



Sygn. akt I CSK 159/06

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 listopada 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący)

SSN Grzegorz Misiurek

SSN Marek Sychowicz (sprawozdawca)

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki
Zdrowotnej "S." w G.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Skarbu Państwa

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 7 listopada 2006 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 22 grudnia 2005 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok w częściach: zasądzającej, oddalającej
apelację i orzekającej o kosztach postępowania apelacyjnego
(pkt I 1, II i III) i zmienia wyrok Sądu Okręgowego w R. z dnia 29
czerwca 2005 r., w części zasądzającej oraz orzekającej o
kosztach procesu (pkt I i II) w ten sposób, że powództwo oddala;**

nie obciąża powoda kosztami procesu za pierwszą i drugą instancję oraz kosztami postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Samodzielny Publiczny Zespół Opieki Zdrowotnej „S.” wniósł o zasądzenie na jego rzecz od Narodowego Funduszu Zdrowia w Warszawie kwoty 342.521,51 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 17 marca 2004 r. jako zwrotu poniesionego w 2001 r. wydatku na podwyższenie wynagrodzenia pracowników o kwotę 203 zł na podstawie art. 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 ze zm.). W toku sprawy powód cofnął powództwo w stosunku do Narodowego Funduszu Zdrowia i do udziału w sprawie w charakterze pozwanego wezwany został Skarb Państwa, początkowo reprezentowany przez Ministra Finansów a później przez Ministra Skarbu Państwa.

Wyrokiem z dnia 29 czerwca 2005 r. Sąd Okręgowy w R. zasądził od pozwanego Skarbu Państwa – Ministra Skarbu Państwa na rzecz powoda żadaną kwotę z odsetkami oraz kosztami procesu i – wobec cofnięcia powództwa – umorzył postępowanie w stosunku do Narodowego Funduszu Zdrowia w Warszawie. Po rozpoznaniu apelacji pozwanego od tego wyroku Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 22 grudnia 2005 r. zmienił go jedynie w ten sposób, że zasądzoną nim kwotę obniżył do kwoty 327.830,21 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 7 marca 2005 r., umorzył postępowanie w części dotyczącej kwoty 14.691,30 zł i oddalił apelację w pozostałej części. Sąd ten przyjął, że wykładnia celowościowa obowiązującego w chwili wyrokowania art. 67 § 3 k.p.c. uzasadnia reprezentację w sprawie Skarbu Państwa przez Ministra Skarbu Państwa. Aprobując co do zasady rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd pierwszej instancji uznał, że powód doznał szkody na skutek deliktu legislacyjnego polegającego na „wydaniu aktu legislacyjnego z lukami instrumentalnymi”, co skutkuje odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym przed zmianą dokonaną ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), przy uwzględnieniu, że przesłanką odpowiedzialności Skarbu

Państwa jest tylko bezprawność rozumiana obiektywnie. Podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia ocenił jako sprzeczny z zasadami współżycia społecznego.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w części zasądzającej i oddalającej apelację zaskarżył skargą kasacyjną pozwany Skarb Państwa – Minister Skarbu Państwa. Podstawą skargi jest 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 2 Konstytucji oraz niewłaściwe zastosowanie art. 7 w zw. z art. 188 Konstytucji i w zw. z art. 10 i 95 ust. 1 Konstytucji, art. 77 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 417 k.c., art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417 k.c., art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417 k.c., art. 4 i 53 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. Nr 28, poz. 153 ze zm.), art. 60 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.), rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 13 lipca 1998 r. w sprawie umowy o udzielenie zamówienia na świadczenia zdrowotne (Dz. U. 93, poz. 592), rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie szczególnych zasad rachunku kosztów w publicznych zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 164, poz. 1194), art. 442 § 1 i art. 123 § 1 pkt 2 k.c. oraz 2) naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 67 § 2 i 3 oraz art. 328 § 2 k.p.c. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności postępowania przed Sądem pierwszej i drugiej instancji i zniesienie postępowania przed tymi Sądami w zakresie, w jakim Minister Skarbu Państwa występował jako *statio fisci* Skarbu Państwa oraz uchylenie zaskarżonego wyroku i wyroku Sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania lub orzeczenie co do istoty sprawy i oddalenie powództwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

I. 1. Wbrew zapatrywaniu skarżącego, nieobowiązujący już, ale mający zastosowanie w sprawie przed sądem pierwszej i drugiej instancji, art. 67 § 3 k.p.c. mógł być rozumiany jako przepis określający reprezentację a nie pełnomocnictwo

(zastępstwo procesowe) Skarbu Państwa w sprawach w nim wymienionych. Wskazuje na to umieszczenie go w kodeksie postępowania cywilnego jako dalszego paragrafu artykułu określającego reprezentację w procesie osób prawnych, a w szczególności Skarbu Państwa, oraz innych organizacji mających zdolność sądową (art. 67 § 1 i 2), a nie wśród przepisów dotyczących pełnomocnictwa (art. 86 – 97) i określających m.in. kto może być pełnomocnikiem procesowym strony. Przemawia za tym także posłużenie się w nim na oznaczenie funkcji ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, wyznaczonej tym przepisem, pojęciem „podejmowanie czynności procesowych”, a nie jak uczyniono to w zdającym się być odpowiednikiem art. 67 § 3 k.p.c. art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169, poz. 1417 ze zm.), pojęciem „zastępstwo procesowe” (aczkolwiek i w tym przepisie znalazło się sformułowanie, że „czynności procesowe za Skarb Państwa podejmuje...”). O poprawności takiego rozumienia art. 67 § 3 k.p.c. świadczy też powołane w zaskarżonym wyroku postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 2005 r., K 42/04 (OTK-A 2005, Nr 6, poz. 74), w którym Trybunał *expressis verbis* uznał ten przepis za rozwiązujący problem reprezentacji Skarbu Państwa w sprawach odszkodowawczych związanych z bezprawiem legislacyjnym.

Sąd Apelacyjny przyjął, wyrażne to stwierdzając, że odpowiedzialność Skarbu Państwa, której konsekwencją jest uwzględnienie powództwa, nie jest odpowiedzialnością za szkodę wyrządzoną przez wydanie ustawy niezgodnej z Konstytucją ani też za szkodę wyrządzoną niewydaniem takiego aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa. Ściśle rzecz biorąc art. 67 § 3 k.p.c. nie określał zatem reprezentacji Skarbu Państwa w rozpoznawanej sprawie. Nie budzi jednakże sprzeciwu stanowisko Sądu Apelacyjnego, że skoro – zdaniem tego Sądu – podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa jest delikt legislacyjny, to wykładnia celowościowa art. 67 § 3 k.p.c. uzasadnia zastosowanie tego przepisu do określenia podmiotu reprezentującego w sprawie Skarb Państwa.

Podstawa skargi kasacyjnej polegająca na zarzucie naruszenia art. 67 § 2 i 3 k.p.c., z którą skarżący powiązał wniosek o stwierdzenie nieważności postępowania, zniesienie postępowania, uchylenie zaskarżonego wyroku

oraz wyroku Sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi, nie zasługuje zatem na uwzględnienie.

2. Nie jest też zasadna podstawa skargi kasacyjnej, której treścią jest zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. przez niezamieszczenie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wyjaśnienia jego podstawy prawnej oraz pominięcie przytoczenia przepisów prawa, których zastosowanie zadecydowało o treści wyroku. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wyjaśniona bowiem została jego podstawa prawna i jako przepisy uzasadniające uwzględnienie powództwa powołane zostały art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym przed zmianą dokonaną ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692 – dalej; „ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r.”), przy uwzględnieniu, że przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa jest tylko bezprawność rozumiana obiektywnie.

II. 1. Wątpliwości budzi uznanie przez Sąd Apelacyjny, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną – jak ujął to ten Sąd – „przez wydanie aktu legislacyjnego z lukami instrumentalnymi” nie podlega zakwalifikowaniu jako odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez wydanie ustawy niezgodnej z Konstytucją lub za szkodę wyrządzoną niewydaniem takiego aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa.

Należy zauważyć, że gdyby przyjąć, iż Skarb Państwa dopuścił się deliktu legislacyjnego polegającego na wydaniu ustawy niezgodnej z Konstytucją, rację miałby skarżący zarzucając zaskarżonemu wyrokowi naruszenie art. 7 w zw. z art. 188 Konstytucji. Do stwierdzenia niezgodności ustawy z Konstytucją wyłącznie bowiem powołany jest Trybunał Konstytucyjny (art. 188 pkt 1 Konstytucji). Tymczasem Trybunał Konstytucyjny badał zgodność z Konstytucją art. 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 ze zm. – dalej: „ustawa z dnia 16 grudnia 1994 r.”) i w wyroku z dnia 18 grudnia 2002 r., K 43/01 (OTK-A 2002, nr 7, poz. 96) wprawdzie uznał, że przepis ten jest wynikiem wadliwego działania ustawodawcy,

naruszającego wymogi, którym powinno odpowiadać dobre prawo, ale nie stwierdził, że przepis ten jest niezgodny z Konstytucją. W tej sytuacji przyjęcie przez sąd jako przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez wydanie ustawy, że jest ona niezgodna z Konstytucją, stanowiłoby wkroczenie w wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego.

Przyjęcie zaś, że szkoda doznana przez powoda jest wynikiem braku odpowiedniej regulacji prawnej spowodowanej niewydaniem aktu normatywnego, który powinien być wydany, rodzi pytanie – na które w piśmiennictwie prawniczym i w judykaturze udzielane są rozbieżne odpowiedzi – czy za szkodę taką Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność, jeżeli zaniechanie legislacyjne miało miejsce przed dniem 1 września 2004 r., tj. przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. Artykuł 4a został dodany do ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. przez ustawę z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw i ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 45), która weszła w życie w dniu 24 stycznia 2001 r., i od tego dnia można mówić o potrzebie zapewnienia odpowiedniego „instrumentarium” prawnego umożliwiającego prawidłową jego realizację. Przychylenie się do poglądu, że niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał przed dniem 1 września 2004 r., nie stanowi podstawy do żądania odszkodowania od Skarbu Państwa (zob. np. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2005 r., III CZP 82/05 (OSNC 2006, nr 9, poz. 148), powodowałoby więc, iż już tylko z tego względu wykluczona byłaby możliwość uwzględnienia powództwa, którego żądaniem jest naprawienie szkody doznanej na skutek niewydania aktu normatywnego. Aprobata poglądu, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za zaniechanie legislacyjne już od dnia 17 października 1997 r., tj. od dnia wejścia w życie Konstytucji (zob. np. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06, Biul. SN 2006, nr 7, s. 7) nie prowadzi do odmiennego wniosku. O delikcie legislacyjnym powodującym odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa można bowiem mówić tylko wówczas, gdy nie został wydany

akt normatywny, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa (zob. obecnie art. 417¹ § 4 k.c.). Obowiązek taki musi być wyrażony w sposób jednoznaczny, tak by wyłączona była możliwość ustalenia istnienia tego obowiązku dopiero w drodze wykładni dokonanej przez sąd. Wynikiem takiej wykładni nie może być wykreowanie obowiązku spoczywającego na ustawodawcy lub organie władzy wykonawczej. Stanowiłoby to bowiem wkroczenie władzy sądowniczej w uprawnienia zastrzeżone dla innej władzy (art. 10 Konstytucji). Wraz z dodaniem art. 4a do ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. ustawodawca ani sam się nie zobowiązał, ani nie zobowiązał innego organu do wydania aktu normatywnego, który ma stanowić akt wykonawczy w stosunku do tego przepisu. Stanowi to wystarczający argument przemawiający za brakiem podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę doznaną przez powoda, jako szkodę wyrządzoną zaniechaniem legislacyjnym.

2. Zagadnienie, na kim spoczywa obowiązek sfinansowania wydatków poniesionych przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej na podwyżkę wynagrodzenia pracowników, przewidzianą w art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r., i co stanowi jego podstawę prawną, jest sporne i było przedmiotem rozbieżnych orzeczeń sądów. Rozstrzygając to zagadnienie Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 30 marca 2006 r., III CZP 130/05 (LEX nr 175138) uznał, że „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 kas 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”. Jak wynika z uzasadnienia uchwały, umowy o udzielanie ubezpieczonym świadczeń zdrowotnych zawarte na lata 2001 i 2002 przez kasy chorych z samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej stanowiły w związku z art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. i art. 56 k.c. podstawę roszczeń samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wobec Narodowego Funduszu Zdrowia jako następcy prawnego kas chorych o zapłatę kwot niezbędnych do pokrycia kosztów związanych

z realizacją obowiązku wynikającego art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. Skład Sądu Najwyższego rozpoznający skargę kasacyjną podziela ten pogląd. Nie można zaprzeczyć, że –jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 grudnia 2002 r., K 43 – art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. jest wynikiem naruszenia zasad rzetelnej legislacji. Niemniej jego wykładnia, dokonana w świetle przepisów regulujących funkcjonowanie systemu publicznej opieki zdrowotnej i zasad jej finansowania, pozwala na określenie, na kim spoczywa obowiązek pokrycia wydatków poniesionych przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej na przewidzianą w wymienionym przepisie podwyżkę wynagrodzenia pracowników i domaganie się przez zakład od Narodowego Funduszu Zdrowia zwrotu tych wydatków, do poniesienia których zakład nie był zobowiązany. Nie można zatem podzielić stanowiska, które legło u podstawy wydania zaskarżonego wyroku, że uchwalenie art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. bez wskazania źródeł sfinansowania podwyżki, stanowiło delikt legislacyjny (niezależnie od kwalifikacji jego postaci), uzasadniający odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa wobec powoda za szkodę – jak ujął to powód – wyrządzoną przez pokrycie przez niego, mimo iż nie był do tego zobowiązany, wydatków poniesionych na podwyżkę.

Należy dodać, że jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanej uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 30 marca 2006 r., III CZP 130/05, iż dopuszczona przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 września 2003 r., I CK 143/03 (OSNC 2004, nr 11, poz. 179) możliwość uzyskania odszkodowania od władzy publicznej z tytułu wadliwej legislacji może co najwyżej służyć – jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 marca 2005 r., III CK 405/04 (OSNC 2006, nr 2, poz. 36) – rozwiązywaniu sytuacji patologicznych.

Za zasadną należało przeto uznać podstawę skargi kasacyjnej, którą jest zarzut naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji w zw. art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym przed zmianą dokonaną ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r.

W zaistniałych okolicznościach zbędne stało się rozważanie zasadności podstawy skargi kasacyjnej kwestionującej nieuznanie roszczenia dochodzonego przez powoda za przedawnione.

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c., orzekł jak w sentencji.

Odstąpienie od obciążania powoda kosztami procesu uzasadnione jest rozbieżnością orzecznictwa, w którym podjęto próbę rozstrzygnięcia szczególnie skomplikowanego zagadnienia prawnego decydującego o wyniku sprawy, mogącą wywołać błędne przekonanie o możliwości powodzenia wytoczonego powództwa (art. 102 k.p.c.).