

POSTANOWIENIE

Dnia 13 stycznia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Antoni Górski (przewodniczący)

SSN Władysław Pawlak

SSN Karol Weitz (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa A. D. i J. D. następców prawnych zmarłej powódki A. D.
przeciwko Skarbowi Państwa - Narodowemu Funduszowi Zdrowia, M. Oddziałowi
Wojewódzkiemu w [...]

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 13 stycznia 2017 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od postanowienia Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 22 września 2015 r., sygn. akt I ACz .../15,

**uchyla zaskarżone postanowienie i postanowienie Sądu
Okręgowego w [...] z dnia 13 lutego 2015 r., sygn. akt IC .../14
oraz pozostawia rozstrzygnięcie o kosztach postępowania
kasacyjnego w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 14 maja 2014 r. powódka A.D. wystąpiła o zasądzenie od pozwanego Narodowego Funduszu Zdrowia M. Oddziału Wojewódzkiego w [...] (dalej: „NFZ”) kwoty 279 708,36 zł wraz z odsetkami ustawowymi, liczonymi od kwoty 175 190,15 zł od dnia 15 lutego 2014 r., a od kwoty 104 518,21 zł - od dnia 26 marca 2014 r., do dnia zapłaty, tytułem zwrotu kosztów leczenia za granicą.

Postanowieniem z dnia 13 lutego 2015 r. Sąd Okręgowy w [...] odrzucił pozew z powodu niedopuszczalności drogi sądowej.

Sąd wskazał, że powódka leczyła się za granicą w lutym 2014 r., tj. w czasie, w którym obowiązywała dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej (Dz. Urz. UE z 2011 r., L 88, s. 45 ze zm., dalej „dyrektywa 2011/24/UE”), ale nie nastąpiła jeszcze jej implementacja do prawa polskiego. Implementacji tej dokonano dopiero ustawą z dnia 10 października 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 1491, dalej „ustawa implementująca”), która weszła w życie w dniu 15 listopada 2014 r. Była to implementacja spóźniona, ponieważ zgodnie z art. 21 dyrektywy 2011/24/UE jej wdrożenie w państwach członkowskich miało nastąpić do dnia 25 października 2013 r. Na podstawie ustawy implementującej wprowadzono art. 42a-42k ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (wtedy jedn. tekst: Dz. U. z 2008 r., Nr 164, poz. 1027, ze zm.; obecnie jedn. tekst: Dz. U. z 2016 r., poz. 1793 ze zm., dalej „u.ś.o.z.”), w których uregulowano finansowanie przez NFZ świadczeń opieki zdrowotnej udzielonych poza granicami kraju.

W ocenie Sądu sprawa dotycząca refundacji kosztów zabiegu leczniczego poza granicami kraju nie jest sprawą cywilną, lecz administracyjną. Taki wniosek wynikał, w okresie przed implementacją dyrektywy 2011/24/UE, z art. 25-26 oraz art. 109-110 u.ś.o.z., według których sprawy indywidualne z zakresu ubezpieczenia zdrowotnego rozstrzygane są decyzjami administracyjnymi, na które służy skarga do sądu administracyjnego, a po tej implementacji znajduje potwierdzenie w art. 42d u.ś.o.z., zgodnie z którym o zwrocie kosztów dyrektor oddziału wojewódzkiego

NFZ rozstrzyga również decyzją administracyjną. Dotyczy to także refundacji kosztów leczenia poza granicami kraju w okresie od 24 października 2013 r. do wdrożenia dyrektywy 2011/24/UE. Według art. 10 ustawy implementującej wprowadzone w niej zasady refundowania kosztów leczenia poza granicami kraju, w tym art. 42d ust. 1-3 u.ś.o.z., stosuje się bowiem także do świadczeń opieki zdrowotnej udzielonych po dniu 24 października 2013 r.

W zażaleniu na postanowienie z dnia 13 lutego 2015 r. powódka zarzuciła naruszenie art. 199¹ k.p.c. w zw. z art. 47 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z dnia 14 grudnia 2007 r., C 303, s. 1), art. 199 w zw. z art. 2 § 3 k.p.c., nierozpoznanie istoty sprawy oraz naruszenie art. 328 k.p.c.

Postanowieniem z dnia 22 września 2015 r. Sąd Apelacyjny w [...] oddalił zażalenie powódki.

Sąd drugiej instancji podtrzymał pogląd Sądu pierwszej instancji, że sprawa o zwrot kosztów opieki zdrowotnej udzielonej poza granicami kraju nie jest sprawą cywilną, lecz administracyjną. Na taką ocenę charakteru sprawy nie wpływa to, czy powódka opiera żądanie na przepisach ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (przed albo po jej nowelizacji na podstawie ustawy implementującej), czy też wprost na przepisach dyrektywy 2011/24/UE. W obu wypadkach właściwy jest tryb administracyjny rozpoznania sprawy. Wskazuje na to wprost regulacja art. 7 ust. 2 lit. b oraz art. 9 dyrektywy 2011/24/UE. Stanowisko o administracyjnym charakterze sprawy o zwrot kosztów opieki zdrowotnej udzielonej poza granicami kraju - zarówno przed wdrożeniem dyrektywy 2011/24/UE, jak i po tym wdrożeniu - potwierdzone zostało przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 28 maja 2015 r., III CZP 26/15 (OSNC 2015, nr 11, poz. 133).

Według Sądu Apelacyjnego Sąd Okręgowy nie naruszył art. 199¹ k.p.c. Pismo NFZ z 21 lutego 2014 r., stanowiące odpowiedź na wniosek powódki z dnia 14 lutego 2014 r., oraz pismo NFZ z dnia 17 kwietnia 2014 r., będące reakcją na jej ponowny wniosek z dnia 8 kwietnia 2014 r., nie są podstawą do przyjęcia, że NFZ uznał się za niewłaściwy w sprawie. NFZ powołał się w nich na brak ustawowego upoważnienia do rozpatrzenia wniosku powódki o zwrot kosztów

leczenia poza granicami kraju na podstawie dyrektywy 2011/24/UE ze względu na brak jej implementacji i niemożność jej bezpośredniego stosowania. Nie stwierdził natomiast swojej niewłaściwości. Poza tym oba pisma NFZ nie mają formy postanowienia, a jeżeli nawet przyjąć, że trzeba je traktować jak postanowienia, to powódka ich nie zaskarżyła. Mogłaby to wciąż uczynić, gdyż z powodu braku odpowiedniego pouczenia termin do wniesienia przez nią zażalenia nie mógł upłynąć.

Sąd Apelacyjny podniósł także, że powódka w piśmie z dnia 16 marca 2015 r. ponownie zwróciła się ze sprawą do NFZ, który pismem z dnia 26 marca 2015 r. poinformował ją, że uznał pismo z dnia 16 marca 2015 r. za wniosek o zwrot kosztów leczenia na podstawie dyrektywy 2011/24/UE i wszczął tym samym postępowanie administracyjne w tym zakresie. Jeśli więc nawet przyjąć, iż pierwotnie spełnione były przesłanki zastosowania art. 199¹ k.p.c. ze względu na pisma NFZ z dnia 21 lutego 2014 r. i dnia 17 kwietnia 2014 r., to obecnie przesłanki te odpadły, co uzasadniałoby umorzenie postępowania cywilnego na podstawie art. 355 § 1 k.p.c.

Powódka wniosła skargę kasacyjną na postanowienie Sądu Apelacyjnego z dnia 22 września 2015 r. W ramach drugiej podstawy kasacyjnej (art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c.) zarzuciła naruszenie art. 385 w zw. z art. 397 § 2, art. 375 i art. 386 § 1, art. 233, art. 236 i art. 210 § 1, art. 199 w zw. z art. 2 § 3 i art. 199¹ k.p.c. Wniosła o uchylenie zaskarżonego postanowienia oraz postanowienia Sądu Okręgowego w [...] z dnia 13 lutego 2015 r. i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

W toku postępowania kasacyjnego powódka zmarła. Na jej miejsce wstąpili do postępowania jej rodzice – A. D. i J. D.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Decydujące znaczenie dla oceny zasadności skargi kasacyjnej ma wykładnia art. 199¹ k.p.c. w okolicznościach sprawy.

W postanowieniu z dnia 28 maja 2015 r., III CZP 26/15, przesądzono, że sprawa o zwrot kosztów leczenia udzielonego za granicą, nie jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., lecz administracyjną, w związku z czym podlega

załatwieniu w postępowaniu administracyjnym. Wyjaśniono zarazem - nawiązując do art. 199¹ k.p.c. - że przesłanki zastosowania tego przepisu są spełnione również wtedy, gdy organ NFZ, jakkolwiek nie wydał postanowienia o zwrocie pisma (art. 66 § 3 zd. 2 k.p.a.), to jednak odmówił załatwienia sprawy powołując się na to, że z powodu braku implementacji dyrektywy 2011/24/UE nie ma ustawowego upoważnienia do tego, aby załatwić wniosek refundacyjny z zastosowaniem przepisów dyrektywy 2011/24/UE, i odesłał załączoną do wniosku dokumentację.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela ten pogląd. Jego odniesienie do okoliczności niniejszej sprawy oznacza, że Sąd Okręgowy w [...] błędnie odrzucił pozew powódki A.D. postanowieniem z dnia 13 lutego 2015 r. W chwili wydania tego postanowienia spełnione były przesłanki zastosowania art. 199¹ k.p.c. W reakcji na wnioski powódki A.D. o zwrot kosztów leczenia z dnia 14 lutego 2014 r. i z dnia 8 kwietnia 2014 r. została ona poinformowana przez NFZ, że brak ustawowego upoważnienia do ich rozpatrzenia na podstawie dyrektywy 2011/24/UE. Odesłano złożone przez nią dokumenty. Oznaczało to - jak trafnie - przyjął Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 28 maja 2015 r., III CZP 26/15 - że NFZ uznał się za niewłaściwy w rozumieniu art. 199¹ k.p.c. i wyłączało odrzuceniu pozwu powódki. Sąd Okręgowy powinien był rozpoznać powództwo merytorycznie.

Nową okolicznością, zaistniałą już po wydaniu postanowienia z dnia 13 lutego 2015 r., jest to, że NFZ potraktował kolejne pismo A. D. złożone przez nią w dniu 16 marca 2015 r. jako wniosek o zwrot kosztów leczenia i wszczął na jego podstawie odpowiednie postępowanie administracyjne. Powstało pytanie, czy fakt ten spowodował, że następczo odpadły przesłanki zastosowania art. 199¹ k.p.c., wobec czego postępowanie w sprawie powinno być umorzone (art. 355 § 1 k.p.c.), czy też w sytuacji, w której zaistniały przesłanki zastosowania art. 199¹ k.p.c., nie jest możliwe, odpadnięcie właściwości sądu powszechnego do załatwienia sprawy w postępowaniu cywilnym w razie późniejszego uznania się organu administracyjnego za właściwy w tej sprawie.

Przepis art. 199¹ k.p.c. jest regulacją szczególną. Wynika z niego właściwość sądu powszechnego do załatwienia w postępowaniu cywilnym sprawy nienależącej do drogi sądowej w tym postępowaniu, jeżeli wcześniej organ administracji

publicznej uznał się w tej sprawie za niewłaściwy. Rozwiązanie to ma wyłączać występowanie negatywnych konfliktów kompetencyjnych między sądami powszechnymi a organami administracji publicznej; stoją za nim także ważne względy związane z koniecznością zapewnienia każdemu drogi sądowej w sprawie w znaczeniu konstytucyjnym (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) i zakazu jej zamykania (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP) (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, nie publ., i z dnia 25 kwietnia 2012 r., I PK 142/11, nie publ.).

Te funkcje powodują, że skutek zastosowania art. 199¹ k.p.c., wyrażający się w powstaniu właściwości sądu powszechnego do załatwienia w postępowaniu cywilnym sprawy nienależącej do drogi sądowej w tym postępowaniu, należy traktować jako definitywny i - w drodze odstępstwa od reguły ustanowionej w art. 316 § 1 k.p.c., a w duchu rozwiązania wynikającego z art. 15 k.p.c. - niepodlegający uchyleniu wskutek późniejszej odmiennej oceny swej właściwości przez organ administracji publicznej. Podmiot, któremu organ odmówił załatwienia sprawy, uznając swoją niewłaściwość, i który skierował się w związku z tym z tą sprawą do sądu powszechnego, nie może być narażany na to, że także sąd nie rozpozna jego sprawy, jeśli następnie organ zmienił ocenę swojej właściwości. Względy te przeważają nad tym, że zastosowanie art. 199¹ k.p.c. prowadzi do tego, że sądy w postępowaniu cywilnym załatwiają sprawy, dla których postępowanie to nie jest właściwe.

Odmienne wykładnia art. 199¹ k.p.c., zakładająca ewentualność następczego ustania właściwości sądu powszechnego wynikającej z art. 199¹ k.p.c. w razie, gdy organ administracji publicznej później zmienił ocenę swojej właściwości, mogłaby pociągać za sobą bardzo negatywne skutki w sytuacji, w której do zmiany tej oceny doszło po tym, jak sąd wydał wyrok w pierwszej instancji i sprawa rozpatrywana jest w drugiej instancji. Oznaczałoby ona konieczność uchylenia wyroku i umorzenia postępowania, co odsuwałoby w czasie załatwienie sprawy i powodowałoby utratę wyników czynności podjętych w postępowaniu cywilnym i konieczność dokonywania nowych czynności w postępowaniu administracyjnym.

W niniejszej sprawie wprawdzie nie doszło do merytorycznego rozpoznania sprawy w pierwszej i drugiej instancji, ponieważ pozostaje ona w płaszczyźnie oceny dopuszczalności postępowania. Trudno jednak sobie wyobrazić odmienną wykładnię art. 199¹ k.p.c. w zależności od tego, czy sąd uznał swoją kompetencję oraz orzekł co do istoty sprawy i jest ona rozpoznawana w drugiej instancji, czy też odrzucił pozew, a w drugiej instancji rozpoznawane jest zażalenie na postanowienie w tym zakresie.

Przyjmując przedstawioną wykładnię art. 199¹ k.p.c. za trafny należy uznać zarzut jego naruszenia. Przesądziło to o zasadności skargi kasacyjnej oraz czyniło zbędnym rozpatrywanie innych zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej.

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.