

POSTANOWIENIE

Dnia 25 czerwca 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Frąckowiak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Bogumiła Ustjanicz

w sprawie z powództwa Skarbu Państwa - Ministra Zdrowia
przeciwko Centrum Onkologii w K. Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki
Zdrowotnej z siedzibą w K.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 25 czerwca 2010 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej od postanowienia Sądu Apelacyjnego
z dnia 6 maja 2009 r., sygn. akt I ACa (...),

**uchyla zaskarżone postanowienie i przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu do
ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powód - Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Zdrowia oraz pozwany Centrum Onkologii w K. publiczny samodzielny zakład opieki zdrowotnej zawarły w dniu 24 czerwca 2006 r. umowę na realizację programu polityki zdrowotnej. Na podstawie tej umowy pozwany zobowiązał się do wykonania w 2006 r. programu zdrowotnego. W związku z realizacją zadania objętego umową pozwany miał zakupić oznaczony sprzęt, niezbędny do realizacji tego zadania, za kwotę nie wyższą niż 342 500 zł. W umowie postanowiono, że pozwany zapłaci dostawcy sprzętu w terminie do 31 grudnia 2006 r., a w przypadku niewykorzystania przekazanych środków w trakcie obowiązywania umowy

- zwróci je powodowi w terminie 7 dni od dnia złożenia końcowego rozliczenia. Umowa miała obowiązywać od dnia podpisania do 31 grudnia 2006 r. Pozwany złożył w dniu 19 grudnia 2006 r. rozliczenie wraz z potwierdzonymi kserokopiami oryginałów faktur VAT za zakupiony sprzęt oraz kserokopiami protokołów zdawczo-odbiorczych z dostawy sprzętu. Powód przekazał środki na rachunek pozwanego w dniu 29 grudnia 2006 r. W dniu 8 stycznia 2007 r. pozwany przedłożył końcowe rozliczenie merytoryczno-finansowe. Po dokonaniu jego weryfikacji powód stwierdził, że pozwany jest obowiązany zwrócić kwotę 216 686 zł i wezwał pozwanego do jej zwrotu, a następnie w dniu 21 kwietnia 2008 r. wystąpił z pozwem, w którym wnosił o zasądzenie od Centrum Onkologii w K. niezwróconej dobrowolnie kwoty z ustawowymi odsetkami od dnia 16 stycznia 2007 r. do dnia zapłaty z tytułu nienależnie wykorzystanych środków z umowy na realizację polityki zdrowotnej w ramach programu zwalczania chorób nowotworowych.

Sąd Okręgowy w W. w dniu 12 maja 2008 r. wydał nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym, w którym uwzględnił w całości żądanie pozwu. Rozpoznając sprzeciw pozwanego Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 20 października 2008 r. zasądził od pozwanego na rzecz powoda dochodzoną kwotę z ustawowymi odsetkami od dnia 16 stycznia 2007 r. i orzekł o kosztach postępowania. Sąd po przeanalizowaniu trybu i terminu przekazania środków pozwanemu oraz terminu dokonania przez pozwanego zapłaty dostawcy sprzętu ustalił, że zapłata nastąpiła dopiero 2 stycznia 2007 r., czyli po terminie określonym umową. Sąd nie znalazł podstaw do zastosowania art. 5 k.c. i uwzględnił powództwo.

Rozpoznając apelację pozwanego, który między innymi zarzucił niedopuszczalność w rozpoznawanej sprawie drogi sądowej, Sąd Apelacyjny uchylił zaskarżony wyrok i pozew odrzucił. Zdaniem Sądu Apelacyjnego jest poza sporem, że strony łączyła umowa z dnia 24 sierpnia 2006 r., w wyniku realizacji której pozwany zakupił sprzęt na potrzeby programu zdrowotnego za 225 170,47 zł. Środki na ten cel zabezpieczone zostały w budżecie państwa i przekazane przez Ministra Zdrowia po wstępnym zatwierdzeniu złożonego przez pozwanego rozliczenia. Umowa przewidywała obowiązek wykorzystania środków na wskazane w niej cele, w określonym trybie i terminie, a w razie uchybienia ustalonym zasadom zastrzegła wymóg zwrotu środków. Wątpliwości stron dotyczyły sposobu wykonania obowiązku zwrotu i drogi postępowania właściwej do rozstrzygnięcia powstałego na tym tle sporu.

Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że umowa - jak wynika z jej wstępnej części - zawarta została w trybie ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych” (Dz. U. Nr 143, poz. 1200 ze zm.). Ustalony tą ustawą program zdrowotny jest programem wieloletnim w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Do umowy tej mają zastosowanie także art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135) oraz art. 54 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. nr 91, poz. 408 ze zm.).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego chociaż finansowanie programu, podobnie jak finansowanie przez zakłady opieki zdrowotnej odpłatnych świadczeń zdrowotnych, wiąże się z wydatkowaniem środków publicznych, których przekazanie następowało w oparciu o relacje umowne, to jednak obie te kategorie zostały wyraźnie zróżnicowane, jeśli chodzi o tryb wyłonienia realizatora oraz warunki wykonania (por. art. 48 ust. 4 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. czy art. 54 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r.). Fakt, iż zawarto tu umowę, która odsyłała w sprawach nieuregulowanych m.in. do kodeksu cywilnego (por. § 12 pkt 1 umowy), nie ma znaczenia rozstrzygającego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że umowna podstawa przekazania środków publicznych nie oznacza, że wszelkie stosunki pomiędzy stronami normowane będą przez przepisy prawa prywatnego. Przekazane środki nie tracą bowiem w takim wypadku swego publicznoprawnego charakteru. Jeśli więc mamy do czynienia z instytucją prawa finansowego, z charakterystycznym dla niej przedmiotem (wydatek ze środków publicznych, oznaczony w ustawie budżetowej) i zwierzchnim usytuowaniem Skarbu Państwa wobec podmiotów uprawnionych, zastosowanie regulacji ze sfery prawa cywilnego jest ograniczone.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że rozwiązania przyjęte w systemie finansów publicznych, mające na celu ochronę wydatków budżetowych, są bezwzględnie obowiązujące. Nie pozostawiają one tym stronom umowy, także reprezentantom Skarbu Państwa, pełnej swobody w kształtowaniu wzajemnych praw i obowiązków, co jest immanentną cechą stosunków cywilnoprawnych bez elementu publicznoprawnego. Natomiast zarówno na tle poprzednio obowiązującej, jak i ustawy o finansach publicznych z 2005 r. rozpatrywany program wieloletni został zaliczony do grupy wydatków budżetu, który może być ujęty jako forma dotacji związanej z dofinansowaniem określonych zadań realizowanych przez inne jednostki niż jednostki

samorządu terytorialnego (por. art. 69 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. i art. 106 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r.). W tej sytuacji przekazane środki miały charakter dotacyjny i powinien być wobec nich stosowany tryb zwrotu określony w przepisach ustawy o finansach publicznych. Chodzi tu o bowiem sfinansowanie zadań uznanych za ważne z punktu widzenia interesu publicznego w przepisie rangi ustawowej, dokonywane środkami publicznymi poprzez bezzwrotne dofinansowanie zakładów służby zdrowia realizujących konkretne zakupy lub świadczenia wchodzące w zakres programu. Specjalny akt wyboru beneficjenta oraz zawarcie umowy, nie odbierają rozstrzygnięciu dotacyjnemu charakteru administracyjnego, skoro przekazanie środków obwarowane jest przesłankami publicznoprawnymi.

Nie budzi też wątpliwości, że umowa zawarta między stronami wyraźnie przewidywała ścisłe monitorowanie wykonania i szczegółowe warunki rozliczenia pod względem finansowym i rzeczowym, sama zaś realizacja jej postanowień zależała w dużym stopniu od decyzji podejmowanych w związku z wykonywaniem budżetu państwa (por. § 10 ust. 3 umowy). Instrumenty te gwarantować miały przestrzeganie podstawowych zasad rządzących wydatkowaniem środków publicznych (por. art. 35 ust. 2 ustawy z 30 czerwca 2005 r. czy art. 28 ust. 2 ustawy z 26 listopada 1998 r.), którym uchybienie prowadzić mogło do uruchomienia mechanizmów zapisanych w ustawie o finansach publicznych i rodzić odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Do obu tych unormowań umowa zresztą wprost odwoływała się w § 12.

W tej sytuacji uznać należało, że kwestie związane ze zwrotem przekazanych pozwanemu środków z budżetu państwa, jako wynikające ze stosunków administracyjnych, nie mają charakteru spraw cywilnych w znaczeniu materialnym (art. 1 k.p.c.). Nie zostały też przekazane sądom do rozpoznania według przepisów kodeksu postępowania cywilnego, co nadawałoby tym sprawom charakter spraw cywilnych w znaczeniu formalnym.

Skoro zaś powód domaga się od strony pozwanej świadczenia przewidzianego w prawie publicznym, dla którego równocześnie nie zostało przewidziane rozpoznanie sporu przez sąd, droga sądowa była niedopuszczalna (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.), którą to przesłankę sąd uwzględnia z urzędu w każdym stanie sprawy. Z powyższych względów Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 3 k.p.c. uchylił o zaskarżony wyrok i pozew odrzucił.

W skardze kasacyjnej powód zarzucił naruszenie prawa procesowego, które miało wpływ na wynik sprawy, a to:

- 1) art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 1 k.p.c. w zw. z art. 106 ust. 1 pkt 2 oraz 146 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.) przez błędną wykładnię i zastosowanie, co doprowadziło do nieuzasadnionego odrzucenia pozwu;
- 2) art. 1 k.p.c. w zw. art. 2 § 1 k.p.c. w zw. z art. 2 i art. 3 ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych” (Dz. U. Nr 143, poz. 1200, ze zm.), art. 5 pkt 30 i art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135, ze zm.), art. 54 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1990 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, ze zm.) oraz § 8 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 1 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków przekazywania samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej środków publicznych na realizację programów zdrowotnych i programu Zintegrowane Ratownictwo Medyczne (Dz. U. Nr 131, poz. 1099) poprzez błędną wykładnię i niezastosowanie, co doprowadziło do błędnego uznania braku drogi sądowej i skutkowało nieuzasadnionym odrzuceniem pozwu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Trafnie Sąd Apelacyjny ustalił, że finansowanie narodowych planów zdrowotnych następuje z budżetu. Programy te są także programami wieloletnimi w rozumieniu aktualnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych (art. 136 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). Brak natomiast podstaw do uznania, tak jak ustalił to ten Sąd, że stosunek jaki łączy samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej ze Skarbem Państwa, który powstał na podstawie umowy zawartej przez ten zakład ze Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Zdrowia jest stosunkiem administracyjnoprawnym.

Przed wszystkim należy zwrócić uwagę, że podstawą przekazania środków, które są określone w budżecie na dany rok realizacji narodowego planu nie następuje na podstawie decyzji administracyjnej. To, że wyłonienie podmiotu, który ma otrzymać środki objęte narodowym planem zdrowotnym, następuje z zastosowaniem specjalnej procedury określonej w ustawie z dnia 1 lipca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych” (Dz. U. Nr 143, poz. 1200, ze zm.) nie zmienia charakteru stosunku prawnego jaki łączy Skarb Państwa z realizatorem działań wynikających z programu. Tryb ten wyraźnie wskazuje, że mamy

tu do czynienia ze znaną prawu cywilnemu instytucją. Jak wynika z art. 8 ust. 2 powołanej ustawy wyboru realizatorów działań wynikających z Programu, finansowanych z budżetu państwa, dokonuje się w trybie konkursu ofert przeprowadzonego przez ministra właściwego do spraw zdrowia. Stosunek prawny ma więc niewątpliwie źródło w umowie zawartej przy wykorzystaniu procedury znanej prawu cywilnemu.

Treść łączącego strony stosunku prawnego jest także, w granicach dozwolonych przez prawo, określona umową zawartą przez powoda i pozwanego. Umowa określiła wielkość przekazanych powodowi środków termin ich rozliczenia oraz skutki niewykonania albo nienależytego wykonania obowiązków z tym związanych. Między innymi w umowie przewidziano kary umowne jakie powód będzie zobowiązany zapłacić w razie nierozliczeni przekazanych mu środków w terminie. Wyraźnie też przewidziano w umowie, że w sprawach w niej nieuregulowanych stosuje się kodeks cywilny. W tej sytuacji brak podstaw, aby z faktu, że umowa reguluje sposób udostępniania powodowi środków określonych w budżecie, wywodzić, tak jak to uczynił Sąd Apelacyjny, że stosunek prawny, którego jest ona źródłem ma charakter administracyjnoprawny. Gdyby zwrot przekazanych powodowi środków do Skarbu Państwa miał się odbywać na drodze publicznoprawnej, to podstawą takiego żądania ze strony Ministra Zdrowia musiałaby być decyzja administracyjna. Skarbu Państwa zaś podjął działania, które miały doprowadzić do zwrotu przekazanej kwoty bez wydawania jakiegokolwiek decyzji administracyjnej. Mając na uwadze, że przekazanie środków pozostających w dyspozycji Ministra Zdrowia nastąpiło na podstawie umowy oraz że kierując się jej postanowieniami zażądał on w imieniu Skarbu Państwa zwrotu przekazanej kwoty, należy uznać, że stosunek łączący Skarb Państwa oraz pozwany samodzielny zakład opieki zdrowotnej ma charakter cywilnoprawny. Zarzut naruszenia wskazanych w skardze kasacyjnej przepisów ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych” oraz przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, a także przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 1990 r. o zakładach opieki zdrowotnej, jak również przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 1 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków przekazywania samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej środków publicznych na realizację programów zdrowotnych i programu Zintegrowane Ratownictwo Medyczne, uznać należy za zasadny. Przepisy wspomnianych aktów normatywnych wyraźnie wskazują, na cywilnoprawny charakter

stosunku prawnego jaki łączy powoda i pozwany samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej. W tej sytuacji uzasadniony jest także zarzut naruszenia art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 1 k.p.c., gdyż brak było podstaw do odrzucenia pozwu z powodu braku drogi sądowej dla dochodzenia roszczenia, z którym wystąpił Skarb Państwa.

Mając na względzie powyższe Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., orzekł jak w sentencji.