

**Uchwała z dnia 4 kwietnia 2000 r.**

**III ZP 7/00**

Przewodniczący: SSN Józef Iwulski (sprawozdawca), Sędziowie SN:  
Katarzyna Gonera, Walerian Sanetra.

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, w sprawie z powództwa Romana O., Tomasza T., Krystyny J., Krzysztofa K., Haliny K., Anetty S.-K., Wojciecha B., Wiesławy K.-P., Henryka G., Eliasza S., Marty W.-S., Andrzeja P., Krzysztofa P., Hanny Z., Dariusza M., Urszuli N. i Jerzego Z. przeciwko Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w B. o zapłatę, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 4 kwietnia 2000 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Okręgowy -Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku z siedzibą w Gdyni postanowieniem z dnia 23 listopada 1999 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 390 § 1 KPC:

Czy Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 1991 r. poz. 408 ze zm.), którego działalność jest nadzorowana i finansowana ze środków zapewnianych przez Wojewodę – jako organ założycielski – na podstawie odrębnej umowy jest państwową jednostką sfery budżetowej w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz.U. z 1997 r. Nr 160, poz. 1080)?”

p o d j ą ł następującą uchwałę:

**Pracownicy samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez wojewodę i działającego na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.) nie są pracownikami jednostki budżetowej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz.U. Nr 160, poz. 1080).**

## Uzasadnienie

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku z siedzibą w Gdyni przedstawił rozpatrywane zagadnienie prawne w następującym stanie sprawy: Powodowie wnieśli o zasądzenie od Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w B. dodatkowych wynagrodzeń rocznych za 1998 r. z odsetkami od 1 kwietnia 1999 r. Wyrokiem z dnia 9 września 1999 r. Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Braniewie uwzględnił powództwa. Sąd ustalił, że zarządzeniem Wojewody E. z dnia 25 czerwca 1997 r. Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej w B. został przekształcony w Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w B. i wpisany do rejestru sądowego. Jako organ założycielski i sprawujący nadzór nad tym Zakładem wpisano w rejestrze Wojewodę E. Podstawą działania Zakładu jest ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.), przepisy wykonawcze, zarządzenie Wojewody z 25 czerwca 1997 r. oraz statut. W rozdziale V statutu określono zasady gospodarki finansowej Zakładu, stanowiąc w § 26 ust. 1, że jego gospodarka finansowa prowadzona jest w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej na zasadach art. 35b ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, a w § 26 ust. 3, że działalność Zakładu finansowana jest na podstawie umowy z Wojewodą. W 1998 r. w Zakładzie nie było zakładowego regulaminu wynagradzania i nie był on objęty układem zbiorowym pracy. Wynagrodzenia pracowników określone były umowami o pracę przy zastosowaniu rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2 lipca 1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 55, poz. 273 ze zm.). Środki finansowe na działalność w 1998 r. Zakład otrzymywał z Urzędu Wojewódzkiego w E.

Zasady nabywania prawa oraz ustalania wysokości i wypłacania dodatkowego wynagrodzenia określa ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz.U. Nr 160, poz. 1080 ze zm.). Zgodnie z jej art. 1 ust. 1 przez "pracowników jednostek sfery budżetowej" rozumie się między innymi pracowników państwowych jednostek sfery budżetowej, dla których środki na wynagrodzenia są kształtowane na podstawie odrębnej ustawy. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1995 r. Nr 34, poz. 163) stwierdza w art. 2 ust. 1 pkt 1, że przez "państwową sferę

budżetową” rozumie się państwowe jednostki organizacyjne, które prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w art. 18-20 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.). Zgodnie z art. 18 tej ustawy jednostkami budżetowymi są takie jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a dochody odprowadzają na rachunek odpowiednich dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Statut pozwanego Zakładu stwierdza w § 26, że jego gospodarka jest prowadzona na zasadach art. 35b ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, czyli w formie samodzielnego zakładu pokrywającego z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty działalności i zobowiązań. Zdaniem Sądu Rejonowego, ta samodzielność nie oznacza jednak, że zakład działający w formie określonej w art. 35b ustawy o zakładach opieki zdrowotnej nie może być jednostką budżetową lub zakładem budżetowym. Sąd Rejonowy podkreślił, że Wojewoda E. w 1998 r. sprawował nadzór nad pozwanym Zakładem oraz przekazywał mu środki finansowe na działalność. W przypadku likwidacji pozwanego Zakładu jego majątek stanie się własnością Skarbu Państwa (§ 27 ust. 8 statutu), a o jego przeznaczeniu zadecyduje Wojewoda. Sąd Rejonowy uznał, że pozwany Zakład nie jest całkowicie samodzielny. W szczególności Zakład może otrzymać dodatkowe środki na działalność w postaci dotacji budżetowych. Zakład sam decyduje o podziale zysku i we własnym zakresie pokrywa ujemny wynik finansowy. Jednakże w określonej sytuacji organ, który go utworzył, pokrywa ujemny wynik finansowy ze środków publicznych. Sąd Rejonowy stwierdził, że środki finansowe na działalność pozwanego Zakładu w 1998 r. pochodziły głównie z budżetu Wojewody. Dlatego Sąd pierwszej instancji uznał, że pozwany Zakład w 1998 r. był państwową jednostką budżetową, a jego pracownikom przysługiwało dodatkowe wynagrodzenie roczne.

Rozpoznając apelację strony pozwanej, Sąd drugiej instancji przedstawił rozpatrywane zagadnienie prawne. Sąd drugiej instancji zważył, że sprawę należy rozpatrywać według stanu prawnego obowiązującego w dniu 31 grudnia 1998 r., gdyż w tym dniu pracownicy ewentualnie nabyli prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Dlatego analizy prawnej należy dokonać z uwzględnieniem ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (jednolity tekst: Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.), do której odsyłał wówczas art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej. Sąd drugiej instancji dokonał analizy przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakła-

dach opieki zdrowotnej i doszedł do wniosku, że przewidują one dwie kategorie publicznych zakładów opieki zdrowotnej: prowadzone w oparciu o zasady określone w prawie budżetowym oraz gospodarujące samodzielnie w oparciu o ustalony przez kierownika zakładu plan finansowy. Pozwany Zakład był państwową jednostką organizacyjną, ale prowadził samodzielną gospodarkę finansową, a więc nie można go traktować jako państwowej jednostki budżetowej w rozumieniu ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym.

Sąd drugiej instancji stwierdził jednak, że samodzielny zakład opieki zdrowotnej nie jest niezależny od organu założycielskiego, który także gwarantuje uzyskanie środków na funkcjonowanie zakładu. Wojewoda E. zawarł w tym zakresie z pozwanym Zakładem umowę cywilnoprawną. W praktyce działalność Zakładu była finansowana ze środków otrzymywanych od Wojewody, a więc z budżetu. Ta okoliczność przede wszystkim wzbudziła wątpliwości Sądu drugiej instancji przedstawione w zagadnieniu prawnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Słusznie Sąd drugiej instancji stwierdził, że rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego zależy od analizy stanu prawnego obowiązującego w dniu 31 grudnia 1998 r., a więc w dniu ewentualnego nabycia przez powodów prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1 (ten przepis dotyczył pozwanego Zakładu) ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz.U. Nr 160, poz. 1080 ze zm.) przez użyte w ust. 1 tego artykułu określenie "pracownicy jednostek sfery budżetowej" rozumie się pracowników państwowych jednostek sfery budżetowej, dla których środki na wynagrodzenia są kształtowane na podstawie odrębnej ustawy. Od spełnienia tego wymagania przez pracowników pozwanego Zakładu uzależnione było stosowanie do nich tej ustawy (art. 1 ust. 1), a więc możliwość nabycia określonego nią prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Słusznie Sądy obu instancji uznały, że odrębna ustawa, o której stanowi wskazany art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z 12 grudnia 1997 r., to ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1995 r. Nr 34, poz. 163). Zgodnie z jej art. 2 ust. 1 pkt 1 (w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 1998 r.), przez użyte w niej określenie

"państwowa sfera budżetowa" rozumie się państwowe jednostki organizacyjne, które prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (jednolity tekst: Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.). Istota rozpoznawanego zagadnienia sprowadza się więc do oceny, czy utworzony przez wojewodę samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej jest państwową jednostką organizacyjną prowadzącą gospodarkę finansową na zasadach Prawa budżetowego.

W tym zakresie należy w pierwszej kolejności dokonać analizy przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91 poz. 408 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 1998 r. Zgodnie z jej art. 8 ust. 1 pkt 2, zakład opieki zdrowotnej może być utworzony przez wojewodę. Jest on wtedy publicznym zakładem (art. 8 ust. 2), w odróżnieniu od zakładu niepublicznego (art. 8 ust. 3). Ustrój zakładu opieki zdrowotnej łącznie z formą jego gospodarki finansowej określa statut (art. 11). Zgodnie z art. 35b ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, publiczny zakład utworzony między innymi przez wojewodę prowadzony jest w formie samodzielnego zakładu pokrywającego z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty działalności i zobowiązań. Taki samodzielny zakład opieki zdrowotnej prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w tej ustawie, a nie na zasadach Prawa budżetowego (art. 35b ust. 2). Wynika to zarówno z wyraźnego brzmienia art. 35b ust. 2 tej ustawy, jak również z porównania z jej art. 35c. Ten ostatni przepis reguluje bowiem formę funkcjonowania publicznego zakładu opieki zdrowotnej, nie będącego zakładem samodzielnym. Taki niesamodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej może bowiem działać w formie jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego i wówczas prowadzi on gospodarkę finansową na zasadach określonych w Prawie budżetowym. Z przepisów tych wynika więc jednoznacznie, że publiczne zakłady opieki zdrowotnej mogą być prowadzone w formie zakładów samodzielnych i wówczas ich gospodarka finansowa nie jest regulowana Prawem budżetowym oraz w formie zakładów niesamodzielnych (zakładów budżetowych lub jednostek budżetowych) i wówczas zasady ich gospodarki finansowej wynikają z Prawa budżetowego. To stwierdzenie przesądza odpowiedź na przedstawione zagadnienie prawne. Skoro bowiem gospodarka finansowa samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez wojewodę nie jest regulowana Prawem budżetowym, a ustawą o zakładach opieki zdrowotnej, to takie zakłady nie są jednostkami państwowej sfery budżetowej w rozumieniu ustawy z 23 grudnia 1994 r. o

kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, a tym samym nie dotyczy ich ustawa o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym. Stwierdzenia tego nie zmienia prawna możliwość uzyskiwania przez samodzielne zakłady opieki zdrowotnej środków na finansowanie działalności z dotacji budżetowej za pośrednictwem organu, który utworzył zakład (art. 55 ustawy z 30 sierpnia 1991 r.). W dalszym ciągu bowiem możliwość otrzymania tej dotacji wynika z ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, a nie z Prawa budżetowego. Tym bardziej, na wskazaną ocenę nie ma wpływu nadzór sprawowany nad zakładem przez organ założycielski, a także faktyczne uzależnienie od niego przekazywanych dotacji na gospodarkę finansową zakładu. Analizę tę potwierdzają także przepisy Prawa budżetowego, a zwłaszcza jego art. 14, według którego reguluje ono jedynie gospodarkę finansową państwowych jednostek organizacyjnych, których nie regulują odrębne ustawy. Skoro więc gospodarka finansowa samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej określona jest ustawą z 30 sierpnia 1991 r., to nie dotyczyła jej regulacja Prawa budżetowego (odmiennie niż publicznych zakładów niesamodzielnych prowadzonych w formie jednostek lub zakładów budżetowych).

Prowadzi to do podjęcia uchwały jak na wstępie. Na marginesie jedynie Sąd Najwyższy zauważa, że podjęta uchwała nie przesądza jeszcze o bezzasadności powództw. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecnictwem ( por. uchwała z dnia 24 października 1997 r., III ZP 35/97, OSNAPiUS 1998 nr 16, poz. 474 i uchwała z dnia 11 marca 1998 r., III ZP 3/98, OSNAPiUS 1998 nr 20, poz. 588) uprawnienie do rocznej nagrody z zakładowego funduszu nagród, przysługujące na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 lipca 1985 r. o rocznych nagrodach z zakładowego funduszu nagród w państwowych jednostkach organizacyjnych nie będących przedsiębiorstwami państwowymi (Dz.U. Nr 32, poz. 141 ze zm.), stanowi element treści stosunku pracy pracowników zakładu pracy przejętego w trybie art. 23<sup>1</sup> KP i wiąże nowego pracodawcę do czasu zmiany treści tego stosunku.

=====