

Wyrok z dnia 4 sierpnia 2006 r., III CSK 138/05

Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną tzw. zaniechaniem legislacyjnym powstaje tylko wtedy, gdy prawa jednostek – przyznane przez prawodawcę w sposób oczywisty i bezwarunkowy – nie mogą być zrealizowane na skutek niewydania odpowiedniego aktu normatywnego.

Sędzia SN Henryk Pietrkowski (przewodniczący)

Sędzia SN Teresa Bielska-Sobkowicz (sprawozdawca)

Sędzia SN Zbigniew Strus

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego, Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w B.P. przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i Ministra Skarbu Państwa o zapłatę, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 4 sierpnia 2006 r. skargi kasacyjnej powoda i skargi kasacyjnej pozwanego Skarbu Państwa – Ministra Skarbu Państwa od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 20 lipca 2005 r.

uchylił zaskarżony wyrok w pkt I, II i IV i w tym zakresie przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Lublinie do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wojewódzki Szpital Specjalistyczny, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w B.P., domagał się od pozwanego Narodowego Funduszu Zdrowia w W. oraz od dopozwanego na podstawie art. 194 § 3 k.p.c. Skarbu Państwa – Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zasądzenia kwoty 9 669 302,51 zł. Roszczenie wobec Narodowego Funduszu Zdrowia powód wywodził z nienależytego wykonania zobowiązania z umów o świadczenie usług zdrowotnych, a w stosunku do Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej z czynu niedozwolonego, który sprowadzał się do tzw. bezprawia legislacyjnego.

Wyrokiem z dnia 14 października 2004 r. Sąd Okręgowy w Lublinie zasądził od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Sejm na rzecz powoda kwotę 9 669 302,51 zł, a powództwo wobec Narodowego Funduszu Zdrowia oddalił, ustalając, że z dniem 1 stycznia 2001 r. powodowy Szpital został objęty przepisami 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: „u.n.s.k.w.”), której art. 4a spowodował u powoda wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia o 203 zł na każdego pracownika w 2001 r., a w 2002 r. o kwotę 313,23 zł. Zmiany legislacyjne spowodowały także konieczność waloryzacji wynagrodzeń w 2003 r. Z art. 4a ust. 1 i 2 u.n.s.k.w. powstały indywidualne roszczenia pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wobec ich pracodawców o wypłatę wyżej wymienionych kwot. Umowy, zawarte przez powoda z poprzednikiem prawnym pozwanego Funduszu, a następnie z Funduszem, nie uwzględniały skutków wejścia w życie wspomnianej regulacji prawnej.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, nie ulegało wątpliwości, że powód poniósł szkodę, która wynikała ze zwiększenia straty finansowej na skutek powstania wymagalnych zobowiązań z tytułu podwyżek wynagrodzeń wraz z tzw. pochodnymi oraz kosztów sądowych, którymi sądy pracy sukcesywnie obciążały powoda jako stronę przegrywającą procesy wytaczane przez pracowników. Szkada, jaką poniósł powód, jest szkodą w rozumieniu art. 361 § 2 k.c., a jej wysokość obrazuje bogata dokumentacja złożona do akt sprawy. Powód dowiódł, że szkoda nie została wyrównana, podczas gdy pozwany Skarb Państwa – Sejm nie zdołał wykazać zasadności zarzutu, iż powstała ona z winy powoda.

Zdaniem Sądu Okręgowego, podstawę odpowiedzialności powinien stanowić art. 77 § 1 Konstytucji i art. 417 k.c. W celu uzasadnienia tego zapatrywania Sąd pierwszej instancji powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2002 r., K 43/01, a także na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2003 r., I CK 143/03 (OSNC 2004, nr 11, poz. 179). Przyjął, że reprezentacja Skarbu Państwa przez Sejm w świetle art. 67 § 2 k.c. w ówczesnym brzmieniu jest uzasadniona, gdyż odpowiedzialność Skarbu Państwa wiąże się z działalnością

legislacyjną, do której Sejm i Senat, jako organy władzy publicznej, są powołane na podstawie art. 95 ust. 1 Konstytucji.

Oddalenie roszczenia powoda wobec Narodowego Funduszu Zdrowia było konsekwencją przyjęcia, że powód poniósł szkodę na skutek ustanowienia wadliwej regulacji prawnej, co *a limine* przesądzało niedopuszczalność przyjęcia odpowiedzialności Funduszu, która mogłaby być oparta tylko na podstawie kontraktowej (art. 471 k.c.).

Od powyższego wyroku wnieśli apelację powód oraz pozwany Skarb Państwa. Na skutek apelacji pozwanego, wyrokiem z dnia 20 lipca 2005 r. Sąd Apelacyjny w Lublinie zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że zasądzoną na rzecz powoda kwotę 9 669 302,51 zł obniżył do kwoty 5 103 647 zł, w pozostałej części apelację pozwanego oddalił i odrzucił apelację powoda.

Przyczyną odrzucenia apelacji powoda było skierowanie jej przeciwko nieistnjącemu orzeczeniu, powód domagał się bowiem zasądzenia dodatkowo kwoty 1 159 752,81 zł, o którą rozszerzył powództwo, a także odsetek od zasądzonego odszkodowania, podczas gdy Sąd pierwszej instancji o tych roszczeniach nie orzekał, powód zaś nie żądał uzupełnienia wyroku (art. 351 § 1 k.p.c.).

Apelację pozwanego Skarbu Państwa Sąd drugiej instancji uznał częściowo za zasadną, jakkolwiek dotyczyło to jedynie wysokości odszkodowania, nie zaś samej zasady odpowiedzialności. Wbrew zarzutowi apelacji, nie zachodziła nieważność postępowania ze względu na brak zdolności sądowej pozwanego. Sejm nie był stroną; za stronę uznać należy Skarb Państwa jako osobę prawną, która działa za pośrednictwem właściwych jednostek organizacyjnych (*stationes fisci*). W chwili wyrokowania przez Sąd pierwszej instancji w art. 67 k.p.c. nie było jeszcze § 3, ustalającego szczególne zasady reprezentacji Skarbu Państwa w sprawie o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie lub niewydanie aktu normatywnego, rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego było zatem prawidłowe. Nie zmienia to faktu, że na etapie postępowania apelacyjnego, ze względu na zmianę stanu prawnego, konieczne jest reprezentowanie Skarbu Państwa przez Ministra Skarbu Państwa.

Zarazem Sąd Apelacyjny nie podzielił argumentacji zawartej w piśmie procesowym Ministra Skarbu Państwa, w którym stwierdzono, że przepisy § 2 i 3 w art. 67 k.p.c. nie mają charakteru konkurencyjnego i § 3 powinien być stosowany

obok, a nie zamiast § 2. Z tego względu wnioski o wezwanie do udziału w sprawie Ministra Zdrowia nie mógł być uwzględniony.

Sąd Apelacyjny uznał, że tzw. bezprawie legislacyjne jest szczególną postacią czynu niedozwolonego, za który ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa. Fakt, że art. 4a u.n.s.k.w. uznano za zgodny z Konstytucją, nie może przesądzać, iż nie miało ono miejsca, skoro ustawodawca, nakładając na pracodawców obowiązek dodatkowego świadczenia, nie określił zarazem jednoznacznie podmiotu, na którym spoczywa odpowiedzialność finansowa oraz nie uregulował zasad wyrównania samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej powstałych w wyniku tego dodatkowych kosztów.

Tak skonstruowany przepis zawiera luki, ponieważ nie tworzy „instrumentarium”, które pozwoliłoby dokonać wypłaty podwyżek wynagrodzeń z jednoczesnym zagwarantowaniem, że ich obligatoryjne przeprowadzenie nie spowoduje uszczerbku u zobowiązanego pracodawcy. Prawdopodobnie oparcia odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie deliktowej, w świetle wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2003 r., I CK 143/03, nie budzi zdaniem Sądu Apelacyjnego wątpliwości. Dodatkowo na uwzględnienie zasługuje fakt, że w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2002 r., K 43/01, wyraźnie wskazano, że konstytucyjność art. 4a u.n.s.k.w. jest uwarunkowana przez tworzenie w ten sposób współodpowiedzialności systemu finansów publicznych za wykonanie jego dyspozycji.

Za udowodniony uznał Sąd fakt powstania szkody, która wynika z konieczności realizowania zasądzonych i egzekwowanych od powodowego Szpitala kwot podwyżek, a także związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy wejściem w życie spornej regulacji ustawowej a powstaniem indywidualnych roszczeń pracowniczych. Tym samym zwiększyły się zobowiązania Szpitala jako pracodawcy, które wpłynęły na rozmiar kosztów jego działalności i straty finansowej.

Rozważając wysokość i zakres szkody, Sąd Apelacyjny zauważył, że kwestia ta nie była przedmiotem analizy w uzasadnieniu wyroku Sądu Okręgowego. Biorąc pod uwagę poglądy wyrażone w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2003 r., I CK 143/03 oraz z dnia 15 października 2004 r., II CK 475/03 (nie publ.) uznał, że dokładne oznaczenie wysokości szkody może okazać się niemożliwe, a co najmniej utrudnione, co uprawnia do zastosowania art. 322 k.p.c. Na podstawie

analizy sprawozdań finansowych oraz własnych wyliczeń Sąd ustalił, że skutki przyrostu wynagrodzeń wyniosły u powoda ogółem za 2001 i 2002 r. kwotę 6 064 106,22 zł.

Nie równoważy ona jednak tego, co pozwany powinien zapłacić powodowi, gdyż na ostateczną wysokość zasądzonego świadczenia miał wpływ podniesiony w apelacji przez Kancelarię Sejmu zarzut przedawnienia roszczenia. Trzyletni termin przedawnienia z art. 442 § 1 k.c. zaczyna bieg od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, powód mógł dowiedzieć się o szkodzie najpóźniej w dniu wejścia w życie nowelizacji ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw, tj. dnia 24 stycznia 2001 r. Osobę odpowiedzialną, którą jest Skarb Państwa, wezwano na wniosek powoda do udziału w sprawie 20 maja 2004 r. Na tej podstawie Sąd uznał za przedawnione roszczenia powoda do kwoty 960 459,49 zł, co skutkowało ustaleniem ostatecznej wysokości świadczenia należnego powodowi w wysokości 5 103 647 zł.

Skargi kasacyjne od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie wnieśli powód oraz pozwany Skarb Państwa – Minister Skarbu Państwa. (...)

Powód wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku w części dotyczącej pkt I ppkt 1, 2 i 3 oraz o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i umorzenie postępowania przed Sądem Apelacyjnym. (...)

Pozwany Skarb Państwa wnosił o uchylenie w całości wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie i o przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania, a w razie nieuwzględnienia zarzutów dotyczących naruszenia przepisów postępowania, o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie powództwa. (...)

Na podstawie art. 398⁸ § 1 k.p.c., Prokurator Generalny wyraził stanowisko, że obie skargi kasacyjne – jakkolwiek z różnych przyczyn – zasługują na uwzględnienie. Za nieuzasadniony uznał argument pozwanego, jakoby wykluczona była w przedmiotowej sprawie odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 417 k.c., albowiem art. 4a u.n.s.k.w. rzeczywiście stanowi regulację fragmentaryczną. Przyznał natomiast rację pozwanemu, że ustalony stan faktyczny nie pozwalał na przyjęcie, iż powód poniósł

rzeczywistą szkodę w określonym rozmiarze. Zarzut naruszenia art. 322 k.p.c. okazał się zatem usprawiedliwiony.

W odniesieniu do skargi kasacyjnej powodowego Szpitala Prokurator Generalny podzielił zapatrywanie, że doszło do naruszenia art. 442 § 1 k.c. Skoro przepis ten został sformułowany w sposób koniunktywny, to samo wejście w życie spornej regulacji prawnej nie mogło stanowić zdarzenia wyznaczającego początek biegu terminu przedawnienia. Strona powodowa w dniu 24 stycznia 2001 r. mogła co najwyżej domyślać się, że możliwe jest niebezpieczeństwo poniesienia przez nią w przyszłości szkody, jednakże przynajmniej do końca 2001 r. miała podstawy sądzić, że renegocjacje umowy z L. Kasą Chorych zapobiegną jej powstaniu. Do przedawnienia dochodzonego roszczenia zatem nie mogło dojść.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odnośnie do skargi kasacyjnej strony powodowej. (...)

W pierwszej kolejności wymagają rozstrzygnięcia zarzuty dotyczące naruszenia prawa procesowego. Zarzutów naruszenia art. 382, 233 § 1 i art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c. nie badano merytorycznie, skarżący bowiem uzasadnił w tym zakresie drugą podstawę kasacyjną głównie potrzebą oceny prawidłowości ustalenia stanu faktycznego sprawy, w szczególności zaś zasadności nieuwzględnienia przez Sąd Apelacyjny określonych dowodów, świadczących, że składki ubezpieczenia społecznego od wynagrodzeń pracowniczych, które obowiązany jest pokrywać pracodawca, powinny być zaliczone na poczet szkody.

Należy przypomnieć, że art. 78 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do całościowego, merytorycznego rozpoznania jego sprawy przez dwie instancje. Rolę kontrolną wobec sądu rzeczowo właściwego do rozpoznania sprawy spełnia zatem sąd drugiej instancji, który bada również to, czy w świetle ujawnionych i przeprowadzonych przed sądem niższym dowodów, ustalenia faktyczne odpowiadają zasadom logiki i doświadczenia życiowego, natomiast funkcją Sądu Najwyższego jest czuwanie nad prawidłowością wykładni prawa przez sądy powszechne i jednolitością orzecznictwa (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2000 r., II CZ 178/99, OSNC 2000, nr 7-8, poz. 147). Z tego względu Sąd Najwyższy nie może oceniać prawidłowości rozumowania sądów *meriti* o faktach.

Powód podniósł również zarzut naruszenia przez Sąd drugiej instancji art. 386 § 3, art. 355 § 1 i art. 67 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c. Uzasadniając go zwrócił uwagę, że apelację wniosła Kancelaria Sejmu, chociaż jako właściwa jednostka

Skarbu Państwa został wskazany w części dyspozytywnej orzeczenia Sądu pierwszej instancji Sejm. Rozpoznano zatem środek odwoławczy, który nie pochodził od strony.

Na wstępie należy zauważyć, że Skarb Państwa jest szczególną osobą prawną, nie mając bowiem „organów” w rozumieniu cywilistycznym, zgodnym z art. 38 k.c., musi działać przez swoje jednostki organizacyjne. Są one pozbawione osobowości prawnej, a ich właściwość i zakres działania w imieniu Skarbu Państwa są niejednokrotnie trudne do jednoznacznego określenia. W istocie ocena właściwości *stationis fisci* dla potrzeb obrotu cywilnoprawnego nie może abstrahować od ich charakteru prawnego, który jest wyznaczony przepisami prawa publicznego, a w szczególności Konstytucją, ustawami ustrojowymi odnoszącymi się do działalności poszczególnych organów państwa, wreszcie również ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej jest jednym z organów władzy publicznej, sprawującym władzę ustawodawczą (art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji). Trudno jednakże stwierdzić, aby był on „państwową jednostką organizacyjną” w rozumieniu art. 67 § 2 k.p.c., wymagałoby to bowiem takiego stopnia „zorganizowania” jego działalności, który polegałby również na wyposażeniu go w określone składniki mienia państwowego (art. 44¹ § 1 k.c.) wraz z przyznaniem pewnych uprawnień właścicielskich w stosunku do wyodrębnionej części mienia Skarbu Państwa.

Trzeba także zauważyć, że organ władzy publicznej działa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ustawa zasadnicza wyznacza zatem Sejmowi określone funkcje polityczne i nie dopuszcza bezpośredniego wykonywania przez ten organ żadnych zadań gospodarowania ani czynności prawnych dotyczących mienia Skarbu Państwa. Sejm nie jest zorganizowany w żadnej ze znanych ustawie o finansach publicznych form organizacyjno-prawnych, do jakich należy w szczególności jednostka budżetowa (art. 22 ustawy o finansach publicznych). Taką jednostkę stanowi natomiast Kancelaria Sejmu, która jest, zgodnie ze statutem ustalonym zarządzeniem nr 6 Marszałka Sejmu z dnia 21 marca 2002 r., urzędem służącym Sejmowi i jego organom w zakresie prawnym, organizacyjnym, doradczym, finansowym i technicznym (§ 1 ust. 1 statutu).

Mając na względzie wcześniejsze rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego (postanowienie z dnia 26 kwietnia 2006 r., II CZ 23/06, nie publ.) stwierdzić należy,

że wobec określonego brzmienia sentencji orzeczenia Sądu Okręgowego, Sąd Apelacyjny prawidłowo rozpoznał środek zaskarżenia pochodzący od Kancelarii Sejmu, która gospodaruje mieniem państwowym, wydzielonym i przyznanym na potrzeby działania tego organu władzy ustawodawczej i w razie prawomocnego rozstrzygnięcia o jego odpowiedzialności cywilnej wobec powoda, jako jedyna byłaby zdolna spełnić zasądzone świadczenie. Prowadzi to do uznania wspomnianego zarzutu skargi strony powodowej za bezzasadny.

Skarżący wywiódł, że zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny uchybił art. 442 § 1 k.c., który określa dwie koniunktywne przesłanki rozpoczęcia biegu przedawnienia: dowiedzenie się przez poszkodowanego o szkodzie oraz o osobie zobowiązanej do jej naprawienia. Szkada zatem, rozumiana jako zmniejszenie aktywów lub zwiększenie pasywów poszkodowanego, musi być realna, tj. już istniejąca i uświadomiona, przy czym oceniając tę ostatnią przesłankę, należy mieć na względzie okoliczności intersubiektywnie sprawdzalne, nie zaś jakikolwiek domniemany, subiektywny stan świadomości poszkodowanego.

Zdaniem Sądu Najwyższego, przy założeniu, że w ogóle zachodzi przypadek odpowiedzialności Skarbu Państwa za czyn niedozwolony, wejście w życie ustawy nowelizującej ustawę negocjacyjną przez dodanie do niej art. 4a nie może wyznaczać początku biegu terminu przedawnienia. Zdarzeniem wyrządzającym powodowi szkodę było bowiem dopiero powstanie wymagalnych zobowiązań wobec pracowników.

Należy również zauważyć, że skutki prawne art. 4a u.n.s.k.w. w chwili uchwalania i wejścia w życie tego przepisu nie były oczywiste. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, mając niezależnie od swojej woli i realnych możliwości finansowych obowiązek podwyższenia wynagrodzeń pracowniczych, mogły oczekiwać, że zostanie to w określony sposób zrekompensowane. Powód zgłaszał takie żądania pod adresem L. Regionalnej Kasy Chorych już w styczniu 2001 r., jednak należy mieć także na względzie fakt, że termin ostatecznego rozliczenia strony umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w 2001 r. ustaliły dopiero na dzień 25 stycznia 2002 r., a po zawarciu umowy limit finansowy świadczeń dwukrotnie podwyższano aneksami.

Te fakty wskazują na nietrafność założeń, którymi kierował się Sąd Apelacyjny, uznając roszczenie za przedawnione. Jest natomiast pewne, że co najmniej do końca 2001 r. powód, podobnie jak inne samodzielne publiczne zakłady

opieki zdrowotnej, nie mógł mieć świadomości tego, kto w imieniu państwa może ponosić odpowiedzialność finansową za skutki podwyżek wynikających z art. 4a u.n.s.k.w.

Należy zgodzić się z powodem, że z art. 361 § 1 k.c. w związku z art. 4a u.n.s.k.w nie można wywodzić jakichkolwiek ograniczeń co do ram czasowych odpowiedzialności za skutki finansowe podwyższenia wynagrodzeń pracowników publicznej służby zdrowia. Mimo przejściowego charakteru art. 4a u.n.s.k.w., podwyżka wynikająca z tego przepisu ma charakter trwały i również po 2002 r. pracodawca nie ma możliwości powtórnego zmniejszenia raz podwyższonego wynagrodzenia. Innymi słowy, regulacja ustawowa stała się elementem indywidualnych stosunków pracy (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2004 r., II PZP 7/04, OSNP 2004, nr 19, poz. 327). Zasadny jest zatem wniosek, że doszło do ukształtowania normy prawnej przewidującej wyższe niż dla ogółu zatrudnionych minimalne wynagrodzenie za pracę.

Jest także oczywiste, że na powódzie jako płatniku, zgodnie z art. 16 ust. 1 i 3 w związku z art. 22 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), ciąży bezwzględny obowiązek opłacenia od wynagrodzenia brutto tzw. pochodnych – w postaci połowy składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz całości składki ubezpieczenia wypadkowego. Skoro wejście w życie nowelizacji ustawy negocjacyjnej spowodowało – zgodnie ze wspomnianą ustawą o ubezpieczeniach społecznych – automatyczne podwyższenie ogólnej sumy składek opłacanych przez powoda jako płatnika, to nie można kwestionować istnienia adekwatnego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy tymi zdarzeniami.

Odnosnie do skargi kasacyjnej pozwanego Skarbu Państwa – Ministra Skarbu Państwa.

Trudno w całości podzielić zarzut naruszenia art. 67 § 2 i 3 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym w chwili wyrokowania przez Sąd drugiej instancji. Należy przypomnieć, że § 3 w art. 67 k.p.c. został dodany przepisem art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98), z mocą obowiązującą od dnia ogłoszenia tej ustawy, tzn. od dnia 21 stycznia 2005 r. Uchylenie zaś art. 67 § 3 k.p.c. nastąpiło z dniem 15 marca 2006 r. na mocy art. 68

pkt 3 lit. b ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 169, poz. 1417 ze zm.).

Już na podstawie argumentów językowo-logicznych można dowieść, że § 3 w art. 67 k.p.c. stanowił w przedmiocie reprezentacji procesowej Skarbu Państwa *lex specialis* w stosunku do zasady określonej w § 2. W sposób niebudzący istotnych wątpliwości wynika to ze sformułowania o „podejmowaniu czynności procesowych za Skarb Państwa”, które pojawiło się w obu paragrafach wspomnianego artykułu, przy czym w nadal obowiązującym § 2 następuje stwierdzenie ogólne, odnoszące się do wszelkich kategorii spraw, w których Skarb Państwa uczestniczy jako strona, natomiast w § 3 ustawodawca bardzo wyraźnie ustanowił normę o charakterze wyjątkowym i o zakresie rodzajowo ograniczonym tylko do pewnego kręgu przypadków, określanych mianem „bezprawia legislacyjnego”. Wobec tego można przyjąć, że celem ustawodawcy było ukształtowanie zasady, iż za Skarb Państwa podejmuje działania w procesie jeden określony organ, a tylko wyjątkowo, gdyby szkoda została wyrządzona przez działanie lub zaniechanie legislacyjne o randze ustawowej, Skarb Państwa reprezentuje Minister Skarbu Państwa, gdy zaś chodzi o wydanie bądź niewydanie aktu niższego rzędu (rozporządzenia) – ten organ, w którego zakresie właściwości leży jego ustanowienie.

Powyższy wniosek potwierdzają także materiały z prac sejmowych nad ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r. Wynika z nich, że intencją ustawodawcy było wyeliminowanie sytuacji, w której *statione fisci* Skarbu Państwa miałby być Sejm. Minister Skarbu Państwa miał zatem, na podstawie art. 67 § 3 k.p.c., przejąć obowiązki reprezentanta Skarbu Państwa „na zasadzie wyłączności”.

Powyższe uwagi mają charakter historyczny, gdyż obecnie reprezentację procesową Skarbu Państwa wykonuje Prokuratoria Generalna. Dotyczy to w szczególności spraw z zakresu odpowiedzialności za szkodę spowodowaną wydaniem lub niewydaniem aktu prawnego rangi ustawowej (art. 8 ust. 2 ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa).

Należy zgodzić się z pozwanym Ministrem Skarbu Państwa co do procesowego charakteru normy art. 67 § 3 k.p.c. Przepis ten, tak jak obowiązujący art. 8 ust. 2 ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, nie rozstrzygał o tym, jaki podmiot będzie odpowiedzialny w płaszczyźnie prawa materialnego. Trafnie również wskazał skarżący na istotny problem prawny wynikający z brzmienia art. 1060 k.p.c. Kolidują pomiędzy art. 67 § 3 k.p.c. a art. 1060 k.p.c.

została już jednak wyeliminowana, gdyż zgodnie z art. 1060 § 1¹ k.p.c., w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie ustawy, rozporządzenia Rady Ministrów lub rozporządzenia innego organu konstytucyjnie do tego powołanego, niezgodnych z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, a także w sprawie o naprawienie szkody wyrządzonej przez niewydanie takiego aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, wierzyciel – wskazując na tytuł egzekucyjny – wzywa do spełnienia świadczenia bezpośrednio ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, który jest obowiązany spełnić niezwłocznie świadczenie stwierdzone tytułem egzekucyjnym ze środków utworzonej w ramach budżetu państwa rezerwy celowej.

Przepis w tym brzmieniu charakteryzuje niespójnością z innymi normami, w szczególności z przepisami ustawy o Prokuraturii Generalnej oraz ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 493 ze zm.), w których wyraźnie rozróżnia się występowanie za Skarb Państwa w sferze stosunków regulowanych przez prawo materialne od reprezentacji czysto procesowej. Usprawiedliwieniem dla jego utrzymania w obecnym stanie prawnym może być jedynie potrzeba uniknięcia sytuacji, w której wierzyciel nie jest pewny, od jakiego organu państwa lub państwowej jednostki organizacyjnej może uzyskać zasądzone od Skarbu Państwa świadczenie. Niezależnie od oceny tego rozwiązania legislacyjnego trzeba uznać, że brzmienie ustawy jest kategoryczne i jasne, dopóki zatem ta regulacja nie zostanie zmieniona bądź nie zostanie uznana przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczną z ustawą zasadniczą, dopóty Sąd Najwyższy ani sąd powszechny nie jest władny podawać jej sensu w wątpliwość.

Nie można zasadnie twierdzić, jak to czyni pozwany, że w świetle okoliczności sprawy zachodziła potrzeba reprezentowania Skarbu Państwa przez Ministra Zdrowia. Jest tak choćby dlatego, że art. 34 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (jedn. tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 ze zm.) ogranicza zadania ministra kierującego określonym działem administracji rządowej do przedkładania inicjatyw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. Pośredni wpływ Ministra Zdrowia na kształt projektów ustaw, wynikający z kolegialnego charakteru prac Rady Ministrów oraz jej współdziałania z organami ustawodawczymi oraz Prezydentem, nie pozwala przyjąć, że istnieje normalny związek przyczynowy pomiędzy brakiem inicjatyw

legislacyjnych a treścią ustaw regulujących finansowanie systemu opieki zdrowotnej (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2006 r., V CSK 110/05, nie publ.).

Sąd Najwyższy w pełni podziela zasadność zarzutu obrazy art. 322 k.p.c. Skarżący trafnie stwierdził, że sąd orzekający nie może sięgać po ten przepis jako swoiste ułatwienie w przypadku, gdy zgromadzone w sprawie dowody nie pozwalają na rozstrzygnięcie o przedmiocie sporu. Celem tego przepisu nie jest wyręczenie powoda, na którym ciąży obowiązek wykazania zasadności dochodzonego roszczenia zgodnie z art. 6 k.c. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 marca 2000 r., I CKN 559/98, nie publ.). Charakter sprawy i obiektywna niemożliwość lub nadmierna trudność precyzyjnego określenia wysokości szkody przesądza więc dopuszczalność powoływania się na art. 322 k.p.c. Zdaniem Sądu Najwyższego, charakter sprawy niniejszej, której przedmiotem było żądanie wyrównanie uszczerbku spowodowanego przez wypłatę wynagrodzeń osobowych i pochodnych od nich składek ubezpieczenia społecznego, w żadnym razie nie uzasadniał odwołania się do omawianego przepisu, gdyż roszczenia tego rodzaju ze swej istoty zawsze są ściśle udokumentowane (m.in. zapisami w księgach rachunkowych), a więc również obiektywnie możliwe do sprecyzowania.

Podzielić należy zasadność zarzutu naruszenia art. 77 § 1 Konstytucji w związku z art. 417 k.c. Zdaniem Sądu Najwyższego, nie są oczywiste powody, dla których Sąd Apelacyjny przyjął, że w sprawie zachodzi przypadek odpowiedzialności Skarbu Państwa za tzw. bezprawie legislacyjne. Oczywiście, nie ulega wątpliwości, że zaniechanie wydania we właściwym czasie koniecznych – z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej – przepisów ustawodawstwa zwykłego może stanowić przesłankę przyznania odszkodowania ze strony Skarbu Państwa, jeżeli przez zaniechanie stanowienia prawa doszło do naruszenia interesu jednostek (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001, SK 18/00, OTK Zb.Urz. 2001 nr 8, poz. 256, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2003 r., III CZP 34/03, "Prokuratura i Prawo" 2004, nr 2, poz. 30, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, OSNC 2004, nr 6, poz. 103). Jednak aby można było mówić o odpowiedzialności państwa za zaniechanie legislacyjne, powinny być spełnione dodatkowe warunki. Z jednej zatem strony, z nadrzędnego źródła prawa (w danym wypadku – z Konstytucji) powinny w sposób jasny i bezwarunkowy wynikać określone gwarancje na rzecz jednostek, a z drugiej, powinien im odpowiadać taki stan rzeczy, w którym w ogóle brak norm niższego

rządu, stanowiących urzeczywistnienie tych gwarancji, a więc umożliwiających zrealizowanie wynikających z nich indywidualnych roszczeń (zob. uzasadnienie wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawie A. Frankovich oraz D. Bonifaci i in. przeciwko Republice Włoskiej, sygn. poł. spraw C-9/90 i C-9/90, ECR 1991 s. I-05357, Eur-LEX nr 61990J0006).

Odnosząc powyższe rozważania do realiów rozważanej sprawy należy zauważyć, że doszło do oddalenia powództwa Szpitala przeciwko Narodowemu Funduszowi Zdrowia. Ponieważ wyrok w tej części nie został zaskarżony, Sąd Apelacyjny nie objął go całościową kontrolą w postępowaniu apelacyjnym, jednoznacznie przyjmując, że zachodzi przypadek ustanowienia wadliwej legislacji, skutkującej odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa na podstawie deliktowej. Brak wszechstronnego wyjaśnienia przyczyn przyjętego rozstrzygnięcia jest jednak istotnym niedostatkim zaskarżonego orzeczenia, trzeba bowiem zwrócić uwagę, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawiły się różne zapatrywania na problem wadliwości art. 4a u.n.s.k.w. i wynikających stąd konsekwencji prawnych.

Stanowisko Sądu Apelacyjnego jest przedstawione w sposób zbyt powierzchowny. Sąd ten powołał się na poglądy przyjęte m.in. w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 2005 r., IV CK 541/04 (OSP 2006, nr 1, poz. 3) oraz z dnia 24 września 2003 r., I CK 143/03 (OSNC 2004, nr 11, poz. 179), jednakże np. w wyroku z dnia 17 marca 2005 r., III CK 405/04 (OSNC 2006, nr 2, poz. 36) Sąd Najwyższy przyjął, że Narodowy Fundusz Zdrowia może być ustawowo zobowiązany z tytułu podwyższenia wynagrodzeń pracowników służby zdrowia. Co prawda, nie może to oznaczać, że samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej przysługuje pełna rekompensata wydatków na podwyższenie wynagrodzeń, w uzasadnieniu tego orzeczenia przyjęto jednak, że istnieje pewne „instrumentarium” tworzące współodpowiedzialność sektora finansów publicznych za skutki tych podwyżek, na które, zgodnie z uzasadnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 grudnia 2002 r., K 43/01, składają się m.in. dodatkowe środki z podnoszonej corocznie składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne, a także umorzenie przez Skarb Państwa zobowiązań z tytułu pożyczek udzielonych kasom chorych w latach 2001 i 2002.

Stąd też należy uznać, że mimo ewidentnych niedostatków zakwalifikowanie art. 4a u.n.s.k.w. jako szczególnego przypadku „patologicznej legislacji” nie jest

bezdyskusyjne i z pewnością wymaga bardziej przekonującego uzasadnienia niż przeprowadzone przez Sąd Apelacyjny. Odpowiedzialność Skarbu Państwa *ex delicto* jest rozwiązaniem ostatecznym (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2006 r., I CSK 120/05, nie publ.), które za każdym razem wymaga starannego rozważenia, wobec faktu, że to Narodowy Fundusz Zdrowia, jako specjalna państwowa osoba prawna, ponosi ustawową odpowiedzialność za zapewnienie ciągłości i powszechnej dostępności świadczeń zdrowotnych, a także za finansową stabilność systemu, którego istnienie art. 68 ust. 2 Konstytucji gwarantuje obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej. Prawidłowość takiej wykładni ustawy potwierdza również uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 2006 r., III CZP 130/05 (OSNC 2006, nr 11, poz. 177), zgodnie z którą art. 4a u.n.s.k.w. 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 udzielanie świadczeń zdrowotnych, nie mógł tych kosztów pokryć w całości lub w części.

Powyższe uwagi przesądzają także zasadność zarzutu naruszenia art. 361 § 1 i 2 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz art. 417 k.c., Sąd Apelacyjny nie określił bowiem w sposób przekonujący ani wysokości szkody, ani związku przyczynowego, jaki zachodził pomiędzy określonymi zdarzeniami oraz wystąpieniem szkody.

Zarzut oparty na treści licznych przepisach ustaw i rozporządzeń regulujących rozliczenia finansowe i rachunkowość w systemie ochrony zdrowia, można sprowadzić do tego, że zdaniem skarżącego pozwanego, powód nie może traktować jako szkody zobowiązań powstałych na podstawie obowiązującego prawa, skoro jednocześnie zaakceptował określony poziom finansowania świadczeń zdrowotnych, zawierając rokrocznie umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia.

Pomijając fakt, że skarżący nie wiąże tak sformułowanego zarzutu z żadnym przepisem kodeksu cywilnego, choć mógł i powinien był to uczynić, choćby wskazując na art. 353¹, a zapewne także na art. 354 i 355 k.c., nie można zgodzić się z kategorycznym twierdzeniem, jakoby zgoda na limity świadczeń zdrowotnych oznaczała zawsze dobrowolną i całkowitą rezygnację z jakichkolwiek roszczeń

wobec sektora finansów publicznych. Zasada *volenti non fit iniuria* nie może być traktowana jako dogmat; takiemu postrzeganiu prawa przeczy wielokrotnie przywoływana przez ustawodawcę w kodeksie cywilnym klauzula zasad współzycia społecznego, która służy uelastycznieniu prawa wtedy, gdy ono tego wymaga ze względu na zbytnią ogólność czy trudny do zaakceptowania rygoryzm.

W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 2006 r., III CZP 130/05, jednoznacznie wskazano na dopuszczalność przełamania rygorystycznie pojmowanych limitów finansowych w umowach zawieranych z Narodowym Funduszem Zdrowia właśnie przez związanie art. 4a u.n.s.k.w. z art. 56 k.c., a więc przyjęto, że Fundusz, jako państwowa osoba prawna, może i powinien partycypować w zwiększonych kosztach wynagrodzeń pracowniczych, jeżeli wymagają tego zasady współzycia społecznego. Uzasadnienie tego punktu widzenia może *in concreto* być różne; z jednej strony jest to skutek zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej do podwyższenia wynagrodzeń na podstawie ustawy, na której kształt nie miały wpływu, a także niekorzystnego dla nich układu podmiotowego na rynku świadczeń zdrowotnych, w którym wielość świadczeniodawców (tzn. zakład opieki zdrowotnej) przeciwstawiony jest jeden tylko publiczny podmiot kontraktujący i finansujący świadczenia (Narodowy Fundusz Zdrowia), z drugiej zaś strony trzeba także pamiętać, że system opieki zdrowotnej ma charakter gwarancyjny. Państwo musi respektować zobowiązania, jakie zaciągnęło wobec swoich obywateli przez przyjęcie określonych norm konstytucyjnych. (...)

Mając to na względzie, Sąd Najwyższy obie skargi kasacyjne uwzględnił i uchylił zaskarżony wyrok, przekazując sprawę do ponownego rozpoznania (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.).