



Sygn. akt IV CSK 215/06

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 9 listopada 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Zbigniew Strus (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz

w sprawie z powództwa Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej
w S.

przeciwko Narodowemu Funduszowi Zdrowia Podlaskiemu Oddziałowi
Wojewódzkiemu w Białymstoku, Skarbowi Państwa - Sejmowi Rzeczypospolitej
Polskiej, Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej, Ministrowi Skarbu Państwa i Radzie
Ministrów

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 9 listopada 2006 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 14 lutego 2006 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o
kosztach procesu w postępowaniu kasacyjnym.**

Uzasadnienie

Sąd Apelacyjny zaskarżonym wyrokiem oddalił apelację powodowego Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w S. w sprawie o zasądzenie 3 523 654, 27 zł od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Sejm, Senat, Radę Ministrów i Ministra Skarbu Państwa oraz od Narodowego Funduszu Zdrowia, tytułem zwrotu wypłaconych pracownikom z tytułu wypłaconych wynagrodzeń z odsetkami i pochodnych należności, związanych z realizacją obowiązku podwyższenia wynagrodzeń przewidzianego w art. 4a ustawy z 22 grudnia 2000 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych innych ustaw i ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. 2001 r. Nr 5, poz. 45).

Sąd Apelacyjny oparł swe rozstrzygnięcie na faktach ustalonych przez sąd pierwszej instancji i aprobował ocenę prawną tego sądu, a odnosząc się do zarzutów naruszenia prawa materialnego, tj. art. 415 k.c. w związku z art. 417 k.c. i art. 361 § 2 k.c., stwierdził, że odpowiedzialność odszkodowawcza za zaniechanie powstaje w razie istnienia obowiązku działania, z tym, że przypisanie organom państwa zaniechania w zakresie działania władczego wymaga ustalenia istnienia skonkretyzowanego obowiązku działania. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 4 grudnia 2001 r. (SK 18/00). Zaniechanie legislacyjne, jako źródło szkody naprawianej na podstawie zarówno na podstawie art. 417 k.c. jak i art. 417¹ § 4 k.c. wymaga – ze względu na ograniczone możliwości ingerencji władzy sądowniczej w sferę zastrzeżoną dla władzy ustawodawczej – istnienia obowiązku wydania aktu normatywnego określonej treści w oznaczonym terminie. Sąd Apelacyjny wykluczył dopuszczalność rekonstrukcji konkretnych nakazów z norm konstytucyjnych, skoro TK nie jest uprawniony do wkraczania w razie pozostawienia pewnych kwestii poza zakresem regulacji ustawowej (wyrok z 19 grudnia 2002 r. K 33/02, OTK ZU 2002 nr 7, poz. 97).

W rozpoznawanej sprawie nie został wykazany obowiązek wydania aktu normatywnego o skonkretyzowanej treści, natomiast niedostateczną podstawę stanowi stwierdzone przez TK w wyroku z 18 grudnia 2002 r. naruszenie zasad przyzwoitej legislacji polegające na tworzeniu prawa z lukami instrumentalnymi.

Sąd Apelacyjny, kontynuując dalej wywód prawny, stwierdził w ślad za poglądami TK, że samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej nie przysługuje pełna rekompensata wydatków na podwyższenie wynagrodzeń, dzieląc jednak zapatrywanie o potrzebie wprowadzenia takich rozwiązań, które pogodzą zaspokajanie usprawiedliwionych potrzeb pracowniczych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej z zapewnieniem egzystencji tych zakładów oraz konstatując, że rozwiązanie takie zostało przez ustawodawcę pominięte ale rekonstrukcja niezbędnego aktu przez organ władzy sądowej w procesie odszkodowawczym jest niedopuszczalna. Oznacza to, że nie nastąpiło zdarzenie z którym przepis art. 417 § 1 k.c. wiąże odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, dlatego sam uszczerbek majątkowy wywołany realizacją tzw. ustawy 203 nie wystarcza do ustalenia szkody.

Również przepis art. 4a wymienionej ustawy, w ocenie Sądu Apelacyjnego nie stanowił bezpośredniej podstawy roszczenia o finansowanie, czy współdziałanie w finansowaniu podwyżki wynagrodzeń spowodowanych ustawą z 22 grudnia 2000 r.

Rozstrzygnięcie oparte na przepisie art. 357¹ k.c. nie mogło być wydane ze względu na brak żądania wydania konstytucyjnego orzeczenia.

Skarga kasacyjna powodowego Zakładu oparta została na obydwu podstawach.

Zarzuty naruszenia prawa materialnego dotyczą naruszenia:

- art. 4a ustawy z dnia 19 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń i przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1995 r., Nr 1, poz. 2) polegającego na błędnej wykładni przez uznanie, iż nie wypływają z niego roszczenia o zwrot kosztów wypłaconego zwiększonego wynagrodzenia pracowników,
- naruszenia art. 357¹ k.c. przez odmowę jego zastosowania mimo spełnienia się wszystkich przesłanek ustawowych,
- naruszenie art. 2 Konstytucji przez uznanie braku podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej mimo naruszenia zasad przyzwoitej legislacji.

Skarżący zarzucił również naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 232 k.p.c. przez oddalenie wniosków dowodowych powoda zgłoszonych w celu wykazania, że pozwany uzyskał dodatkowe środki na pokrycie kosztów podwyżek oraz wykazania wysokości szkody.

Skarżący domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku i zasądzenia kwoty wymienionej na wstępie lub przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

Pozwany NFZ wnosił o oddalenie skargi kasacyjnej wskazując na jej braki konstrukcyjne, w szczególności brak art. 56 k.c. i dochodzenie żądań na podstawie deliktowej oraz bezpodstawne powoływanie przepisu art. 357¹ k.c.

Skarb Państwa reprezentowany przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej zastępowany również przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa wnosili o oddalenie skargi kasacyjnej w stosunku do Senatu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wykładnię art. 4 a ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 1994 r o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 1995 r., Nr 1, poz. 2) w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z dnia 22 grudnia 2000 r. (Dz. U. 2001 r., Nr 5, poz. 45) w pierwszym okresie wyrażały poglądy znajdujące odzwierciedlenie m. in. w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2002 r., sygn. III ZP 32/01, OSNP 2002/10/229. Wyjaśniono tam, że przepis ten stanowi podstawę indywidualnych roszczeń pracowników zatrudnionych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej o podwyższenie w 2001 r. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę o kwotę nie niższą niż 203 zł w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. Odnośnie do charakteru i adresatów normy zawartej w dodanym przepisie stwierdzono, że art. 4a odnosi się w zasadzie do podmiotów i do materii właściwej zbiorowym stosunkom pracy, gdyż na Radę Ministrów, Komisję Trójstronną do Spraw Społeczno-Gospodarczych oraz na strony zdolne do zawarcia układu zbiorowego pracy nakłada prawa i obowiązki kształtujące mechanizm płacowy u przedsiębiorców zatrudniających powyżej 50 osób, a znaczenie nowelizacji z dnia 22 grudnia 2000 r. polega na rozszerzeniu zakresu

podmiotowego ustawy, obejmującym samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej z tym zastrzeżeniem, że w ramach samodzielnie prowadzonej gospodarki finansowej ustalają we własnym zakresie wielkość środków na pracownicze wynagrodzenia przy uwzględnieniu sytuacji i możliwości przedsiębiorcy oraz wskaźników zamieszczonych w art. 4a ustawy i w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2000 r. w sprawie /.../ (Dz. U. Nr 105, poz. 1111). Wskaźnikowi temu ustawodawca nadał roszczeniowy charakter, na co wskazuje sformułowanie, że przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w kwocie minimum 203 zł pracownikom "przysługuje".

Sądy powszechne w większości oraz Sąd Najwyższy nie dopatrywały się natomiast w omawianym przepisie podstawy roszczenia zakładów opieki zdrowotnej objętych regulacją art. 4a, do Narodowego Funduszu Zdrowia (d. Kasy chorych) o zwrot kwot wydatkowanych na podwyżkę płac. Zasadnicza argumentacja wywodzona była z charakteru umów o świadczenia opieki zdrowotnej, w których zapłata przez „płatnika” i organizatora opieki (NFZ) odpowiadała liczbie i rodzajom „zakontraktowanych” i wykonanych przez zakłady świadczeń opieki zdrowotnej. Samodzielność tych zakładów miała według powszechnie znanych założeń reformy systemu opieki zdrowotnej z 1998 r. zapewnić im rozwiązania organizacyjne, pozwalające utrzymać koszty zakładu na takim poziomie, aby suma wynagrodzenia zapłaconego za wszystkie wykonane świadczenia zdrowotne sumy zapewniła funkcjonowanie zakładu.

Powstanie dodatkowych zobowiązań zakładów z tytułu ustawowego przyrostu wynagrodzeń, ze względu na stosowanie przepisów kodeksu cywilnego do umów o świadczenia opieki zdrowotnej, uznawano również za zdarzenie objęte hipotezą art. 357¹ k.c., ale dochodzenie roszczeń opartych na tej podstawie okazywało się nieskuteczne, ze względu na inne przesłanki stosowania przepisu, zwłaszcza wcześniejsze wygaśnięcie zobowiązania wskutek wykonania według dosłownego brzmienia umowy.

W orzecznictwie pojawiał się także wątek sprzeczności umów o świadczenie opieki zdrowotnej z zasadami współżycia społecznego (art. 58 § 2 k.c.) ze względu na nierzetelne kalkulowanie jednostkowych stawek „ceny” za udzielane

świadczenia (np. wyrok Sądu Najwyższego z 16 lutego 2005 r., IV CK 541/04, LEX nr 149585), a także konstrukcja odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa z tytułu wadliwej (niespójnej) legislacji polegającej na obciążeniu dwóch stron stosunku zobowiązaniowego obowiązkami, których wykonanie prowadzi do straty po stronie świadczeniodawcy i szkody (wyrok z 24 września 2003 r., I CK 143/03). Podejmowano również próby wywodzenia odpowiedzialności Kas Chorych (NFZ) z odmowy renegotiacji umów o świadczenie, mimo zobowiązania do takiego postępowania, odmowy traktowanej jako praktyki monopolistyczne. W orzecznictwie sądów nie uzyskiwały natomiast akceptacji próby oparcia roszczeń zakładów opieki zdrowotnej na konstrukcji bezpodstawnego wzbogacenia oraz na klauzuli *rebus sic stantibus*, ze względu na sprzeczność z podstawowymi założeniami tych instytucji prawa zobowiązaniowego.

Praktyka nie dostarczała również przykładów uznania art. 4a jako źródła stosunku zobowiązaniowego typu gwarancyjnego, z którego wynikałoby roszczenie o pokrycie w całości lub w części określonego składnika kosztów działania zakładu opieki zdrowotnej, jakim był wzrost wynagrodzeń w latach 2001 i 2002. Taki kierunek wykładni pojawił się w wyroku z 17 marca 2005 r., III CK 405/04, OSNC 2006/2/36, w którym SN uznał, że skutki wzrostu wynagrodzeń pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wynikłe z uregulowania zawartego w art. 4a /.../ obciążają także kasy chorych (Narodowy Fundusz Zdrowia). W uzasadnieniu skład orzekający odwołał się do zapatrywania Trybunału Konstytucyjnego zawartego w wyroku z dnia 18 grudnia 2002 r., K 43/01 (OTK-A Zb.Urz. 2002, nr 7, poz. 96) uznającego zgodność z Konstytucją art. 4a, o tyle tylko, o ile jest on rozumiany jako tworzący współodpowiedzialność systemu finansów publicznych za jego wykonanie. Ten sam punkt wyjścia przyjęty został w uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z 30 marca 2006 r., III CZP 130/05, stwierdzającej, że art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1995 r., Nr 1, poz. 2 z późn. zm.) 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. Przysługiwanie zakładowi opieki zdrowotnej roszczenia do Narodowego Funduszu Zdrowia o zapłatę „kwot niezbędnych do pokrycia kosztów wypłaconego pracownikom wynagrodzenia bez konieczności wykazywania szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania w terminie” nie wyklucza „zgodnie z art. 481 § 3 k.c., domagania się 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 związku z art. 471 in fine i art. 472 k.c.)”. Według wskazań wyrażonych w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów roszczenie o zapłatę kierowane do Narodowego Funduszu Zdrowia, będące korelatem jego obowiązku, stanowiące żądanie wykonania zobowiązania umownego stanowi podstawową i prawidłową drogę do uzyskania częściowego wyrównania kosztów działania zakładu zwiększonych przez realizację roszczeń pracowniczych. Istnienie takiej podstawy ogranicza możliwość konstruowania żądania odszkodowania na płaszczyźnie deliktowej. W wyroku z 11 kwietnia 2006 r. sygn. I CSK 120/05 (niepubl.) wyrażono zapatrywanie oparte na przedstawionej wykładni art. 4a (w związku z art. 56 k.c.), że wypłacona przez zakład kwota podwyższonego wynagrodzenia nie może być uznana za szkodę przed zrealizowaniem przez ten zakład roszczenia opartego na art. 4a w stosunku do Narodowego Funduszu Zdrowia. Przyjęta konstrukcja roszczenia opartego na zobowiązaniu umownym wyprzedzającym roszczenia odszkodowawcze rzutuje na podstawę prawną rozstrzygnięć zapadających w sprawach o zwrot kosztów zwiększonego wynagrodzenia przeciw oddziałom NFZ, a tym bardziej przeciw jednostkom organizacyjnym Skarbu Państwa, ponieważ odpowiedzialność deliktowa w ujęciu przedstawionym w uzasadnieniu uchwały może być mieć miejsce w „sytuacjach patologicznych”, co oznacza ich subsydiarność i niedającą się z góry określić wyjątkowość.

Należy dodać, że w uzasadnieniu uchwały nie rozstrzygano, jako okoliczności zmiennej – zależnej od okoliczności faktycznych sprawy, koniecznego zakresu współuczestniczenia NFZ w finansowaniu wydatków na podwyżkę

wynagrodzeń pracowniczych w latach 2001 i 2002 ani katalogu okoliczności wymagających wykazania (i rozważenia) w ramach przesłanki prawidłowego gospodarowania środkami oraz braku możliwości pokrycia tych kosztów w całości lub w części.

Wykładnia art. 4a, dokonana przez pryzmat art. 56 k.c., stanowiąca podstawę uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, została powszechnie akceptowana w późniejszym (po 30 marca 2006 r.) orzecznictwie – w tym przez skład orzekający w rozpoznawanej sprawie.

Oceniając zasadność skargi w świetle przytoczonych rozważań, należy zgodzić się z zarzutem podniesionym w punkcie 1. podstaw skargi kasacyjnej. Przyjęcie odmiennej treści normy prawa materialnego niż w zaskarżonym wyroku implikuje również rozkład ciężaru dowodów i ocenę przesłanek pominięcia dowodu (art. 232 k.p.c. i art. 217 § 2 k.p.c.). Podnoszone w odpowiedziach na skargę zarzuty, iż skarżący opierał podstawę roszczenia na reżimie deliktowym (art. 415 k.c.) nie są przekonujące, ponieważ powodowy Zakład tylko z pozoru wskazywał tę jedną podstawę. W rzeczywistości oprócz art. 415 k.c. strona powodowa powoływała się także na art. 4a ustawy o negocjacyjnym kształtowaniu /.../, prawidłowo upatrując w tym przepisie źródła obowiązku partycypowania pozwanego w kosztach jej działalności. Ponieważ wykładnia m. in. tego przepisu usprawiedliwiająca oddalenie powództwa a następnie oddalenie apelacji okazała się błędna, to podstawa skargi kasacyjnej w takim zakresie jest usprawiedliwiona i uzasadnia uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu. Wskazanie zawarte w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów dotyczące domniemań faktycznych jako sposobu dowodzenia w procesie, wyraża pogląd o pełnej przydatności tej metody dowodzenia, opartej na przepisie ustawy, a zarazem oznacza pewną elastyczność w ocenie dotychczasowej aktywności procesowej stron, postawionych wobec konieczności interpretacji aktu normatywnego nie poddającego się utartym metodom wykładni.

Nieusprawiedliwiony jest natomiast zarzut skargi dotyczący naruszenia art. 357¹ k.c. z przyczyn wyjaśnionych na str. 12-ej uzasadnienia zaskarżonego wyroku.

Pominięcie wskazanego przepisu jako podstawy rozstrzygnięcia wynikało z braku żądania wydania konstytucyjnego orzeczenia. Bezzasadność zarzutu oznaczonego jako pkt. 2. nie wpływa jednak na ocenę skuteczności wniosku skargi kasacyjnej, skoro usprawiedliwiony okazał się zarzut wskazany pod punktem pierwszym.

Z przytoczonych wyżej przyczyn Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku.