



Sygn. akt V CSK 110/05

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 maja 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Zbigniew Strus (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Hubert Wrzeszcz

Protokolant Izabella Janke

w sprawie z powództwa Szpitala [...]

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Zdrowia

o zapłatę,

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

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego [...]

z dnia 6 maja 2005 r.,

oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy wyrokiem z 14 października 2004 r. oddalił powództwo o zasądzenie od Narodowego Funduszu Zdrowia kwoty 1 068 865,55 zł z tytułu wypłacenia przez powodowy Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej wynagrodzeń zwiększonych w latach 2001-2002 na podstawie art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw – zmienionej ustawą z 22 grudnia 2000 r. W stosunku do Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Zdrowia, pozwanego o zapłatę solidarnie z NFZ wymienionej sumy, Sąd pierwszej instancji powództwo uwzględnił, uzasadniając wyrok w tej części bezczynnością Ministra Zdrowia w zakresie inicjowania zmian legislacyjnych w zakresie opieki zdrowotnej i przedkładania projektów przepisów. Bezczynność ta pozostawała w związku przyczynowym z brakiem środków na wykonanie postanowień art. 4a wymienionej ustawy.

Wyrok ten zaskarżył „w całości” Skarb Państwa, przy czym zarzuty do części uwzględniającej miały charakter merytoryczny, a co do części oddalającej powództwo w stosunku do współpozwanego zarzucały nieważność postępowania z powodu braku zdolności sądowej Oddziału NFZ.

Sąd Apelacyjny po rozpoznaniu tej apelacji oddalił ją w części skierowanej przeciw orzeczeniu wobec współpozwanego Narodowego Funduszu Zdrowia. Jak się wydaje, rozstrzygnięcie to jest skutkiem oczywistej omyłki, ponieważ w uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny stwierdził trafnie, że apelacja w omawianej części była niedopuszczalna i należało ją odrzucić, a nie oddalić. Natomiast apelacja Skarbu Państwa w części dotyczącej wyroku zasądzającego od tegoż pozwanego żadaną kwotę została uwzględniona w ten sposób, że zmieniając zaskarżony wyrok w odpowiednich punktach, Sąd Apelacyjny oddalił powództwo i zasądził na od powoda na rzecz pozwanego koszty procesu za obydwie instancje.

Odnosząc się do podstaw roszczenia wskazanych przez stronę powodową, Sąd drugiej instancji w uzasadnieniu wyroku wskazał, że obowiązujące przepisy

nie dawały podstaw Ministrowi Zdrowia do złożenia projektu ustawy umożliwiającej (w znaczeniu ekonomicznym) wykonanie nakazu podwyższenia wynagrodzeń personelowi szpitala. Konstytucyjnie (art. 118 ust. 1) określony zakres podmiotów upoważnionych do inicjatywy ustawodawczej, wśród których nie ma Ministra Zdrowia, nie powala przyjąć normalnego związku przyczynowego między beczynnością tego organu a szkodą powoda. Ponadto Sąd Apelacyjny odrzucił możliwość uznania za szkodę w rozumieniu art. 361 k.c. kwot wypłaconych pracownikom, jeżeli zgłaszający roszczenie nie wykazał sprzeczności tych świadczeń z kryteriami stosowanymi przy ustalaniu wysokości płac.

W skardze kasacyjnej powodowy Szpital zarzucił naruszenie art. 417 k.c. i art. 77 Konstytucji RP przez wykluczenie bezprawności zaniechania organu władzy publicznej, naruszenie art. 361 k.c. przez odmowę kwalifikacji poniesionych wydatków jako szkody oraz naruszenie art. 249 k.p.c. wyrażające się w błędnej ocenie dowodów wykazujących, zwiększenie się pasywów strony powodowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Nie można odmówić trafności zarzutu naruszenia art. 361 k.c. przez wykładnię przyjmującą jako kryterium szkody zgodność wydatków na płace z zasadami ustalania wysokości wynagrodzeń. Lakoniczne sformułowanie tego fragmentu umożliwia zróżnicowaną interpretację zawartej w nim wypowiedzi, jednak podstawowe znaczenie tego zdania wyraża zapatrywanie, że nie stanowią szkody wydatki poniesione przez pracodawcę na podwyższenie płac - dopuszczalne w ramach stosunku łączącego strony umowy o pracę.

Pogląd taki jest zbyt ogólny i byłby usprawiedliwiony tylko w niektórych wypadkach, zwłaszcza wówczas, gdyby obowiązek podwyższenia płac i jej wysokość wynikała z umowy. W takiej sytuacji dobrowolny uszczerbek (wydatek) pracodawcy nie byłby szkodą.

Odmienne przedstawia się ocena, gdy pracodawca w ramach dotychczasowej umowy o pracę nie miał skonkretyzowanego obowiązku podnoszenia wynagrodzeń, a ekonomiczne wyniki zakładu sprzeciwiały się takiej operacji i prowadziłyby w najlepszym razie do jego zadłużenia. W takim wypadku nakaz ustawowy (art. 4 a wymienionej ustawy) był samoistnym zdarzeniem wymagającym poniesienia

wydatków, do których samodzielny podmiot prawa cywilnego (zakład opieki zdrowotnej) nie był w tym czasie zobowiązany. Jeżeli świadczenie nie stanowiło daniny publicznej, to mogło być uznane za szkodę polegającą na powstaniu pasywów strony powodowej podlegającą naprawieniu przez podmiot odpowiedzialny w razie spełnienia się dalszych przesłanek (winy lub bezprawności oraz związku przyczynowego).

Przytoczone przez powoda okoliczności nie usprawiedliwiają jednak wniosku o istnieniu tych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, a tym samym również wniosku skargi kasacyjnej. Sąd Apelacyjny przekonująco wykazał bezzasadność zarzutu bezprawnej bezczynności Ministra Zdrowia oraz braku związku przyczynowego między postępowaniem tego organu a stratą powoda. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jednolity: Dz.U. 2003 r. nr 159 poz. 1548) w art. 34. ogranicza zadania ministra kierującego określonym działem administracji rządowej do przedkładania inicjatyw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. Pośredni wpływ Ministra Zdrowia na kształt projektów ustaw wynikający z kolegialnego charakteru prac Rady Ministrów oraz kompetencje organów ustawodawczych (Sejmu i Senatu) i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie pozwalają przyjąć normalnego związku przyczynowego między zarzucanym przez powoda brakiem inicjatyw legislacyjnych a treścią ustaw regulujących finansowanie systemu opieki zdrowotnej w ramach ubezpieczenia społecznego.

Zarzut niewniesienia przez Ministra Zdrowia projektów ustaw lub rozporządzeń był również bezzasadny w świetle przepisów regulujących uprawnienia do wnoszenia projektów ustaw (art. 118 ust. 1 Konstytucji) oraz warunki wydawania rozporządzeń (art. 92 ust. 1). Ponieważ powód nie przytoczył w pozwie okoliczności faktycznych uzasadniających inną postać bezprawnego działania lub zaniechania władzy publicznej (art. 187 § 1 pkt 2 k.p.c.), sąd odwoławczy nie rozważał dalszych hipotetycznych przyczyn powstania uszczerbku majątkowego strony powodowej i zasadnie oddalił powództwo w stosunku do Skarbu Państwa.

Na marginesie rozważań dotyczących skargi kasacyjnej należy zauważyć zmianę dotychczasowej wykładni art. 4a ustawy dnia 16 grudnia 1994 r.

o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw – dokonaną w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu najwyższego z 30 marca 2006 r. sygn. III CZP 130/05, stwierdzającej, że artykuł 4a ustawy z dnia 19 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 ze 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.

Prawomocność wyroku oddalającego powództwo w stosunku Narodowego Funduszu Zdrowia wyklucza możliwość rozważania skutków tej uchwały w rozpoznawanej sprawie ze względu na zakres kognicji określony w art. 398¹³ § 1 k.p.c.

Z tych przyczyn skarga kasacyjna podlega oddaleniu na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.