

Uchwała z dnia 27 kwietnia 2001 r., III CZP 12/01

Przewodniczący Sędzia SN Gerard Bieniek (sprawozdawca)

Sędziowie SN: Mirosława Wysocka, Kazimierz Zawada

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku wierzyciela Przedsiębiorstwa Zaopatrzenia Farmaceutycznego „C.-S.” Spółki Akcyjnej w S. z udziałem dłużnika Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w G. na skutek skargi wierzyciela na czynność komornika Sądu Rejonowego w Gryfinie, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 27 kwietnia 2001 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Szczecinie postanowieniem z dnia 14 lutego 2001 r.

„Czy Kasa chorych jest państwową jednostką organizacyjną w rozumieniu art. 831 § 1 pkt 4 k.p.c.

a w razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie

2. czy w postępowaniu egzekucyjnym umowa zawarta przez Kasę Chorych z Zespołem Opieki Zdrowotnej o finansowanie usług medycznych (świadczeń zdrowotnych) jest umową o świadczenie usług w rozumieniu cytowanego przepisu w sytuacji gdy ZOZ korzysta z dostaw materiałów medycznych Przedsiębiorstwa Zaopatrzenia Farmaceutycznego „C.-S.” Spółki Akcyjnej w S.?”

podjął uchwałę:

Kasa chorych nie jest państwową jednostką organizacyjną w rozumieniu art. 831 § 1 pkt 4 k.p.c.

Uzasadnienie

Przedstawione Sądowi Najwyższemu w trybie art. 390 k.p.c. do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości powstało na tle następującego stanu faktycznego:

Komornik Sądu Rejonowego w Gryfinie na wniosek wierzycieli, tj. Przedsiębiorstwa Zaopatrzenia Farmaceutycznego „C.-S.” S.A. skierowany przeciwko dłużnikowi Samodzielnemu Publicznemu Zespołowi Zakładów Opieki Zdrowotnej w G., zajął w dniu 21 grudnia 1999 r. wierzytelność dłużnika wynikającą z posiadania rachunku bankowego w PKO BP, Oddział w G. i wezwał Bank, aby nie dokonywał wypłat z zajętego rachunku bez zgody komornika do wysokości egzekwowanej kwoty. W tym samym dniu komornik zajął także wierzytelności dłużnika należne mu od Zachodniopomorskiej Kasy Chorych.

Postanowieniem z dnia 20 grudnia 2000 r. komornik wyłączył spod egzekucji – na podstawie art. 831 § 1 pkt 4 i art. 890 § 2 k.p.c. – kwotę 454 856,78 zł. Zgodnie z art. 831 § 1 pkt 4 k.p.c. nie podlegają egzekucji wierzytelności przypadające dłużnikowi od państwowych jednostek organizacyjnych z tytułu dostaw, robót i usług przed ukończeniem dostawy, roboty lub usługi w wysokości nie przekraczającej 75 % każdorazowej wypłaty, chyba że chodzi o wierzytelność pracowników dłużnika z tytułu pracy wykonywanej przy tychże dostawach, robotach lub usługach. Wierzyciel złożył skargę na tę czynność komornika podnosząc, że Zachodniopomorska Kasa Chorych nie jest państwową jednostką organizacyjną w rozumieniu art. 831 § 1 pkt 4 k.p.c.

Sąd Rejonowy w Szczecinie postanowieniem z 5 stycznia 2001 r. oddalił skargę wierzyciela wywodząc, że kasy chorych są państwowymi osobami prawnymi, a tym samym są państwowymi jednostkami organizacyjnymi w rozumieniu art. 831 § 1 pkt 4 k.p.c. Rozpoznając zażalenie wniesione od tego postanowienia przez wierzyciela, Sąd Okręgowy w Szczecinie przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawne o treści sformułowanej na wstępie uchwały.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Pojęcie „państwowa jednostka organizacyjna” użyte w art. 831 § 1 pkt 4 k.p.c., występuje też w innych przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Przykładowo można wskazać na przepisy art. 29, 67 § 2 i art. 1060 k.p.c., przy czym ustawodawca nie wskazał desygnatów tego pojęcia. W przepisach kodeksu cywilnego znajdujemy pojęcie „jednostka organizacyjna”. Przykładowo, w art. 33 k.c. stwierdza się, że osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną, zaś w art. 37 § 1 k.c. przyjęto, że jednostka organizacyjna uzyskuje osobowość prawną z

chwila jej wpisu do właściwego rejestru, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Odniesienie pojęć „państwowa jednostka organizacyjna” i „jednostka organizacyjna” do kontekstu przepisów, w którym ustawodawca użył tych sformułowań pozwala wstępnie stwierdzić, że o ile w przepisach art. 33 i 37 k.c. wyraźnie wiąże się pojęcie „jednostki organizacyjnej” z jednostką wyposażoną w osobowość prawną, o tyle treść przepisów kodeksu postępowania cywilnego, w których posłużono się zwrotem „państwowe jednostki organizacyjne” nie pozwala na wysunięcie takiego wniosku. Przeciwnie, treść art. 29 i 67 § 2 k.p.c. upoważnia do stwierdzenia, że w przepisach tych chodzi przede wszystkim o państwowe jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej, które reprezentują w postępowaniu cywilnym szczególną osobę prawną, tj. Skarb Państwa (*stationes fisci*). Jeśli dodano zastrzeżenie, że przede wszystkim chodzi o takie jednostki, to dlatego, że bez trudu można wskazać przypadki, kiedy Skarb Państwa reprezentuje inna państwowa osoba prawna np. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencja Prywatyzacji itp. Upoważnia to do wniosku, że określenie „państwowa jednostka organizacyjna” obejmuje zarówno państwowe jednostki organizacyjne wyposażone w osobowość prawną (państwowe osoby prawne inne, niż Skarb Państwa), jak i państwowe jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej. W takim też znaczeniu użyto tego pojęcia w art. 831 § 1 pkt 4 k.p.c.

Gdy chodzi o państwowe osoby prawne, to są one wyraźnie wyróżnione w przepisach kodeksu cywilnego (np. art. 34, 40 i 44¹ k.c.) oraz przeciwstawiane Skarbowi Państwa, aczkolwiek ustawodawca obecnie zrezygnował nawet z przykładowego wyliczenia państwowych osób prawnych. Można jednak stwierdzić, że są to państwowe jednostki organizacyjne wyposażone w osobowość prawną, a jednocześnie wyodrębnione od Skarbu Państwa nie tylko organizacyjnie, finansowo, ale także prawnie. Z kolei, państwowa jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej to, najogólniej biorąc, jednostka organizacyjna Skarbu Państwa, wyodrębniona organizacyjnie na zasadzie i w trybie określonym w przepisach dotyczących jej utworzenia i funkcjonowania, wyposażona z reguły w mienie Skarbu Państwa, działająca w jego imieniu w zakresie określonym przepisami dotyczącymi jej utworzenia.

Odnosząc te rozważania do kasy chorych, należy stwierdzić, że skoro zgodnie z art. 66 ust. 2 i 67 ust. 1 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. Nr 28, poz. 153 ze zm.), kasy chorych uzyskują

osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru, to odpowiedzi w istocie wymaga pytanie, czy kasy chorych są państwowymi osobami prawnymi, oczywiście innymi niż Skarb Państwa. Negatywna odpowiedź na to pytanie przesądzi o wyłączeniu kasy chorych z pojęcia „państwowa jednostka organizacyjna” w rozumieniu art. 831 § 1 pkt 4 k.p.c.

W zbiorze osób prawnych można wyróżnić – wedle rozmaitych cech – pewne rodzaje osób prawnych, wśród nich państwowe osoby prawne. Dają się one wyodrębnić ze względu na ich majątkowe, a także strukturalne powiązania z państwem. Ogólną wzmiankę o państwowych osobach prawnych zawiera art. 34 k.c., wymieniając z nazwy jedynie Skarb Państwa jako cywilnoprawną personifikację państwa. Obecnie brak zaś nawet przykładowego katalogu innych państwowych osób prawnych. Inne – poza Skarbem Państwa – państwowe osoby prawne tworzy się przede wszystkim dlatego, aby przesunąć kompetencje w zakresie cywilnoprawnych stosunków gospodarczych z urzędników państwowych (pełniących funkcje organów państwowych jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej, reprezentujących w stosunku cywilnoprawnym Skarb Państwa) na rzecz profesjonalnych menedżerów pełniących funkcje organów państwowych osób prawnych. Dzięki wyodrębnieniu tych innych państwowych osób prawnych, rezultaty ich działalności ekonomicznej są mierzalne i mogą stanowić zobiektywizowaną podstawę dla motywowania aktywności nie tylko osób pełniących funkcję organów, lecz wszystkich pracowników. Państwowe osoby prawne, jako odrębne od Skarbu Państwa, mają swój majątek (mienie), jednakże ich pierwotny fundusz założycielski pochodzi z majątku Skarbu Państwa. Z tego też względu Skarb Państwa nabywa majątek po zlikwidowanej państwowej osobie prawnej oraz czerpie zyski z jej działalności. Dobitnie wyraża to art. 44¹ § 2 k.c. stanowiąc, że uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych określają odrębne przepisy, w szczególności regulujące ich ustrój.

Tytułem przykładu można wskazać na takie uprawnienia wynikające z przepisów szczególnych. Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 ze zm.), z dniem likwidacji lub upadłości przedsiębiorstwa mienie tego przedsiębiorstwa, pozostałe po likwidacji lub upadłości, w tym środki finansowe, przejmuje Minister Skarbu Państwa albo Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa. W razie komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego wszystkie udziały

lub akcje obejmuje Skarb Państwa, który – w razie prywatyzacji pośredniej – zbywa te akcje (udziały), a uzyskane środki zasilają przede wszystkim budżet państwa (por. ustawę z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. Nr 118, poz. 561 ze zm.). Skarb Państwa – działając jako organ założycielski – ma istotny wpływ na funkcjonowanie państwowych osób prawnych, z reguły decydując o ich utworzeniu, przekształceniu lub likwidacji. Wynika to wyraźnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 443 ze zm.). Minister Skarbu Państwa może także zgłosić sprzeciw wobec czynności prawnych państwowych osób prawnych w zakresie rozporządzenia składnikami majątku trwałego, jeżeli przedmiot czynności przekracza równowartość 50 000 euro (art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa).

Można zatem stwierdzić, że państwowe osoby prawne, mimo ich wyodrębnienia z ogólnej masy mienia państwowego, którym dysponuje Skarb Państwa, z ekonomicznego punktu widzenia należą do państwa, które wyposażyło je w mienie, ma ono znaczący wpływ na ich powstanie, funkcjonowanie, przekształcenie i likwidację. Te uprawnienia Skarbu Państwa wynikają przede wszystkim z ustaw ustrojowych dotyczących tych państwowych osób prawnych.

Tę charakterystykę państwowych osób prawnych należy odnieść do kas chorych jako osób prawnych, poszukując odpowiedzi co do rodzaju tych osób prawnych w przepisach ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. Nr 28, poz. 153 ze zm.). Ustawa ta wprowadziła system ubezpieczenia zdrowotnego, który jest powszechny i obowiązkowy. Oparty został w szczególności na zasadach solidarności społecznej, samorządności, samofinansowania, prawa wolnego wyboru lekarza i kasy chorych, zapewnienia równego dostępu do świadczeń, działalności kas chorych nie dla zysku, gospodarności i celowości działania (art. 1 a). Według art. 4 ustawy, ubezpieczenie zdrowotne realizowane jest przez kasy chorych, nazwane „instytucjami ubezpieczenia zdrowotnego”. W przepisie tym określono też ogólne ramy działalności kas chorych wskazując m.in., że kasy chorych w celu zapewnienia ubezpieczonym świadczeń określonych ustawą gromadzą środki finansowe, zarządzają nimi oraz zawierają umowy ze świadczeniodawcami. Ubezpieczeni wnoszą do kasy chorych składkę na ubezpieczenie zdrowotne. Kasy chorych nie

mogą prowadzić działalności gospodarczej, prowadzić zakładów opieki zdrowotnej, nie mogą też być ich właścicielem ani posiadać w jakiegokolwiek formie praw własności do podmiotów prawnych prowadzących zakłady opieki zdrowotnej.

Organizację i zakres działania kas chorych określają przepisy rozdziału 6 tej ustawy. Oparto je na następujących założeniach.

Po pierwsze, regionalne kasy chorych oraz ich oddziały tworzy Minister Zdrowia, który nadaje im też pierwszy statut (art. 167 ust. 8 i rozporządzenie z dnia 7 grudnia 1998 r. w sprawie utworzenia regionalnych kas chorych i ich oddziałów, określenia ich siedzib i obszaru działania oraz nadania im statutow, Dz.U. Nr 152, poz. 989). Branżowe kasy chorych tworzy i znosi Rada Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 69 c).

Po drugie, kasy chorych są instytucjami samorządowymi, reprezentującymi ubezpieczonych (art. 66 ust. 1). Są one zatem specyficznymi korporacyjnymi osobami prawnymi, gdyż ich członkami są osoby ubezpieczone. Osoby te przez wnoszenie składki na powszechne ubezpieczenie tworzą majątek kasy chorych. Mają one jednak ograniczony wpływ na wybór przedstawicieli organów kas chorych, gdyż wybierają tylko delegatów do sejmiku województwa, który wybiera członków rady kasy chorych. Kasy chorych nie mają przy tym wpływu na ustalenie wysokości składki na ubezpieczenie zdrowotne, gdyż określa to ustawa (art. 19).

Po trzecie, przychodami kasy chorych są składki na ubezpieczenie zdrowotne, dochody z lokat i papierów wartościowych emitowanych i gwarantowanych przez Skarb Państwa, odsetki od składek, darowizny i zapisy, kwoty z tzw. wyrównania finansowego oraz środki na zadania wykonywane przez kasy chorych, a finansowane z budżetu państwa w ramach programów zdrowotnych i polityki zdrowotnej (art. 127).

Po czwarte, nadzór nad legalnością działalności kas chorych sprawuje Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych jako centralny organ administracji rządowej (art. 15 i 131 a).

Wśród tych unormowań decydujące znaczenie należy przypisać art. 66 ust. 1 ustawy, w którym stwierdzono, że kasa chorych jest instytucją samorządową, reprezentującą ubezpieczonych. Wynika z tego, że jedną z podstawowych zasad, na których oparto powszechne ubezpieczenie zdrowotne, jest zasada samorządności. Samorządność zaś zakłada niezależność od organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, samodzielność w zakresie tworzenia struktur

organizacyjnych oraz niezależność w wykonywaniu zadań. Trzeba przyznać, że tak rozumiana samorządność nie jest pełna, skoro regionalne kasy chorych tworzy Minister Zdrowia, zaś branżowe – Rada Ministrów, skoro pierwotny (ale tylko pierwotny) statut nadaje kasom Minister, a centralny organ administracji rządowej (Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych) nadzoruje działalność kas, ale tylko z punktu widzenia legalności, i wreszcie, skoro radę kasy chorych – jako jeden z jej organów – wybiera sejmik wojewódzki (a więc organ jednostki samorządu terytorialnego). Te ograniczenia samorządności kas chorych nie przekreślają jednak tej cechy.

Podstawowe jednak znaczenie w kwestii przynależności kas chorych do państwowych lub niepaństwowych osób prawnych ma stwierdzenie, że Skarb Państwa przy ich tworzeniu nie wyposaża je w mienie państwowe. Majątek kasy chorych tworzą przede wszystkim ubezpieczeni przez wnoszenie składek na ubezpieczenie zdrowotne. Działalność kas chorych nie jest prowadzona dla zysku, a ubezpieczenie zdrowotne oparte jest na zasadzie samofinansowania, zaś w przypadku wystąpienia niedoboru pożyczkę może udzielić tylko sejmik województwa. Te okoliczności prawdopodobnie przesądziły też, że w ustawie z dnia 9 kwietnia 1999 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 45, poz. 437) wśród podmiotów zobowiązanych do stosowania procedury zamówień publicznych dopisano jednostki organizacyjne ubezpieczenia zdrowotnego oraz Krajowy Związek Kas Chorych. Zaliczenie kas chorych do państwowych osób prawnych obligowałoby je do stosowania procedury zamówień publicznych. To nowelizacja ustawy w zamówieniach publicznych przesądziła o tym, że kasy chorych nie stosują procedury zamówień publicznych przy zawieraniu umów o udzielenie świadczeń zdrowotnych oraz usług transportu sanitarnego. W ten sposób na gruncie ustawy o zamówieniach publicznych nie zaliczono kas chorych do państwowych jednostek organizacyjnych (państwowych osób prawnych). Jest to dodatkowy argument przemawiający za tym, że także na gruncie przepisów kodeksu cywilnego kasa chorych nie jest państwową osobą prawną, zaś na gruncie przepisów kodeksu postępowania cywilnego (w tym art. 831 § 1 pkt 4) – państwową jednostką organizacyjną. Wobec negatywnej odpowiedzi na pierwsze pytanie, bezprzedmiotowe jest udzielenie odpowiedzi na dalsze pytanie.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 390 k.p.c., rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale.

