



Sygn. akt I CSK 160/06

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 października 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Antoni Górski (przewodniczący)

SSN Hubert Wrzeszcz (sprawozdawca)

SSN Marian Kocon

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa Zespołu Opieki Zdrowotnej
przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Skarbu Państwa
i Narodowemu Funduszowi Zdrowia

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 12 października 2006 r.,

skarg kasacyjnych strony powodowej i strony pozwanej Skarbu Państwa

- Ministra Skarbu Państwa

od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 22 grudnia 2005 r., sygn. akt [...],

- I. **uchyla zaskarżony wyrok w części oddalającej apelację powoda (pkt II) i orzekającej o kosztach postępowania apelacyjnego (pkt IV) i w tym zakresie przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego,**

- II. **uchyla zaskarżony wyrok w części uwzględniającej powództwo przeciwko Skarbowi Państwa Ministrowi Skarbu Państwa (pkt I 1), oddalającej apelację Skarbu Państwa Ministra Skarbu Państwa (pkt II), orzekającej o kosztach postępowania apelacyjnego (pkt III) oraz wyrok Sądu Okręgowego w R. z dnia 29 czerwca 2005 r., w zakresie orzeczenia o kosztach procesu (pkt III) i oddala powództwo przeciwko Skarbowi Państwa Ministrowi Skarbu Państwa, nie obciążając powoda kosztami procesu na rzecz Skarbu Państwa,**
- III. **oddala skargę kasacyjną powoda w pozostałym zakresie.**

Uzasadnienie

Powód domagał się zasądzenia in solidum od Narodowego Funduszu Zdrowia i Skarbu Państwa, reprezentowanego ostatecznie – po wejściu w życie art. 67 § 3 k.p.c. – przez Ministra Skarbu Państwa, kwoty 1 302 612,11 zł z ustawowymi odsetkami od sum wskazanych w pozwie. Dochodzona kwota stanowi równowartość sumy, którą powód wypłacił pracownikom na podstawie art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1995 r. Nr 1 poz. 2 ze zm., dalej: ustawa z dnia 16 grudnia 1994 r.).

Sąd Okręgowy w Rzeszowie wyrokiem z dnia 29 czerwca 2005 r. uwzględnił powództwo w stosunku do Skarbu Państwa, zasądzając należność główną w całości, a odsetki częściowo, oddalił powództwo w stosunku do Narodowego Funduszu Zdrowia i orzekł o kosztach procesu.

Sąd ustalił, że powód po wejściu w życie art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r., wprowadzonego ustawą z dnia 22 grudnia 2000 r o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorcy oraz o zmianie niektórych ustaw i ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 45, dalej: ustawa nowelizująca), powiadomił

pracowników o podwyższeniu wynagrodzenia o 203 zł, z wyrównaniem od dnia 1 stycznia 2001 r. Kwota przeznaczona na realizację tej podwyżki w 2001 r., z uwzględnieniem składki zusowskiej i podatku od wynagrodzeń, odpowiada należności dochodzonej w procesie.

W 2000 r. powód osiągnął dodatni wynik finansowy. Przewidywany wynik w 2001 r. „zamknąłby się około zera”, lecz jego osiągnięcie uniemożliwiła realizacja wspomnianej podwyżki wynagrodzeń. Powód podejmował działania restrukturyzacyjne, polegające także na redukcji zatrudnienia. Pożyczka, którą powód otrzymał od Ministra Finansów na podstawie umowy z dnia 17 marca 2000 r., nie obejmowała zobowiązań związanych z podwyższeniem wynagrodzeń pracowników. Powód nie podejmował starań o uzyskanie pomocy na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 78, poz. 684), ponieważ nie spełniał warunków jej przyznania.

Sąd Okręgowy jako podstawę prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa wskazał art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417 § 1 k.c. Odwołując się do judykatury, zwłaszcza do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2002 r., K43/01 (OTK-A z 2002 r. nr 2, poz. 96) i do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2003 r., I CK 143/03 (OSNC 2004, nr 11, poz. 179), uznał, że pozwany Skarb Państwa dopuścił się tzw. deliktu legislacyjnego polegającego na nie wskazaniu źródeł finansowania przewidzianej w ustawie z dnia 16 grudnia 1994 r. podwyżki wynagrodzeń.

Sąd oddalił powództwo przeciwko Narodowemu Funduszowi Zdrowia. Uznał bowiem, że żądanie zmiany na podstawie art. 357¹ k.c. wysokości świadczenia, określonego w umowie zawartej przez powoda i Kasę Chorych, jest nieuzasadnione z powodu uwzględnienia powództwa przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie.

Powód zaskarżył wyrok w części oddalającej powództwo przeciwko Narodowemu Funduszowi Zdrowia, a pozwany Skarb Państwa – w zakresie uwzględniającym powództwo.

Sąd Apelacyjny zaskarżonym wyrokiem zmienił orzeczenie Sądu pierwszej instancji i zasądził od pozwanego Skarbu Państwa na rzecz powoda 761 897,09 zł

z ustawowymi odsetkami od dnia 4 października 2004 r., oddalił powództwo przeciwko pozwanemu Skarbowi Państwa w pozostałej części, oddalił apelację powoda w całości i apelację pozwanego w pozostałym zakresie oraz orzekł o kosztach procesu.

Sąd odwoławczy podzielił stanowisko Sądu Okręgowego dotyczące zasady odpowiedzialności pozwanego Skarbu Państwa i podkreślił, że tzw. delikt legislacyjny polegał na uchwaleniu aktu prawnego, który nie zawierał odpowiedniego „instrumentarium” zapewniającego skuteczność przepływu środków finansowych do podmiotów zobowiązanych podwyższyć wynagrodzenie pracownikom.

Sąd Apelacyjny uznał natomiast, że nie ma podstaw do zasądzenia odszkodowania w dochodzonej wysokości. Uszło bowiem uwagi Sądu Okręgowego, że powód – na skutek renegeacji umowy o świadczenia zdrowotne przewidziane w 2001 r. – otrzymał dodatkowo od Kasy Chorych 1 092 795,11 zł. Sąd, przyjmując, że powód część tej należności powinien przeznaczyć na podwyżkę wynagrodzeń (ustalił ją według wskazanej zasady na kwotę 540 715, 02 zł), obniżył dochodzone odszkodowanie do zasądzonej kwoty.

Sąd Apelacyjny nie znalazł podstaw do uwzględnienia apelacji powoda. Dopuszczając możliwość oparcia powództwa przeciwko Narodowemu Funduszowi Zdrowia na podstawie art. 357¹ k.c., uznał, że zmiana stanu prawnego – stanowiąca źródło obowiązku podwyższenia wynagrodzeń – nie stanowiła nadzwyczajnej zmiany stosunków w rozumieniu przytoczonego przepisu.

Wyrok zaskarżył powód w części oddalającej powództwo przeciwko Skarbowi Państwa i oddalającej jego apelację oraz pozwany Skarb Państwa – w zakresie uwzględniającym powództwo przeciwko niemu i oddalającym jego apelację.

Pełnomocnik powoda w skardze kasacyjnej, opartej na obu podstawach, zarzucił naruszenie art. 77 Konstytucji, art. 417 i art. 357¹ k.c. przez ich niezastosowanie, art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. w zw. z art. 357¹ k.c., art. 353, art. 442 i art. 455 k.c. przez ich błędną wykładnię oraz obrazę art. 233 k.p.c. Powołując się na te podstawy wniósł o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania bądź o zmianę orzeczenia

i zasądzenie 1 302 612,11 zł in solidum od obu pozwanych z ustawowymi odsetkami oraz kosztów postępowania kasacyjnego.

Pełnomocnik pozwanego Skarbu Państwa w skardze kasacyjnej, opartej na obu podstawach, zarzucił naruszenie art. 2 Konstytucji przez błędną jego wykładnię, art. 7 w zw. z art. 188 Konstytucji, art. 7 w zw. z art. 10 i art. 95 ust.1 Konstytucji, art. 77 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 417 k.c., art. 361 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 i art. 417 k.c., art. 4 i 53 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. Nr 28, poz. 153 ze zm.), art. 60 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.), art. 442 k.c. przez ich niewłaściwe zastosowanie oraz art. 67 § 2 i 3 i art. 328 § 2 k.p.c. Powołując się na te podstawy wniósł „o stwierdzenie i zniesienie postępowania pierwszo i drugoinstancyjnego w zakresie, w jakim Minister Skarbu Państwa występował jako statio fisci Skarbu Państwa i uchylenie w całości wyroku Sądu Okręgowego w R. (...) oraz wyroku Sądu Apelacyjnego (...) i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w R.” bądź – w razie uznania, że nie zachodzi nieważność postępowania – „o uchylenie w całości wyroku Sądu Apelacyjnego i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania”, bądź – w wypadku uznania drugiej podstawy kasacyjnej za nieusprawiedliwioną – „o uchylenie w całości wyroku Sądu Apelacyjnego i jego zmianę w całości przez uwzględnienie apelacji pozwanego (...).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Dla oceny zasadności obu skarg kasacyjnych zasadnicze znaczenie ma kwestia, czy art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. stanowi prawną podstawę roszczenia samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w stosunku do Narodowego Funduszu Zdrowia o zwrot kosztów zwiększonego wynagrodzenia pracowników. W orzecznictwie Sądu Najwyższego doszło w tej kwestii do rozbieżnych rozstrzygnięć. W wyroku z dnia 24 września 2003 r., I CK 143/03 (OSNC 2004, nr 11, poz.179) Sąd Najwyższy uznał, że samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej nie może żądać – na podstawie art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. – od Narodowego Funduszu Zdrowia (jako następcy prawnego kasy chorych) zwrotu kosztów z tytułu podwyżki wynagrodzenia pracowników, a w wyroku z dnia 17 marca 2005 r., III CK 405/04 (OSNC 2006, nr 2, poz. 36) –

stwierdził natomiast, że przytoczony przepis stanowi prawną podstawę do dochodzenia takiego roszczenia.

Powstała w orzecznictwie kontrowersja stała się przyczyną przedstawienia zagadnienia prawnego Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia w powiększonym składzie. W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 30 marca 2006 r., III CZP 130/05 (BSN 2006, nr 3, s. 8) Sąd Najwyższy uznał, że art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. stanowi – w związku z art. 56 k.c. – podstawę roszczenia samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w stosunku do kasy chorych (Narodowego Funduszu Zdrowia) o zwrot kosztów zwiększonego wynagrodzenia pracowników, jeżeli zakład ten, mimo prawidłowego gospodarowania środkami uzyskanymi na podstawie umowy o udzielenie świadczeń zdrowotnych, nie mógł tych kosztów pokryć w całości lub w części.

W uzasadnieniu przytoczonej uchwały Sąd Najwyższy nawiązał do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2002 r., K 43/01 (OTK-A 2002, nr 10, poz. 229), w którym art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r., rozumiany jako tworzący współodpowiedzialność systemu finansów publicznych za jego wykonanie, został uznany za zgodny z art. 2, 7 i 32 Konstytucji i stwierdził, że z zapatrywaniami Trybunału harmonizują orzeczenia sądów opierające rozstrzygnięcia w kwestii zobowiązań kas chorych na art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r.

Aprobując ten kierunek orzecznictwa, reprezentowany przede wszystkim przez przywołany wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 2005 r., III CKN 405/04, Sąd Najwyższy podkreślił, że czynność prawna – zgodnie z art. 56 k.c. – wywołuje nie tylko skutki w niej wyrażone, lecz także te, które wynikają z umowy, zasad współżycia społecznego i ustalonych zwyczajów. Przepis art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r., rozumiany tak, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 grudnia 2002 r., K 43/01, jest elementem obowiązującego porządku prawnego (art. 188 pkt 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji). To prowadzi do wniosku, że umowy o udzielenie ubezpieczonym świadczeń zdrowotnych, zawarte na lata 2001 i 2002, stanowiły w związku z art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. i art. 56 k.c. podstawę roszczeń samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w stosunku do Narodowego Funduszu Zdrowia, jako następcy

prawnego kas chorych, o zapłatę kwot niezbędnych do pokrycia kosztów związanych z realizacją obowiązku wynikającego z art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r.

Sąd Najwyższy podkreślił również, że dopuszczona w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2003 r., I CK 143/03 możliwość uzyskania odszkodowania od władzy publicznej z tytułu wadliwej legislacji może co najwyżej służyć – jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 marca 2005 r., III CK 405/04 – rozwiązywaniu sytuacji patologicznych i nie powinna wpływać na przedstawiony kierunek wykładni art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r.

Przyjęta w uchwale wykładnia art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. pozwala publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej dochodzić kwot niezbędnych do pokrycia kosztów wypłaconego pracownikom wynagrodzenia bez konieczności wykazywania szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania w terminie przez kasę chorych (Narodowy Fundusz Zdrowia). Uznanie umów o udzielenie świadczeń na lata 2001 i 2002, w związku z art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. i art. 56 k.c., za podstawę roszczeń samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w stosunku do Narodowego Funduszu Zdrowia, jako następcy prawnego kas chorych, o zapłatę kwot niezbędnych do pokrycia kosztów związanych z realizacją obowiązku wynikającego z art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. umożliwia dochodzenie tych kwot jako części należnego umownego świadczenia pieniężnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2001 r., III CKN 368/00, OSNC 2002, nr 1, poz. 8) wraz z odsetkami za opóźnienie (art. 481 § 1 k.c.). Nie jest jednak wykluczone – jak wynika z uchwały – domaganie się na podstawie art. 481 § 3 k.c. również naprawienia szkody doznanej przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej wskutek zwłoki kontrahenta, tj. nieotrzymania należnej kwoty w terminie z przyczyn za które kasa chorych (Narodowy Fundusz Zdrowia) ponosi odpowiedzialność (art. 476 w zw. z art. 471 in fine i art. 472 k.c.).

Sąd Najwyższy podkreślił w przytoczonej uchwale, że artykuł 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r., podwyższając wynagrodzenie pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, nie podważył jednak samej zasady samodzielności finansowej tych zakładów, ani – zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2002 r., K 43/01 – nie przewidział

obowiązku pełnej rekompensaty tej podwyżki przez kasy chorych, których następcą prawnym jest Narodowy Fundusz Zdrowia. Wobec powyższego, w myśl wyrażonej w art. 6 k.c. reguły rozkładu ciężaru dowodu, samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, dochodzący – na podstawie umowy o udzielenie ubezpieczonym świadczeń zdrowotnych, w związku z art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 i art. 56 k.c. – roszczenia o zapłatę kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów realizacji obowiązku wynikającego z art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. powinien wykazać, że mimo podjęcia dostępnych działań organizacyjnych i finansowych nie był w stanie pokryć tych kosztów w całości ze środków znajdujących się w jego dyspozycji. W razie trudności dowodowych w ustaleniu okoliczności mających wpływ na wynik sprawy pomocne mogą się okazać domniemania faktyczne, płynące, np. z sytuacji ukształtowanej w innych porównywalnych samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej. Prowadzenie nieprawidłowej gospodarki finansowej lub nadmierne zadłużenie się samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej nie stanowi podstawy do obciążenia Narodowego Funduszu Zdrowia jako następcy prawnego kas chorych. W rezultacie, Narodowy Fundusz Zdrowia może w sporze o zapłatę kwoty stanowiącej pokrycie kosztów podwyżki wynagrodzenia zgłaszać zarzuty dotyczące nie tylko gospodarki finansowej, stanu zobowiązań i ich struktury, wysokości kosztów bezpośrednich oraz pośrednich, lecz także zarzuty dotyczące stanu zatrudniania i organizacji pracy samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, nie wyłączając przyczyn wzrostu kosztów opieki zdrowotnej, a także potrzeb zastosowania określonych procedur medycznych oraz zakupu sprzętu i aparatury medycznej. Zbadanie i rozważenie zasadności tych zarzutów pozwoli na właściwe rozłożenie między strony umowy o udzielenie ubezpieczonym świadczeń zdrowotnych ciężaru dokonanej ex lege podwyżki wynagrodzenia pracowników.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejsze skargi kasacyjne podziela zawarte w uchwale III CZP 130/05 rozstrzygnięcie i jego motywy. To oznacza, że podniesiony w skardze kasacyjnej powoda zarzut naruszenia art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. jest trafny i przesądza o uwzględnieniu – na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c. – skargi w części kwestionującej zaskarżony wyrok w zakresie oddalenia apelacji powoda, w której domagał się on zmiany wyroku

Sądu Okręgowego przez uwzględnienie powództwa przeciwko Narodowemu Funduszu Zdrowia (pkt I sentencji wyroku).

Z przytoczonej uchwały wynika również, że umowy o udzielenie ubezpieczonym świadczeń zdrowotnych na lata 2001 i 2002 stanowią – w związku z art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. i art. 56 k.c. – podstawę roszczeń samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w stosunku do Narodowego Funduszu Zdrowia o zapłatę kwot niezbędnych do pokrycia kosztów związanych z realizacją obowiązku wynikającego z art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. jako części należnego umownego świadczenia pieniężnego. W tej sytuacji powództwo przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie za szkodę z tytułu wadliwej legislacji jest co najmniej przedwczesne (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 lipca 2006 r., V CSK 181/06, nie publ.). Skargę kasacyjną Skarbu Państwa należało więc uwzględnić. Trafne okazały się bowiem zarzuty, że nie ma podstaw do przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej z powodu nie wykazania szkody. Dlatego Sąd Najwyższy – na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c. – orzekł, jak w pkt II sentencji wyroku. W konsekwencji, oddaleniu podlegała skarga kasacyjna powoda w części kwestionującej zaskarżony wyrok w zakresie oddalenia powództwa przeciwko Skarbowi Państwa (art. 398¹⁴ k.p.c.).

Podniesiony w skardze kasacyjnej Skarbu Państwa zarzut nieważności postępowania, spowodowanej wadliwym – zdaniem skarżącego – uznaniem Ministra Skarbu Państwa za jednostkę organizacyjną pozwanego Skarbu Państwa, jest nieuzasadniony. Obowiązujący w chwili orzekania przez Sąd Apelacyjny przepis art. 67 § 3 k.p.c. stanowił wyłączną podstawę ustalenia w tej sprawie podmiotu reprezentującego Skarb Państwa. Zgodnie z tym przepisem był nim Minister Skarbu Państwa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 lipca 2006 r., V CSK 181/06, nie publ.). Zgłoszony na rozprawie kasacyjnej przez pozwanego Skarb Państwa wniosek restytucyjny nie został uwzględniony, ponieważ nie było do tego wystarczających podstaw (nie zostało wykazane zaspokojenie zasądzonego świadczenia).

Sąd Najwyższy, mając na uwadze skomplikowaną jurydycznie kwestię ustalenia podmiotu zobowiązanego do zwrotu kosztów związanych z realizacją

obowiązku wynikającego z art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r., nie obciążył powoda w ogóle kosztami procesu na rzecz Skarbu Państwa (art. 102 k.p.c.).

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji wyroku.