , a ten stanowi, że zobowiązaniami skarbu państwa powstałymi do 31 grudnia 1998 r. są zobowiązania finansowe państwowych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych, przejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Jeżeli znaczenie wyrazu "przejmowanie" uznać za równoznaczne z wyrazem "przejmują" użytym w art. 47 ust. 1 tej ustawy, co wydaje się prawidłowe, to sprawa jest bezdyskusyjna.

Pozostaje jednak problem wskazania jednostki budżetowej zobowiązanej do regulowania zobowiązań sprzed przekształcenia zakładów opieki zdrowotnej.

Zgodnie z art. 7 pkt 5 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 91, poz. 577) wojewoda jest reprezentantem skarbu państwa, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Art. 26 pkt 2 tej ustawy stanowi, że na zasadach określonych w ustawach wojewoda wykonuje inne uprawnienia wynikające z reprezentowania skarbu państwa. Oba przepisy ustalają zasadę właściwości wojewody do reprezentowania skarbu państwa w sprawach związanych z działalnością państwa na obszarze województw. Brak jednak przepisu w ustawie szczegółowej, np. w uozoz, co praktycznie uniemożliwia wskazanie wojewody jako wyłącznie odpowiedzialnego za długi zakładów opieki zdrowotnej jako jednostek budżetowych. Jednak z powyższego wynika, że wierzyciel może dochodzić swych roszczeń powstałych przed nabyciem osobowości prawnej przez zakłady opieki zdrowotnej od wojewody właściwego miejscowo.

Wskazówki dla wierzyciela

Na te opisywanego stanu prawnego w praktyce prawnej pojawiły się dwie zasadnicze sytuacje:

* wierzyciel ma zamiar wnieść pozew przeciwko skarbowi państwa,

* wierzyciel po przeprowadzonym postępowaniu sądowym posiada tytuł egzekucyjny bądź tytuł wykonawczy, który do wykonania świadczenia wskazuje np. : Szpital Wojewódzki nr 2 -- skarb państwa.

Co powinien zrobić wierzyciel, który spełnił świadczenie na rzecz np. : Szpitala Wojewódzkiego nr 2, nim ten nabył osobowość prawną? Powinien wezwać do zapłaty dłużnej kwoty właściwego miejscowo wojewodę. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu wierzyciel zmuszony będzie złożyć pozew do wydziału cywilnego sądu powszechnego i jako pozwanego oznaczyć skarb państwa -- wojewodę (np. mazowieckiego) . Powód nie naraża się na konsekwencje nieprawidłowego oznaczenia pozwanego.

Skarb państwa występuje w procesie jako strona w sprawach, które wiążą się z działalnością państwowych jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej. Jednostka taka (tzw. statio fisci) personifikuje w procesie skarb państwa i reprezentuje go, a jej organ podejmuje czynności procesowe za skarb państwa. W każdej zatem sprawie przeciwko skarbowi państwa lub z jego powództwa trzeba ustalić właściwą jednostkę organizacyjną, z której działalnością wiąże się roszczenie. Problem ten jest szczególnie istotny, gdy skarb państwa jest pozwanym, ponieważ w sprawach, w których jest powodem, powództwo wytacza zregulują właściwa statio fisci zainteresowana w realizacji tego roszczenia.

Gdy powództwo jest skierowane przeciwko skarbowi państwa, właściwą statio fisci powinien w zasadzie oznaczyć powód. Jednak oznaczenie to nie jest wiążące, gdyż może się okazać wadliwe, gdy dochodzone roszczenie łączy się z działalnością innej państwowej jednostki organizacyjnej. Błędność oznaczenia statio fisci sąd stwierdzi z urzędu bądź na skutek zarzutu wezwanej do udziału w sprawie jednostki organizacyjnej. Jak wyjaśnił to Sąd Najwyższy w licznych orzeczeniach, ustalenie, jaka państwowa jednostka organizacyjna jest właściwa do reprezentowania skarbu państwa i występowania w jego imieniu w procesie, jest obowiązkiem sądu, który powinien dokonać tego z urzędu i wezwać do udziału w sprawie organ właściwej jednostki organizacyjnej.

Sąd wyjaśni

Co powinien zrobić wierzyciel posiadający tytuł egzekucyjny (wyrok lub nakaz zapłaty) lub wykonawczy (wyrok lub nakaz zapłaty opatrzone sądową klauzulą wykonalności) przeciwko np. Szpitalowi Wojewódzkiemu nr 2?

Zgodnie z art. 1060 § 1 i § 2 kodeksu postępowania cywilnego wskazując na tytuł egzekucyjny, powinien wezwać wojewodę do spełnienia świadczenia w ciągu dwóch tygodni. Do zmiany k. p. c. dokonanej w ustawie z 13 lipca 1990 r. nie była w ogóle dopuszczalna egzekucja komornicza świadczeń pieniężnych przeciwko skarbowi państwa. Teraz jest możliwa, ale tylko z rachunku bankowego.

Wydaje się, że tytuł egzekucyjny w swej pierwotnej formie nie może liczyć na wykonanie w trybie sądowego postępowania egzekucyjnego. Komornik sądowy przy braku wyraźnego i bezdyskusyjnego przepisu o przejęciu wierzitelności skarbu państwa powstałych w związku z działalnością zakładów opieki zdrowotnej nie skieruje egzekucji do rachunku bankowego urzędu wojewódzkiego. Doktryna wskazuje jednak wyjście z tej sytuacji. Należy przyjąć za E. Wengerkiem, że przy zmianie oznaczenia wierzyciela lub dłużnika (np. zmiany nazwiska lub firmy) prawa i obowiązki nie przechodzą na inną osobę. Nie może mieć tu zastosowania art. 788 k. p. c., lecz wierzyciel powinien w drodze wykładni opartej na art. 352 k. p. c. uzyskać od sądu wyjaśnienie wątpliwości co do identyczności stron, ito jeszcze przed nadaniem klauzuli wykonalności. Wyjaśnienie to daje sąd, od którego pochodzi tytuł egzekucyjny, a po nadaniu klauzuli wykonalności -- sąd, który ją nadał. Sąd w postępowaniu w sprawie nadania klauzuli wykonalności może również na podstawie przedstawionych dokumentów nadać ją na rzecz wierzyciela lub przeciwko dłużnikowi, których oznaczenie uległo zmianie.

Autor jest adwokatem