Pomoc publiczna i restrukturyzacja – jak przeprowadzać ugody z wierzycielami płatności cywilnoprawnych

Wielostronny dokument

Agnieszka Sieńko

Ustawa o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej zawiera niewiele ponad 40 artykułów, a wątpliwości co do jej postanowień są znacznie większe niż liczba znajdujących się w niej paragrafów.

Dlaczego? Powody są co najmniej dwa: po pierwsze – ustawa pozostawia wiele do życzenia z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Po drugie – wyznacza krótkie terminy do wykonania czynności warunkujących realizację jej postanowień.

Ugoda restrukturyzacyjna

W ustawie zaproponowano możliwość porozumienia się zakładów opieki zdrowotnej z wierzycielami cywilnoprawnymi co do zasad i warunków spłaty zadłużenia powstałego od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2004 r. Art. 10 p.r.z.o.z. stanowi, że restrukturyzacja finansowa polega m.in. na zawarciu przez zakład *ugody restrukturyzacyjnej* z wierzycielami wierzytelności cywilnoprawnych. Już w tym miejscu, ze względu na zastosowanie we wspomnianym przepisie terminu *ugoda restrukturyzacyjna* w liczbie pojedynczej można stwierdzić, że ustawodawca ukształtował ugodę restrukturyzacyjną jako dokument wielostronny. Ugoda winna zostać zawarta przez zakład opieki zdrowotnej i większość wierzycieli. Większość wierzycieli, jaka jest konieczna do skutecznego zawarcia ugody restrukturyzacyjnej wyznaczona została dwoma parametrami: większość ta musi reprezentować przynajmniej 2/3 ogólnej sumy wierzytelności oraz jednocześnie stanowić co najmniej 50 proc. wierzycieli, umieszczonych w spisie wierzycieli stanowiącym załącznik do wniosku o wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego. Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę, a polegające na ukształtowaniu ugody jako jednego dokumentu o charakterze wielostronnym uzasadnia właśnie art. 12 p.r.z.o.z., który uzależnia skuteczne zawarcie ugody od woli opisanej już większości wierzycieli.

Zawarcie ugody restrukturyzacyjnej jest elementem koniecznym do wydania decyzji o warunkach restrukturyzacji. W razie jej niezawarcia organ restrukturyzacyjny wyda decyzję o umorzeniu postępowania restrukturyzacyjnego.

Zasady ustalania wielkości zobowiązań

Art. 11 p.r.z.o.z. stanowi, że restrukturyzacja finansowa obejmuje kwotę główną oraz odsetki naliczone do dnia zawarcia ugody restrukturyzacyjnej. Ustawodawca wyraźnie określił datę, do której należy obliczyć należność uboczną w postaci odsetek. Ale z takiego ujęcia wierzytelności wynika, że szacując wysokość zobowiązania należy każdorazowo powiększyć kwotę wierzytelno-

> ” Restrukturyzacja finansowa obejmuje kwotę główną oraz odsetki naliczone do dnia zawarcia ugody restrukturyzacyjnej ”

ści o wynikające z umowy bądź z ustawy należności odsetkowe. Jak postąpić z ewentualnymi karami umownymi, jeżeli fakt wystąpienia zwłoki stanowił będzie podstawę jej naliczenia? Ponieważ naliczanie odsetek za zwłokę ma w istocie charakter sankcji, toteż należy uznać, że jeżeli umowa za opóźnienie przewiduje zapłatę kary umownej, należy ją potraktować tak jak odsetki dla potrzeb art. 11 p.r.z.o.z. Z pewnością nie należy zaliczać innych kar umownych. Analiza art. 11 p.r.z.o.z. skłania do wniosku, że zamiarem ustawodawcy jest poddanie restrukturyzacji finansowej zobowiązań, które nie zostały spełnione w określonych przez przepisy prawa terminach wraz z należnościami wynikającymi z owej nieterminowości. Przy takiej interpretacji przepisu art. 11 p.r.z.o.z. zasadne jest także uwzględnienie odsetek od odsetek naliczanych przez wierzycieli od daty wytoczenia powództwa o zaległe należności, chyba że powództwo to zostało cofnięte. W przypadku prawomocnie zakończonego sporu, odsetki objęte orzeczeniem stają się już należnością główną. Warto także zastanowić się, jak należy potraktować te zobowiązania cywilnoprawne, które są przedmiotem sporu. Otóż, dopóki sąd nie wypowie się w formie prawomocnego orzeczenia co do istnienia i wielkości zobowiązania, należy uznać je za nieznane, chyba że strony poza procesem dokonają czynności uznania długu albo też w inny sposób doprowadzą do ustalenia swych stanowisk co do spornej kwestii. Może to być np. zawarcie ugody.

> ” Naliczanie odsetek za zwłokę ma w istocie charakter sankcji, toteż należy uznać, że jeżeli umowa za opóźnienie przewiduje zapłatę kary umownej należy ją potraktować tak jak odsetki ”

Zasady ustalania większości wierzycieli (wierzytelności do 2 tys. zł)

Jak należy natomiast ustalić większość ogólnej liczby wierzycieli i 2/3 ogólnej wielkości zobowiązań? Otóż sprawa komplikuje się za sprawą art. 13 ust. 2 p.r.z.o.z., który stanowi, że wierzytelności wierzyciela cywilnoprawnego podlegają spłacie w całości, jeżeli ich suma w dniu 31 grudnia 2004 r. nie przekraczała kwoty 2 tys. zł. Kwota 2 tys. zł stanowi kwotę należności głównej oraz odsetek ustalonych zgodnie z poczynionymi już zastrzeżeniami. Z tego zapisu wynika, że wierzyciele tzw. *małej* wierzytelności są uprzywilejowanymi stronami ugody restrukturyzacyjnej. Ich uprzywilejowanie polega na ustawowej gwarancji zapłaty należności w całości. Inni wierzyciele natomiast mogą redukować swoje należności. Ustawodawca wyraźnie nakazuje w art. 12 p.r.z.o.z. przeprowadzenie stosownych obliczeń, przyjmując za podstawę wykaz wszystkich wierzycieli i wszystkich wierzytelności poprzez odesłanie do art. 21 ust. 2 pkt 5 p.r.z.o.z. Istnieje zatem możliwość, że wierzyciele wierzytelności *małych*, będą łącznie stanowić większość wymaganą do przyjęcia ugody, i tym samym uzyskają prawo do podjęcia decyzji co do należności wierzycieli, których zobowiązania przekraczają kwotę 2 tys. zł. Chyba niezbyt długo przyjdzie czekać na skargę do Trybunału Konstytucyjnego.

Aneks do *starej* ugody

Często wierzytelności cywilnoprawne są przedmiotem ugody zawartej jeszcze przed wejściem w życie ustawy z 15 kwietnia *O pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej*. W takiej sytuacji należy zachować dużą ostrożność. Nie jest bowiem wystarczającym zawarcie do takiej ugody aneksu, który będzie zawierał stwierdzenie, że strony uważają się związane ową starą ugodą na gruncie ustawy z 15 kwietnia. Trudność ta wynika z takiego skonstruowania ugody restrukturyzacyjnej, który czyni ją dokumentem wielostronnym, ale jednym dla wszystkich. Inkorporowanie zatem wcześniej zawartej ugody do ugody restrukturyzacyjnej będzie zabiegiem jakkolwiek możliwym, niemniej niezwykle skomplikowanym. Lepszym, z praktycznego punktu widzenia, będzie zaproszenie takiego wierzyciela do ponownego zawarcia z zoz-em ugody, jako jednej ze stron ugody restrukturyzacyjnej. Rozwiązanie takie będzie korzystne dla obu stron, albowiem uczyni jasnymi zasady dalszych rozliczeń, bez konieczności spisywania skomplikowanego aneksu, który, jak się wydaje autorowi, i tak wymagałby akceptacji wszystkich stron ugody restrukturyzacyjnej.

Tryb zawarcia ugody restrukturyzacyjnej

Art. 12 p.r.z.o.z. wymaga do zawarcia ugody opowiedzenia się za nią większości wierzycieli

(co do większości zob. uwagi w p. 2.2.). A zatem ustawodawca *de facto* powołuje do życia ciało kolegialne, w skład którego wchodzą wierzyciele. Taka regulacja wydaje się być uzasadniona dążeniem do urzeczywistnienia zasady równego traktowania wierzycieli, zawartej w art. 12 ust. 3 p.r.z.o.z. Ustawodawca dopuszcza zawarcie w ugodzie postanowień różnicujących sytuację poszczególnych wierzycieli, ale z zachowaniem zasady równego traktowania wierzycieli znajdujących się w podobnych warunkach. Można sobie wyobrazić, że inne zasady wierzyciele zgodzą się przyjąć do spłaty zobowiązań wobec tych spośród nich, którzy osiągnęli w poprzednim roku wyraźnie oznaczony poziom zysku, a inne w stosunku do małych firm świadczących np. usługi porządkowe. Widać w tym miejscu, że proste aneksowanie uprzednio zawartej ugody z jednym tylko wierzycielem nie jest rozwiązaniem dopuszczalnym na gruncie przepisów ustawy z 15 kwietnia 2005 r.

Ugoda a zasada swobody umów

Ugoda restrukturyzacyjna jest w końcu także, a może nade wszystko, umową w rozumieniu prawa cywilnego. Art. 353 Kodeksu cywilnego ustanawia zasadę swobody umów. Przejawem tej swobody jest dowolność w ułożeniu swego stosunku prawnego przez strony aż do swobody w wyborze kontrahenta. Uwagi te mają walor praktyczny dla oceny kto jest adresatem obowiązku zawarcia ugody restrukturyzacyjnej, o którym mowa w przepisach ustawy z 15 kwietnia 2005 r. *O pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej*. Otóż adresatem tego obowiązku jest publiczny zakład opieki zdrowotnej. Pozycja wierzycieli doznaje pewnego ograniczenia poprzez objęcie ugodą wszystkich wierzycieli, nawet jeżeli sprzeciwili się postanowieniom ugody. Niemniej, gdy już prześledzić tryb zaskarżenia i wypowiedzenia ugody widać, że pozycja wierzycieli jest znacznie swobodniejsza.

> Wierzyciele tzw. *małej* wierzytelności są uprzywilejowanymi stronami ugody restrukturyzacyjnej. Ich uprzywilejowanie polega na ustawowej gwarancji zapłaty należności w całości

Wielu problemów może przysporzyć zawarcie ugody restrukturyzacyjnej w znaczeniu technicznym. Ustawa zawiera w art. 14 wymóg zachowania formy pisemnej ugody pod rygorem nieważności. Zachowanie formy pisemnej następuje poprzez wypełnienie dyspozycji art. 78 Kodeksu cywilnego. Z przepisu tego wynika, że najwłaściwsze byłoby sporządzenie ugody w tylu egzemplarzach, ile jest zawierających ją stron oraz jednego egzemplarza dodatkowo dla organu restrukturyzacyjnego. Przy czym każdy egzemplarz winien zawierać podpisy wszystkich stron. Przyjęcie innego rozwiązania może okazać się niewystarczające. Możliwym jest też przyjęcie treści ugody w formie protokołu. Ale takie rozwiązanie nie odpowiada już wymogowi art. 78 Kodeksu cywilnego, który stanowi wprost, że forma pisemna jest zachowana, gdy na dokumencie zawierającym oświadczenie woli istnieje własnoręczny podpis strony bądź osoby upoważnionej do składania w imieniu strony oświadczeń woli. Dla zachowania formy pisemnej ugody restrukturyzacyjnej koniecznym będzie także zachowanie tego wymogu w odniesieniu do załącznika, którym będzie spis wierzycieli.

Sądowa kontrola ugody

W tym miejscu może pojawić się zarzut, że ustawodawca tak konstruując instytucję ugody restrukturyzacyjnej narusza zasadę swobody umów oraz, że ogranicza prawa podmiotowe wierzycieli znajdujących się w przegłosowanej mniejszości. Otóż ten zarzut nie jest prawdziwy. Art. 15 p.r.z.o.z. zawiera bowiem środek ochrony interesu każdego wierzyciela poprzez poddanie ugody ocenie sądu powszechnego. Otóż każdy spośród wierzycieli, który stwierdzi, że naruszone zostały zasady zawierania ugody lub jego interes został w sposób oczywisty naruszony może ugodę zaskarżyć i spowodować poddanie jej ocenie sądu rejonowego – sądu gospodarczego. Orzeczenia sądu mogą być dwojakie:
1. uchylenie ugody w całości;
2. uchylenie części ugody.

W obu przypadkach na zakładzie opieki zdrowotnej ciąży obowiązek odpowiednio ponownego zawarcia ugody bądź modyfikacji uchylonej części.

Agnieszka Sieńko
Autorka jest starszym specjalistą w Departamencie Polityki Zdrowotnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego