



Sygn. akt III CSK 264/06

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 23 stycznia 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Irena Gromska-Szuster (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Gerard Bieniek

SSN Iwona Koper

w sprawie z powództwa Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej
w S.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Zdrowia, Ministrowi Skarbu Państwa oraz
Narodowemu Funduszowi Zdrowia – Ś. Oddziałowi Wojewódzkiemu

o zapłatę,

po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu niejawnym

w dniu 23 stycznia 2007 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 10 stycznia 2006 r.,

**1) uchyla zaskarżony wyrok w części oddalającej apelację
powoda w odniesieniu do roszczenia skierowanego przeciwko
Narodowemu Funduszowi Zdrowia – Ś. Oddziałowi**

Wojewódzkiemu (punkt 2 sentencji) oraz orzekającej o kosztach procesu (punkt 3) i w tym zakresie przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego;

2) oddala skargę kasacyjną w pozostałej części;

3) nie obciąża strony powodowej kosztami postępowania kasacyjnego od oddalonej części skargi kasacyjnej.

Uzasadnienie

Po ostatecznym sprecyzowaniu powództwa Samodzielny Publiczny Zespół Opieki Zdrowotnej wnosił o zasądzenie in solidum od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Zdrowia i Ministra Skarbu Państwa oraz od Narodowego Funduszu Zdrowia kwoty 10 065 677,65 zł. z ustawowymi odsetkami tytułem odszkodowania za szkodę jaką poniósł nie otrzymując od pozwanych środków finansowych na wypłacenie swoim pracownikom podwyżki wynagrodzenia wprowadzonej ustawą z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw i ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2001 r., Nr 5, poz. 45 - dalej „ustawa o negocjacyjnym systemie kształtowania wynagrodzeń”). W stosunku do Skarbu Państwa powód opierał swoje roszczenie na art. 417 k.c., a w stosunku do NFZ na art. 471 k.c. w zw. z art. 4a powyższej ustawy.

Pozwani wnosząc o oddalenie powództwa kwestionowali podstawy swojej odpowiedzialności a także zarzucali nieudowodnienie przez powoda szkody.

Wyrokiem z dnia 27 kwietnia 2005 r. Sąd Okręgowy w K. uwzględnił powództwo w stosunku do Skarbu Państwa oraz oddalił je w stosunku do NFZ.

Sąd ten ustalił, że strona powodowa, jako samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, wykonuje świadczenia zdrowotne na podstawie corocznych umów zawieranych z pozwany NFZ (poprzednio z Kasą Chorych), w których określana jest ilość i rodzaj usług medycznych oraz wysokość świadczeń finansowych do jakich, za te usługi, jest zobowiązany wobec strony powodowej NFZ. W związku z uchwaleniem w 2000 r. ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania wynagrodzeń strona powodowa zobowiązana była wypłacić swoim pracownikom podwyżkę wynagrodzeń po 203 zł. w 2001 r., a od 1 stycznia 2002 r. po 110,23 zł. Pozwany NFZ nie przekazał jej z tego tytułu żadnych środków. Zobowiązania strony powodowej z tytułu wypłaty podwyżki wynagrodzeń wynoszą za lata 2001-2003 kwotę 10 065 677,65 zł., na którą składa się należność główna, składki ZUS, odsetki i koszty komornicze.

Sąd Okręgowy uznał, że cała powyższa kwota stanowi szkodę powoda wynikającą z obowiązku wypłaty podwyżki wynagrodzeń i szkodę tę zobowiązany jest pokryć Skarb Państwa na podstawie art. 417 k.c., bowiem uchwalenie ustawy

nakazującej zoz-om podwyższenie płac pracownikom bez wskazania źródeł finansowania tej podwyżki stanowi bezprawie legislacyjne. Natomiast w odniesieniu do pozwanego NFZ Sąd Okręgowy uznał powództwo za nieuzasadnione, bowiem dodatkowe środki, jakie Fundusz ten otrzymał w okresie objętym pozwem, nie były wystarczające na sfinansowanie podwyżki wynagrodzeń pracowników zoz.

W wyniku rozpoznania apelacji strony powodowej oraz pozwanego Skarbu Państwa Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 10 stycznia 2006 r. zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji w ten sposób, że oddalił powództwo także w odniesieniu do Skarbu Państwa, odstępując od obciążenia powoda kosztami procesu na rzecz tego pozwanego i oddalił apelację powoda odstępując także od obciążenia go kosztami postępowania apelacyjnego.

W ocenie Sądu drugiej instancji strona powodowa nie wykazała istnienia szkody jako koniecznej przesłanki odpowiedzialności z art. 417 k.c. Udowodniła tylko jakie kwoty wypłaciła lub jest zobowiązana wypłacić z tytułu ustawowej podwyżki wynagrodzeń pracowników, co zdaniem tego Sądu nie jest szkodą, za którą ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa na podstawie art. 417 k.c.

Powołując się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zajęte w wyroku z dnia 18 grudnia 2002 r. K 43/01 (OTK-A z 2002 r., nr 5, poz. 96), Sąd Apelacyjny wskazał, że kwoty na podwyżki płac pracowniczych powinny być wypłacone ze zwiększonych środków jakie wpłynęły do systemu finansującego opiekę zdrowotną w 2001 i 2002 r. w związku ze wzrostem składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz ich wyższą ściągalnością i powinno to nastąpić w wyniku stosownego ukształtowania przez kasy chorych zawieranych ze świadczeniodawcami kontraktów. Strona powodowa powinna wykazać, jakie były jej umowy z Kasą Chorych i wysokość otrzymywanych środków przed wejściem w życie ustawy o negocjacyjnym systemie wynagrodzeń oraz jak zmieniono umowy po wprowadzeniu obowiązku podwyższenia wynagrodzeń i jakie kwoty strona powodowa otrzymała na podstawie tych umów.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, choć obowiązujący system prawny nie przewidywał możliwości wydzielenia odrębnej puli środków na sfinansowanie ustawowych podwyżek wynagrodzeń pracowników, to jednak zoz-y mogły

sfinansować te podwyżki w wyniku podwyższenia w umowach z kasami chorych jednostkowej ceny świadczeń lub w wyniku zwiększenia ilości usług zdrowotnych wykonanych bez konieczności zatrudnienia dodatkowych pracowników lub pracy w godzinach nadliczbowych. Z uwagi na to, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, podmioty zobowiązane do finansowania opieki zdrowotnej były tylko współodpowiedzialne za sfinansowanie podwyżki wynagrodzeń a nie miały obowiązku pełnego jej pokrycia, na stronie powodowej ciążył, zdaniem Sądu Apelacyjnego, obowiązek wykazania, że podejmowała działania mające na celu poprawę sytuacji ekonomicznej zakładu oraz przedstawienia czy i jakie dodatkowe środki uzyskała z różnych tytułów i jaka była relacja ich wysokości w stosunku do wysokości jej zobowiązań wynikających z ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania wynagrodzeń. Nieudowodnienie powyższych okoliczności prowadzi do wniosku, że strona powodowa nie wykazała istnienia szkody, co uniemożliwia uwzględnienie powództwa opartego zarówno na art. 417, jak i art. 471 k.c.

W skardze kasacyjnej opartej na obu podstawach określonych w art. 398³ § 1 k.p.c. strona powodowa w ramach pierwszej podstawy zarzuciła naruszenie art. 6 k.c. w związku z art. 4a ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania wynagrodzeń przez wadliwy rozkład ciężaru dowodu oraz naruszenie art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 4a powyższej ustawy i w zw. z art. 84, art. 282 § 1 ust. 1 i § 2 kodeksu pracy oraz w zw. z art. 218 § 1 kodeksu karnego przez uznanie, że wykazane przez stronę powodową kwoty wypłacone i niewypłacone, ale należne pracownikom na podstawie ustawy o negocjacyjnym systemie wynagrodzeń, nie stanowią szkody.

W ramach drugiej podstawy zarzuciła naruszenie art. 232 k.p.c. przez uznanie, że to strona powodowa, a nie pozwany NFZ, powinna udowodnić, że zwiększone środki finansowe, które wpłynęły do systemu finansującego opiekę zdrowotną w 2001 i 2002 r. zostały przekazane stronie powodowej w kwotach wystarczających na pokrycie ustawowej podwyżki wynagrodzeń oraz że strona powodowa podjęła próby renegocjacji umów w celu uzyskania większych środków a także powinna wykazać, że podejmowała działania mające na celu poprawę jej sytuacji finansowej w celu pokrycia podwyżek płac.

Wnosiła o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy, ewentualnie przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu, przy uwzględnieniu w obu wypadkach wniosku o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kwestia źródeł finansowania przewidzianej w art. 4a ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania wynagrodzeń podwyżki wynagrodzeń pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz podmiotu zobowiązanego do pokrycia zakładom opieki zdrowotnej wypłaconych pracownikom należności z tego tytułu budziła zasadnicze kontrowersje i wywoływała rozbieżności w judykaturze, w tym także w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Jest to kwestia zasadnicza, bowiem od jej rozstrzygnięcia zależy określenie właściwej podstawy prawnej roszczeń dochodzonych z tego tytułu przez zakłady opieki zdrowotnej, co należy do obowiązku Sądu orzekającego, a także wskazanie podmiotu biernie legitymowanego w takiej sprawie oraz właściwe rozłożenie ciężaru dowodu okoliczności mających istotne znaczenie dla jej rozstrzygnięcia.

Trybunał Konstytucyjny w powołanym przez Sąd Apelacyjny wyroku z dnia 18 grudnia 2002 r. K 43/01 a także w wyroku z dnia 5 kwietnia 2005 r. (OTK-A z 2005 r., nr 4, poz. 43) stwierdzając zgodność z Konstytucją omawianego przepisu wskazał jednocześnie na brak prawidłowej regulacji źródeł i podmiotu zobowiązanego do pokrycia przyrostu wynagrodzeń i orzekł, że uznanie art. 4a za zgodny z Konstytucją uwarunkowane jest rozumieniem go jako tworzącego współodpowiedzialność systemu finansów publicznych za jego wykonanie.

Współodpowiedzialność tę odniósł do konstytucyjnych obowiązków władzy publicznej w zakresie ochrony zdrowia (art. 68 Konstytucji RP) i wskazał, że środki publiczne, w tym pochodzące ze zwiększonych składek na ubezpieczenie społeczne, powinny być przeznaczone na zapewnienie realizacji obowiązku podwyższenia wynagrodzeń, wynikającego z art. 4a ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania wynagrodzeń. Stwierdził, że kasy chorych (poprzedniczki prawne pozwanego Narodowego Funduszu Zdrowia), będące podmiotami finansów

publicznych w zakresie gromadzenia i gospodarowania składkami oraz racjonalnego kształtowania odpłatności za usługi służby zdrowia, zobowiązane są w zakresie swoich funkcji do wykonywania postanowień omawianej ustawy.

W ten nurt wykładni art. 4a ustawy wpisało się orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 2005 r. III CK 405/04 (OSNC z 2006 r., nr 2, poz. 36), w którym przyjęto, że wskazany przepis stanowi podstawę prawną także dla roszczeń samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wobec kas chorych a później NFZ, jako właściwych podmiotów systemu finansów publicznych, o pokrycie wydatków poniesionych na podwyżki wynagrodzeń pracowników zakresie, w jakim w danych okolicznościach nie można było wymagać ich sfinansowania przez te zakłady z własnych środków.

Inne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 24 września 2003 r. I CK 143/03 (OSNC z 2004 r., nr 11, poz. 179) i z dnia 11 sierpnia 2005 r. V CK 79/05 (nie publ.), w których stwierdził, że brak podstaw prawnych do obciążenia kas chorych (obecnie NFZ) obowiązkiem zwrotu wydatków samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej na pokrycie podwyżki wynagrodzeń przewidzianej przez art. 4a ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania wynagrodzeń, który to przepis nie może stanowić podstawy prawnej takiego roszczenia. We wskazanym wyżej wyroku z dnia 24 września 2003 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że Skarb Państwa może ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą za niezgodne z prawem unormowanie zawarte w omawianej ustawie, które nie wskazując źródeł sfinansowania podwyżek płac, w istocie nakłada na osobę prawną, bez podstawy prawnej, obowiązek świadczeń nie będących daniną publiczną.

Ostatecznie jednak Sąd Najwyższy rozstrzygając to zagadnienie w składzie siedmioosobowym nie podzielił powyższego stanowiska i w uchwale z dnia 30 marca 2006 r. III CZP 130/05 (OSNC z 2006 r., nr 11 poz. 177) stwierdził, że art. 4a ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania wynagrodzeń stanowi – w związku z art. 56 k.c.- podstawę roszczenia samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w stosunku do kasy chorych (NFZ) 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.

Sąd Najwyższy wskazał między innymi, że na kasach chorych, jako na instytucji finansów publicznych dysponującej i gospodarującej środkami uzyskanymi ze składek na ubezpieczenie społeczne ciążył obowiązek racjonalnego kształtowania odpłatności za usługi służby zdrowia i uwzględniania w zawieranych umowach o świadczenie tych usług realnych ich kosztów wynikających także z regulacji ustawowych. W myśl art. 56 k.c. czynność prawna wywołuje nie tylko skutki w niej wyrażone, lecz również te, które wynikają z ustawy, z zasad współżycia społecznego i ustalonych zwyczajów. Przepis ten nakazuje więc przy ocenie skutków czynności prawnej uwzględnić przede wszystkim treść czynności prawnej, a w następnej kolejności ustawę. Art. 4a ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania wynagrodzeń, rozumiany tak jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 grudnia 2002 r., jest elementem obowiązującego porządku prawnego. Prowadzi to do wniosku, że umowy o udzielanie ubezpieczonym świadczeń zdrowotnych zawarte na lata 2001 i 2002 stanowiły w związku z art. 4a ustawy i art. 56 k.c. podstawę roszczeń samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wobec NFZ jako następcy prawnego kas chorych o zapłatę kwot niezbędnych do pokrycia kosztów związanych z realizacją obowiązku wynikającego z art. 4a omawianej ustawy.

Sąd Najwyższy podkreślił też, że dopuszczona we wskazanym wyżej wyroku z dnia 24 września 2003 r. I CK 143/03 możliwość uzyskania odszkodowania od władzy publicznej z tytułu wadliwej legislacji może co najwyżej służyć rozwiązywaniu sytuacji patologicznych i nie może rzutować na przedstawiony wyżej kierunek wykładni art. 4a ustawy. Wykładnia ta pozwala samodzielnemu publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej dochodzić kwot niezbędnych do pokrycia kosztów wypłaconych pracownikom wynagrodzeń jako części należnego umownego świadczenia pieniężnego, a nie jako odszkodowania, a zatem bez konieczności wykazywania szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania w terminie przez kasę chorych (NFZ). Nie jest jednak wykluczone, zgodnie z art. 481 § 3 k.c., domaganie się również naprawienia szkody doznanej przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej wskutek zwłoki kontrahenta, tj.

nieotrzymania należnej kwoty w terminie z przyczyn, za które kasa chorych (NFZ) ponosi odpowiedzialność (art. 476 w zw. z art. 471 in fine i art. 472 k.c.).

W omawianej uchwale Sąd Najwyższy wskazał także zasady rozkładu ciężaru dowodu w procesie o zasądzenie należnego świadczenia umownego na podstawie art. 4a ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania wynagrodzeń w związku z art. 56 k.c. Stwierdził, że art. 4a ustawy podwyższając wynagrodzenie pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, nie podważył samej zasady samodzielności finansowej tych zakładów, ani nie przewidział obowiązku pełnej rekompensaty tej podwyżki przez kasy chorych. Wobec powyższego, w myśl reguł wyrażonych w art. 6 k.c., samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej dochodząc wyżej wskazanej należności powinien wykazać, że mimo podjęcia wszelkich dostępnych działań organizacyjnych i finansowych nie był w stanie pokryć tych kosztów w całości ze środków znajdujących się w jego dyspozycji. W razie trudności dowodowych w ustaleniu okoliczności mających wpływ na wyniki sprawy pomocne mogą się okazać domniemania faktyczne, płynące np. z sytuacji ukształtowanej w innych porównywalnych samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej. Prowadzenie nieprawidłowej gospodarki finansowej lub nadmierne zadłużanie się samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej nie daje podstaw do obciążenia NFZ obowiązkiem uiszczenia całej kwoty potrzebnej na podwyżki. NFZ może w sporze o zapłatę kwoty stanowiącej pokrycie kosztów podwyżki wynagrodzeń zgłaszać zarzuty dotyczące nie tylko gospodarki finansowej, stanu zobowiązań i ich struktury, wysokości kosztów bezpośrednich oraz pośrednich, lecz także zarzuty dotyczące stanu zatrudnienia i organizacji pracy samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej a także przyczyn, z powodu których wykroczył on poza maksymalny poziom finansowania oraz przyczyn wzrostu kosztów opieki zdrowotnej i potrzeby zastosowania określonych procedur medycznych oraz zakupu sprzętu i aparatury medycznej. Zbadanie i rozważenie zasadności tych zarzutów pozwoli na właściwe rozłożenie między strony umowy o udzielenie świadczeń zdrowotnych ciężaru dokonanej ex lege podwyżki wynagrodzeń pracowników.

Przenosząc powyższe zasady na grunt rozpoznawanej sprawy przede wszystkim należy uznać za nieskuteczne zarzuty skargi kasacyjnej odnoszące się

do rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego dotyczącego roszczenia dochodzonego od Skarbu Państwa. Nie zachodzą bowiem szczególnie naganne, patologiczne okoliczności uzasadniające deliktową odpowiedzialność Skarbu Państwa za zaniedbania legislacyjne, skoro właściwa wykładnia art. 4a ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania wynagrodzeń, dokonana przez Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy pozwala na dochodzenie pokrycia przez pozwaną Narodowy Fundusz Zdrowia wypłaconej przez stronę powodową podwyżki wynagrodzeń. Dlatego w tym zakresie skarga kasacyjna została oddalona na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., przy zastosowaniu art. 102 k.p.c., uzasadniającego nieobciążenie strony pozwanej kosztami postępowania kasacyjnego w tym zakresie ze względu na jej trudną sytuację materialną.

Natomiast w świetle przedstawionej wykładni art. 4a ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania wynagrodzeń za skuteczne należy uznać odnoszące się do roszczenia skierowanego przeciwko NFZ kasacyjne zarzuty naruszenia art. 361 § 2 k.c. oraz art. 4a ustawy. Roszczenie to nie opiera się bowiem na art. 471 k.c. i nie jest roszczeniem odszkodowawczym, jak przyjął Sąd Apelacyjny, dzieląc podstawę prawną roszczenia wskazaną przez powoda, którą nie był związany. Strona powodowa nie musiała zatem wykazywać szkody, o której stanowi art. 361 § 2 k.c., niemający w sprawie zastosowania. W tym stanie rzeczy rozważania i stanowisko Sądu Apelacyjnego w przedmiocie rozkładu ciężaru dowodu, odnoszące się do roszczenia odszkodowawczego, a nie do roszczenia opartego na art. 4a ustawy w związku z art. 56 k.c., uzasadniają zarzut niewłaściwego zastosowania powyższych przepisów oraz art. 6 k.c. Skuteczny jest także zarzut naruszenia art. 232 k.p.c. w zakresie, w jakim Sąd Apelacyjny uznał, że na stronie powodowej spoczywa obowiązek wskazania dowodów dla stwierdzenia faktów, z których nie ona, lecz strona pozwana wywodzi skutki prawne.

Wprawdzie słusznie Sąd Apelacyjny uznał, że to stroną powodową obciążało udowodnienie, że podjęła wszystkie dostępne działania finansowe i organizacyjne, by uzyskać we własnym zakresie środki niezbędne na wypłatę podwyżki wynagrodzeń, a mimo to nie była w stanie tego uczynić, ale to na stronie pozwanej, a nie powodowej spoczywał ciężar dowodu tego, że wykonała umowę

o świadczenie usług zdrowotnych oraz zobowiązania wynikające z zasad art. 56 k.c. w zw. z art. 4a ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania wynagrodzeń i przekazała stronie powodowej środki na pokrycie kosztów podwyżki wynagrodzeń pracowników, zaś jeśli środków tych nie przekazała, wyjaśnienie przyczyn i udowodnienie, że zachodziły okoliczności wskazane w omówionej uchwale Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 2006 r., takie jak np. prowadzenie przez stronę powodową nieprawidłowej gospodarki, uzasadniające odmowę pokrycia kosztów podwyżki płac w całości lub w części.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. uchylił zaskarżony wyrok w części oddalającej apelację strony powodowej dotyczącą roszczenia skierowanego przeciwko NFZ oraz w części orzekającej o kosztach procesu dotyczących tego roszczenia i przekazał w tym zakresie sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.