



Sygn. akt IV CSK 247/06

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 6 grudnia 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Iwona Koper (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Jan Górowski

SSN Mirosława Wysocka

Protokolant Bogumiła Gruszka

w sprawie z powództwa Specjalistycznego Szpitala [...]

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie P.

i Ministrowi Skarbu Państwa

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej

w dniu 6 grudnia 2006 r.,

skargi kasacyjnej pozwanego Skarbu Państwa - Ministra Skarbu Państwa

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 3 lutego 2006 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi  
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia  
o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 31 maja 2005 r. Sąd Okręgowy w G. zasądził od pozwanego Skarbu Państwa – Ministra Skarbu Państwa na rzecz powodowego Szpitala kwotę 347.749,97 zł z ustawowymi odsetkami.

Sąd Okręgowy ustalił, że powodowy szpital do 1997 r. działał w systemie publicznej służby zdrowia jako jednostka budżetowa Skarbu Państwa nie posiadająca osobowości prawnej. W 1997 r. przekształcony został w publiczny zakład opieki zdrowotnej, stając się – zgodnie z art. 23<sup>1</sup> § 1 k.p. – pracodawcą w dotychczasowych stosunkach pracy z pracownikami przekształconej jednostki budżetowej. Zarówno jako jednostka budżetowa, jak i zakład opieki zdrowotnej powodowy szpital wypłacał pracownikom tzw. dodatkowe wynagrodzenie za dyżury lekarskie na podstawie § 11 i 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia (Dz.U. Nr 51, poz. 326 ze zm.). Dodatkowe wynagrodzenie zastępowało przewidziany w kodeksie pracy dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych i było od niego niższe.

Wyrokiem z dnia 17 maja 1999 r., P 6/98 (OTK 1999, nr 4, poz. 76), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 11 i § 12 powołanego rozporządzenia są niezgodne z art. 66 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że naruszają konstytucyjną zasadę ustawowego określania maksymalnych norm czasu pracy, zaś § 12 jest ponadto niezgodny z art. 298 oraz art. 128 Kodeksu pracy przez to, że wykracza poza granice upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia i zmienia ustawowe pojęcie czasu pracy. Wyrok ten ogłoszony został w Dzienniku Ustaw z dnia 20 maja 1999 r. (Dz.U. Nr 45, poz. 458) i tego dnia wszedł w życie, co skutkowało utratą mocy obowiązującej wymienionych przepisów rozporządzenia. Spowodowało to powszechne występowanie przez pracowników powodowego szpitala do sądów pracy o zapłatę za dyżury od 1995 r. do 1999 r. Powództwa te były uwzględniane, a z częścią pracowników powodowy szpital zawarł ugody pozasądowe w sprawie wypłaty tych wynagrodzeń za okres od 1 marca 1998 do 19 maja 1999 r. Wypłacone w 2001 r. przez stronę powodową

wynagrodzenia zasądzone wyrokami i objęte ugodami wraz z odsetkami oraz koszty egzekucyjne wyniosły w sumie 347.749,87 zł.

Strona powodowa domagała się zasądzenia na jej rzecz tej kwoty jako odszkodowania za szkodę wynikłą z deliktu normatywnego polegającego na wydaniu przez Radę Ministrów niekonstytucyjnego rozporządzenia.

Uwzględniając powództwo, Sąd Okręgowy podniósł, że dochodzone roszczenie znajduje oparcie w art. 417 k.c. w zw. z art. 77 Konstytucji. Sąd pierwszej instancji uznał, że bezprawność działania pozwanego Skarbu Państwa polegała na wydaniu niezgodnych z Konstytucją przepisów podustawowych w postaci powołanego rozporządzenia. Przyjął, że szkodę poniesioną przez powodowy szpital stanowiła konieczność wypłaty dodatkowych wynagrodzeń za zaległe dyżury oraz koszty egzekucyjne. Podkreślił przy tym, że kwoty wypłacone z tego tytułu przez stronę powodową pokrywały częściowo długi nieistniejącej jednostki budżetowej. Sąd Okręgowy dostrzegł również adekwatny związek przyczynowy między wydaniem rozporządzenia zawierającego niekonstytucyjne przepisy a szkodą poniesioną przez stronę powodową.

Sąd pierwszej instancji nie uwzględnił zarzutu przedawnienia podniesionego przez stronę pozwaną, uznając, że szkoda powstała w dacie zaspokojenia roszczeń pracowników, co nastąpiło na przestrzeni 2001 r.

W apelacji pozwany Skarb Państwa zarzucał naruszenie art. 67 § 2 i 3, 231, 233 i 1060 k.p.c., a także art. 359, 417, 442, 455 i 581 k.c. oraz art. 77 Konstytucji.

Zaskarżonym skargą kasacyjną wyrokiem Sąd Apelacyjny oddalił apelację. Nie podzielając zarzutu naruszenia art. 77 Konstytucji przez jego zastosowanie wbrew zakazowi retroakcji, Sąd Apelacyjny powołał się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2003 r., I CK 51/02 (niepubl.). Stwierdzono w nim, że zasada nieretroakcji nie ma charakteru absolutnego i może dojść do kolizji tej zasady z zasadami równości wobec prawa i sprawiedliwości. Sąd drugiej instancji podniósł następnie, że odstąpienie od zakazu retroakcji w rozpoznawanej sprawie uzasadnione jest naruszeniem podstawowych wartości konstytucyjnych – zasady ustawowego ustalania norm czasu pracy i zasady równości wobec prawa – przez wydanie powołanego rozporządzenia. Wskazał przy tym, że również w Konstytucji

z 1952 r. zasadzie równości wobec prawa nadano rangę podstawowej zasady demokratycznego porządku prawnego.

Jako niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej w okolicznościach sprawy Sąd Apelacyjny określił zaniechanie przez Radę Ministrów zmiany wadliwego stanu prawnego, zarówno po wejściu w życie Konstytucji oraz po wydaniu wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, jak i wcześniej, gdyż niezgodność z Konstytucją przepisów rozporządzenia Trybunał sygnalizował już w postanowieniu z dnia 21 września 1988 r., S 11/88.

Sąd drugiej instancji przyjął ponadto, że powodowy szpital poniósł szkodę polegającą na zapłacie różnicy zaległych wynagrodzeń za okres sprzed przekształcenia w publiczny zakład opieki zdrowotnej, które – przy prawidłowej regulacji prawnej – zostałyby pokryte przez Skarb Państwa. Dodał, że gdyby rozporządzenie z dnia 27 grudnia 1974 r. nie było niezgodne z Konstytucją oraz gdyby właściwy organ administracji publicznej nie dopuścił się zaniechania w dokonaniu jego zmiany przywracającej stan zgodny z Konstytucją (w tym również z Konstytucją z 1952 r.), to roszczenia lekarzy obejmowałyby krótszy okres czasu, bowiem już wcześniej otrzymywaliby wynagrodzenie w należytej wysokości.

Sąd Apelacyjny ocenił jako niezasadny zarzut przedawnienia roszczeń powodowego szpitala po upływie 3 letniego terminu. Podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, że szkoda powoda powstała dopiero w momencie wypłaty zaległych wynagrodzeń, a nie wraz z wejściem w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w maju 1999 r. lub wejścia w życie Konstytucji w 1997 r. Ponieważ do wypłaty wynagrodzeń doszło w 2001 r., a do wytoczenia powództwa w listopadzie 2003 r., roszczenie nie uległo przedawnieniu. Sąd drugiej ocenił jako trafne zasądzenie przez Sąd Okręgowy odsetek od daty wytoczenia powództwa. Wskazał jednocześnie, że powód mógł domagać się odsetek za jeszcze dalszy okres, tj. od powstania szkody, gdyż rekompensują one szkodę polegającą na zaangażowaniu własnych środków przez szpital i niemożności korzystania z nich na bieżące cele.

Skarga kasacyjna wniesiona przez Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę P. i Ministra Skarbu Państwa, zastępowany przez Prokuratorię Generalną, oparta została na obu podstawach.

W ramach podstawy naruszenia prawa materialnego skarżący w nawiązaniu do wcześniejszych zarzutów i argumentacji podnoszonej w apelacji zarzucał:

- naruszenie art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417 k.c. w zw. z art. 2 i 32 Konstytucji przez ich zastosowanie do zdarzeń i stanów prawnych ukształtowanych przed ich wejściem w życie;

- naruszenie art. 77 ust. 1 i art. 417 k.c. w zw. z art. 190 ust. 3 Konstytucji przez przyjęcie retroaktywnego działania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 1999 r., P 6/98, i wywiedzenie z tego deliktu normatywnego;

- art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417 k.c. przez przyjęcie istnienia szkody po stronie powodowego szpitala oraz związku przyczynowego między zachowaniem pozwanego Skarbu Państwa a szkodą;

- art. 442 § 1, 455 i 481 k.c. przez uznanie, że dochodzone roszczenie stało się wymagalne dnia 18 listopada 2003 r. i zasądzenie od tej daty odsetek ustawowych za opóźnienie;

- art. 442 § 1 k.c. przez uznanie momentu wypłaty przez stronę powodową zaległych wynagrodzeń za początek biegu przedawnienia oraz nieuzasadnioną odmowę uwzględnienia zarzutu przedawnienia.

W ramach drugiej podstawy kasacyjnej skarżący zarzucił naruszenie art. 321 § 1 i 109 k.p.c. w zw. z § 12 ust. 1 pkt 2 i § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.) mimo niezgłoszenia przez stronę powodową wniosku o przyznanie kosztów.

We wnioskach kasacyjnych skarżący domagał się uchylecia w całości zaskarżonego wyroku i poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego oraz

oddalenie powództwa, ewentualnie uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Nie może być uwzględniony zarzut naruszenia przepisów procesowych skierowany przeciwko rozstrzygnięciu o kosztach postępowania, które nie podlega kontroli kasacyjnej. Może ono ulec zmianie jedynie w następstwie zmiany wyroku, zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu.

Rangę zasadniczą mają zarzuty naruszenia przepisów art. 77 Konstytucji i 417 k.c. Na tle ich wykładni powstaje w pierwszej kolejności problem zasięgu czasowego skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 maja 1999 r. Zagadnienie czasowego zasięgu wyroków Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niezgodność całości lub części aktu normatywnego z aktem wyższego rzędu było wielokrotnie podejmowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W odniesieniu do orzeczeń Trybunału wchodzących w życie z dniem ogłoszenia wypracowano generalnie jednolite stanowisko, zgodnie z którym skutki takich orzeczeń rozciągają się co do zasady wstecz, do chwili wydania tego aktu lub do chwili wejścia w życie Konstytucji, jeżeli niekonstytucyjny akt prawny wydany został przed tą datą (por. np. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 3 lipca 2003 r., III CZP 45/03, OSNC 2004, nr 9, poz. 136, wyroki z dnia 18 kwietnia 2002 r., III RN 4/01, OSNP 2003, nr 2, poz. 25, i z dnia 27 września 2002 r., II UKN 581/01, OSNAPUS 2002, nr 23, poz. 581, oraz postanowienie z dnia 7 grudnia 2000 r., III ZP 27/00, OSNAPUS 2001, nr 10, poz. 331). Wsteczne działanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego obejmować może również okres sprzed wejścia w życie Konstytucji, jednak tylko wówczas, jeżeli przepisy uznane za niekonstytucyjne naruszały także zasady konstytucyjne obowiązujące w chwili jego wydania (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2003 r., I CK 150/02, OSNC 2004, nr 7-8, poz. 132).

W wyroku z dnia 17 maja 1999 r. Trybunał Konstytucyjny nie skorzystał z uprawnienia do odroczenia utraty mocy obowiązującej § 11 i 12 rozporządzenia z dnia 27 grudnia 1974 r., uznanych za niezgodne z przepisami Konstytucji i kodeksu pracy. W konsekwencji, wejście w życie powołanego wyroku nastąpiło

z dniem jego ogłoszenia, co miało miejsce dnia 20 maja 1999 r. W sentencji i uzasadnieniu tego orzeczenia nie określono również w sposób szczególny jego czasowych skutków. Podzielając w pełni przytoczone poglądy Sądu Najwyższego, stwierdzić zatem należy, że skutki analizowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego obejmują okres od dnia wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. Nie ma natomiast żadnych podstaw do rozciągnięcia tych skutków na okres wcześniejszy. Konstytucja z 1952 r. nie zawierała bowiem odpowiednika obecnego art. 66 ust. 2 zd. drugie Konstytucji, przyjętego jako wzorzec oceny konstytucyjności § 11 i 12 rozporządzenia z dnia 27 grudnia 1974 r. Przypomnieć należy, że takiej samej oceny czasowego zasięgu skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 1999 r. dokonał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 23 stycznia 2001 r., III ZP 30/00 (OSNP 2001, nr 23, poz. 685).

W porządku prawnym obowiązującym przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. nie istniała podstawa prawna odpowiedzialności państwa za działalność prawotwórczą. Nie było przepisów pozwalających żądać od Państwa odszkodowania za wadliwą legislację ani za zaniechanie w tej dziedzinie. Możliwość objęcia odpowiedzialnością Skarbu Państwa również szkód wyrządzonych bezprawną działalnością prawodawczą państwa wprowadził przepis art. 77 Konstytucji. Jak jednak przyjęto w judykaturze, przepis ten nie dotyczy stanów faktycznych sprzed wejścia w życie obowiązującej Konstytucji (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2005 r., III CZP 82/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 148, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2003 r., II CK 36/02, niepubl.). W orzecznictwie wyłączono jednocześnie możliwość bezpośredniego stosowania art. 77 Konstytucji na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji i uznawania go za samodzielną podstawę roszczeń odszkodowawczych (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2005 r., III CZP 82/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 148, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2002 r., V CKN 1493/00, niepubl., postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2003 r., III CZP 34/04). Ustalenie reguł odpowiedzialności państwa za szkody wymienione w art. 77 Konstytucji wymaga zatem regulacji ustawowej – w kodeksie cywilnym i ustawach szczególnych. Dopiero przepisy te, stosowane w związku z art. 77 Konstytucji, stanowią dostateczną podstawę roszczeń odszkodowawczych.

Przesłanki odpowiedzialności za szkody wynikłe z wadliwej działalności prawotwórczej państwa określone zostały w art. 417<sup>1</sup> § 1 i 4 k.c. dodanym ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692), która weszła w życie dnia 1 września 2004 r. W przepisie art. 5 powołanej ustawy nowelizującej przewidziano jednak, że do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420<sup>1</sup>, art. 420<sup>2</sup> i art. 421 k.c., oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej. Wyraźne określenie jedynie prospektywnego działania art. 417<sup>1</sup> § 1 i 4 k.c. nie pozwala przyjmować ich za podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody powstałe przed dniem 1 września 2004 r. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2005 r., IV CK 52/05, niepubl.).

Podstawą odpowiedzialności za szkody, których naprawienia żąda powodowy szpital, nie może być również art. 417 k.c. w pierwotnym brzmieniu. Należy zauważyć, że treść normatywna tego przepisu uległa istotnej zmianie wskutek wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK 2001, nr 8, poz. 56). Przyjęto w nim, że regulacja podstaw odpowiedzialności Skarbu Państwa oparta została na przesłance odpowiedzialności obiektywnej, niezależnej od winy funkcjonariusza. Jako początkowy moment obowiązywania takich zasad odpowiedzialności Trybunał Konstytucyjny wskazał wejście życie Konstytucji z 1997 r. Nawet jednak po zmianie normatywnej treści art. 417 k.c. nie mógł on stanowić podstawy odpowiedzialności za szkody wyrządzone działalnością prawodawczą państwa. Przepis ten oparty był bowiem na odmiennej podstawie aksjologicznej, tj. braku odpowiedzialności cywilnoprawnej państwa za działalność prawodawcy (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2005 r., III CZP 82/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 148).

Z tych zasadniczych względów trafne okazały się zarzuty skarżącego naruszenia przez Sąd drugiej instancji art. 77 Konstytucji i art. 417 k.c., które prowadziło do uwzględnienia bezpodstawnych roszczeń strony powodowej.



Niezależnie od tego rację ma pozwany Skarb Państwa, że doszło także do naruszenia art. 442 k.c. przez przyjęcie, iż początek biegu terminu przedawnienia na tej podstawie wyznacza wypłata dodatkowych wynagrodzeń w 2001 r. Trzyletni termin przedawnienia wynikający z art. 442 § 1 k.c. rozpoczyna swój bieg w dniu, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Ustalenie momentu powzięcia przez poszkodowanego tych wiadomości poprzedzić musi prawidłowe określenie czasu powstania szkody. Przyjęcie przez Sąd drugiej instancji za chwilę powstania szkody wypłaty na rzecz pracowników świadczeń zasądzonych lub objętych ugodami jest natomiast wadliwe. Szkada polegająca na obowiązku spełnienia przez poszkodowanego świadczenia pieniężnego powstaje bowiem wraz z nadejściem wymagalności tego świadczenia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2003 r., I CKN 300/01, OSNC 2004, nr 7-8, poz. 116), a nie w chwili jego spełnienia. W stanie faktycznym przyjętym za podstawę zaskarżonego wyroku zabrakło jednak ustaleń w tym zakresie.

Odnośnie do dziesięcioletniego terminu przedawnienia, przewidzianego w art. 442 § 1 k.c., należy przypomnieć, że w uchwale całej Izby Cywilnej z dnia 17 lutego 2006 r., III CZP 84/05 (OSNC 2006, nr 7-8, poz. 114), Sąd Najwyższy rozstrzygnął wieloletni spór na tle wykładni tego przepisu. W uchwale tej stwierdzono, że roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym przedawnia się z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę (art. 442 § 1 zd. drugie k.c.), bez względu na to, kiedy szkoda powstała lub się ujawniła. Obecnie nie ma zatem podstaw do podzielenia zajmowanego niekiedy stanowiska, że określony w art. 442 § 1 k.c. dziesięcioletni termin przedawnienia nie może się rozpocząć przed powstaniem szkody. W razie uznania za zdarzenie wyrządzające szkodę wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia, należałoby przyjąć konsekwentnie, że roszczenia odszkodowawcze uległy przedawnieniu jeszcze w latach 80-tych. Gdyby natomiast jako zdarzenie takie oceniać bezczynność prawodawcy w zakresie zapewnienia konstytucyjności przepisów regulujących dodatkowe wynagrodzenie za dyżury lekarskie, dla

określenia początku biegu przedawnienia decydujące znaczenie miałyby okoliczność, w jakim czasie na prawodawcy ciążył obowiązek dokonania takiego dostosowania.

Ze względu na znaczenie stwierdzonego naruszenia przepisów prawa materialnego, przesądzającego wynik rozstrzygnięcia, nie ma procesowej potrzeby odniesienia się do pozostałych zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej.

Z podanych przyczyn, na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.