

Warszawa, dnia 7 grudnia 2003 r.

Opinia prawna
do rządowego projektu ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze (druki sejmowe nr 809, 11036 i 1036 A).

Ze zlecenia wynika, że przedmiotem zainteresowania Pana Posła jest poprawka do art. 491 ust. 1 projektu oznaczona jako punkt 22) w dodatkowym sprawozdaniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (druk nr 1036 A). Poprawka ta, którą Komisja rekomenduje przyjąć, zmierza do objęcia postępowaniem naprawczym także samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Sama poprawka, oceniana w oderwaniu od pozostałych przepisów projektu i w oderwaniu od innych przepisów prawa, zredagowana jest poprawnie. Ocena poprawki czy zmienianego przez nią przepisu nie może jednak ograniczać się tylko do językowej poprawności. Należy ocenić, jak się ma zmieniony przepis do całości przepisów projektu, do systemu prawa, do Konstytucji.

Art. 491 ust. 1, po przyjęciu poprawki miałby brzmienie;

„1. Przepisy części czwartej stosuje się do przedsiębiorców wpisanych do Krajowego Rejestru Sądowego oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej zagrożonych niewypłacalnością.”

Natomiast inne przepisy części czwartej projektu adresowane są tylko do przedsiębiorców. Np. zgodnie z ust. 2 tego samego artykułu „przedsiębiorca jest

zagrożony niewypłacalnością ... itd.”. Gdyby przyjąć poprawkę, to w ust. 2 należałoby określić, kiedy zagrożony niewypłacalnością jest samodzielny publiczny zoz. Podobna uwaga dotyczy art. 493 ust. 1 i 2, 494, 495 ust. 2, 496 ust. 1 i 3 i następnych. Wszędzie, gdzie przepisy części czwartej projektu adresowane są do przedsiębiorców albo określają ich sytuację należałoby dodać odmieniane w różnych przypadkach słowa „oraz publiczny samodzielny zakład opieki zdrowotnej”. Taki zabieg uczyniłby projekt nieco bardziej spójnym pod względem językowym.

Proponowane rozwiązanie jest też wadliwe merytorycznie. Publiczny samodzielny zoz, zgodnie z art. 6 pkt 4) projektu, nie jest zagrożony upadłością. Z mocy art. 503 projektu niezbędnym elementem postępowania naprawczego jest układ zawierany pomiędzy wierzycielami a podmiotem zagrożonym niewypłacalnością. Publiczny samodzielny zoz, nie będąc zagrożony upadłością, nie będzie zainteresowany rzetelnym układem z wierzycielami ani jego wykonaniem. Będzie dążył do narzucenia wierzycielom układu bardzo dla nich niekorzystnego, czyli do przerzucenia na nich skutków własnej rozrzutności. Np. zaproponuje 90 % redukcję długów. Sąd może, z mocy art. 514 projektu, jedynie odmówić zatwierdzenia układu, ale nie może narzucić jego treści stronom, w tym przypadku zoz-owi. Postępowanie układowe czy naprawcze ma wobec dłużnika sens jedynie wtedy, kiedy istnieje zagrożenie upadłością, czyli czymś gorszym, bardziej dotkliwym niż układ. Proponowana poprawka prowadzi więc także do niespójności merytorycznej projektu.

Osobną kwestią jest zgodność projektu z systemem prawa. Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (dz. U. Nr 91 z 1991 r. poz. 408 z późn. zm.) samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej pokrywa we własnym zakresie ujemny wynik finansowy. W dalszych ustępach tego samego artykułu przewidziano przypadek, gdy publiczny samodzielny zoz nie może pokryć strat, co oznacza, że już jest niewypłacalny albo jest zagrożony niewypłacalnością. W takim przypadku długi publicznego samodzielnego zoz-u pokrywa organ, który utworzył zoz, a ewentualne postępowanie naprawcze toczy się na podstawie przepisów rozdziału 4 wyżej powołanej ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Postępowanie to nie nazywa się „postępowaniem naprawczym”, ale wydanie rozporządzenia lub podjęcie uchwały, o których mowa w art. 60 ust. 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, jest w istocie rozpoczęciem takiego właśnie postępowania. Rozwiązanie przyjęte w ustawie o zakładach opieki zdrowotnej jest logiczne, bo państwo, skoro przejęło na siebie troskę o stan zdrowia swoich obywateli, nie może

uchylić się od skutków finansowych owej troski. Jest trafne także z punktu widzenia zarządzania; dyscyplinuje ono zoz, jego kierownictwo i pracowników groźbą likwidacji. Rozwiązanie proponowane w poprawce jest natomiast nielogiczne, bo umożliwia państwu uwolnienie się od skutków finansowych przyjętych na siebie zobowiązań i przerwienie tych skutków na inne podmioty, w tym przypadku na wierzycieli zoz-ów. Zachęca zoz-y do nieliczenia się z kosztami, czyli w istocie z potrzebami społecznymi. Wprowadza niejasność co do trybu postępowania; nie wiadomo jaka byłaby relacja pomiędzy postępowaniem naprawczym prowadzonym na podstawie opiniowanego projektu a postępowaniem przewidzianym w art. 60 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej ?

Z konstytucyjnej zasady państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, wyprowadza się zasadę obowiązku stanowienia i wykonywania prawa w sposób budujący zaufanie obywateli do państwa i do stanowionego przezeń prawa. Przedmiotowa poprawka nie czyni zadość temu wymogowi, bo umożliwia publicznemu, czyli w istocie państwowemu, samodzielniemu zoz-owi zaciąganie długów a potem uchylenie się od ich spłaty. Dlatego uważam, że poprawka nadaje artykułowi 491 ust. 1 brzmienie niezgodne z art. 2 Konstytucji RP.

Sądzę, że nie jest przypadkiem, iż w projekcie rządowym, objętym drukiem 809, nie przewidziano możliwości objęcia publicznych samodzielnych zoz-ów postępowaniem naprawczym.

Wyżej wzmiankowane argumenty przemawiają, moim zdaniem, za wycofaniem albo odrzuceniem omawianej poprawki .

Sporządził: Piotr Krawczyk