



Sygn. akt I CSK 124/07

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 29 czerwca 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Tadeusz Żyznowski (przewodniczący)  
SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)  
del. SSA Marta Romańska

w sprawie z powództwa Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego nr 2

w J.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 29 czerwca 2007 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego [...]

z dnia 23 listopada 2006 r.,

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

## Uzasadnienie

Zaskarżonym przez pozwanego Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Skarbu Państwa, Ministra Zdrowia, Ministra Finansów, Prezesa Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyrokiem z dnia 23 listopada 2006 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 13 grudnia 2005 r., a także ustalił, że obecnie w niniejszej sprawie właściwą jednostką organizacyjną Skarbu Państwa jest Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W sprawie tej poczyniono następujące ustalenia.

Wyrokiem z dnia 17 maja 1999 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że § 11 i 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia są niezgodne z art. 66 ust. 2 Konstytucji RP. Wyrok ten otworzył drogę pracownikom publicznych zakładów opieki zdrowotnej do dochodzenia roszczeń z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych wykonywanej w ramach tzw. dyżuru lekarskiego pełnionej poza normalnymi godzinami pracy jako wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych.

Z takimi roszczeniami wystąpili przeciwko pracodawcy pracownicy zatrudnieni w Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym nr 2 w J., który do dnia 30 listopada 1998 r. był jednostką budżetową. Po przekształceniu tej jednostki w samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, co ostatecznie nastąpiło po uzyskaniu wpisu do rejestru prowadzonego przez KRS w dniu 28 września 2001 r., Sąd Rejonowy w J. zasądził od wspomnianego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej na rzecz jego pracowników dochodzone należności pracownicze, które wraz z odsetkami wyniosły 90 997,95 zł. Spowodowało to uszczerpienie majątku powoda o wartość, jaką wobec swych pracowników obowiązana była pokryć jednostka budżetowa przed jej przekształceniem i przejęciem jej pracowników przez powoda. Ponadto powód uiszczył kwotę 3 014,43 zł kosztów postępowania egzekucyjnego. Zasądzone kwoty obciążyły pracodawcę, którym w chwili wyrokowania był powód i zostały przez niego pokryte do wysokości dochodzonej niniejszym pozvem.

Wobec powyższego powód Wojewódzki Szpital Specjalistyczny nr 2 w J., w pozwie opartym na podstawie art. 77 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wniósł o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę Ś. kwoty 93 997,95 zł tytułem odszkodowania. Jako podstawę wskazał, że dochodzona pozwem kwota stanowi należność, jaką powód, wykonując wyrok Sądu Okręgowego, wypłacił swoim pracownikom tytułem zaległych wynagrodzeń za czas dyżurów jako za czas pracy w godzinach nadliczbowych w związku ze stwierdzeniem przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją RP przepisów § 11 i 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia.

Po ustaleniu odpowiedniej reprezentacji Skarbu Państwa sprawa zgodnie z właściwością została przekazana do rozpoznania Sądowi Okręgowemu.

Wyrokiem z dnia 13 grudnia 2005 r. Sąd Okręgowy zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Ministra Skarbu Państwa na rzecz powoda kwotę 90 983,52 zł, w pozostałym zakresie oddalił powództwo oraz zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 3 615 zł tytułem zwrotu kosztów procesu i przejął na rachunek Skarbu Państwa nieuiszczony wpis sądowy.

Sąd uznał, że po stronie powoda doszło do powstania szkody poprzez uszczuplenie jego aktywów na skutek pokrycia należności za pracę w godzinach nadliczbowych przysługujących jego pracownikom za okres poprzedzający powstanie powoda jako odrębnej jednostki organizacyjnej wyposażonej w osobowość prawną. Zdaniem Sądu, między działaniem pozwanego Skarbu Państwa polegającym na wydaniu niezgodnego z Konstytucją RP rozporządzenia a powstałą szkodą, polegającą na uszczupieniu majątku powoda o kwotę dochodzoną pozwem, istnieje związek przyczynowy uzasadniający odpowiedzialność odszkodowawczą. Gdyby bowiem rozporządzenie to nie zostało wydane pracownikom przysługiwałoby wynagrodzenie za pracę w ramach pełnionych dyżurów lekarskich, zaś środki na pokrycie powyższych zobowiązań musiałyby zostać ujęte w planach finansowych tych jednostek, Sąd wskazał, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za niezgodne z prawem

uregulowanie prawne, na skutek którego po stronie innego podmiotu powstaje obowiązek świadczeń. Ponadto Sąd Okręgowy stwierdził, że dochodzone roszczenie (wbrew zarzutom pozwanego) nie jest przedawnione - bieg terminu przedawnienia rozpoczął się z dniem wydania orzeczenia zasądającego należności pracowników, tj. w dniu 22 listopada 2001 r. Tym samym roszczenie powoda nie uległo przedawnieniu, bowiem powód wystąpił przeciwko pozwanemu w dniu 5 sierpnia 2002 r., więc przed upływem lat trzech.

Rozpoznający sprawę, na skutek apelacji pozwanego, Sąd Apelacyjny apelację oddalił.

Sąd II instancji podzielił ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego przyjmując je za własne, dokonując jednocześnie odmiennego ustalenia reprezentacji Skarbu Państwa. Sąd Apelacyjny zgodził się zwłaszcza co do faktu powstania po stronie powoda szkody, podstawy prawnej odpowiedzialności Skarbu Państwa i braku przedawnienia roszczenia powoda.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że zasadnie Sąd Okręgowy uznał, iż szkodę powoda stanowi kwota wypłacona pracownikom na podstawie prawomocnych wyroków sądowych za dyżury lekarskie pełnione w okresie, gdy powód nie posiadał osobowości prawnej i nie był samodzielny podmiotem. W niniejszej sprawie było niesporne, że przekształcenie powoda w samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej nastąpiło z dniem 30 listopada 1998 r., lecz wpis do rejestru sądowego nastąpił dopiero w dniu 28 września 2001 r. Zobowiązanie do zapłaty tej kwoty nie powstało w okresie, gdy szpital stanowił jednostkę budżetową, gdyż wówczas rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. funkcjonowało. Zobowiązanie takie dla powoda powstało dopiero wtedy, gdy rozporządzenie Rady Ministrów utraciło byt prawny w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 1999 r.

Prawidłowo także, zdaniem Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy uznał, że istnieją w niniejszej sprawie podstawy do zastosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w związku z treścią obowiązującego wówczas art. 417 § 1 k.c. Kwestia odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawie legislacyjne na podstawie art. 77

ust. 1 Konstytucji - przy braku szczegółowych unormowań w ustawie - jest już od dawna ugruntowana w orzecznictwie sądowym.

Podnieść należy przy tym, że Sąd I instancji jako podstawę dochodzonego roszczenia wskazał nie tylko samo uchylenie orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ale także wykazał istnienie pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, a więc szkody i związku przyczynowego między szkodą a funkcjonowaniem niezgodnego z Konstytucją i Kodeksem pracy aktu normatywnego.

W opinii Sądu Apelacyjnego, nie można zgodzić się z zarzutem pozwanego, że przedawnienie rozpoczęło swój bieg od dnia 20 maja 1999 r., a więc od dnia publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 1999 r., gdyż w dniu publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie powstała dla powoda jeszcze żadna szkoda. Prawidłowo Sąd I instancji uznał, że bieg terminu przedawnienia rozpoczął się z dniem wydania wyroku przez Sąd Okręgowy – 22 listopada 2001 r., gdyż w tej dacie powód wiedział już o powstałej szkodzie oraz osobie zobowiązanej do jej naprawienia. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, podzielić należy stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z dnia 23 kwietnia 2004 r. (I CK 581/03) łączącego powstanie szkody z chwilą zapłaty wynagrodzenia pracownikom, a wymagalności tego roszczenia stosownie do art. 455 k.c. - niezwłocznie po wezwaniu do zapłaty, co w niniejszej sprawie nastąpiło przez doręczenie pozwanemu odpisu pozwu.

W skardze kasacyjnej pozwany zarzucił: naruszenie przepisów prawa materialnego przez jego niewłaściwe zastosowanie, tj. : a) art. 77 ust. 1 Konstytucji RP przez przyjęcie, że przepis ten stanowi samodzielną podstawę do uwzględnienia roszczenia powoda oraz znajduje zastosowanie do oceny zdarzeń i stanów prawnych ukształtowanych przed dniem jego wejścia w życie; b) art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP przez przyjęcie, że ustalony przez sąd stan faktyczny pozwala na stwierdzenie wystąpienia szkody po stronie powoda zaś kwoty wypłacone pracownikom powoda z tytułu pełnienia dyżurów lekarskich stanowią szkodę; c) art. 442 § 1 zdanie drugie k.c. przez odmowę jego

zastosowania wyrażającą się w nieuwzględnieniu zgłoszonego przez pozwaną Skarb Państwa zarzutu przedawnienia.

Ponadto pozwaną zarzucił naruszenie prawa materialnego przez jego błędną wykładnię – art. 442 § 1 zdanie pierwsze k.c. przez ustalenie, że przepis ten wiąże początek biegu terminu przedawnienia z chwilą zapłaty wynagrodzeń pracownikom przez powoda, a nie z dniem 20 maja 1999 r. tj. dniem publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 1999 r. wydanego w sprawie P 6/98.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Uzasadniony jest zarzut naruszenia art. 77 Konstytucji. Zgodnie z ugruntowanym poglądem w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego gdy chodzi o odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem aktu normatywnego, to odpowiedzialność ta może dotyczyć w zasadzie zdarzeń, które nastąpiły po wejściu Konstytucji RP w życie, czyli w rozpoznawanej sprawie aktów normatywnych wydanych po 17 października 1997 r. Uznania za niekonstytucyjne aktu normatywnego wydanego przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., jest możliwe tylko jeżeli przepis tego aktu naruszał także zasady konstytucyjne obowiązujące w chwili jego wydania (tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 września 2003 r., SK 18/00 OTK Zb. Urz. 2001, nr 8, poz. 256 i w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK-A, Zb. Urz. 2003, nr 7, poz. 76 oraz Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 października 2003 r., I CK 150/02, OSNC 2004, nr 7-8, poz. 132, wyroku z dnia 6 grudnia 2006 r., IV CSK 247/06, niepub.)

Rozporządzenia Rady Ministrów, którego § 11 i 12 uznał za niezgodne z Konstytucją Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 maja 1999 r., zostało wydane w dniu 27 grudnia 1974 r. Obowiązująca wtedy Konstytucja z 1952 r. nie zawierał odpowiednika obecnego art. 66 ust. 2 Konstytucji, ani innego postanowienia, które mógłby służyć jako konstytucyjny wzorzec do uznania go za niezgodnym z zasadami konstytucyjnymi. Brak więc podstaw do stwierdzenia, że wydanie rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r. może być, na tle art. 77 Konstytucji, uznane za wyrządzające szkodę powodowemu Szpitalowi.

Gdyby jednak uznać, że nie samo wydanie, a obowiązywanie wspomnianego rozporządzenia już po wejściu Konstytucji z 1997 r. wyrządziło powodowi szkodę, to i tak brak podstaw do stwierdzenia, że jego roszczenie odszkodowawcze wobec Skarbu Państwa jest zasadne. Orzekające w sprawie Sądy, przyjęły, że Skarb Państwa odpowiada na podstawie bezpośredniego stosowania art. 77 Konstytucji. Taki stanowisko nie da się jednak pogodzić z literalną oraz systemową wykładnią tego przepisu. Jego treść wyraźnie wskazuje, że może on być rozumiany tylko jako wzorzec dla oceny, czy przepisy ustaw zwykłych, w szczególności kodeksu cywilnego, pozostają w zgodzie z Konstytucją. Bez odwoływania się do uregulowanych w ustawach zwykłych przesłanek warunkujących powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej, takich jak: sprecyzowanie zdarzenia wywołującego szkodę, osoby odpowiedzialnej za wyrządzenie szkody, pojęcia szkody, związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem i szkodą, terminu przedawnienia roszczeń z czynów niedozwolonych, nie można bowiem orzekać o odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej. Pogląd o braku podstaw dla samodzielnego stosowania art. 77 Konstytucji został wielokrotnie wyrażony zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jak i Sądu Najwyższego (przykładowo zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2004, SK 26/03, OTK-A, Zb. Urz. 2004, nr 1, poz. 3 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2003 r., III CZP 34/03, Prokuratura i Prawo, 2004/2/30).

Jeżeli przepis art. 77 Konstytucji nie może być samodzielną podstawą dla orzekania o odpowiedzialności Skarbu Państwa, to powstaje pytanie, czy za skutki obowiązywania aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją można było taką odpowiedzialność wywieść z obowiązującego ówczas art. 417 i k.c. Przeciwno takiej możliwości przemawiają dwa ważne argumenty. Po pierwsze, wspomniany przepis był oparty na zupełnie innym założeniu, niż art. 77 Konstytucji. Na jego tle w ogóle nie była dopuszczalna odpowiedzialność Skarbu Państwa za tzw. bezprawie legislacyjne. Samo pojawienie się art. 77 Konstytucji nie było więc wystarczające dla uznania, że Skarb Państwa odpowiada za wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją. Po drugie, ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr

162, poz. 1692), która wprowadziła do kodeksu cywilnego art. 417<sup>1</sup> k.c., określający przesłanki odpowiedzialności za szkody wyrządzone bezprawiem legislacyjnym, wyraźnie w art. 5 stwierdziła, że jej regulacje stosuje się do zdarzeń powstałych po dniu wejścia w życie tj. po 1 września 2004 r. W sumie brak podstaw dla uznania, że Skarb Państwa ponosił odpowiedzialność za szkody wyrządzone wydaniem i obowiązywaniem aktu normatywnego, który uznany został za niezgodny z Konstytucją, przed 1 września 2004 r. Skoro zaś zdarzenie wywołujące szkodę i sama szkoda w rozpoznawanej sprawie miały miejsce przed tą datą, wbrew odmiennej opinii orzekających w sprawie Sądów, brak podstaw do uznania odpowiedzialności Skarbu Państwa.

Skoro, w rozpoznawanej sprawie nie ma podstaw, aby przypisywać odpowiedzialność pozwanemu Skarbowi Państwa, to tym samym nie mają znaczeni dalsze zarzuty. Tylko na marginesie należy więc zauważyć, że uzasadniony jest także zarzut dotyczący naruszenia art. 442 k.c. Wymagalność roszczenia z tytułu czynu niedozwolonego zaczyna się od dnia gdy poszkodowany dowiedział się o sprawcy i szkodzie. Powodowy Szpital dowiedział się o sprawcy z dniem opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast o szkodzie dowiedział nie dopiero z chwilą wydania wyroku przez sąd, który uwzględnił roszczenia pracowników, lecz już wtedy kiedy powziął wiadomość, że wystąpili oni z roszczeniem o zapłatę za dyżury, czyli najpóźniej z chwilą uzyskania odpisu pozwu w tej sprawie.

Mając na uwadze, że zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej okazały się uzasadnione Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398<sup>15</sup> k.p.c., orzekł jak w sentencji.