

Uchwała z dnia 8 października 2003 r., III CZP 64/03

Sędzia SN Henryk Pietrkowski (przewodniczący)

Sędzia SN Barbara Myszka (sprawozdawca)

Sędzia SN Marek Sychowicz

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Samodzielnego Publicznego Zespołu Pulmonologii i Onkologii w O. przeciwko Skarbowi Państwa, Wojewodzie W.-M. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 8 października 2003 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Olsztynie postanowieniem z dnia 22 maja 2003 r.:

"Czy samodzielnemu publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej, który powstał w wyniku przekształcenia zakładu publicznego prowadzonego w formie jednostki budżetowej Skarbu Państwa i który spełnił świadczenie obejmujące wynagrodzenie pracownika za okres jego pracy w Zakładzie Publicznym prowadzonym w formie jednostki budżetowej służby – jako – osobie trzeciej w rozumieniu przepisu art. 518 § 1 pkt 1 k.c. – roszczenie wobec Skarbu Państwa o zwrot spełnionego świadczenia?"

podjął uchwałę:

Samodzielnemu publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej, powstałemu z przekształcenia publicznego zakładu opieki zdrowotnej prowadzonego w formie jednostki budżetowej Skarbu Państwa, który spełnił świadczenie z tytułu wynagrodzenia pracownika za okres jego pracy w tym zakładzie przed przekształceniem, przysługuje roszczenie do Skarbu Państwa o zwrot spełnionego świadczenia.

Uzasadnienie

Przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. zagadnienie prawne wyłoniło się na tle następującego stanu faktycznego.

Specjalistyczny Zespół Gruźlicy, Chorób Płuc i Onkologii w O., utworzony dnia 30 października 1995 r. przez Wojewodę Olsztyńskiego, był prowadzony w formie jednostki budżetowej na zasadach określonych w Prawie budżetowym. Na podstawie zarządzenia Wojewody O. z dnia 23 marca 1998 r. doszło do przekształcenia tego zespołu w samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, który postanowieniem Sądu Rejonowego w Olsztynie z dnia 31 lipca 1998 r. wpisany został do rejestru pod nazwą: Samodzielny Publiczny Zespół Pulmonologii i Onkologii w O.

Po ogłoszeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 1999 r., P. 6/98 (Dz.U. Nr 45, poz. 458), którym orzeczono, że przepisy § 11 i § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia (Dz.U. Nr 51, poz. 316 ze zm.) są niezgodne z art. 66 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 298 i 128 k.p., zatrudnieni w Samodzielnym Publicznym Zespole Pulmonologii i Onkologii w O. lekarze: Janina R.-B. i Krzysztof R. w dniu 5 lipca 1999 r. wystąpili przeciwko pracodawcy z pozwami o wynagrodzenie za pełnienie dyżurów zakładowych, nie wliczanych im do czasu pracy. Ponieważ przed dniem 31 lipca 1998 r. byli pracownikami Specjalistycznego Zespołu Gruźlicy, Chorób Płuc i Onkologii w Olsztynie, domagali się zasądzenia wynagrodzenia za dyżury pełnione poczynając od miesiąca czerwca 1996 r. W obydwu sprawach zawarte zostały przed Sądem Rejonowym w Olsztynie, w dniach 7 sierpnia 2002 r. i 5 września 2002 r., ugody sądowe. W ich wykonaniu Samodzielny Publiczny Zespół Pulmonologii i Onkologii w O. w dniu 25 października 2002 r. zapłacił lekarzom Janinie R.-B. i Krzysztofowi R. ugodzone kwoty, które obejmowały także wynagrodzenie za dyżury pełnione w okresie od czerwca 1996 r. do końca lipca 1998 r. w wysokości 2057,72 zł. Od wynagrodzenia tego uiścił też składkę na ubezpieczenie społeczne w kwocie 987,66 zł.

Pismem z dnia 18 listopada 2002 r. Samodzielny Publiczny Zespół Pulmonologii i Onkologii wezwał Wojewodę W.-M. o zwrot kwoty 3045,38 zł, obejmującej spełnione świadczenie z tytułu wynagrodzenia należnego pracownikom za pracę świadczoną przed dniem 31 lipca 1998 r. (2057,72 zł) i odprowadzoną składkę na ubezpieczenie społeczne (987,66 zł), w terminie tygodniowym, a po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu wystąpił z pozwem o zapłatę tej kwoty przeciwko Skarbowi Państwa, Wojewodzie W.-M.

Wyrokiem z dnia 3 marca 2003 r. Sąd Rejonowy w Olsztynie zasądził od pozwanego Skarbu Państwa, Wojewody W.-M. na rzecz powodowego Samodzielnego Publicznego Zespołu Pulmonologii i Onkologii w O. kwotę 3045,38 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 29 listopada 2002 r. do dnia zapłaty, przyjmując za podstawę prawną rozstrzygnięcia przepisy art. 518 § 1 pkt 1 i art. 481 § 1 k.c.

Sąd Rejonowy podkreślił, że, zgodnie z utrwalonym już w orzecznictwie stanowiskiem, przepisy § 11 i 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia, uznane wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 1999 r. za niezgodne z Konstytucją oraz z art. 298 i 128 k.p., nie mają zastosowania przy ustalaniu wysokości wynagrodzenia za czas pełnienia dyżurów zakładowych przed dniem wejścia tego wyroku w życie, wobec czego zawarcie przez powoda ugód sądowych i wypłacenie lekarzom wynagrodzenia m.in. za dyżury pełnione przed dniem 31 lipca 1998 r. było uzasadnione. Roszczenie o wynagrodzenie w kwocie 2057,72 zł wiązało się z działalnością zakładu opieki zdrowotnej prowadzonego w formie państwowej jednostki budżetowej, której wydatki pokrywane były – zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (Dz.U. z 1993 r., Nr 72, poz. 344 ze zm.) – bezpośrednio z budżetu państwa. Z tej przyczyny wszelkie zobowiązania wynikające z działalności tej jednostki były od chwili ich powstania zobowiązaniami Skarbu Państwa, a nie powodowego Samodzielnego Publicznego Zespołu Pulmonologii i Onkologii, który z dniem 1 sierpnia 1998 r. uzyskał osobowość prawną. Spełniając na rzecz swoich pracowników świadczenia z tytułu wynagrodzenia za pracę, powód wypełnił obowiązek wynikający z art. 94 pkt 5 k.p., który to przepis w niczym nie zmieniał reguł odpowiedzialności za zobowiązania unormowanych w kodeksie cywilnym. Skoro według tych reguł państwowe osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania Skarbu Państwa (art. 40 § 1 k.c.), to – zdaniem Sądu Rejonowego – należy przyjąć, że powód spłacił w istocie cudzy dług i może domagać się od Skarbu Państwa zwrotu spełnionego świadczenia na podstawie art. 518 § 1 pkt 1 k.c.

Przy rozpatrywaniu apelacji pozwanego Sąd Okręgowy w Olsztynie powziął poważne wątpliwości, którym dał wyraz w przedstawionym zagadnieniu prawnym, przytoczonym na wstępie uchwały. Wątpliwości te zrodziły się ze względu na pracowniczy charakter świadczenia spełnionego przez powoda oraz regulacje

wynikające z przepisów kodeksu pracy i dotyczyły kwestii, czy w świetle tych regulacji powód może być uznany za osobę trzecią w rozumieniu art. 518 § 1 k.c., a ponadto, czy przepis art. 60 ust. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.) nie wyłącza stosowania art. 231 k.p.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 35b i 35c ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm. – dalej: „u.z.o.z.”), w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania przez Wojewodę Olsztyńskiego zarządzenia w sprawie przekształcenia Specjalistycznego Zespołu Gruźlicy, Chorób Płuc i Onkologii w Olsztynie, publiczne zakłady opieki zdrowotnej, utworzone przez organy określone w art. 8 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy, mogły być prowadzone w formie samodzielnych zakładów, pokrywających z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty działalności i zobowiązań (tzw. „samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej”) albo w formie jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego, prowadzących gospodarkę finansową na zasadach określonych w Prawie budżetowym. Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, z chwilą wpisania go do rejestru publicznych zakładów opieki zdrowotnej prowadzonego przez sąd rejestrowy, uzyskiwał osobowość prawną. Natomiast publiczny zakład opieki zdrowotnej prowadzony w formie jednostki budżetowej nie był samodzielnym podmiotem prawa; stanowił jednostkę organizacyjną Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (jedn. tekst: Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.), państwowe jednostki budżetowe pokrywały swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa, a uzyskane dochody odprowadzały do tego budżetu. Zobowiązania wynikające z działalności publicznego zakładu opieki zdrowotnej prowadzonego w formie jednostki budżetowej były de iure civili w czasie istnienia tego zakładu zobowiązaniami Skarbu Państwa (art. 33 k.c.). Zgodnie z art. 36 u.z.o.z., możliwe było przekształcenie publicznego zakładu opieki zdrowotnej prowadzonego w formie jednostki budżetowej w samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej. Przekształcenie, o którym mowa, polegało na tym, że wyodrębniony organizacyjnie zespół osób i środków majątkowych, stanowiący publiczny zakład opieki zdrowotnej (art. 1 ust. 1 u.z.o.z.), w wyniku przekształcenia, przybierał inną formę prawną; stawał się odrębnym od Skarbu Państwa podmiotem wyposażonym w osobowość prawną. W konsekwencji, dochodziło do powstania

nowego podmiotu prawa, z tym że dotychczasowy podmiot (Skarb Państwa) nie ulegał likwidacji, dochodziło jedynie do likwidacji jego jednostki organizacyjnej. Powołane przepisy ustawy o zakładach opieki zdrowotnej były wprowadzone nowelizowane, jednak, pomimo wprowadzonych zmian, publiczne zakłady opieki zdrowotnej mogą być nadal prowadzone w formie samodzielnych zakładów wyposażonych w osobowość prawną jak też w formie jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego.

Zgodnie z zasadą wynikającą z art. 40 § 1 k.c., Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania państwowych osób prawnych, chyba że przepis odrębny stanowi inaczej. Osoby prawne natomiast, nawet gdy są to państwowe osoby prawne, nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania Skarbu Państwa. Mając na względzie tę zasadę, Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 9 czerwca 1999 r., III CZP 11/99 (OSNC 2000, nr 1, poz. 2) stanął na stanowisku, że samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, powstały z przekształcenia publicznego zakładu opieki zdrowotnej prowadzonego w formie jednostki budżetowej, nie jest obowiązany do naprawienia szkody wyrządzonej przed dokonaniem przekształcenia przez funkcjonariusza państwowego będącego pracownikiem przekształconego zakładu. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy podkreślił, że nie ma przepisu stanowiącego, iż powstały w wyniku przekształcenia publicznego zakładu opieki zdrowotnej prowadzonego w formie jednostki budżetowej, samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej ponosi odpowiedzialność za zobowiązania powstałe w związku z działaniem zakładu przed jego przekształceniem. Nie ma też przepisów, które odnosiłyby się do takiego przekształcenia i wyrażały ogólną zasadę, według której nowo powstały samodzielny podmiot prawa (osoba prawna) ponosi odpowiedzialność za zobowiązania zlikwidowanej (przekształconej) jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa w sytuacji, gdy podstawą jego istnienia jest ten sam wyodrębniony organizacyjnie zespół osób i środków majątkowych, który stanowił podstawę istnienia zlikwidowanej (przekształconej) jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa. W wyniku przekształcenia jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa w samodzielny podmiot prawa, co powoduje likwidację tej jednostki organizacyjnej (i powstanie samodzielnego podmiotu prawa), zobowiązania związane z jej działaniem – jak wyjaśnił dalej Sąd Najwyższy – pozostają zobowiązaniami Skarbu Państwa. Wykładnia dokonana w powołanej uchwale została zaaprobowana zarówno w późniejszym orzecznictwie Sądu

Najwyższego, jak i Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 28 września 1999 r., II CKN 511/98, nie publ., z dnia 22 października 1999 r., III CKN 1195/98, nie publ., z dnia 9 listopada 2001 r., I CKN 407/99, nie publ., uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2002 r., III CZP 75/02, OSNC 2003, nr 10, poz. 134, a także wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 27 czerwca 2000 r., K 20/99, OTK Zbiór Urzędowy 2000, nr 2, poz. 140 oraz z dnia 5 czerwca 2001 r., K 18/00, OTK Zbiór Urzędowy 2001, nr 5, poz. 118). Stanowisko, zgodnie z którym do zobowiązań związanych z działalnością państwowej jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej, w razie jej przekształcenia w osobę prawną, nie można przyjmować konstrukcji sukcesji uniwersalnej, trzeba zatem uznać w orzecznictwie za utrwalone. Nie wywołuje ono też zastrzeżeń w nauce prawa.

Odmienne postrzegana jest natomiast kwestia przejścia zobowiązań związanych z działalnością przekształconej państwowej jednostki organizacyjnej na nowo powstałą osobę prawną, gdy chodzi o zobowiązania wynikające ze stosunku pracy. Zagadnienie, czy samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, który powstał w wyniku przekształcenia zakładu publicznego prowadzonego w formie jednostki budżetowej, ponosi odpowiedzialność za zobowiązania wynikające ze stosunku pracy powstałe przed przekształceniem, była także przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. Podstawowy problem sprowadzał się do tego, czy dokonane przekształcenie powoduje zmianę podmiotowości w stosunkach pracy. Źródłem wątpliwości była natomiast regulacja zawarta w art. 231 k.p., zgodnie z którą w razie przejścia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę staje się on z mocy prawa stroną w dotychczasowych stosunkach pracy (§ 1), a za zobowiązania wynikające ze stosunku pracy, powstałe przed przejściem części zakładu pracy na innego pracodawcę, dotychczasowy i nowy pracodawca odpowiadają solidarnie (§ 2).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (obecnie: Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych) Sądu Najwyższego, z dniem przekształcenia jednostki budżetowej w samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, doszło do przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę w rozumieniu art. 231 § 1 k.p., gdyż dotychczasowy pracodawca przestał istnieć zarówno w sensie prawnym, jak i faktycznym. W następstwie dokonanego przekształcenia pracownicy stali się z mocy prawa stronami stosunków pracy z nowym pracodawcą, który ponosi odpowiedzialność za

zobowiązania wynikające ze stosunków pracy powstałe przed przejściem na niego dotychczasowego zakładu pracy. Motywem regulacji zawartej w art. 231 k.p. jest ochrona interesów pracownika w związku ze zmianą pracodawcy i istnieniem zaległych zobowiązań powstałych u poprzedniego pracodawcy, co znajduje wyraz w § 2 art. 231 k.p. Skoro zaś według tego przepisu nowy pracodawca odpowiada, mimo że przejmuje tylko część zakładu pracy i mimo że istnieje poprzedni pracodawca, to tym bardziej musi on ponosić odpowiedzialność, gdy przejmuje cały zakład pracy, a dotychczasowy pracodawca przestaje istnieć. W konsekwencji, w orzecznictwie przyjęta została teza, że samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, powstały z przekształcenia zakładu publicznego prowadzonego w formie jednostki budżetowej, ponosi odpowiedzialność za zobowiązania wynikające ze stosunku pracy powstałe przed dokonaniem przekształcenia (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2000 r., III ZP 16/00, OSNAPUS 2000, nr 23, poz. 847, uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2000 r., II UKN 63/00, OSNAPUS 2002, nr 13, poz. 316, uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2001 r., II UKN 395/00, OSNAPUS 2003, nr 3, poz. 70, uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2001 r., III ZP 9/01, OSNAPUS 2001, nr 21, poz. 635, uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2002 r., I PKN 668/01 nie publ.).

Przyjmując przedstawiony kierunek wykładni za punkt wyjścia dalszych rozważań, nie można tracić z pola widzenia swoistej konstrukcji pojęcia pracodawcy przewidzianej w prawie pracy. Według art. 3 k.p., pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. Na tle tej regulacji przyjęto, zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, że Skarb Państwa nie może być pracodawcą; status pracodawcy mają natomiast jego jednostki organizacyjne. Oznacza to, że w sprawach o roszczenia pracowników ze stosunku pracy stroną nie jest Skarb Państwa, lecz państwowa jednostka organizacyjna, będąca pracodawcą. Dotyczy to tym samym publicznych zakładów opieki zdrowotnej prowadzonych w formie jednostki budżetowej Skarbu Państwa (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 1976 r., I PZ 1/76, OSNCP 1976, nr 10, poz. 229, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 1979 r., I PR 16/79, OSNCP 1979, nr 10, poz. 205, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 września 1996 r., I PRN 101/95, OSNAPUS

1997, nr 7, poz. 112, uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 lipca 1999 r., I PKN 683/98, OSNAPUS 2000, nr 20, poz. 751).

Przyznanie jednostkom organizacyjnym osób prawnych podmiotowości i zdolności sądowej w zakresie stosunków pracy nie wiąże się jednak z odpowiedzialnością za zobowiązania, ponieważ jednostki te nie posiadają własnego majątku, którym mogłyby odpowiadać wobec pracowników będących wierzycielami. W związku z tym w doktrynie podkreślono, że przyznanie jednostce organizacyjnej podmiotowości w stosunkach pracy nie zwalnia osoby prawnej, której częścią jest ta jednostka, od odpowiedzialności za zobowiązania ze stosunku pracy. Oznacza to, że za zobowiązania wobec pracowników ponosi odpowiedzialność macierzysta osoba prawna całym swoim majątkiem. Wyodrębnienie finansowe pracodawcy jest bowiem jedynie zabiegiem wewnątrz – organizacyjnym tej osoby prawnej, nie mającym wpływu na jej majątkową odpowiedzialność wobec pracownika. Koncepcja ta znalazła również wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego, czego przykładem są wyroki tego Sądu z dnia 10 maja 1996 r., I PRN 63/95 (OSNAPUS 1996, nr 23, poz. 355) i z dnia 6 lutego 1997 r., I PKN 77/96 (OSNAPUS 1997, nr 18, poz. 340), a także postanowienie z dnia 16 listopada 1994 r., I PO 12/94 (OSNAPUS 1995, nr 3, poz. 41).

Z przedstawionej konstrukcji podmiotowości prawnej jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa w zakresie stosunków pracy wynika, że de lege lata jednostki te są pracodawcą, czyli stroną stosunku pracy, a przez to dłużnikiem pracownika, jednak odpowiedzialność majątkową wobec pracownika ponosi Skarb Państwa wyposażony w osobowość prawną. Można zatem twierdzić, że jednostka organizacyjna Skarbu Państwa będąca pracodawcą jest dłużnikiem pracownika jedynie w znaczeniu formalnym, natomiast dłużnikiem w znaczeniu materialnym (dłużnikiem rzeczywistym) jest Skarb Państwa.

W związku z podniesioną przez Sąd Okręgowy wątpliwością trzeba stwierdzić, że powyższej oceny tej w niczym nie zmienia przepis art. 60 ust. 6 u.z.o.z., według którego zobowiązania i należności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po jego likwidacji stają się zobowiązaniami i należnościami Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego lub odpowiednio państwowej uczelni medycznej albo państwowej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych. Również w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zarządzenia o przekształceniu Specjalistycznego

Zespołu Gruźlicy, Chorób Płuc i Onkologii w O. przepis art. 60 ust. 6 u.z.o.z. dotyczył jedynie zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po jego likwidacji („zobowiązania i należności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po jego likwidacji stają się zobowiązaniami i należnościami Skarbu Państwa lub gminy”). Skoro zaś w przepisie tym chodzi o likwidację samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, a nie o przekształcenie, to próba wnioskowania *a minori ad maius* nie może w ogóle wchodzić w rachubę. Przepis art. 60 ust. 6 u.z.o.z. nie może mieć zatem znaczenia dla rozważanego zagadnienia.

Rozstrzygnięcie zagadnienia, czy samodzielnemu publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej, powstałemu z przekształcenia publicznego zakładu opieki zdrowotnej prowadzonego w formie państwowej jednostki budżetowej, który spełnił świadczenie z tytułu wynagrodzenia pracownika za okres jego pracy w tym zakładzie przed przekształceniem, przysługuje roszczenie do Skarbu Państwa o zwrot spełnionego świadczenia, wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego. Trzeba przypomnieć, że z dniem 1 stycznia 1999 r. nastąpiła zmiana statusu prawnego państwowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, wynikająca z przepisów ustaw związanych z wprowadzeniem reformy administracyjnej, w tym ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668), nazywanej „ustawa kompetencyjną” oraz ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm. – dalej: „p.w.r.a.”). Równocześnie weszła w życie ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. Nr 28, poz. 153 ze zm. – dalej: „u.p.u.z.”), która wprowadziła nowy system opieki zdrowotnej. Podstawowym instytucjonalnym celem reformy służby zdrowia – jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 czerwca 2000 r., K 20/99 (OTK Zbiór Urzędowy 2000, nr 5, poz. 140) – była reforma organizacyjna zakładów opieki zdrowotnej. Ustawodawca, w art. 166 ust. 1 u.p.u.z., zobowiązał organy, które tworzą i utrzymują publiczne zakłady opieki zdrowotnej, do przekształcenia ich do dnia 1 stycznia 1999 r. w samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Chodziło o to, by publiczne zakłady opieki zdrowotnej prowadzone były w formie jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego tylko wtedy, gdy prowadzenie ich w

formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej byłoby niecelowe lub przedwczesne (art. 35c u.z.o.z.). W ten sposób doszło do przekształcenia publicznych zakładów prowadzonych przed dniem 1 stycznia 1999 r. w formie jednostek budżetowych lub zakładów budżetowych w samodzielne zakłady wyposażone w osobowość prawną. Z dniem 1 stycznia 1999 r. nastąpiła też zmiana organizacyjnego usytuowania zakładów opieki zdrowotnej, gdyż jednostki samorządu terytorialnego przejęły uprawnienia organu administracji rządowej, który utworzył samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (art. 47 ust. 1 p.w.r.a.).

W związku z wprowadzeniem reformy ustrojowej państwa ustawodawca w art. 80 ust. 1 p.w.r.a. uregulował kwestię odpowiedzialności za zobowiązania wynikające z dotychczasowej działalności państwowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej. Zgodnie z wyrażoną w tym przepisie regułą, powstałe do dnia 31 grudnia 1998 r. zobowiązania państwowych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych, przejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, pozostały zobowiązaniami Skarbu Państwa. Z przepisu tego wypływa wniosek, że gdyby w dniu 1 stycznia 1999 r. doszło do przejęcia przez jednostkę samorządu terytorialnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej prowadzonego w formie jednostki budżetowej, odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 80 ust. 1 p.w.r.a. za powstałe do dnia 31 grudnia 1998 r. zobowiązania, wynikające z działalności tego zakładu, nie budziłaby wątpliwości. Obejmowałaby ona także zobowiązania wynikające ze stosunku pracy, ponieważ powołany przepis odnosi się do wszelkich zobowiązań.

W wyroku z dnia 18 grudnia 2001 r., I PKN 668/01 (nie publ.) Sąd Najwyższy dopuścił możliwość zastosowania art. 80 ust. 1 p.w.r.a. do zobowiązań publicznego zakładu opieki zdrowotnej prowadzonego w formie jednostki budżetowej, wynikających ze stosunku pracy, powstałych przed przekształceniem tego zakładu w samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, także wówczas, gdy przekształcenie nastąpiło przed dniem 1 stycznia 1999 r. Przyjął, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność, na podstawie art. 80 ust. 1 p.w.r.a., za powstałe do dnia 31 grudnia 1998 r. zobowiązania tych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej przejętych przez jednostki samorządu terytorialnego, które zostały objęte wykazem, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2001 r., wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 47 ust. 2a p.w.r.a. (zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z

dnia 22 czerwca 2001 r. w sprawie wykazu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które zostały przejęte przez gminy, powiaty i samorządy województw, Dz.U. Nr 65, poz. 659; sprost. Dz.U. z 2003 r. Nr 121, poz. 1140). W uzasadnieniu Sąd Najwyższy podniósł, że wykonanie przez właściwe organy zobowiązania ustawodawcy wynikającego z art. 166 ust. 1 u.p.u.z. oznaczałoby, że przepis art. 80 ust. 1 p.w.r.a. nie mógłby mieć w ogóle, ze względu na brak przedmiotu, zastosowania do publicznych zakładów opieki zdrowotnej, co prowadziłoby do sytuacji, w której Skarb Państwa nigdy nie ponosiłby odpowiedzialności za powstałe do dnia 31 grudnia 1998 r. zobowiązania publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Podkreślił ponadto, że w art. 47 ust. 1 p.w.r.a. jest wprawdzie mowa o „przejęciu” przez jednostki samorządu terytorialnego „uprawnień”, organu administracji rządowej, który utworzył samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, jednak ust. 2a i 3 tego artykułu dotyczą „przejęcia” przez jednostkę samorządu terytorialnego samodzielnych publicznych „zakładów” opieki zdrowotnej. Stąd samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej wymienione w załączniku do rozporządzenia wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 47 ust. 2a p.w.r.a. uznać należy, zdaniem Sądu Najwyższego, za przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 80 ust. 1 p.w.r.a.

Przyjęty w powołanym orzeczeniu kierunek wykładni art. 80 ust. 1 p.w.r.a. uznać trzeba za zgodny z celem zawartej w nim regulacji. Dyrektywy wykładni systemowej przemawiają na rzecz tezy, że w przepisie art. 80 ust. 1 p.w.r.a. wyrażona została ogólna zasada odpowiedzialności Skarbu Państwa za wszelkie zobowiązania wynikające z działalności państwowych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych przejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, powstałe do dnia 31 grudnia 1998 r., w tym także za zobowiązania tych jednostek, które przed ich przejęciem uległy przekształceniu. Trafnie zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanego wyroku z dnia 18 grudnia 2002 r., I PKN 668/01, że z przepisów art. 47 ust. 2a i 3 p.w.r.a. wynika, iż z dniem 1 stycznia 1999 r. doszło nie tylko do przejęcia przez jednostki samorządu terytorialnego „uprawnień” organu administracji rządowej, który utworzył samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, ale i do przejęcia samych „zakładów”. Skoro zaś przepisy art. 47 i 80 zostały zamieszczone w tym samym akcie prawnym, to nie ma podstaw do nadawania zawartym w nich sformułowaniom odmiennej treści. Zakłady opieki

zdrowotnej, o których mowa w art. 47 ust. 2a i 3 p.w.r.a., należy zatem również traktować jako „przejmowane” przez jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 80 ust. 1 p.w.r.a. Trzeba dodać, że kontekst systemowy przemawia za szerokim rozumieniem tego pojęcia. Dokonana wykładnia nie pozostaje w sprzeczności z zasadą wynikającą z art. 40 § 1 zdanie pierwsze k.c., dlatego, że: po pierwsze, sam przepis dopuszcza odstępstwo od tej zasady w drodze odrębnej regulacji, a po drugie, że w rozważanym wypadku chodzi o zobowiązania wiążące się z działalnością państwowych jednostek budżetowych, powstałe w czasie ich istnienia, które to zobowiązania były wówczas zobowiązaniami Skarbu Państwa.

Skoro przepis art. 80 ust. 1 p.w.r.a. ma zastosowanie do wynikających ze stosunku pracy zobowiązań publicznych zakładów opieki zdrowotnej prowadzonych w formie jednostki budżetowej Skarbu Państwa, powstałych przed ich przekształceniem w samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, także wówczas, gdy przekształcenie to nastąpiło przed dniem 1 stycznia 1999 r., to za zobowiązania te odpowiedzialność ponosi zarówno Skarb Państwa, jak i samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej jako pracodawca. Dla określenia wzajemnych relacji między tymi dwoma współodpowiedzialnymi podmiotami trzeba odwołać się do przyjętej w orzecznictwie i w doktrynie konstrukcji odpowiedzialności *in solidum* (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 października 1997 r., III CZP 34/97, OSNC 1998, nr 2, poz. 19, a także orzeczenia powołane w uzasadnieniu tej uchwały).

Jak wynika z rozważań przytoczonych na wstępie, obciążenie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, powstałego z przekształcenia publicznego zakładu opieki zdrowotnej prowadzonego w formie jednostki budżetowej, odpowiedzialnością za zobowiązania wynikające ze stosunku pracy, powstałe przed dokonaniem przekształcenia, jawi się jako wyjątek od przyjętej przez ustawodawcę zasady braku sukcesji zobowiązań. W wyniku zastosowania art. 231 k.p. samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej przejmuje zaległe zobowiązania państwowej jednostki budżetowej, wynikające ze stosunku pracy, zarówno w sferze długu, jak i odpowiedzialności. Można zatem twierdzić, że samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, spełniając świadczenie z tytułu wynagrodzenia pracownika za okres jego pracy w tym zakładzie przed przekształceniem, czyli za okres, w którym pracodawcą był publiczny zakład opieki zdrowotnej prowadzony w formie jednostki budżetowej, spłaca własny dług. Spełnienie tego świadczenia przez

samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej jest bowiem spełnieniem obowiązku mającego swą podstawę w przepisie ustawy (art. 231 k.p.). Uzasadnione jest jednak odmienne ujęcie tego zagadnienia. Jak podkreślił już Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 7 lipca 2000 r., III ZP 16/00 (OSNAPUS 2000, nr 23, poz. 847), w art. 231 k.p. ustawodawca stara się w szczególny sposób chronić interes pracownika w związku ze zmianą pracodawcy i istnieniem zaległych zobowiązań powstałych jeszcze u poprzedniego pracodawcy. Względ na interes pracownika oraz przyjęta w prawie pracy konstrukcja pracodawcy spowodowały, że obowiązek spełnienia świadczenia, który w sytuacji przedstawionej w rozstrzyganym zagadnieniu prawnym – zgodnie z zasadą braku sukcesji zobowiązań – obciążałby Skarb Państwa, nałożony został na samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej. Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że dług, który w istocie jest długiem Skarbu Państwa, spłaca – wykonując równocześnie własne zobowiązanie – samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej. W tej sytuacji można zastosować przyjmowaną zarówno w nauce prawa, jak i w orzecznictwie konstrukcję długu formalnie własnego, ale materialnie cudzego (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 października 1995 r., III CZP 98/95, OSNC 1995, nr 12, poz. 169). Zastosowanie tej konstrukcji do sytuacji przedstawionej w rozstrzyganym zagadnieniu prawnym pozwala na przyjęcie, że samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, spełniając świadczenie z tytułu wynagrodzenia pracownika, spłaca cudzy dług w rozumieniu art. 518 § 1 pkt 1 k.c.; oznacza to, że samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej jest w rozumieniu tego przepisu osobą trzecią. Artykuł 518 § 1 pkt 1 k.c. może więc stanowić podstawę roszczenia samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej do Skarbu Państwa o zwrot spełnionego świadczenia.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale.