



Sygn. akt I CSK 153/11

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 13 stycznia 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Hubert Wrzeszcz (przewodniczący)

SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

SSN Kazimierz Zawada

Protokolant Anna Matura

w sprawie z powództwa Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego
/.../ przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Finansów
o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 13 stycznia 2012 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 11 października 2010 r.,

**oddala skargę kasacyjną i nie obciąża strony powodowej
kosztami postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

W pozwie z 5 lutego 2009 r. Powód Wojewódzki Szpital Specjalistyczny wniósł o nakazanie Bankowi Gospodarstwa Krajowego złożenia oświadczenia dotyczącego zawarcia umowy pożyczki ze stroną powodową w kwocie 3 111 138 zł na zasadach określonych w art. 41a - 41c ustawy z 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, zgodnie z wnioskiem o udzielenie pożyczki z 13 listopada 2008 r.

W uzasadnieniu pozwu strona powodowa wskazała, że w ustawowym terminie Szpital wystąpił z wnioskiem o udzielenie pożyczki na zasadach określonych w powołanych przepisach, lecz mimo spełnienia wszystkich warunków, pożyczka nie została udzielona z powodu wcześniejszego wyczerpania środków przewidzianych na pożyczki dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Zdaniem powoda, Bank Gospodarstwa Krajowego niezasadnie rozpatrywał wnioski według kolejności ich wpływu w sytuacji, w której należało zastosować zasadę proporcjonalnego podzielenie pozostałych środków na wszystkie zakłady, które spełniły ustawowe warunki przed upływem terminu przewidzianego na zgłaszanie wniosków. Pozwany Bank podniósł, że nie jest legitymowany biernie, gdyż działa tylko jako pełnomocnik Skarbu Państwa, wykonując za niego niektóre czynności związane z udzielaniem pożyczki. Uwzględniając wniosek strony powodowej wezwano do udziału w sprawie jako pozwanego Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Finansów.

Wyrokiem z dnia 29 stycznia 2010 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo w całości. Sąd Okręgowy uznał, że powództwo nie jest uzasadnione oraz że oddaleniu podlega żądanie skierowane przeciwko obu pozwanym. Oddalając powództwo przeciwko Bankowi Gospodarstwa Krajowego Sąd Okręgowy wskazał, że nie ma on legitymacji biernej, gdyż z przepisów ustawy z 15 kwietnia 2005 r. wynika, iż w zakresie czynności dotyczących udzielania pożyczek Bank Gospodarstwa Krajowego nie działa we własnym imieniu, lecz jako pełnomocnik.

Oddalając powództwo przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Finansów, Sąd I instancji stwierdził, że z żadnego przepisu powołanej ustawy nie wynika, aby wszystkie wnioski składane między 28 października a 15 listopada 2008 r.

podlegały uwzględnieniu przy zastosowaniu zasady proporcjonalnego podziału środków, jakie pozostały do rozdysponowania na podstawie przepisów ustawy. Sąd Okręgowy wskazał przy tym, że stanowisko strony powodowej jest niekonsekwentne, ponieważ żądanie pozwu odnosiło się do nakazania pozwanym zawarcia umowy pożyczki w pełnej wysokości, która została obliczona na podstawie art. 41a powołanej ustawy, nie zaś przy uwzględnieniu proponowanej przez stronę powodową zasady.

Wyrokiem z dnia 11 października 2010 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda. Sąd II instancji za prawidłowe uznał ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego, które w całości przyjął za podstawę faktyczną swojego rozstrzygnięcia oraz w całości podzielił także argumentację prawną przedstawioną w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, oddalając powództwo zgłoszone w rozpoznawanej sprawie także w stosunku do pozwanego Skarbu Państwa - Ministra Finansów, Sąd Okręgowy dokonał właściwej wykładni art. 41a powołanej ustawy, nie naruszając przy tym reguł wykładni literalnej, ani funkcjonalnej.

Wspomniany przepis oraz pozostałe przepisy regulujące przyznawania pożyczki przez Skarb Państwa pozwalają na sformułowanie następujących zasad jej przyznawania. Wnioskodawca musi na dzień złożenia wniosku spełniać określone przesłanki, których istnienie jest konieczne dla zawarcia z nim umowy pożyczki. Wynika to wprost z art. 41a oraz z art. 35 ust. 1, art. 35a ust. 1 powołanej ustawy. Przepisy te bowiem nie tylko określają przesłanki jakie musi spełniać wnioskodawca, ale wyraźnie podkreślają, że przesłanki te ocenia się na dzień złożenia wniosku. Skoro zaś zgodnie z art. 35c tej ustawy pożyczki mogą być udzielane jeżeli ich kwota nie przekroczy 2,2 mld zł, to zdaniem Sądu Apelacyjnego tę negatywną przesłankę, decydującą o udzieleniu pożyczki, należy także oceniać na chwilę złożenia wniosku. Jeżeli więc na chwilę złożenia wniosku kwota określona w art. 35c ustawy została wyczerpana oznacza to, że pomimo spełnienia przesłanek pozytywnych wniosek o udzielenie pożyczki nie może być załatwiony pozytywnie, czyli nie może zostać zawarta z wnioskodawcą umowa pożyczki. Samo złożenie wniosku do dnia 15 listopada 2008 r. oraz spełnienie przesłanek pozytywnych określonych w art. 41a powołanej ustawy nie rodziło więc po stronie

Skarbu Państwa obowiązku zawarcia umowy, bez względu na finansowe skutki udzielenia kolejnej pożyczki dla budżetu.

Sąd Apelacyjny nie dopatrył się żadnych argumentów, które pozwalałyby na przyjęcie, że środki przeznaczone w ustawie na pożyczki składane na podstawie art. 41a powołanej ustawy należało podzielić według innej zasady, niż kolejność ich wpływu. Analiza przepisów ustawy z 15 kwietnia 2005 r. nie daje bowiem żadnych podstaw do przyjęcia, że wskazane środki należało podzielić według zasady proporcjonalności. Zastosowanie zasady proporcjonalności przy wykładni art. 41a tej ustawy musiałyby wynikać z treści przepisu, który powinien wskazywać podstawy zastosowania takiej metody podziału środków, które pozostały do rozdysponowania na pożyczki udzielane po 28 października 2008 r. Musiałyby więc z tego przepisu wynikać, czy chodzi o podzielenie pozostałych środków po równo między wszystkie zakłady, które wykazały przesłanki pozytywne i złożyły wniosek o pożyczkę do 15 listopada 2008 r., czy też w sposób uwzględniający różnicowanie wysokości pożyczek, o które występowały poszczególne zakłady.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, naruszenie art. 41a ustawy mogłoby co najwyżej stanowić podstawę deliktowej odpowiedzialności Skarbu Państwa. Na tej podstawie poszkodowany zakład mógłby wystąpić o zasądzenie odszkodowania, nie zaś o wydanie wyroku zastępującego oświadczenie woli Skarbu Państwa konieczne dla powstania umowy pożyczki określonej w art. 41a ustawy.

Sąd Apelacyjny zwrócił także uwagę, że dochodzone w tej sprawie roszczenie zostało oparte na art. 64 k.c., a przepis ten nie jest nigdy samodzielną podstawą wydania wyroku uwzględniającego powództwo o stwierdzenie obowiązku złożenia oświadczenia woli będącego źródłem stosunku cywilnoprawnego. Obowiązek ten nie może wynikać z mocy samego prawa, lecz z określonego zdarzenia będącego źródłem obowiązku dłużnika. Uwzględnienie powództwa wniesionego na podstawie art. 64 k.c. nie może polegać na samodzielnym określeniu treści oświadczenia przez sąd, lecz na stwierdzeniu, że pozwany ma obowiązek złożenia oświadczenia, którego treść została określona przez czynność prawną dokonaną przez strony albo przez jedną z nich, zazwyczaj przed wniesieniem pozwu. W rozpoznawanej sprawie art. 64 k.c. nie mógł więc

uzasadniać uwzględnienia powództwa, ponieważ w istocie rzeczy nie zostało ono oparte na zdarzeniu, z którego by wynikał obowiązek złożenia przez Skarb Państwa określonej treści oświadczenia.

W skardze kasacyjnej strona pozwana zarzuciła naruszenie prawa materialnego, tj.: 1) art. 41 a ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej przez jego niewłaściwe zastosowanie, polegające na przyjęciu, że pozwany mógł uzależnić udzielenie pożyczki od czasu złożenia wniosku o udzielenie pożyczki, podczas gdy warunek ten nie znajduje oparcia w zapisach tej ustawy, w szczególności w treści art. 35 c; a nadto, że powodowi w ogóle nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy pożyczki; 2) art. 64 k.c. regulujący konstytutywny skutek wyroku uwzględniający powództwo zmierzające do udzielenia ochrony roszczeniu wynikającemu z konkretnego zdarzenia, które jest źródłem obowiązku złożenia przez dłużnika polegającego na złożeniu oświadczenia woli przez jego niewłaściwą interpretację polegającą na przyjęciu, iż obowiązek dłużnika do złożenia oświadczenia woli nie może wynikać z mocy prawa, a uwzględnienie powództwa wniesionego na tej podstawie tego przepisu nie może polegać na samodzielnym określeniu treści oświadczenia przez sąd.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Trafnie skarżący Zakład zarzucił w skardze kasacyjnej, że nie ma racji Sąd Apelacyjny twierdząc, że obowiązek złożenia oświadczenia woli nie może wynikać z ustawy. Sąd Apelacyjny, jak się wydaje w ten sposób nieprecyzyjnie wyraził jednak tylko myśl, że sam art. 64 k.c. nie może być źródłem takiego obowiązku. Skarżący musiałby więc wskazać, że art. 41a lub inny przepis, czy też przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 78, poz. 684 ze zm.) stwarzają podstawy do przyjęcia, że Skarb Państwa ma obowiązek złożyć oświadczenie woli, które razem z oświadczeniem woli powodowego publicznego zakładu opieki zdrowotnej prowadzi będzie do zawarcia umowy pożyczki. Skarga kasacyjna nie zawiera żadnych argumentów, które pozwalałyby na takie stwierdzenie.

Z przepisów powołanej ustawy, w tym także z art. 41a, nie wynika obowiązek złożenia przez Skarb Państwa oświadczenia woli, które byłoby na tyle skonkretyzowane, że mogłoby zostać zastąpione orzeczeniem sądu. Skarżący domaga się aby sąd orzekł, na podstawie art. 64 k.c., że Skarb Państwa udziela mu pożyczki w kwocie 3 111 138 zł na zasadach określonych w art. 41a – 41c powołanej ustawy. Przepisy te nie dają jednak podstaw do stwierdzenia, że może być wydane orzeczenie sądu, na podstawie art. 64 k.c., które stanowiłoby konieczną przesłankę powstania pomiędzy powodem a Skarbem Państwa umowy pożyczki na wskazaną kwotę.

Po pierwsze, wniosek strony powodowej nie jest jej oświadczeniem woli, jako pożyczkobiorcy. Wniosek o pożyczkę, który musi spełniać określone w art. 41a warunki, stanowi podstawę do jego oceny, przez Skarb Państwa, a ściśle rzecz ujmując przez działający w jego imieniu Bank Gospodarstwa Krajowego, czy może być z wnioskodawcą zawarta umowa pożyczki. Dopiero po takiej ocenie Skarb Państwa w terminie nie dłuższym niż miesiąc od złożenia wniosku, jest zobowiązany zawrzeć umowę. W umowie tej określa się nie tylko kwotę udzielonej pożyczki, lecz także szereg dalszych niezbędnych jej elementów, o których mowa w art. 41a ust. 2 do 6 powołanej ustawy. Dopiero po akceptacji wniosku i uzgodnieniu treści proponowanej umowy pożyczki, poprzez jej podpisanie, dojść może do zawarcia umowy pożyczki. Orzeczenie sądu nie może zastąpić całego oświadczenia woli Skarbu Państwa potrzebnego do zawarcia umowy pożyczki, bo takiego oświadczenia nie można ustalić na podstawie samego brzmienia przepisów, ale wymagana jest tu działanie Skarbu Państwa zawierające ocenę złożonego wniosku. Dopiero następstwem tego jest oświadczenie woli Skarbu Państwa, które po zaakceptowaniu go przez wnioskodawcę i złożenia przez niego oświadczenia woli prowadzi do zawarcia umowy pożyczki. Jeszcze raz należy więc wyraźnie podkreślić, że przepis art. 41a ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r., nie stwarza podstaw do tego, aby na podstawie art. 64 k.c. orzeczenie sądu, mogło zastąpić całość potrzebnych do zawarcia umowy pożyczki z wnioskodawcą działań jakie podjąć musi Skarb Państwa, aby taka umowa została zawarta. W szczególności, wbrew temu czego oczekuje powód, nie można wydać orzeczenie na podstawie art. 64 k.c., które nie prowadzi razem z oświadczeniem

woli wnioskodawcy do powstania umowy pożyczki, a tylko zobowiązuje Skarb Państwa do zawarcia umowy na określonych warunkach. Sens orzeczenia wydanego na podstawie art. 64 k.c. polega bowiem na tym, że po jego wydaniu powstaje już określona umowa. Powód zaś żąda czegoś innego. Chce aby orzeczenie wydane na podstawie tego przepisu zobowiązywało Skarb Państwa do zawarcia z nim umowy pożyczki na zasadach ustalonych w ustawie z 15 kwietnia 2005 r. Takie orzeczenie nic by jednak nie zmieniło bo taki obowiązek jest wyrażony w art. 41a tej ustawy.

Czym innym jest natomiast ocena, czy Skarb Państwa wywiązał się należycie wobec powoda z obowiązku wynikającego z art. 41a powołanej ustawy. Skarżący wskazuje, że wykładnia przepisów ustawy z 15 kwietnia 2005 r., interpretowane z uwzględnieniem celu ustawy, prowadzi do konkluzji, że każdy wniosek złożony do 15 listopada 2008 r., jeżeli tylko spełnia przesłanki określone w art. 41a, powinien być uwzględniony. Słusznie jednak Sąd Apelacyjny podkreślił, że taka wykładnia przepisów wspomnianej ustawy jest nie do przyjęcia. Po pierwsze, stoi ona w sprzeczności z jednoznacznie sformułowanym przepisem art. 35c tej ustawy. Po drugie, z przepisów ustawy z 15 kwietnia 2005 r. wynika, że wniosek podlega ocenie na chwilę jego złożenia. Logicznie też, co podkreślił Sąd Apelacyjny, nasuwa się wniosek, że wobec tego przesłanki udzielenia pożyczki, w tym aby mieściła się ona w kwocie 2,2 mld zł, należy oceniać na tę chwilę. Sugeruje to wyraźnie, że jednym z kryteriów, które należy brać pod uwagę jest to, czy w chwili złożenia wniosku ustalona kwota pożyczki zmieści się jeszcze w określonej przez ustawę globalnej kwocie jaką Skarb Państwa może przeznaczyć na pożyczki dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Po trzecie, gdyby zamiarem ustawodawcy było rozdzielnie kwoty 2,2 mld złotych według innych kryteriów niż data złożenia wniosku, to w ustawie musiałyby się znaleźć przepisy, z których wynikałoby jakie to mają być kryteria. Jeżeli wszystkie pożyczki miałyby ulegać zmniejszeniu, tak aby każdy zakład otrzymała pożyczkę, to wymagałoby to zmiany kryteriów ustalania ich wysokości oraz biorąc pod uwagę, że były one udzielane od 2005 r. czyniłoby niemożliwym zawarcie umów pożyczki w ciągu miesiąca od złożenia wniosku, bo dopiero po 15 listopada 2008 r. można by ocenić w jakiej części pożyczki takie powinny być zmniejszone. Żaden przepis

wskazanej ustawy nie daje podstaw do takiego wnioskowania. Natomiast propozycja wykładni zaproponowana przez Sąd Apelacyjny znajduje pełne oparcie w sformułowaniu przepisów ustawy z 15 kwietnia 2005 r. oraz ich systematyce. Wykładnia ta nie stoi też w sprzeczności z żadnym przepisem tej ustawy. Proponowane przez powoda rozumienie wspomnianej ustawy nie znajduje natomiast oparcia w żadnym jej przepisie, a pozostaje w wyraźnej sprzeczności z art. 35c tej ustawy. Na koniec zaś zauważyć należy, że nawet uznanie racji powoda co do rozumienia art. 41a wspomnianej ustawy nie może prowadzić do uwzględnienia jego powództwa, gdyż przepisy ustawy z 15 kwietnia 2005 r. nie określają jakie oświadczenie woli ma złożyć Skarb Państwa, aby powstała pomiędzy nim a powodem umowa pożyczki, a jedynie zobowiązują Skarb Państwa do uwzględnienia jego wniosku, gdy spełni on na chwilę jego złożenia określone w art. 41a przesłanki, a kwota przysługującej mu pożyczki mieści się w kwocie przeznaczonej na udzielenie pożyczek publicznym zakładom opieki zdrowotnej.

Biorąc pod uwagę, że zarzuty skargi kasacyjnej nie zasługują na uwzględnienie Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., orzekł jak w sentencji.