

Uchwała z dnia 25 czerwca 2009 r., III CZP 35/09

Sędzia SN Gerard Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Józef Frąckowiak

Sędzia SN Iwona Koper

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa "N.S.2", sp. z o.o. w S. przeciwko Narodowemu Funduszowi Zdrowia w W., L. Oddział Wojewódzki w Z.G. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 25 czerwca 2009 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Poznaniu postanowieniem z dnia 26 lutego 2009 r.:

"1. Czy przepis art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń (Dz.U. Nr 149, poz. 1076 ze zm.) znajduje zastosowanie do świadczeniodawcy, który nie posiadał w dniu 30 czerwca 2006 r. umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia o udzielanie świadczeń w zakresie opieki zdrowotnej, a który po tej dacie przejął mienie zlikwidowanego, spełniającego ten warunek, publicznego zakładu opieki zdrowotnej oraz wstąpił w stosunki pracy z pracownikami tego zakładu,

a w przypadku odpowiedzi pozytywnej:

2. w jaki sposób należy ustalić kwotę bazową, stanowiącą podstawę wzrostu wynagrodzenia, na podstawie przepisów w/w ustawy, w umowach zawartych przez takiego świadczeniodawcę z Narodowym Funduszem Zdrowia w latach 2006-2007?"

podjął uchwałę:

Przepis art. 3 ust. 1 w związku z art. 8 ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń (Dz.U. Nr 149, poz. 1076 ze zm.) ma zastosowanie do świadczeniodawcy, którego w dniu 30 czerwca 2006 r. nie wiązała z Narodowym Funduszem Zdrowia umowa o udzielaniu świadczeń w zakresie opieki zdrowotnej, a który po tym dniu, a przed dniem wejścia w życie wyżej wymienionej ustawy przejął mienie publicznego samodzielnego zakładu

opieki zdrowotnej, wstąpił w stosunki pracy z pracownikami tego zakładu i kontynuował dotychczasową działalność zlikwidowanego zakładu z zakresu świadczeń opieki zdrowotnej w okresie ostatnich czterech miesięcy 2006 r. i przez cały rok 2007;

w pozostałym zakresie odmówił podjęcia uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą Rady Powiatu N. z dnia 26 kwietnia 2006 r. otwarto likwidację Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w W. Powodowy "N.S.2", sp. z o.o. w S. został wyłoniony w drodze przetargu jako podmiot kontynuujący działalność zlikwidowanego Zakładu Opieki Zdrowotnej w W. "N.S.2" utworzył Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej „N.S. w W.”, który od dnia 1 września 2006 r. rozpoczął świadczenie usług medycznych na bazie majątku przejętego od Zakładu Opieki Zdrowotnej w W. oraz pracowników tego podmiotu przejętych na podstawie art. 23¹ k.p. Decyzją Wojewody L. z dnia 21 sierpnia 2006 r. Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej „N.S. w W.” został wpisany do rejestru zakładów opieki zdrowotnej, a z dniem 31 sierpnia 2006 r. wykreślono z tego rejestru Samodzielną Zakład Opieki Zdrowotnej w W. w likwidacji. Powodowy "N.S.2" nie przejął kontraktów w przedmiocie świadczenia usług medycznych, łączących dotychczasowy Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w W. z pozwanym Narodowym Funduszem Zdrowia ze względu na duże zadłużenie poprzednika i liczne zajęcia komornicze. Umowy te rozwiązano z dniem 31 sierpnia 2006 r. za porozumieniem stron, a strona powodowa zawierała z pozwanym Narodowym Funduszem Zdrowia umowy o świadczenie opieki zdrowotnej na podstawie nowych konkursów. Pierwotnie pozwany Narodowy Fundusz Zdrowia zawarł z Niepublicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej „N.S. w W.” umowę o świadczenie usług opieki zdrowotnej na okres od dnia 1 września 2006 r. do dnia 31 grudnia 2006 r., a następnie zostały zawarte kontrakty na dalsze lata.

W dniu 15 września 2006 r. strona powodowa zwróciła się do pozwanego o przekazanie środków finansowych należnych na podstawie art. 3 ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń (Dz.U. Nr 149, poz. 1076 ze zm. – dalej: "ustawa z dnia 22 lipca 2006 r."). Pozwany odmówił przyznania tych środków, gdyż strona powodowa nie

realizowała umowy w pierwszym półroczu 2006 r. i nie ma podstaw do wyliczenia maksymalnej kwoty zobowiązania. Takie stanowisko zajęło także Ministerstwo Zdrowia. W tej sytuacji powodowy "N.S.2" wytoczył powództwo przeciwko Narodowemu Funduszowi Zdrowia – L. Oddziałowi, domagając się zasądzenia kwoty 128 300,31 zł za styczeń 2007 r. na podstawie rocznej wartości kontraktów z Narodowym Funduszem Zdrowia, według ich stanu na dzień 1 września 2006 r.

Sąd Okręgowy w Zielonej Górze powództwo oddalił. Uznał, że z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. wynika, iż jej przepisami objęci są tylko ci świadczeniodawcy, którzy posiadali kontrakty z Narodowym Funduszem Zdrowia na udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej co najmniej w dniu 30 czerwca 2006 r., skoro datę tę ustawodawca przyjął jako podstawę ustalenia stawki bazowej, od której należy naliczać podwyżki świadczeń umownych w części obejmującej koszty plac. Tymczasem umowy między stronami były podpisywane począwszy od dnia 1 września 2006 r. Do odmiennego wniosku nie prowadzi też intertemporalny przepis art. 8 ustawy z dnia 22 lipca 2006 r.

Rozpoznając apelację strony powodowej, Sąd Apelacyjny przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne o treści sformułowanej na wstępie uchwały.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sformułowanie zagadnienia prawnego przez Sąd Apelacyjny jednoznacznie wskazuje, że źródłem wątpliwości prawnych jest art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. (...), który wskazuje, że przesłanką uzyskania podwyżek wynagrodzeń w ostatnim kwartale 2006 r. oraz w 2007 r. było zawarcie z Narodowym Funduszem Zdrowia umów o udzielenie świadczeń w zakresie opieki zdrowotnej „na rok”, odpowiednio 2006 i 2007. Nie ulega wątpliwości, że chodzi o umowy zawarte na cały rok 2006 lub 2007. Umowa zawarta na rok, nie może być przy tym utożsamiana z umowami zawartymi w danym roku, czy też na okres kilku miesięcy. Druga część art. 3 ust. 1 wskazuje, że kwota podwyżki od dnia 1 października do dnia 31 grudnia 2006 r. wynosi 7,5% w stosunku do kwoty określonej jako podwojona kwota zobowiązania, o której mowa w art. 136 pkt 5 ustawy o świadczeniach, w umowach zawartych na rok 2006 za okres pierwszego półrocza 2006 r. według stanu na dzień 30 czerwca 2006 r. Brzmienie tej części przepisu wskazuje wyraźnie, że skutek retrospektywny, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy, odnosi się do podmiotów, które świadczyły usługi w pierwszej połowie 2006

r., a w każdym razie miały zawartą umowę w dniu 30 czerwca 2006 r. Taka treść przepisu sugeruje, że ustawodawca chciał przez to zapobiec sytuacji, w której środki finansowe na podwyżki uzyskaliby świadczeniodawcy, zawierający umowę po dniu 30 czerwca 2006 r., np. na część roku.

Treść art. 3 ust. 1 nie pozostawia wątpliwości, że obejmuje on świadczeniodawców, którzy wykonywali umowy o udzielenie świadczeń z zakresu opieki zdrowotnej w pierwszym półroczu 2006 r. Na marginesie należy zauważyć, że zawierając „po raz pierwszy” umowę na rok 2006 lub 2007 po wejściu w życie powołanej ustawy, tj. po dniu 6 września 2006 r., Narodowy Fundusz Zdrowia powinien uwzględnić kwoty wzrostu wynagrodzeń, o których mowa w ustawie.

Okoliczności faktyczne sprawy uzasadniają rozważenia zagadnień prawnych związanych z sytuacją, w której w okresie wejścia w życie ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. nastąpiła likwidacja publicznego samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej. Trzeba jednak wyróżnić przypadek, gdy likwidacja została zakończona po wejściu w życie omawianej ustawy, tj. po dniu 6 września 2006 r., oraz przypadek, gdy likwidacja została zakończona przed wejściem w życie ustawy, przy czym w obu przypadkach kontynuowana jest działalność zlikwidowanej jednostki przez inny podmiot na bazie jej mienia.

W pierwszym przypadku wejście w życie ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. spowodowało powstanie stosunku obligacyjnego między publicznym samodzielnym zakładem opieki zdrowotnej w likwidacji jako wierzycielem a Narodowym Funduszem Zdrowia jako dłużnikiem. Ten stosunek obligacyjny powstał obok istniejącego już stosunku prawnego między publicznym zakładem opieki zdrowotnej a jego pracownikami. Zakończenie likwidacji zakładu opieki zdrowotnej po wejściu w życie omawianej ustawy, tj. po dniu 6 września 2006 r., i kontynuowanie dotychczasowej działalności przez inny podmiot na bazie mienia zlikwidowanego zakładu rodzi pytanie o przejście na ten nowy podmiot wierzytelności m.in. wynikających z ustawy z dnia 22 lipca 2006 r.

Za odpowiedzią pozytywną przemawia, po pierwsze, ukształtowane stanowisko orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczące wykładni art. 23¹ k.p. Można wskazać np. wyrok z dnia 16 maja 2001 r., I PKN 573/00 (OSNP 2003, nr 5, poz. 124), stwierdzający, że likwidacja zakładu pracy, w wyniku której majątek dotychczasowego pracodawcy jest wykorzystywany do wykonywania tych samych zadań, czemu towarzyszy przejście części pracowników, jest przejściem zakładu

pracy przez nowego pracodawcę w rozumieniu art. 23¹ k.p. Przez przejęcie zakładu w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozumie się wszelkie czynności i zdarzenia, w wyniku których na inną osobę przechodzą składniki majątkowe (lub ogół zadań), z którymi związane było zatrudnienie pracowników; przejście zakładu pracy ma miejsce wówczas, gdy zmienia się pracodawca (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 2005 r., IV CK 246/05, nie publ.). Nie ma uzasadnionych racji, aby od tego stanowiska odstąpić w przypadku ustawy z dnia 22 lipca 2006 r.

Po drugie, likwidacja, o której mowa w art. 60 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm. – dalej: "u.z.o.z."), połączona z utworzeniem innego podmiotu, który kontynuuje działalność zlikwidowanego szpitala, jest przejściem zakładu pracy w rozumieniu art. 23¹ k.p. Takie stanowisko potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 26 lipca 2003 r., III CZP 6/03 (OSNC 2004, nr 1, poz. 4), w której przyjęto, że art. 60 ust. 6 u.z.o.z. ma bezpośrednie zastosowanie w przypadku całkowitej likwidacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, a zatem nie jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 23¹ k.p. Jednocześnie podkreślono, że art. 23¹ k.p. ma podstawowe znaczenie prawne w zakresie nienaruszalności stosunku pracy przejmowanych pracowników, co nie wyklucza komplementarnych lub dodatkowych gwarancji nienaruszalności ich warunków pracy i płacy w przypadku sukcesji prawnej po stronie pracodawcy.

Po trzecie, zgodnie z art. 60 ust. 4b u.z.o.z. uchwała o likwidacji ma m.in. wskazywać podmiot, który przejmie prawa i obowiązki likwidowanego zakładu oraz określić zakres tych praw i zobowiązań. Wierzytelności, których źródłem jest ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. przechodzą na nowy podmiot, który świadczy usługi medyczne, wykorzystując dotychczasowych pracowników, są one bowiem związane są ze stosunkiem pracy.

Rekapituluje należy stwierdzić, że gdy zakończenie likwidacji publicznego samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej nastąpiło po dniu 6 września 2006 r., to na podmiot kontynuujący dotychczasową działalność na bazie mienia i pracowników zlikwidowanego zakładu przechodzą wierzytelności, których źródłem jest ustawa z dnia 22 lipca 2006 r.

Odmienne przedstawia się sytuacja, w której zakończenie likwidacji publicznego samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej nastąpiło przed dniem 6 września 2006 r., czyli przed wejściem w życie ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. W chwili powstania tej wierzytelności nie istniał już uprawniony podmiot, czyli

zlikwidowany zakład opieki zdrowotnej. Taka właśnie sytuacja występuje w okolicznościach sprawy, skoro Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w W. został wykreślony z rejestru z dniem 31 sierpnia 2006 r., a nowy podmiot kontynuujący działalność na bazie mienia tego zakładu podpisał umowę z Narodowym Funduszem Zdrowia z dniem 1 września 2006 r.

Udzielenie odpowiedzi dotyczącej podstawowej kwestii sformułowanej w przedstawionym zagadnieniu prawnym wymaga jednak zwrócenia uwagi na art. 8 ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. Stanowi on, że przepisy ustawy stosuje się również do umów zawartych przed dniem jej wejścia w życie na okres dłuższy niż rok w części realizowanej w ostatnim kwartale 2006 r. lub w roku 2007. Stosując wykładnię *a contrario* należy stwierdzić, że przepis ten nie obejmuje umów zawartych przed wejściem w życie ustawy, tj. dniem 6 września 2006 r., ale na czas krótszy niż rok. O taką umowę chodzi w sprawie, gdyż została ona zawarta w dniu 1 września 2006 r. na czas krótszy niż rok, ale realizowana była w 2006 r. w większym wymiarze czasu niż ostatni kwartał 2006 r. Wykładnia językowa art. 8 ustawy nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy przepisy ustawy stosuje się także do umów zawartych po dniu 30 czerwca 2006 r., a przed dniem 6 września 2006 r., jeśli w 2006 r. były one zrealizowane dłużej niż ostatni kwartał 2006 r. Konieczne jest więc odwołanie się do argumentów wynikających z innych metod wykładni. W szczególności należy zwrócić uwagę na następujące argumenty.

Po pierwsze, skoro art. 8 dotyczy umów w części wykonywanych w ostatnim kwartale 2006 r., to tym bardziej powinien dotyczyć umów w całości wykonywanych w okresie dłuższym niż ostatni kwartał 2006 r.

Po drugie, wykładnia systemowa art. 8 ustawy powinna uwzględniać ochronny charakter art. 23¹ k.p. W orzecznictwie Sądu Najwyższego określa się, że przejście zakładu pracy na innego pracodawcę nie uzasadnia samo przez się pogorszenia warunków pracy i płacy przejmowanego pracownika (por. np. wyroki z dnia 26 listopada 2003 r., I PK 620/02, "Państwo i Prawo" 2004, nr 7-8, s. 57, z dnia 24 maja 2007 r., I PK 340/06, "Monitor Prawniczy" 2007, nr 10, s. 541, z dnia 29 listopada 2005 r., II PK 391/04, OSNP 2006, nr 19-20, poz. 297).

Po trzecie, celem art. 8 ustawy było zapewnienie wzrostu wynagrodzeń dla pracowników tych świadczeniodawców, którzy wykonywali świadczenia z zakresu opieki zdrowotnej przez okres dłuższy niż rok, a zawarli umowę przed dniem 6

września 2006 r. W stanie faktycznym będącym podstawą sformułowania zagadnienia prawnego świadczeniodawca wykonywał świadczenia z zakresu opieki zdrowotnej w okresie dłuższym niż rok, tj. przez cztery miesiące 2006 r. i przez cały 2007 r. Skoro więc wzrost wynagrodzeń objął pracowników tych świadczeniodawców, którzy świadczyli usługi medyczne przez 15 miesięcy, to uzasadnione jest, aby objął on pracowników tych świadczeniodawców, którzy w okresie wskazanym przez ustawodawcę świadczyli te usługi przez okres 16 miesięcy. Trafnie Sąd Apelacyjny zauważył, że nie ma dających się uzasadnić podstaw do pozbawienia pracowników strony powodowej możliwości skorzystania z dobrodziejstwa ustawy. Należy dodać, że racje przemawiające za pozytywną odpowiedzią mają silne uzasadnienie w art. 24 Konstytucji.

Te argumenty uprawniają do wyrażenia stanowiska, że art. 3 ust. 1 w związku z art. 8 ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. ma zastosowanie do świadczeniodawcy, którego w dniu 30 czerwca 2006 r. nie wiązała umowa z Narodowym Funduszem Zdrowia o udzielenie świadczeń w zakresie opieki zdrowotnej, a który po tym dniu, a przed dniem wejścia w życie ustawy przejął mienie zlikwidowanego publicznego samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej, wstąpił w stosunki pracy z pracownikami zakładu pracy i kontynuował dotychczasową działalność tego zakładu, realizując świadczenia z zakresu opieki zdrowotnej w okresie ostatnich 4 miesięcy roku 2006 i przez cały rok 2007.

Sąd Apelacyjny przedstawił też zagadnienie prawne dotyczące sposobu obliczenia tzw. kwoty bazowej, stanowiącej podstawę wzrostu wynagrodzeń przewidzianego w ustawie z dnia 22 lipca 2006 r. w umowach zawartych przez świadczeniodawcę w okresie po dniu 30 czerwca 2006 r., a przed dniem 6 września 2006 r., który na bazie majątku zlikwidowanego zakładu opieki zdrowotnej kontynuuje dotychczasową działalność tego zakładu. Sposób sformułowania tego zagadnienia wskazuje jednak, że nie spełnia ono wymagań przewidzianych w art. 390 § 1 k.p.c., ma bowiem charakter otwarty, tj. Sąd Apelacyjny oczekuje wskazania przez Sąd Najwyższy podstawy prawnej ustalenia kwoty bazowej stanowiącej podstawę wzrostu wynagrodzenia, tymczasem zagadnienie prawne z istoty swej związane jest z wątpliwościami, jakie mogą wynikać na tle konieczności zastosowania w sprawie określonego przepisu, którego treść nie jest jednoznaczna. (...)

Z tych względów podjęto uchwałę, jak wyżej.

