



Sygn. akt V CSK 181/06

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 12 lipca 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Tadeusz Żyznowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Antoni Górski

SSN Henryk Pietrkowski

Protokolant Izabella Janke

w sprawie z powództwa Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego [...] przeciwko Narodowemu Funduszowi Zdrowia, Skarbowi Państwa - Ministrowi Zdrowia oraz Skarbowi Państwa - Ministrowi Skarbu Państwa reprezentowanych przez

Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 12 lipca 2006 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 9 grudnia 2005 r., sygn. akt [...],

**uchyla zaskarżony wyrok w części oddalającej apelację wobec pozwanego Narodowego Funduszu Zdrowia i w całości rozstrzygającej o kosztach postępowania apelacyjnego, a także uchyla wyrok Sądu Okręgowego w W. z dnia 30 maja 2005 r. w zakresie oddalającym powództwo wobec tego pozwanego i w**

**uchylonym zakresie przekazuje sprawę Sądowi Okręgowemu do ponownego jej rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego; poza tym oddala skargę kasacyjną i nie obciąża strony powodowej kosztami procesu na rzecz pozwanego Skarbu Państwa.**

### Uzasadnienie

Sąd Okręgowy oddalił powództwo o zasądzenie kwoty 16.954 264,00 zł z odsetkami stanowiącej równowartość sumy, którą według twierdzeń strony powodowej – wypłaciła ona swoim pracownikom na podstawie art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie ustaw (Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.). Zdaniem tego Sądu żądanie pozwu nie mogło być uwzględnione zarówno wobec pozwanego Narodowego Funduszu Zdrowia jak i Skarbu Państwa (za którego czynności procesowe podejmowali Ministrowie Skarbu Państwa oraz Zdrowia). Pozwany Fundusz, będący następcą prawnym kas chorych, wiązała umowa z powodowym Szpitalem, której postanowienia – określające warunki udzielania świadczeń zdrowotnych - nie dawały podstaw do uwzględnienia - zdaniem tego Sądu – powództwa. U podstaw zaś ustawy nowelizacyjnej z dnia 22 grudnia 2000 r. legło założenie, że jej realizacja nastąpi ze środków finansowych, które pozyskali pracodawcy ze sprzedaży świadczeń zdrowotnych. Wykluczone zostało –w ocenie Sądu pierwszej instancji – obciążenie Skarbu Państwa skutkami finansowymi wprowadzonych podwyżek.

Oddalając - zaskarżonym wyrokiem – apelację powodowego Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji o braku podstaw do przyjęcia odpowiedzialności pozwanego Funduszu za wypłatę podwyższonego wynagrodzenia. Nie znalazł także Sąd Apelacyjny

podstaw do przypisania Skarbowi Państwa (Ministrom Skarbu Państwa i Ministrowi Zdrowia ) odpowiedzialności za skutki finansowe wywołane realizacją art. 4a omawianej ustawy.

Skargę kasacyjną wniósł powodowy Wojewódzki Szpital Specjalistyczny w której zarzucił naruszenie prawa materialnego tj. art. 77 ustawy ust. 1 Konstytucji przez jego niewłaściwe zastosowanie a także art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń... (Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.) Nadto skarżący zarzucił naruszenie art. 67 § 3 k.p.c. – obowiązującego w chwili wydania zaskarżonego wyroku, art. 227 k.p.c., przez zaniechanie przeprowadzenia postępowania dowodowego co do wysokości doznanej przez stronę powodową szkody, przy jednoczesnym oparciu rozstrzygnięcia na niewłaściwej reprezentacji Skarbu Państwa, oraz art. 2 k.p.c. w zw. z art. 177 i 175 Konstytucji i art. 188 (a contrario) Konstytucji przez zaniechanie rozpoznania istoty sprawy.

Wskazując na powyższe strona powodowa wносиła o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz wyroku Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy temu sądowi do ponownego jej rozpoznania a także rozstrzygnięcia o kosztach procesu.

W złożonej odpowiedzi na skargę kasacyjną - złożoną przez każdego z pozwanych – wnosili oni o oddalenie tej skargi z zasądzeniem kosztów procesu za instancję kasacyjną.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ustawa 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) dodała do ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.) m.in. art. 4a. Przepis ten w ustępie pierwszym stanowi, iż pracownikom samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej przysługuje od dnia 1 stycznia 2001 r. przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, nie niższy niż 203 zł miesięcznie, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy łącznie ze skutkami

wzrostu wszystkich składników wynagrodzenia. Niewątpliwym jest, że przepisy powołanej ustawy nowelizacyjnej z dnia 22 grudnia 2000 r. - w powołanym zakresie - mają charakter przepisów przejściowych o wyraźnie określonym czasie obowiązywania - art. 4a ust. 1 ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców... obowiązywał tylko w odniesieniu do wzrostu wynagrodzeń w 2001 r., zaś ust. 2 w odniesieniu do wzrostu wynagrodzeń w 2002 r. Celem tak ukształtowanych przepisów przejściowych było podniesienie wynagrodzeń do poziomu, który tworzył punkt wyjścia dla wykorzystania instrumentów, ustalania przyrostu wynagrodzeń, określonych w ustawie o systemie negocjacyjnym. Uprawnienie do wymienionego przyrostu wynagrodzeń przysługiwało pracownikom samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które zatrudniały powyżej 50 osób. W ocenie Sądów obu instancji pozwany Narodowy Fundusz Zdrowia nie był zobowiązany, na podstawie wiążącej strony umowy, do wypłaty żądanej kwoty stanowiącej pokrycie wydatków dokonanych przez stronę powodową z tytułu podwyższonego ex lege wynagrodzenia. Nadto Sąd Apelacyjny wskazał, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 grudnia 2002 r. K. 43/01 (OTK-A 2002, nr 7, poz. 96) nie uznał art. 4a powołanej ustawy za niezgodny z Konstytucją. Powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2002 r. K. 43/01 stwierdza, że będący podstawą podwyżki art. 4a ustawy z dnia 10 grudnia 1994 r. jest zgodny z art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji. Rozważając znaczenie przytoczonego wyroku Trybunału Konstytucyjnego i rozumianą w świetle tego wyroku treść art. 4a i omawianej ustawy, który stał się elementem obowiązującego porządku prawnego (art. 188 pkt 1 i 190 ust. 1 Konstytucji) nie można podzielić dalszych wniosków w niego wyprowadzonych przez Sądy obu instancji. Pozostają one bowiem w sprzeczności z motywacją stanowiska Trybunału, który po pierwsze stwierdził dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w sferę wynagrodzeń pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, wskazując, iż normy konstytucyjne odnoszące się do publicznej służby zdrowia, zawarte w art. 68 Konstytucji, dopuszczają przejściowe zastosowanie mechanizmu przyjętego w art. 4a ustawy z 16 grudnia 1994 r.

Po drugie, wśród wartości wypełniających pojęcie demokratycznego państwa

prawnego, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zajmuje nadrzędne miejsce. W tej zasadzie zawarte jest - zdaniem Trybunału swoiste domniemanie, zgodnie z którym, jeżeli ustawodawca tworzy prawo stanowiące podstawę roszczeń finansowych, a nie określa w sposób jednoznaczny podmiotu zobowiązanego, to czyni zobowiązanym system finansów publicznych. Podmiotami tego systemu były - w stanie prawnym wówczas obowiązującym - kasy chorych oraz samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, za pośrednictwem którego to systemu realizowane były obowiązki władzy publicznej określone w art. 68 ust. 2 Konstytucji. Nastąpiło samozwiązanie się sektora finansów publicznych. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zastrzegł, że nie oznacza to, iż samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej przysługuje pełna rekompensata wydatków na podwyższenie wynagrodzeń.

Po trzecie, podkreślając istotne niedostatki legislacyjne przepisu art. 4a ust. 1, w szczególności niewskazanie adresata ustawowego obowiązku, brak przepisów przejściowych, źródła finansowania przewidzianej w nim podwyżki wynagrodzenia, ani mechanizmów przekazywania środków na ten cel - Trybunał Konstytucyjny potwierdził zasadność zastosowania innych - poza gramatyczną - rodzajów wykładni dla prawidłowego określenia treści zawartej w tym przepisie. Uznanie zgodności z Konstytucją omawianego art. 4a nastąpiło tylko o tyle o ile jest on rozumiany „jako tworzący współodpowiedzialność systemu finansów publicznych za jego wykonanie”, nie może - w związku z art. 56 k.c. - pozostać bez wpływu na wykładnię przepisu art. 4a. Dał temu wyraz Sąd Najwyższy w (nie publ.) uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 30 marca 2006 r., III CZP 130/05 stwierdzającej, że 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.) stanowi – w związku z art. 56 k.c. - podstawę roszczenia samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w stosunku do kasy 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. Wynagrodzenie personelu medycznego zatrudnionego przez

powodowy Szpital stanowiło niewątpliwie element kosztu wykonania przez ten Szpital świadczeń zdrowotnych na rzecz pacjentów. Koszt ten stanowi z kolei element kosztu opieki zdrowotnej za świadczenie której kasa chorych (Narodowy Fundusz Zdrowia) przekazuje świadczeniodawcom wynagrodzenie na podstawie stosunku prawnego wynikającego z łączącej ją z tymi świadczeniodawcami umowy. W sytuacji, gdy nastąpiło ustawowe zwiększenie tego kosztu, poprzez podniesienie wynagrodzenia personelu medycznego, to w odniesieniu do tego zwiększonego z mocy ustawy kosztu powodowemu Szpitalowi - wbrew odmiennemu zapatrywaniu Sądów obu instancji - przysługiwało - stosownie do powołanej uchwały - roszczenie w stosunku do podmiotu tamże wskazanego o zwrot kosztów zwiększonego wynagrodzenia pracowników. Istnieje więc mechanizm rozliczeń między zakładami opieki zdrowotnej a właściwym podmiotem systemu finansów publicznych obejmujący, na podstawie art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń..., zwrot kosztów wypłaconej podwyżki wynagrodzenia. Zarzut naruszenia powołanego art. 4a okazał się uzasadniony. Co najmniej przedwczesne jest zatem twierdzenie strony powodowej o istnieniu podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za bezprawie normatywne.

Skarga kasacyjna w odniesieniu do Skarbu Państwa podlega oddaleniu z zastosowaniem art. 102 k.p.c. w odniesieniu do żądanych kosztów procesu za instancję kasacyjną. W tym zakresie wyrok pomimo błędnego uzasadnienia w ostatecznym wyniku odpowiada prawu (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.). Obowiązujący w dacie orzekania przez Sąd Apelacyjny przepis art. 67 § 3 zd. 1 k.p.c. stanowił wyłączną podstawę ustalenia właściwego w tej sprawie podmiotu reprezentującego Skarb Państwa. W myśl tego przepisu jest nim Minister Skarbu Państwa będący materialnym reprezentantem Skarbu Państwa. Wbrew odmiennemu zapatrywaniu Sądu Apelacyjnego pozwany Skarb Państwa był właściwie reprezentowany z punktu widzenia reprezentacji materialnoprawnej, jak i procesowej. Chybione jest odwołanie się do dominujących – jak to zostało określone - zasad procesu cywilnego, tj. kontradyktoryjności i dyspozycyjności. W następstwie kolejnych nowelizacji k.p.c. – u podstaw których leży dążenie do usprawnienia polskiego wymiaru sprawiedliwości m.in. poprzez przeniesienie ciężaru dowodu na strony a odciążenie w tym zakresie sądu orzekającego – nastąpiło zbliżenie regulacji

procesu cywilnego do modelu postępowania kontradiktoryjnego. Cechami tego modelu są równość stron, swobodne dysponowanie roszczeniami, związanie sądu żądaniem strony i zasada *vigilantibus iura sunt scripta* rozumiana jako zobowiązanie strony do dbałości o swoją sprawę. Prezentowane, a nie jest ono odosobnione, oczywiście błędne stanowisko Sądu Apelacyjnego w istocie utrudnia, jeśli nie wręcz wyklucza, w praktyce tego Sądu i sądów niższych instancji możliwość pogodzenia roli wymiaru sprawiedliwości jako sprawnego i efektywnego regulatora stosunków społecznych z wymogami sprawiedliwego rozwiązywania konfliktów przez sąd orzekający (por. wymagania płynące z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Jednostronność wyrażanego stanowiska – bez jego motywacji i odwołania się do obowiązujących przepisów potęguje w orzecznictwie trudności w realizacji tych niełatwych założeń prawidłowego rozwiązywania konfliktów mogących przejawiać się także w prawidłowym wyważeniu konkurencyjnych zasad procesowych. Z przyczyn powyższych i na podstawie powołanych przepisów należało orzec jak w sentencji wyroku.