

Wyrok z dnia 29 października 2003 r., III CK 134/02

Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za zobowiązania samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej, jeżeli organ założycielski – wojewoda, wiedząc o niedoborze środków finansowych niezbędnych dla utrzymania sprawności utworzonego zakładu, nie podjął stosownych działań przewidzianych ustawą z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.).

Sędzia SN Jan Górowski (przewodniczący)

Sędzia SN Teresa Bielska-Sobkowicz

Sędzia SN Tadeusz Domińczyk (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Szpitala św. Anny w M. przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Ś. i Wojewodzie M. o zapłatę, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej w dniu 29 października 2003 r. na rozprawie kasacji strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 2 października 2001 r.

zmienił zaskarżony wyrok i zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody Ś. na rzecz Szpitala św. Anny w M. kwotę 1 533 247,71 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 16 kwietnia 2000 r. oraz zasądził od strony pozwanej Skarbu Państwa – Wojewody Ś. na rzecz strony powodowej kwotę 13 500 zł tytułem kosztów procesu za wszystkie instancje.

Uzasadnienie

Zespół Opieki Zdrowotnej w M. w pozwie z dnia 17 kwietnia 2000 r. domagał się zasądzenia od Skarbu Państwa – Wojewody Ś. kwoty 1 533 247,71 zł na pokrycie poniesionych kosztów ochrony medycznej. Postanowieniem z dnia 7 grudnia 2000 r. Sąd Okręgowy w Kielcach wezwał do udziału w sprawie „w charakterze pozwanego Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę M.". Zarówno Wojewoda Ś. jak i M. wnieśli o oddalenie powództwa, wyrażając zapatrywanie, że powodowy Zespół gospodaruje środkami przyznanymi i własnymi

na zasadach samodzielności i w razie ujemnego bilansu posiadanych środków i poniesionych wydatków nie może być finansowany z zewnątrz, a w szczególności przez organ założycielski.

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 7 marca 2001 r. oddalił powództwo, ustalając, że zarządzeniem z dnia 2 września 1997 r. Wojewoda K. przekształcił Zespół Opieki Zdrowotnej w M. w Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej, który w dniu 13 sierpnia 1998 r. został wpisany do rejestru. Na podstawie umowy z dnia 29 października 1998 r. Wojewoda przekazał Zakładowi kwotę 5 020 327,66 zł na potrzeby jego funkcjonowania w okresie od dnia 1 października do dnia 31 grudnia 1998 r. W dacie zawarcia umowy Wojewoda i Zakład w złożonym oświadczeniu przyznali, że pozostawione Zakładowi środki nie są wystarczające na pokrycie kosztów działalności. Sporządzony na dzień 31 grudnia 1998 r. bilans wykazał niedobór w wysokości dochodzonej kwoty.

Uprawnienia organu założycielskiego przejął z dniem 1 stycznia 1999 r., na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), Powiat M. Oznacza to – w przekonaniu Sądu Okręgowego – że Wojewoda Ś. nie jest legitymowany biernie w sprawie. Ustosunkowując się do zasadności roszczenia, Sąd Okręgowy wskazał na przepisy art. 60 ust. 1, 3 i 4 ustawy o z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm. – dalej: "u.z.o.z."), z których wyprowadził wniosek, że pokrycie ze środków publicznych ujemnego wyniku finansowego placówki zdrowia może nastąpić nie wcześniej niż po wydaniu w trybie administracyjnym stosownych zarządzeń lub uchwały o zmianie formy gospodarki finansowej zakładu lub o jego likwidacji.

Apelację strony powodowej – obecnie Szpitala św. Anny w M. – Sąd Apelacyjny oddalił, dzieląc stanowisko Sądu Okręgowego. Podniósł jednocześnie, że w okolicznościach sprawy brak podstaw do przyjęcia deliktowej odpowiedzialności Skarbu Państwa, zważywszy na uregulowanie zawarte w art. 60 ust. 3 u.z.o.z., które uzasadnia stanowisko, iż do czasu podjęcia działań tym przepisem przewidzianych, zakład opieki zdrowotnej finansuje swoją działalność z własnych środków, które obowiązuje sam gromadzić. Wojewoda nie był zobowiązany do podjęcia działań restrukturyzacyjnych, skoro o takiej potrzebie nie był przez stronę powodową informowany, brak zatem podstaw do przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności na podstawie art. 417 k.c. Podstawy tej

odpowiedzialności nie można także poszukiwać wśród przepisów o odpowiedzialności za prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia, zważywszy, że zakład realizował tylko własne obowiązki.

W kasacji powodowy szpital zarzucił, że wyrok Sądu Apelacyjnego wydany został z obrazą art. 60 u.z.o.z., art. 417 i 471 k.c. oraz art. 47 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Utworzony przez Wojewodę K. Zespół Opieki Zdrowotnej w M. stał się wyodrębnionym organizacyjnie zespołem osób i środków majątkowych mającym na celu udzielanie świadczeń zdrowotnych i promocji zdrowia. Stosownie do art. 35c ust. 1 u.z.o.z., mógł on być prowadzony jako jednostka budżetowa lub zakład budżetowy, jeżeli nadanie mu samodzielności byłoby niecelowe lub przedwczesne. Ustawa nie precyzuje, w jakich przypadkach zachodzi niecelowość względnie przedwczesność jako przeszkoda nadania zakładowi przymiotu samodzielności, nie może być jednak wątpliwości, że chodzi tu przede wszystkim o samodzielność ekonomiczną zakładu, skoro z założenia ma on przeznaczać na koszty swej działalności posiadane środki oraz uzyskiwane przychody. Ocena w tym względzie, zważywszy na brzmienie art. 35c ust. 1 zdanie 2 u.z.o.z., pozostawiona została organowi założycielskiemu.

Wymaganiu samodzielności utworzonego zakładu nie mogły sprostać przekazane temu zakładowi środki w wysokości 5 020 327,66 zł, zwłaszcza w zestawieniu z treścią „oświadczenia stron”, w którym zawarto stwierdzenie, że „wartość umowy jest za niska” z jednoczesną deklaracją, że „wysokość zmiany określona zostanie w drodze negocjacji pomiędzy stronami po przedstawieniu przez Zespół przedsięwzięć, jakie zostały podjęte i wdrożone w celu ograniczenia kosztów”.

Omawiane oświadczenie nie pozostawia wątpliwości, że Zakład już na początku swej działalności pozbawiony został możliwości sfinansowania swych potrzeb. Już wtedy zatem zarysowała się konieczność interwencji administracyjnej przewidzianej w art. 60 ust. 3 u.z.o.z., polegającej na tym, że organ, który utworzył samodzielny publiczny zakład opinii zdrowotnej wydaje rozporządzenie o zmianie formy gospodarki finansowej zakładu lub o jego likwidacji. W okolicznościach sprawy zbędne było oczekiwanie na inicjatywę w tym względzie zainteresowanego

Zakładu. Wiedza organu założycielskiego o stanie wydolności finansowej utworzonego Zakładu stanowiła wystarczający argument na korzyść stanowiska, że organ ten powinien podjąć działania z urzędu zwłaszcza, iż ustawa nie wymaga złożenia wniosku w tym przedmiocie. Nie jest też uzasadnione zapatrywanie, że organ założycielski jest zwolniony od bieżącej kontroli stanu sprawności do samodzielnego działania utworzonego zakładu opieki medycznej, wykonuje bowiem funkcje publiczne, a w ich katalogu mieści się także podejmowanie, bez zbędnej zwłoki, czynności zmierzających do usunięcia zagrożeń w zakresie funkcjonowania zakładów leczniczych. Zaniedbanie tego obowiązku – w stanie faktycznym sprawy – ewidentnie kryje w sobie element bezprawności w rozumieniu art. 417 k.c. Jeżeli w myśl art. 60 ust. 2 ustawy, ujemny wynik finansowy nie może być podstawą zaprzestania działalności zakładu, to tym bardziej organ założycielski, któremu taki ujemny wynik finansowy już jest znany, nie może odsuwać w czasie niezbędnych działań w tym zakresie. (...)

Z tych względów należało orzec, jak w sentencji (art. 393¹⁵ k.p.c.).