



Sygn. akt V CSK 257/07

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 stycznia 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Misiurek (przewodniczący)

SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

SSN Irena Gromska-Szuster

w sprawie z powództwa Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w K.
przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Skarbu Państwa i Narodowemu Funduszowi
Zdrowia Oddziałowi Wojewódzkiemu w O.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 9 listopada 2007 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 29 grudnia
2006 r., sygn. akt I ACa (...),

**oddala skargę kasacyjną i nie obciąża strony powodowej kosztami postępowania
kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Zaskarżonym przez powoda Samodzielny Publiczny Zespół Opieki Zdrowotnej w
K. wyrokiem z dnia 29 grudnia 2006 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda od

wyroku Sądu Okręgowego w O. z dnia 30 sierpnia 2006 r. W sprawie tej poczyniono następujące ustalenia.

Samodzielny Publiczny Zespół Opieki Zdrowotnej w K. dochodził zasądzenia na jego rzecz od pozwanych Narodowego Funduszu Zdrowia (...) Oddziału Wojewódzkiego oraz Skarbu Państwa Ministra Zdrowia kwoty 1 591 039,68 zł z ustawowymi odsetkami, podnosząc, że poniósł straty w wyniku nowelizacji ustawy o negocjacyjnym systemie przyrostu wynagrodzeń, zwaną potocznie „ustawą 203”. Pozwany (...) Oddział Wojewódzki NFZ wniósł o oddalenie wobec niego powództwa ze względu na brak podstaw roszczenia oraz brak legitymacji procesowej tego podmiotu. Pozwany Skarb Państwa Minister Zdrowia wniósł o oddalenie powództwa, kwestionując swoją odpowiedzialność.

Sąd I Instancji wyrokiem z dnia 30 sierpnia 2006 r. zasądził od Narodowego Funduszu Zdrowia (...) Oddziału Wojewódzkiego na rzecz powoda kwotę 556 990,04 zł z ustawowymi odsetkami, oddalając powództwo w pozostałym zakresie. Sąd ustalił, że realizowanie wypłaty wynagrodzeń pracownikom wynikających z gwarantowanej ustawą podwyżki wynagrodzenia tzw. „lex 203” spowodowało trudną sytuację finansową powoda. Wysokość podwyżek wynikających z art. 4a przywołanej ustawy wyniosła łącznie w 2001 roku 921 204,37 zł, a w roku 2002 1 200 181,88 zł. Analizując żądanie pozwu oraz zgromadzone dowody, Sąd przyjął, że istnieje podstawa do dochodzenia od kas chorych (Narodowego Funduszu Zdrowia) zwrotu kosztów zwiększonego wynagrodzenia pracowników, jeżeli zakład pomimo prawidłowego gospodarowania środkami uzyskanymi na podstawie umowy o udzielenie świadczeń zdrowotnych, nie mógł kosztów pokryć. W ocenie Sądu zasądzona kwota stanowi sumę ustawowych podwyżek należnych pracownikom, których powód nie mógł z braku środków wypłacić.

W złożonej apelacji powód zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego w całości wnosząc o jego zmianę i zasądzenie od pozwanych in solidum kwoty 2 282 333,13 zł wraz z odsetkami liczonymi od kwoty 1 591 039,68 zł od dnia 21 września 2003 r. do dnia zapłaty i od kwoty 691 293,45 zł od dnia 4 lipca 2005 r. do dnia zapłaty.

Rozpoznając apelację, Sąd Apelacyjny stwierdził, że do rozstrzygnięcia pozostają trzy względnie autonomiczne grupy zagadnień: 1) kwestia odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. i art. 77 Konstytucji RP za szkodę wywołaną „bezprawiem legislacyjnym”. Kolejna, to odpowiedzialność za finansowe skutki podwyższenia wynagrodzeń pracowniczych na podstawie art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r., za okres poczynając od dnia 1 stycznia 2003 r. Wreszcie ostatnia grupa

zagadnień nawiązuje do tej części rozstrzygnięcia, w której oddalono część żądania obejmującego środki wypłacone za czas do 31 grudnia 2002 r.

Zdaniem Sądu II instancji rozpoznając niniejszą sprawę należy odwołać się do uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 2006 r. (III CZP 130/05). Sąd Apelacyjny, dokonana w powołanej uchwale wykładnię prawa, w całości aprobuje. W świetle tej wykładni, artykuł 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 Narodowego Funduszu Zdrowia o zwrot 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. Możliwość uzyskania od władzy publicznej odszkodowania za skutki wadliwej legislacji służy rozwiązywaniu sytuacji patologicznych innych niż ta, która jest skutkiem uchwalenia normy zawartej w art. 4a „ustawy 203”. Oznacza to, że Sąd Apelacyjny uznaje za nietrafne zarzuty obraży art. 417 Kodeksu cywilnego i art. 77 Konstytucji RP. Nietrafne są również poglądy strony powodowej kwestionujące epizodyczny charakter ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. bowiem również to zagadnienie było już przedmiotem pogłębionej analizy Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że nie można dochodzić na podstawie art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. zasądzenia od Narodowego Funduszu Zdrowia zwrotu podwyższonych z mocy tego przepisu wynagrodzeń za okres poczynając od 1 stycznia 2003 r.

Zasądzając od Narodowego Funduszu Zdrowia na rzecz powodowego Szpitala kwotę 556 990,04 zł, Sąd Okręgowy posłużył się porównaniem wielkości środków, którymi Szpital dysponował w latach 2000 i 2001, przy uwzględnieniu ilości zatrudnionych pracowników. Metoda którą posłużył się Sąd nie jest metodą wyłączną, czy też jedynie słuszną, jest jednak racjonalna. Pamiętając przy tym należy, że pozwala na uniknięcie odwoływania się do opinii instytutu zdolnego do oceny prawidłowości gospodarowania przez Szpital środkami uzyskanymi na podstawie umowy o udzielenie świadczeń zdrowotnych. Nie może budzić wątpliwości stwierdzenie, że próba przeprowadzenia takiego dowodu istotnie przedłużyłaby czas trwania procesu i pociągnęłaby za sobą poważne wydatki; które z większym pożytkiem mogą być przeznaczone na ochronę zdrowia osób ubezpieczonych. W omawianym zakresie Sąd Apelacyjny aprobuje ustalenia faktyczne i oceny dokonane przez Sąd Okręgowy i przyjmuje je za własne.

Odnosnie do zarzutów związanych z cofnięciem stronie powodowej zwolnienia od kosztów sądowych zauważyć trzeba, że orzeczenie to pozostało bez wpływu na sytuację procesową strony w tym sensie, że nie pozbawia jej prawa ubiegania się o zwolnienie od kosztów sądowych w przyszłości.

W skardze kasacyjnej powód zarzucił: naruszenie przepisów prawa materialnego, a to: 1) art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw i art. 56 k.c. przez przyjęcie przez Sądy I i II instancji, iż odpowiedzialność pozwanych z tytułu szkody powoda ogranicza się do okresu 2001 – 2002; 2) art. 481 § 3 k.c. w zw. z art. 476 k.c., 471 in fine k.c. i 472 k.c. przez błędną wykładnię prowadzącą do ich nie zastosowania w sprawie i przyjęcia przez Sądy I i II instancji, iż pozwany ad. 2 nie ponosi odpowiedzialności za nie przekazanie powodowi w terminie z przyczyn, leżących po stronie pozwanego ad. 2 kwot niezbędnych do zrealizowania przez powoda ustawowego obowiązku wynikającego z przywołanej powyżej ustawy w latach 2001-2002 oraz w okresie późniejszym; 3) art. 417 k.c. i art. 77 Konstytucji w związku z art. 4a przywołanej powyżej ustawy, art. 7 ustawy z dnia 08 sierpnia 1996 r. (Dz. U. Nr 82, poz. 929, ze zm.), przepisami dot. szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów oraz przepisami dotyczącymi szczegółowego zakresu działania Ministra Zdrowia, art. 146 Konstytucji i art. 34 ust. 2 pkt 4 i 5 Regulaminu Sejmu (M. P. z 1992 r. Nr 23, poz. 398, ze zm.) przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegającą na przyjęciu przez Sądy I i II instancji, iż pozwany ad. 1 wskutek zaniechania przez Ministra Zdrowia i Ministra Finansów nie ponosi odpowiedzialności za szkodę powoda.

Ponadto powód zarzucił naruszenia prawa procesowego w sposób mających istotny wpływ na wynik sprawy: 1) art. 120 § 1 k.p.c. przez przyjęcie przez Sądy I i II instancji, iż odpadły przyczyny zwolnienia powoda od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych; 2) art. 224 § 1 k.p.c. w zw. z art. 316 § 1 k.p.c. przez nie wyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy, w szczególności kwestii odpowiedzialności pozwanego ad. 2 z tytułu opisanego w pkt I b powyżej skargi oraz odpowiedzialności pozwanego ad. 1 z tytułu opisanego w pkt 2 c powyżej; 3) art. 233 k.p.c. w zw. z art. 328 § 2, 381 i 382 k.p.c. przez przekroczenie przez Sądy I i II instancji granic swobodnej oceny dowodów, a także dokonanie ustaleń faktycznych bez wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Przepis 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), wprowadzony nowelą z dnia 22 grudnia 2000 r. (Dz. U. Nr 5, poz. 45), dotyczył kształtowania wynagrodzeń w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej tylko w latach: 2001 (art. 4a ust 1) oraz w 2002 (art. 4a ust. 2). Wobec tego przepis ten nie może być stosowany do oceny skutków wzrostu wynagrodzeń w tych zakładach w kolejnych latach. Takie stanowisko można uznać za ugruntowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W szczególności przyjął je Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z dnia 30 marca 2006 r. III CZP 130/05 oraz w uchwale siedmiu sędziów z dnia 21 grudnia 2004 r. I PZP 8/04, OSNP 2005, nr 8, poz. 105, a także w postanowieniu z dnia 10 maja 2006 r. III CZP 118/05, w których to orzeczeniach powołano także szereg dalszych wypowiedzi Sądu Najwyższego wskazujących na incydentalny charakter art. 4a wspomnianej ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. Nie zasługują więc na uwzględnienie zarzuty powoda, podniesione w skardze kasacyjnej, sprowadzające się do tego, że pozwany Narodowy Fundusz powinien, na podstawie wspomnianego przepisu, wyrównać powodowi szkody jakie spowodowało u niego wejście w życie art. 4a ustawy z 16 grudnia 1994 r., także w latach 2003 – 2005. Jak trafnie zwrócił na to uwagę Sąd Apelacyjny, zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego przyjętym w uchwale siedmiu sędziów z 30 marca 2006 r., Narodowy Fundusz Zdrowia, jako następca prawny Kas Chorych, odpowiada tylko za nieterminowe spełnienie świadczenia w postaci kwot, które zobowiązany był przekazać. Co do zasady powodowi należy się kwota nieprzekazana w latach 2001 -2002 oraz odsetki od tej kwoty. Przepis art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r., w świetle art. 56 k.c., należy bowiem rozumieć jako ustawowe uzupełnienie treści zobowiązania jakie łączyło poprzednika prawnego pozwanego NFZ z powodem w latach 2001 i 2002. Roszenie powoda jest więc roszczeniem o zasądzenie zaległego świadczenia należnego mu w latach 2001 - 2002 od Kasy Chorych, a nie roszczeniem w wyrównanie szkody spowodowanej brakiem dostatecznych środków na świadczone przez niego usługi medyczne.

Nie zasługuje również na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 481 § 3 k.c. w związku z art. 476, 471 i 472 k.c. Wprowadzenie art. 4a do ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. nie może być rozumiane jako stworzenie podstawy prawnej służącej wyrównaniu wszelkich szkód jakie powód poniósł w latach 2001 i następnych, spowodowanych tym, że środki przekazywane na podstawie umów zawartych z NFZ oraz jego poprzednikami

prawnymi nie wystarczyły w całości dla sfinansowania wszystkich wykonanych przez powoda w tym okresie usług medycznych. Tak zaś zdaje się pojmować rolę tego przepisu skarżący. W orzecznictwie Sądu Najwyższego, poczynając od uchwały z dnia 30 marca 2006 r. III CZP 130/05, konsekwentnie reprezentowane jest zaś stanowisko, że wspomniany przepis może być rozumiany tylko jako ustawowe uzupełnienie stosunków prawnych pomiędzy poprzednikiem prawnym NFZ a samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej, z którego wynika obowiązek przekazania określonych środków na sfinansowanie wynagrodzeń pracowników tych zakładów w latach 2001 – 2002. Brak wobec tego jakichkolwiek podstaw prawnych do wywodzenia, na podstawie art. 4a ustawy z 16 grudnia 1994 r., dalej idącej odpowiedzialności NFZ. Powoływanie art. 481 § 3 k.c., byłoby tylko wtedy uzasadnione gdyby powód wykazał, że szkody jakie jego zdaniem doznał, w skutek nieprzekazania w terminie środków należnych mu na podstawie wspomnianego art. 4a, nie znajdują pokrycia w zasądzonych na jego rzecz odsetkach. W trakcie postępowania przed Sądem Apelacyjnym, ani nawet w skardze kasacyjnej powód nie wskazuje jednak na tego rodzaju zależność pomiędzy doznanymi przez niego szkodami a wysokością zasądzonych odsetek, ani też nie podnosi tego, aby szkody, których wyrównania domaga się od pozwanego NFZ były następstwem nieprzekazania w terminie zasądzonych na jego rzecz kwot, należnych mu na podstawie art. 4a i łączących go z poprzednikiem prawnym NFZ umów o świadczenie usług zdrowotnych w latach 2001 i 2002.

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 417 k.c. i art. 77 Konstytucji. Przepis art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r., nie został uznany za niezgodny z Konstytucją. Skutki jego obowiązywania ujmowane są, jak była o tym mowa, na płaszczyźnie opóźnienia w spełnieniu świadczenia pieniężnego, a nie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. W szczególności brak jakichkolwiek podstaw, aby tak jak sugeruje to powód w skardze kasacyjnej, uznać że odpowiedzialność Skarbu Państwa powinna powstać bowiem odpowiedni ministrowie (Finansów i Zdrowia) powinni byli dołączyć do projektu nowelizacji ustawy z 16 grudnia 1994 r. odpowiednie uzasadnienie, które zapobiegłoby uchwaleniu ustawy, której obowiązywanie jest źródłem szkody doznanej przez powoda. Takie rozumienie odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. i art. 77 Konstytucji nie ma bowiem żadnego normatywnego uzasadnienia. Przede wszystkim nie jest jasne co ma być zdaniem powoda zdarzeniem wywołującym szkodę. Samo zachowanie

ministrów w trakcie procesu legislacyjnego, którego efektem było uchwalenie art. 4a ustawy z dnia 1994 r. nie może być uznane za źródło szkody, gdyż to nie wspomniani ministrowie spowodowali wejście w życie tego przepisu w życie. Jak się wydaje powód próbuje wskazać, że w przypadku art. 4a można przyjmować odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za szkody spowodowane działaniami jakie podjęto lub których zaniechano w procesie legislacyjnym. Dla takiej odpowiedzialności Skarbu Państwa brak jednak podstaw normatywnych. Zwrócić należy uwagę, że na tle art. 417 k.c., w takim brzmieniu jakie miał on do 1 września 2004 r., a więc w okresie gdy zdaniem powoda doznał on szkody, w ogóle nie można było mówić wprost o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody spowodowane wydaniem aktu normatywnego lub zaniechaniem w tym względzie. Dopiero nowelizacja kodeksu cywilnego, z dniem 1 września 2004 r. wprowadziła art. 417 § 1 i 417 § 4 k.c., które formułują przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawie legislacyjne. Podstawowe znaczenie ma w tym względzie stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny że określony przepis jest niezgodny z Konstytucją. Jak była o tym mowa Trybunał uznał, że art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. jest zgodny Konstytucją. Nie można także stwierdzić odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie wydania odpowiedniego aktu normatywnego, skoro w orzecznictwie wywodzi się wprost z art. 4a ustawy a dnia 16 grudnia 1994 r. zobowiązanie poprzedników prawnych pozwanego NFZ do świadczenia na rzecz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Obowiązywanie tego przepisy stwarzało więc dla powoda podstawy dla zwiększenia należnych mu środków, które powinien przekazać poprzednik prawny NFZ, co niewątpliwie nie może być rozumiane jako szkoda, czyli uszczerbek w dobrach powoda prawnie chronionych.

Bezzasadne są także zarzuty naruszenia prawa procesowego Powód wskazuje, że nastąpiło naruszenie art. 120 k.p.c. bowiem orzekające w sprawie Sądy bezpodstawnie uznały, iż odpadła przyczyna zwolnienia go z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych. Nawet gdyby zarzut ten okazał się uzasadniony, to i tak mógłby on zostać uwzględniony, jedynie wtedy gdyby to naruszenie prawa procesowego miało wpływ na wynik sprawy. Tego w ogóle zaś powód nie próbuje nawet wykazać. Zarzut naruszenia art. 233 k.p.c. nie może być podstawą skargi kasacyjnej, co jednoznacznie wynika z art. 398³ § 1 pkt 3 k.p.c. Na marginesie należy tylko zauważyć, że powód kwestionuje ustalenia dowodowe poczynione przez Sąd Apelacyjny a niewykazuje, że ocena tego Sądu była rażąco wadliwa lub oczywiście błędna. Istota tego zarzutu, a

także zarzutu naruszenia art. 224 k.p.c. oraz art. 316 k.p.c. sprowadza się do tego, że orzekające w sprawie Sądy nie podzieliły poglądów powoda na rozumienie skutków wprowadzenia przepisu 4a ustawy a dnia 16 grudnia 1994 r. Podkreślić zaś należy, że słusznie Sąd Apelacyjny nie przedłużał postępowania dowodowego oraz nie prowadził go w kierunku oceny, czy odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa, gdyż jak była już o tym mowa wyżej, brak podstaw, aby za skutki wejścia w życie art. 4a ustawy a dnia 16 grudnia 1994 r. odpowiadał Skarb Państwa.

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