Maciej Przysucha¹

Konstytucyjne prawo do odszkodowania w III RP

Słowa kluczowe: odpowiedzialność odszkodowawcza na gruncie konstytucji, odpowiedzialność odszkodowawcza za bezprawie legislacyjne, historia zasad odpowiedzialności odszkodowawczej skarbu państwa

Keywords: liability for damages on the basis of the Polish Constitution, liability for damages for legal injustice, history of liability rules of the state treasury

Streszczenie

Niniejszy artykuł w swojej treści zawiera przegląd dotychczasowego orzecznictwa i poglądów doktryny w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej skarbu państwa. W części historycznej omówiono regulację obowiązującą w II Rzeczypospolitej oraz w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W części poświęconej art. 77 konstytucji dokonano przeglądu rozważań przedstawicieli doktryny co do charakteru prawnego tej normy. Głównym celem artykułu była odpowiedź na pytanie, czy wskazana norma ma charakter normatywny, czy jedynie programowy, oraz odpowiedź na pytanie, czy szeroko rozumiana zasada kompensacji szkody została we właściwym zakresie uregulowana w normie artykułu 417¹ § 1 k.c.

W artykule dokonano również analizy normy art. 77 w aspekcie przesłanek odpowiedzialności. W ostatniej części artykułu omówiono relację artykułu 77 z normą ustawową artykułu 417¹ § 1 k.c. regulującą odpowiedzialność skarbu państwa za bezprawie legislacyjne.

Summary

The constitutional right to compensation in the Third Republic of Poland

The article consists of a review of judicial decisions and scholarly opinions with respect to the treasury's liability for damages. The historical review part discusses the regula-

¹ Autor jest doktorantem w Katedrze Prawa Cywilnego i Prywatnego Międzynarodowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

tion binding in this respect during the Second Republic of Poland (1918–1939) and the People’s Republic of Poland (1944–1989). The part devoted to article 77 of the current Constitution of Poland reviews the opinions of Polish scholars concerning the legal character of this norm. The basic aim of the paper was to provide an answer to the question whether the said norm is legally binding or it is just a declaration. An attempt was also made to determine whether the broadly understood rule of compensation for damages is adequately regulated by the provisions of article 417¹ § 1 of the Polish Civil Code. The article also presents an analysis of article 77 with regard to grounds for liability. The final part of the article describes the relation between article 77 of the Constitution and article 417¹ § 1 of the Polish Civil Code which regulates the state’s responsibility for legal injustice (a situation where a legal act is found inconsistent with superior laws and therefore damage has occurred).

Niniejszą pracą chciałbym podjąć próbę odpowiedzi na pytanie: czy wyzwania wynikające z obowiązującej konstytucji² są realizowane przez ustawodawcę w aktach niższego rzędu – w tym przypadku w kodeksie cywilnym³ (dalej k.c.) – co w istocie sprowadza się do pytania, w jakiej mierze postanowienia konstytucji wprowadziły nową jakość w sferze obowiązującego prawa w zakresie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę. W artykule ograniczę się do analizy realizacji prawa do odszkodowania zawartego w art. 77 Konstytucji w zakresie odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawie legislacyjne ujęte w art. 417¹ § 1 k.c.

Wyzwaniem wynikającym z wprowadzenia konstytucji była konieczność pogodzenia jej postanowień z obowiązującym do dziś kodeksem cywilnym. Część regulacji kodeksu stała bowiem w sprzeczności z postanowieniami ustawy zasadniczej (szczególnie w kwestii odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę poczynioną przez jego funkcjonariusza) albo kodeks w ogóle nie przewidywał pewnych instytucji (m.in. w zakresie odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawie legislacyjne). Treść konstytucji wyznaczyła

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

nowy kierunek rozwoju kodeksu cywilnego, co wynikało z prostego faktu, iż zasadniczy akt prawny regulujący stosunki cywilnoprawne w Polsce uchwalony został ponad 30 lat przed konstytucją.

Na tym tle pojawia się pytanie, jak szeroki zakres prawa do odszkodowania ustalił art. 77 konstytucji, regulujący prawo do odszkodowania za poniesioną szkodę, oraz czy nie został on zrealizowany w kodeksie cywilnym zbyt wąsko, biorąc pod uwagę tryb dochodzenia roszczenia za szkodę spowodowaną bezprawiem legislacyjnym, przewidziany artykułem 417¹ k.c.

I.

Tradycyjne podejście prawników do tematu odpowiedzialności państwa za jakąkolwiek szkodę wyrządzoną działaniem jego organów można by ująć w jedno sformułowanie: *The King can't do wrong*. W myśl tej zasady twórca reguł postępowania nie może odpowiadać za ich naruszenie. Koncepcja ta, umocniona doktrynalnie XIX-wiecznym pozytywizmem, wyznaczała koncepcję odpowiedzialności odszkodowawczej państwa⁴, w istocie odmawiając jej racji bytu.

Niemniej już w okresie dominacji pozytywistycznego myślenia o prawie pojawiły się wyraźne zaczątki nowego myślenia, któremu w pełni przyjdzie rozwinąć się w XX w. Jako przykład można podać orzecznictwo francuskiej *Conseil d'Etat*, pierwszego sądu administracyjnego w Europie powołanego do kontroli legalności aktów stosowania prawa przez organy władzy publicznej. Koncepcja *faute de service* stworzyła poważny wyłom w doktrynie zakładającej brak odpowiedzialności państwa, a zarazem wywarła istotny wpływ na kształtowanie się w systemach wielu innych państw europejskich zasad odpowiedzialności władzy publicznej⁵.

Przełamanie koncepcji immunitetu odpowiedzialności państwa za skutki jego działań nastąpiło w XX w. Doświadczenia związane z reżimami to-

⁴ J. Gęsiak, *Od nieodpowiedzialności po bezprawność legislacyjną*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogieńko, W. Popiołek, M. Szpunar, Zakamycze 2005, s. 7; M. Safjan, K.J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 18.

⁵ M. Safjan, K.J. Matuszczyk, op.cit., s. 18.

talitarnymi, jak i II wojną światową uświadomiły, iż ustawodawca może nie tylko popełniać brzemienne w skutki pomyłki, ale również instrumentalnie wykorzystywać prawo. W przełożeniu tej myśli w mechanizmy prawne znaczącą rolę odegrała postać niemieckiego filozofa prawa Gustawa Radbrucha. Jego dzieła obrazują zmianę świadomości społecznej społeczeństw zachodnich demokracji.

W dwudziestoleciu międzywojennym dominującym poglądem w doktrynie prawa był skrajny pozytywizm. Według koncepcji Johna Austina prawem jest każdy akt wydany przez legalnego ustawodawcę, bez możliwości kontroli czy jakiegokolwiek negacji jego treści przez inne organy.

Z kolei G. Radbruch, który był świadkiem zbrodni wojennych legalnie umocowanej do władzy partii nazistowskiej, opracował koncepcję, zgodnie z którą: „Pojedyncze normy prawne tracą charakter prawny, gdy przekroczą określony próg niegodziwości lub niesprawiedliwości. Norma traci charakter prawny gdy jej niegodziwość lub niesprawiedliwość osiąga »nie dającą się znieść miarę«”⁶.

Progiem „ekstremalnej niesprawiedliwości”, od której normy tracą charakter prawny, określa się przykładowo minimalne postulatory moralne. Konsekwentnie, przepisy prawa stanowionego, które są „rażąco, w najwyższym stopniu sprzeczne”⁷ z prawem naturalnym, powinny być w procesie stosowania prawa traktowane tak, jakby w ogóle nie obowiązywały. Skutkiem przyjęcia formuły Radbrucha, jak w nauce przyjęto określać powyższą koncepcję, było powstanie w 1950 r. Federalnego Sądu Konstytucyjnego w Niemczech, jako organu, który może kontrolować uchwalone prawo pod kątem zgodności z normą wyższego rzędu, jak i z ogólnymi abstrakcyjnymi zasadami, które powinny być przestrzegane, takimi jak wolność czy równość. Powstanie sądu konstytucyjnego w Niemczech dało wzór do naśladowania kolejnym państwom Europy.

Proces poszerzania odpowiedzialności państwa, jak trafnie zauważył M. Safjan, dokonywał się na dwóch płaszczyznach: „przesłanek (od winy w kierunku coraz większej obiektywizacji – do zasady ryzyka) oraz pól, zakresu odpowiedzialności (już nie tylko aktów organów władzy wykonaw-

⁶ J. Zajadło, *Formuła Radbrucha. Filozofia prawa na granicy pozytywizmu prawniczego*, Gdańsk 2001, s. 57.

⁷ J. Zajadło, *op.cit.*, s. 59.

czej, ale również funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości oraz aktów władzy prawodawczej)⁸.

W Polsce problematyka ustawowego ujęcia zakresu odpowiedzialności państwa za szkodę była ściśle związana z sytuacją polityczną, która istniała w momencie uchwalania ustawy regulującej tę odpowiedzialność. Charakterystyczne jest, iż każda zmiana ustawowa poszerzająca zakres odpowiedzialności państwa była uwarunkowana liberalizacją polityki państwa względem praw obywatelskich. Pierwsza w historii polskiego prawodawstwa regulacja odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę znalazła miejsce w Konstytucji marcowej⁹. Artykuł 121 stanowił, iż „Każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Odpowiedzialnym za szkodę jest Państwo solidarnie z winnymi organami; wniesienie skargi przeciw Państwu i przeciw urzędnikom nie jest zależne od zezwolenia władzy publicznej. Tak samo odpowiedzialne są gminy i inne ciała samorządowe oraz organy tychże. Przeprowadzenie tej zasady określają osobne ustawy”. Niestety zasada ta nie znalazła miejsca w akcie ustawowym ani w kolejnych ustawach zasadniczych okresu XX-lecia międzywojennego. Analiza treści polskich konstytucji uchwalonych na przestrzeni XX w. doprowadza nas do wniosku, iż cechą wspólną pierwszej i ostatniej regulacji jest szeroki zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę, „jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej [...] przez działalność urzędową, niezgodną z prawem”, jak stanowiła Konstytucja marcowa. Regulacja konstytucji z 1997 r. przewiduje w art. 77, iż „każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”, zatem mimo ponad 70 lat różnicy między obydwoma aktami konstytucyjnymi rdzeń odpowiedzialności państwa pozostaje bez zmian.

Konstytucja marcowa z 1921 r. w art. 121 dała wyraz postępowym ideom i stała się ogniskiem sporu co do zakresu odpowiedzialności Skarbu Państwa, a także co do podstaw normatywnych takiej odpowiedzialności. W badaniu tej normy nasuwa się kilka uwag. Z jednej strony analiza sporów dok-

⁸ M. Safjan, K.J. Matuszczyk, op.cit., s. 19.

⁹ Art. 121 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (t.j. Dz.U. Nr 44, poz. 267.).

tryalnych, których owa norma stała się przyczyną, wykazuje uderzające podobieństwo do sporów na tle art. 77 dzisiejszej konstytucji. Po wtóre zakres odpowiedzialności wyznaczony przez, wydawałoby się, ogólną normę, może być, jak zostanie to przedstawione w dalszym toku rozważań, uzupełniony treścią normatywną na skutek ukierunkowanej wykładni.

Ponadto dynamiczna i precyzyjna analiza dokonana przez (niektórych) uczonych polskich z lat dwudziestych XX w. zasługuje na uznanie i znajduje zastosowanie w dzisiejszych czasach.

Problem bezprawia legislacyjnego w okresie dwudziestolecia międzywojennego został dostrzeżony przez W. Zylbera, który podjął temat w ramach szeroko podjętej dyskusji w nauce na temat normy art. 121 konstytucji marcowej. „Odpowiedzialność w ujęciu tego autora obejmuje wszystkie rodzaje władzy, włącznie z ustawodawczą”¹⁰. Bezpośrednim impulsem w takiej wykładni w/w przepisu były doświadczenia niedawnej przeszłości, gdzie „ustanawianie monopolów przez państwo oraz wydanie ustaw o całkowitym lub częściowym usunięciu z obrotu pewnych dóbr, bezpośrednio przyczyniło się do położenia kresu istnienia szeregu przedsiębiorstw”¹¹. Doświadczenia autora nabyte w trakcie praktyki sądowej miały znaczący wpływ na formułowane przez niego poglądy w teorii prawa, które swoją innowacyjnością wyprzedzały epokę. Mianowicie wskazywał on, iż mimo braku możliwości badania zgodności z konstytucją ustaw przez sędziów¹² mogą oni dokonywać kontroli takiej zgodności wszystkich kategorii rozporządzeń, „nie łączając rozporządzeń z mocą ustawy”. *Suma summarum* należy stwierdzić, iż ów autor problem odpowiedzialności za bezprawie normatywne wiązał z koncepcją sądów, których zadaniem byłaby kontrola konstytucyjności aktów normatywnych. Pogląd ten, jak na ówczesny czas, należy uznać za postępowy. W. Zylber proponował również, aby obowiązek odszkodowawczy legislatora za wywłaszczenie wywodzić wprost z konstytucyjnej gwarancji

¹⁰ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 147.

¹¹ W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego (odpowiedzialność cywilna władz i urzędników publicznych)*, Warszawa 1934, [cytat za:] L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007, s. 124.

¹² Art. 81 Konstytucji marcowej stanowił, iż: „Sądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych”, w związku z art. 77, który przewidywał, że „[...] Sędziowie podlegają tylko ustawom [...]”.

ochrony własności (jak to przewidywał art. 99 Konstytucji marcowej). Niestety, jak zauważa L. Bosek: „Pionierskie propozycje W. Zylbera wyprzedzały znacznie swoją epokę, dlatego nikt w tamtym czasie ich nie poparł”.

Ostatnie zdanie art. 121 stanowiło, iż „przeprowadzenie zasady (w niej zawartej) określa osobne ustawy”. Stało się ono źródłem kontrowersji co do wykładni tego artykułu i możliwości jego bezpośredniego zastosowania. Ciekawy pogląd, aksjologicznie zbieżny ze stanowiskiem W. Zylbera, nadający dyskusji inną perspektywę, przedstawił S. Langrod.

W odpowiedzi na prezentowany pogląd, iż zawarta w art. 121 zasada pozostaje w zawieszeniu do czasu wydania ustawy (czego wymagał art. 126), uczony wskazał, iż art. 126 mówi o zawieszeniu tych postanowień, których urzeczywistnienie zawisło od ustaw, czego nie można powiedzieć o art. 121. W związku z czym ten ostatni powinien być stosowany bezpośrednio. Największą w tym poglądzie wagę miało odczytanie treści normatywnej zawartej w art. 121, pozwalające na odrzucenie argumentu o ogólnikowości regulacji¹³. Ugruntowało to pogląd doktryny, iż do czasu wydania ustawy norma art. 121 może stanowić podstawę do orzekania dla sądów.

Należy zauważyć, iż ustawodawca nie wywiązał się z obowiązku nałożonego na niego przez art. 121 Konstytucji marcowej i nie wydał ustawy o odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za działania funkcjonariuszy. Jako elementy tej zasady w nauce wskazuje się przykłady regulacji kodeksu postępowania karnego¹⁴, dotyczącej odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za niesłusznie skazanych lub oskarżonych, oraz odpowiedzialności na zasadzie ryzyka za szkodę wyrządzoną osobie. Na gruncie prawa cywilnego należy wskazać odpowiedzialność za czynności komorników, wprowadzoną w 1930 r. do kodeksu postępowania cywilnego¹⁵. Warte wzmianki jest również mniejszościowe stanowisko ówczesnej doktryny, iż art. 121 w powiązaniu z art. 13 § 2 pkt. 2 k.p.c.¹⁶ z 1930 r., decydującym

¹³ E. Bagińska, *op.cit.*, s. 147.

¹⁴ Kodeks postępowania karnego – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. (t.j. Dz.U. Nr 33, poz. 313).

¹⁵ Kodeks postępowania cywilnego – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 grudnia 1932 r. (t.j. Dz.U. Nr 112, poz. 934); L. Bosek, *op.cit.*, s. 125.

¹⁶ „Bez względu na wartość przedmiotu sporu należą do właściwości sądów okręgowych sprawy następujące: § 2 pkt. 2) sprawy o wynagrodzenie szkody jaką obywatelowi or-

o właściwości sądów powszechnych do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przeciw urzędnikowi lub państwu, stwarza dostateczną podstawę do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych¹⁷. Wspomniany wcześniej W. Zylber uważał natomiast, iż art. 121 Konstytucji marcowej należy stosować bezpośrednio, gdyż „rzeczą sądów jest wypełnić luki w prawie pozytywnym i nie idąc *contra legem* wprowadzić w życie zasady konstytucyjne¹⁸”. Pogląd ten pozostał jednak w odosobnieniu. S. Rosmarin, zasadniczo zgadzając się z koncepcją S. Langroda, argumentował nieco inaczej, uznając, iż art. 121 w związku z przepisami prawa cywilnego normuje wyczerpująco podstawę i rozmiar odpowiedzialności władzy publicznej¹⁹. S. Rosmarin nie zgodził się natomiast z poglądem W. Zylbera, stwierdzając, iż ocena konstytucyjności prawa, a w konsekwencji odpowiedzialności za bezprawie normatywne, w nieuchronny sposób pociągnęłaby judykaturę na grunt ocen politycznych, czego należałoby uniknąć²⁰. W pełni wypada natomiast zgodzić się z poglądem wyrażonym przez E. Bagińską, iż: „Postępowość poglądów powołanych autorów na odpowiedzialność Skarbu Państwa warta jest mocnego podkreślenia”²¹. Nie bez znaczenia dla ówczesnych sporów doktrynalnych pozostaje fakt, iż w okresie międzywojennym nie został powołany do życia Trybunał Konstytucyjny i trwał spór odnośnie tego, jaka instytucja powinna rozpatrywać tego rodzaju spory: czy sądownictwo administracyjne, powszechne czy też specjalnie powołany do tego trybunał. Ponadto atmosfera zbliżającego się konfliktu nie sprzyjała rozwojowi instytucji wzmacniających pozycję obywatela w opozycji do konsolidującej się ustrojowo władzy.

Idea odpowiedzialności państwa za bezprawie legislacyjne, która tak obiecująco zaczęła się rozwijać na gruncie Konstytucji marcowej, w Polsce Ludowej nie była przedmiotem dyskusji. Niekwestionowany był pogląd, iż ani ustawa z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szko-

gany władzy państwowej lub samorządowej przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby”.

¹⁷ Pogląd: S. Rosmarina, J. Langroda i W. Zylbera, [w:] L. Bosek, op.cit., s. 126.

¹⁸ W. Zylber, op.cit., s. 124.

¹⁹ E. Bagińska, op.cit., s. 148.

²⁰ S. Rosmarin, *O roszczeniach odszkodowawczych z powodu bezprawia urzędnika administracyjnego*, Lwów 1933, [cytat za:] L. Bosek, op.cit., s. 127.

²¹ E. Bagińska, op.cit., s. 148.

dy wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych²², ani kodeks cywilny nie dają podstaw roszczeniom za bezprawie normatywne²³.

Głos doktryny ówczesnego okresu oddaje wypowiedź A. Szpunara: „Punktem wyjścia musi być bezsporne stwierdzenie, że działalność ustawodawcza [...]”²⁴ Sejmu nie podlega ocenie sądów, jako organów wymiaru sprawiedliwości. Nikt nie wątpi, że przepisy art. 417 i n. k.c. nie mają zastosowania do ustaw. Tak samo nie podlegają kontroli sądowej dekrety z mocą ustawy”. W tej materii judykatura w pełni podzielała ten pogląd. Jako przykład można podać uchwałę SN z 1970 r., w której podniesiono, iż: nie można uznać za sprawę cywilną sprawy, w której pozew skierowany jest przeciwko organowi państwa w związku z jego prawotwórczą działalnością²⁵. Nasuwa to prosty wniosek, iż z braku innej drogi takie powództwo w ogóle nie jest możliwe.

Pomijając warunki obiektywne początkowego okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, z doktrynalnego punktu widzenia uzasadniano to koncepcją jednolitości władzy (wyrażonej w art. 20 konstytucji PRL²⁶, która uznawała Sejm za „najwyższy organ władzy państwowej”). Związana z tym koncepcja formalnej suwerenności PRL zakładała, iż ustawodawca miał wyłączne prawo do wiążącej interpretacji i realizacji postanowień konstytucji²⁷.

S. Rosmarin, czołowy przedstawiciel nauki prawa konstytucyjnego tego okresu, wyrażane w doktrynie nieśmiałe próby wprowadzenia kontroli konstytucyjności ustaw skrytykował, jako instytucję niepostępową, dla której nie ma miejsca w państwie socjalistycznym, gdzie wyrażona jest ufność

²² Ustawa z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (t.j. Dz.U. Nr 54, poz. 243).

²³ L. Bosek, op.cit., s. 124–128.

²⁴ A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985, s. 101.

²⁵ Uchwała SN w randze zasady prawnej z dnia 20 kwietnia 1970 r., III CZP 4/70, OSNCP 9/1970, poz. 146.

²⁶ Konstytucja Polskiej Republiki Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (t.j. Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.).

²⁷ W. Zakrzewski, A. Burda, R. Klimowiecki, *System organów państwowych w Konstytucji PRL*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej: materiały Sesji Naukowej PAN, 4–9 lipca 1953 r.*, t. 2, red. J. Wasilkowski, Warszawa 1954, s. 85 i n.

w sprawiedliwość ludu i jego woli²⁸. Użyty język zapewne musiał być dopasowany do atmosfery tamtego okresu, niemniej jednak wyrażony pogląd zamknął dyskusję w tym temacie.

Blisko 30 lat od uchwalenia konstytucji PRL przyszło czekać na wprowadzenie mechanizmu pozwalającego dokonywać kontroli zgodności z konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych wydawanych przez organy państwa. Oznaką zmian był artykuł 33 a dodany do Konstytucji PRL (ustawą konstytucyjną z dnia 26 marca 1982 r.²⁹), który dopuścił kontrolę konstytucyjności prawa. Ostatecznie zasada odpowiedzialności państwa za akty legislacyjne została ujęta w art. 28 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym³⁰, który stanowił, w §1, że: „Postępowanie sądowe [...] zakończone prawomocnym orzeczeniem, wydanym z zastosowaniem przepisu prawnego, który w wyniku orzeczenia TK, jako sprzeczny z Konstytucją lub aktem ustawodawczym, został zmieniony lub uchylony w części lub w całości, może być wznowione w trybie i na zasadach określonych w przepisach o postępowaniu sądowym”.

Na gruncie sytuacji wskazanej w cytowanym orzeczeniu powstaje problem naprawienia powstałej w związku z tym szkody. Celem rozwiązania tego problemu zastosowano istniejące już rozwiązania prawne – odszkodowanie za niesłuszne skazanie oraz zwrot świadczeń przy uchylonych orzeczeniach cywilnych, a także odszkodowanie związane ze stwierdzeniem nieważności decyzji administracyjnej. Dla koncepcji legislacyjnego bezprawia kluczowe znaczenie miał jednak mechanizm kontroli orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm (ujęty w art. 6 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r.), który mógł odrzucić orzeczenie TK większością dwóch trzecich głosów. Prymat Sejmu został zachowany nawet w sytuacji uznania orzeczenia TK za zasadne, bowiem to Sejm był zobowiązany do dokonania odpowiednich zmian w ustawodawstwie. Ponadto to Sejm miał obowiązek określić zakres i sposób naprawienia szkód³¹. To kompromisowe rozwiązanie stawiało TK w pozycji instytucji przeprowadzającej „szczególny tryb kontroli par-

²⁸ S. Rosmarin, *Kontrola Konstytucyjności ustaw*, „Państwo i Prawo” 1948, z. 12, s. 4.

²⁹ Ustawa konstytucyjna z dnia 26 marca 1982 r. (t.j. Dz.U. Nr 11, poz. 83).

³⁰ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. Nr 22, poz. 98).

³¹ L. Bosek, op.cit., s. 56–59.

lamentarnej³². Zasadnicze ułomności tego rozwiązania uzasadniały próby ich usunięcia w judykaturze. Uznano mianowicie, iż orzeczenia o niekonstytucyjności działają z mocą wsteczną i otwierają drogę orzeczeniom restytucyjnym, także w sytuacji, gdy sam poszkodowany, działając w zaufaniu do niekonstytucyjnego aktu, wykonał jego dyspozycję, ponosząc określone uszczerbki³³. Przykład ten pokazuje problemy związane z regulacją odpowiedzialności za bezprawie legislacyjne, gdzie ustawodawca czyni dwa kroki naprzód, aby cofnąć się o jeden krok. Wskazują to w kontekście dzisiejszego dominującego poglądu doktryny i orzecznictwa TK, który zakłada, iż jego orzeczenia nie mają mocy wstecznej. Odmienne rozwiązanie niewątpliwie wymusiłoby większą dyscyplinę ustawodawcy i zwiększyło normatywny charakter konstytucji.

Impulsem do dalszego rozwoju zasady odpowiedzialności państwa za bezprawie legislacyjne były wydarzenia związane ze zmianą ustroju i pracami nad uchwaleniem nowej ustawy zasadniczej. Pierwszą oznaką zmian było wprowadzenia tzw. Małej konstytucji³⁴ i wyrażonej w niej w art. 1 zasady podziału władzy, co stanowiło odejście od supremacji Sejmu wyrażonej w Konstytucji PRL.

Wpływ konstytucji z 1997 r. na nowelizację kodeksu cywilnego w omawianej materii³⁵ z 2004 r. był wynikiem spełnienia rygorów odpowiedzialności narzuconych przez art. 77 konstytucji. Skutki braku zgodności krajowych aktów normatywnych w ramach hierarchii wyznaczonej przez konstytucję³⁶ wymagały zmiany regulacji kodeksowej. Ponadto brak świadomości istnienia potrzeby zachowania spójności regulacji przez ustawodawcę tworzył w konsekwencji stan potencjalnego bezprawia legislacyjnego. Jest on na gruncie dzisiejszego k.c. podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

³² F. Siemieński, *Trybunał Konstytucyjny (pozycja ustrojowa, właściwość organizacyjna i postępowanie)*, [w:] *Kontrola konstytucyjności prawa*, red. M. Granat, R. Mojak, J. Sobczak, Lublin 1987, s. 156.

³³ Uchwała SN z dnia 23 grudnia 1987 r. III CZP 77/87, OSPiKA 10/1988, poz. 227.

³⁴ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (t.j. Dz.U. Nr 84, poz. 426).

³⁵ Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz.U. Nr 162, poz. 1692).

³⁶ Art. 87 konstytucji z dnia 21 kwietnia 1997 r.

II.

Artykuł 77 konstytucji, z racji sformułowania, iż „Każdy, komu została wyrządzona szkoda, wskutek niezgodnego z prawem działania organów władzy publicznej, ma prawo do jej wynagrodzenia”³⁷, kładzie nacisk na brak ograniczeń podmiotowych w kwestii dochodzenia praw. W ramach takiej regulacji użyto najszerszej formy z używanych w przepisach o prawach i wolnościach: obejmuje on „każdego”, komu została wyrządzona szkoda przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej³⁸. Ponadto oznacza on, że: „Prawo do wynagrodzenia szkody przysługuje [...] nie tylko obywatelowi polskiemu, ale także obcokrajowcom, niezależnie od tego, czy jest to osoba uprawniona do korzystania z wszystkich praw i wolności (chodzi tu o dzieci i osoby ubezwłasnowolnione); nie tylko osobie fizycznej, ale także jednostce organizacyjnej tak mającej, jak i niemającej osobowości prawnej”³⁹.

III.

W ramach badania przesłanek stosowania art. 77 konieczne jest zdefiniowanie pojęcia „organów władzy publicznej”. Organ możemy zdefiniować jako „(od łac. *organum* – narzędzie) celowo zorganizowany i wyraźnie wyodrębniony zespół ludzi i środków, utworzony i działający na podstawie prawa, wykonujący w imieniu państwa określone zadania i mogący dla ich realizacji korzystać ze środków władczych i stosować przymus państwowy”⁴⁰. Jednakże, jak zauważono w nauce oraz zgodnie z wykładnią TK, „w żadnym razie nie chodzi tu o organ osoby prawnej wg teorii cywilistycznej”⁴¹. Termin „organ władzy publicznej”, użyty w art. 77, wielokrotnie pojawia się w tekście konstytucji i nawiązuje do regulacji art. 7, który stanowi, że: „Organy

³⁷ M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 4, s. 3.

³⁸ L. Garlicki, *Komentarz do art. 77*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, r. II, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 5.

³⁹ B. Banaszak, M. Jabłoński, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 137.

⁴⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 516.

⁴¹ E. Bagińska, *op.cit.*, s. 171.

władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Do kategorii tych organów należy zaliczyć wszystkie wymienione w tym kontekście organy w konstytucji. Są to więc wszystkie „organy państwowe”, niezależnie do której z konstytucyjnych „władz” przynależą i niezależnie od terenowego czy centralnego zakresu działania⁴². Pewną nowość stanowi ustanowienie zasady odpowiedzialności za działania nie tylko organów administracji (władzy wykonawczej), ale również organów sądowniczych i ustawodawczych (czego „protoplasta” i jedyny poprzednik w dziejach polskiego konstytucjonalizmu art. 121 Konstytucji marcowej nie przewidywał).

Ponadto za podstawę odpowiedzialności przyjmuje się również kryterium funkcjonalne. Innymi słowy, decydujące jest ustalenie, czy dany podmiot wykonuje funkcje władzy publicznej⁴³. Oznacza to, że „kwalifikację organu władzy publicznej należy ustalać także ze względu na rodzaj wykonywanej działalności”⁴⁴. Kolejną ważną zmianą normatywną jest to, że odpowiedzialność z art. 77 ust. 1 obciąża strukturę (instytucję), a nie osoby z nią związane (jej funkcjonariuszy)⁴⁵. *Summa summarum* można uznać, iż czynnikiem decydującym do zakwalifikowania danego podmiotu jako desygnatu pojęcia organ z art. 77 konstytucji jest jakakolwiek forma wykonywania władzy publicznej, a więc również w wyniku przekazania lub powierzenia tych funkcji organowi niepaństwowemu przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Zakres odpowiedzialności „organów władzy publicznej” jest wyznaczony przez kryterium funkcjonalne, czyli że obejmuje on wszystkie te ich działania, które polegają na wykonywaniu władzy publicznej lub są z nią związane. Tym samym jednak należy uwypuklić, iż nie obejmuje ich pozostałych działań. Rodzi to dwie istotne konsekwencje. Z jednej strony rozszerza stosowalność art. 77 ust. 1, bo ułatwia jego odnoszenie do działań wszelkiego rodzaju podmiotów pozostających poza strukturą aparatu władzy publicznej *sensu stricto*, ale – z mocy obowiązującego prawa – wykonujących władcze funkcje (zadania) należące do władzy publicznej. Z drugiej strony wykluczone jest stosowanie art. 77 ust. 1 w przypadkach działań organów państwa lub organów

⁴² L. Garlicki, *Komentarz do art. 77...*, s. 6; E. Bagińska, op.cit., s. 172.

⁴³ Ibidem, s. 7.

⁴⁴ I. Karasek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy po wyroku TK z 4 X II 2001*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2002, nr 1–2, s. 94.

⁴⁵ E. Bagińska, op.cit., s. 172.

samorządu terytorialnego, które nie mieszczą się w pojęciu „imperium” (rozumianego jako proces wykonywania władzy publicznej), w szczególności pozbawione są elementu władczości wobec swego adresata. Zatem w sytuacji, gdy organ działa w ramach i formach właściwych prawu prywatnemu, jego odpowiedzialność za szkody nie jest poddana art. 77 ust. 1⁴⁶. Ponadto w ocenie Trybunału Konstytucyjnego do kręgu podmiotów odpowiedzialnych za szkodę nie można zaliczyć organów innego państwa. Byłoby to bowiem nieuprawnione rozszerzenie odpowiedzialności państwa za działania jego organów⁴⁷. Zdaniem Trybunału nawet całkowite pominięcie w ustawie osób represjonowanych przez władze innego państwa nie mogłoby być oceniane jako sprzeczne z porządkiem konstytucyjnym⁴⁸.

IV.

Doktryna i orzecznictwo są zgodne, że art. 77 mówi o szkodzie wyrządzonej przez działanie organu władzy publicznej. Chodzi tutaj o „wszystkie prawne formy działania przypisane organom władzy publicznej”⁴⁹. Konstytucja zatem hołduje pojęciu szkody w szerokim zakresie⁵⁰. Można wyszczególnić na tle tejże regulacji następujące źródła szkody: jednostkowe działania faktyczne (czynności materialno-techniczne), wydanie aktu indywidualnego (orzeczeń sądowych, aktów administracyjnych), nienormatywne akty generalne, akty normatywne (z ustawami włącznie)⁵¹.

Przyjęto również w doktrynie szerokie (cywilistyczne) rozumienie pojęcia działanie, a więc obejmujące również zaniechania⁵². Pogląd ten został

⁴⁶ Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK ZU 8/2001, poz. 256.

⁴⁷ *Konstytucyjne Wolności, Prawa i Obowiązki. Prawo do odszkodowania*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, t. XX, Warszawa 2004, s. 119.

⁴⁸ Wyrok TK z dnia 18 listopada 2003 r., P 6/03, OTK ZU 12/2003, poz. 428.

⁴⁹ J. Kremis, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 6, s. 40.

⁵⁰ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2002, s. 93.

⁵¹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 77...*, s. 9.

⁵² L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, s. 70; J. Boć, op.cit., s. 140; M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 3.

zaaprobowany zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁵³, jak i Sądu Najwyższego⁵⁴. Poglądy te mogą się wydawać dyskusyjne na tle prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, gdzie, jak przypomina L. Bosek⁵⁵, rozważano ten problem i usunięto z projektu sformułowanie mówiące o „działaniu lub zaniechaniu” organu władzy publicznej. Ponadto w toku prac uznano, iż „wykładnia historyczna kategorycznie wyklucza tłumaczenia pojęcia »działanie« przez odwołanie się do dorobku prawa materialnego cywilnego”. Należy jednakże zauważyć, że problem ten stracił na ostrości po nowelizacji k.c. z 2004 r., w której przyjęto szeroki, korespondujący z regulacją konstytucyjną zakres odpowiedzialności.

V.

Bezprawność, jako przesłanka zastosowania art. 77 konstytucji, wynika jednoznacznie ze sformułowania w ust. 1 „niezgodne z prawem działanie”. Norma ta ustanawia więc „przesłankę bezprawności jako konieczny element uruchomienia przewidzianego w nim mechanizmu kompensacyjnego”⁵⁶. Doprecyzowania tego pojęcia dostarcza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, gdzie pojęcie działania bezprawnego (niezgodnego z prawem) należy – w kontekście regulacji konstytucyjnej – „rozumieć, jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. Niezgodność z prawem w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji musi być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87–94)”⁵⁷. Sąd Najwyższy natomiast podnosi, iż „niezgodność z prawem według art. 77 oznacza sprzeczność między zakresem kompetencji organu, sposobem postępowania i treścią rozstrzygnięcia, wynikającymi z wzorca ustawowego, a jego działaniem rzeczywistym”⁵⁸. Taka interpretacja zakłada, iż dla przesłanki bezprawności wystarczy stwierdzenie, że działanie organu koliduje z normą zawartą w jakimkolwiek

⁵³ Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK ZU 8/2001, poz. 256.

⁵⁴ Wyrok SN z dnia 24 września 2003 r., I CK 143/03, OSNC 2004/11/179.

⁵⁵ L. Bosek, op.cit., s. 98.

⁵⁶ L. Garlicki, *Komentarz do art. 77...*, s. 9.

⁵⁷ Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK ZU 8/2001, poz. 256.

⁵⁸ Wyrok SN z dnia 6 lutego 2002 r., V CKN 1248/00 opublikowane, [w:] L. Garlicki, *Komentarz do art. 77...*, s. 11.

przewidzianym przez ustawę zasadniczą źródle prawa (art. 87). Ponadto „bezpprawność może polegać także na naruszeniu przepisów tzw. prawa wewnętrznego, o ile są one wiążące dla danego organu władzy publicznej”⁵⁹. Z drugiej strony oczywiste wydaje się stwierdzenie, iż naruszenie norm moralnych czy obyczajowych, o ile nie idzie w parze z naruszeniem treści normatywnych, nie może mieć cechy bezprawności⁶⁰.

M. Safjan ponadto zauważa, iż konstytucyjne pojęcie bezprawności ma znaczenie autonomiczne, a więc węższe od znaczenia przyjętego w prawie cywilnym⁶¹. Niemniej fakt, iż normy kodeksu cywilnego należy interpretować w zgodzie z klauzulami generalnymi w postaci zasad współżycia społecznego może implikować bezprawność jako konflikt norm obyczajowych z danym działaniem. Zatem opinia M. Safjana wydaje się być w pełni uzasadniona.

Jak zauważa J. Boć, przesłanka bezprawności z art. 77 ust. 1 nie ma zastosowania do tzw. szkód legalnych, tzn. szkód będących wynikiem zgodnego z prawem działania organów władzy publicznej⁶².

VI.

Kwestią, która wymaga osobnego omówienia, pozostaje normatywna konstrukcja art. 77, składającego się z dwóch ustępów. O ile bowiem ust. 1 dotyczy tylko jednego – cywilistycznego – aspektu relacji jednostki z władzą publiczną, to ust. 2 ma znacznie bardziej uniwersalny wymiar, gwarantując drogę sądową nie tylko do orzekania o roszczeniach odszkodowawczych wobec władzy publicznej, ale również gwarantując drogę sądową dla orzekania o wszelkich przypadkach naruszenia praw i wolności⁶³. Kontrowersje w nauce budzi natomiast konstrukcja tegoż artykułu. Jak podnosi L. Garlicki⁶⁴, zakres przedmiotowy ust. 2 ma nieporównywalnie szerszy charakter, wiążąc się raczej z art. 45 ust. 1⁶⁵ konsty-

⁵⁹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 77...*, s. 17.

⁶⁰ Ibidem, s. 18.

⁶¹ M. Safjan, *op.cit.*, s. 9.

⁶² J. Boć, *op.cit.*, s. 136.

⁶³ Ibidem, s. 137.

⁶⁴ L. Garlicki, *Komentarz do art. 77...*, s. 15.

⁶⁵ „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

tucji, niż z art. 77 ust. 1⁶⁶. Podobnie wypowiadają się inni przedstawiciele doktryny, mianowicie: „Związek treści art. 77 ust. 2 z treścią art. 77 ust. 1 jest mały, natomiast związek treści art. 77 ust. 2 z art. 45 ust. 1 jest duży”⁶⁷ oraz iż systematyka konstytucji „sztucznie rozdziela organiczną więź art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2”⁶⁸. W podobnym duchu wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 maja 2000 r.⁶⁹

Konieczną przesłanką, uzasadniającą roszczenia wywodzone z art. 77 o wynagrodzenie szkody, jest stwierdzenie niezgodności z prawem działań organów władzy publicznej. Zgodnie z dominującym poglądem właściwym do ustalenia niezgodności z prawem czynności faktycznych (materialno-technicznych) jest sąd orzekający o roszczeniu odszkodowawczym. Natomiast niezgodność z prawem innego typu działań może wymagać uprzedniego (prejudycjalnego) stwierdzenia przez organ do tego powołany krajowy lub ponadnarodowy⁷⁰.

Kwestią, która wymaga głębszej analizy, jest szkoda, która wynikła z niezgodności z aktem wyższego rzędu. Dominujący pogląd zakłada, iż co do aktów ustawowych ustalenie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z tym poglądem art. 77 ust. 1 nie stanowi samoistnej podstawy dla kontroli konstytucyjności ustaw⁷¹. Pogląd ten w istocie dobudowuje do normy treści, które w niej nie są zawarte. Takie bowiem przedstawienie sprawy obciąża szeroki zakres możliwych do dochodzenia praw uciążliwością w postaci uzyskania tzw. prejudykatu, którego uzyskanie jest czasochłonne, kosztowne albo niemożliwe, jeśli dotyczy aktów stosowania prawa⁷².

Konieczne natomiast jest wykazanie, iż na podstawie konkretnych działań podjętych przez konkretny organ na podstawie określonego aktu normatywnego konkretna osoba poniosła szkodę⁷³. Judykatura więc odeszła od abstrakcyjnego ujęcia szkody w tym zakresie.

⁶⁶ L. Garlicki, *Komentarz do art. 77...*, s. 16.

⁶⁷ J. Boć, op.cit., s. 142.

⁶⁸ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 91.

⁶⁹ Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, niepublikowany.

⁷⁰ L. Garlicki, *Komentarz do art. 77...*, s. 18; E. Bagińska, op.cit., s. 359.

⁷¹ Ibidem, s. 19.

⁷² Idem, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007, s. 370.

⁷³ Postanowienie SN z dnia 30 maja 2003 r., sygn. III CZP 34/03, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 2.

VII.

Jednym z podstawowych elementów nowej regulacji konstytucyjnej jest pominięcie elementu winy jako przesłanki odpowiedzialności. Oznacza to, że w granicach wyznaczanych zakresem zastosowania art. 77 ust. 1 odpowiedzialność za szkody wyrządzone bezprawnym działaniem władzy publicznej przybiera charakter obiektywny. Innymi słowy, opiera się ona na zasadzie ryzyka. Ponadto pominięcie elementu winy w przepisie konstytucyjnym wiąże ustawodawcę w sposób bezwzględny, skutkiem czego nie wolno mu dodatkowo wymagać ustalenia przesłanki winy we wszystkich sytuacjach objętych hipotezą art. 77 ust. 1. Natomiast stosownie do pojmowania art. 77 ust. 1, jako ustanawiającego tylko minimalny standard odpowiedzialności, nie ma przeszkód konstytucyjnych, aby ustawodawca odstępował od ustanowienia przesłanki winy także w innych sytuacjach odpowiedzialności władz publicznych (np. w odniesieniu do niektórych typów szkód legalnych)⁷⁴.

VIII.

Art. 77 nie rozwija pojęcia szkody, jak i związku przyczynowego między działaniem a jej zaistnieniem. W doktrynie uznaje się to jako milczące przyjęcie ich rozumienia ustalonego w prawie cywilnym⁷⁵. Zatem pod pojęciem szkody, zgodnie z tym poglądem zarówno na gruncie prawa cywilnego, jak i konstytucyjnego, rozumiemy: „każdy uszczerbek, który dotyka poszkodowanego zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym⁷⁶”. Tym samym nie można wykluczać odpowiedzialności władzy publicznej z tytułu naruszenia dóbr osobistych obywateli⁷⁷. Poza dyskusją jest, iż szkoda majątkowa obejmuje zarówno *damnum emergens*, jak i *lucrum cessans*⁷⁸. Szkoda musi mieć charakter zindywidualizowany, a więc dotyczyć konkretnego

⁷⁴ L. Garlicki, *Komentarz do art. 77...*, s. 20.

⁷⁵ M. Safjan, *op.cit.*, s. 35.

⁷⁶ W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 100.

⁷⁷ J. Boć, *op.cit.*, s. 137–138.

⁷⁸ Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK ZU 7/2003, poz. 76.

obywatela lub grupy obywateli⁷⁹. Dyskusyjny jest pogląd wywodzony *a contrario*, iż „roszczenie odszkodowawcze nie powstaje gdy szkody doznają wszyscy członkowie społeczeństwa. W takich bowiem wypadkach doznany uszczerbek stanowi ciężar publiczny, jaki powinni ponieść wszyscy obywatele w imię dobra wspólnego”⁸⁰. Moim zdaniem pogląd taki nie jest słuszny z kilku powodów. Po pierwsze, trudno wyobrazić sobie sytuację, gdzie wszyscy obywatele ponoszą, na skutek działania organu państwa (przy spełnieniu omówionych wcześniej przesłanek), szkodę, a nawet jeśli, to dlaczego miałyby ona zostać zakwalifikowana jako „ciężar publiczny”? Po wtóre, pojęcie „obywatel” jest nieznane art. 77, jak już wspomniano, użycie terminu „każdy” wyznacza najszerszy możliwy zakres podmiotowy, a więc tego rodzaju pogląd nie znajduje odpowiednika w dzisiejszych realiach prawnych, gdzie każdy może ponieść szkodę i domagać się odszkodowania. Dodatkowo pogląd ten uderzająco przypomina archaiczną, z dzisiejszego punktu widzenia, koncepcję części doktryny francuskiej z XIX w., która zakładała brak odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone aktem normatywnym jako aktem z istoty generalnym i abstrakcyjnym, a więc w przypadku jego wad odpowiedzialność za nie ponosi nie państwo, a ogół obywateli⁸¹.

Orzecznictwo bardzo wyraźnie zaznacza, iż art. 77 ust. 1 odnosi się w sposób bezpośredni tylko do szkód, jakie zostały wyrządzone po wejściu w życie konstytucji (a więc po dnia 17 października 1997 r.)⁸².

IX.

Powstanie szkody, wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, rodzi prawo do jej wynagrodzenia. Konstytucja nie rozwija bliżej tego pojęcia. Warte podkreślenia jest, iż art. 77 ust. 1 posłużył się sformułowaniem odmiennym niż inne normy konstytucji. Mianowicie art. 21 ust. 2 posługuje się pojęciem „słusznego odszkodowania”, a art. 41 ust. 5 pojęciem „odszkodowania”. Odmienności te wskazują na założenie,

⁷⁹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 77...*, s. 19.

⁸⁰ Ibidem, s. 20.

⁸¹ L. Bosek, *op.cit.*, s. 30–31.

⁸² M.in. wyrok SN z dnia 21 września 2003 r., V CK 50/53, niepublikowany.

iż omawiane tu szkody mogą być poddawane szczególnym mechanizmom kompensacyjnym⁸³. Trybunał Konstytucyjny uznał na tej podstawie, iż „art. 77 ust. 1, mówiąc o naprawieniu szkody, nie określa ani jej składników, ani zakresu⁸⁴”. Możliwe zatem, na gruncie konstytucji, jest stopniowanie odszkodowania. Według L. Garlickiego nie można z konstytucji wydobyć gwarancji pełnego odszkodowania za każdą szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej⁸⁵. Wychodząc z takiego założenia, ustawodawcy pozostawiono znaczną swobodę w ustalaniu mechanizmów wynagradzania szkód wyrządzonych bezprawnymi działaniami organów władzy publicznej⁸⁶. Wskazuje się jednak na ograniczenia tej swobody, polegające na tym, iż:

- zasada pełnego odszkodowania powinna być punktem odniesienia dla rozwiązań ustawowych⁸⁷,
- odstępowanie od zasady pełnego odszkodowania musi czynić zadość kryteriom racjonalności i proporcjonalności⁸⁸,
- niedopuszczalne jest całkowite wyłączenie prawa do kompensacji szkody, gdyż naruszałoby to „istotę” tego prawa⁸⁹,
- ustawodawca może wprowadzać pewne ograniczenia dla dochodzenia roszczeń o wynagrodzenie szkody⁹⁰, np. wprowadzając terminy przedawnienia roszczeń; nie mogą one jednak przybierać bezwzględniego charakteru i naruszać istoty prawa⁹¹.

⁸³ L. Garlicki, *Komentarz do art. 77...*, s. 22.

⁸⁴ Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK-A 2003/7/76 (Dz.U. Nr 170, poz. 1660).

⁸⁵ L. Garlicki, *Komentarz do art. 77...*, s. 22.

⁸⁶ Ibidem, s. 23.

⁸⁷ E. Bagińska, op.cit., s. 175.

⁸⁸ Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK-A 2003/7/76 (Dz.U. Nr 170, poz. 1660).

⁸⁹ E. Bagińska, op.cit., s. 179.

⁹⁰ L. Garlicki, *Komentarz do art. 77...*, s. 24.

⁹¹ Wyrok TK z dnia 5 września 2005 r., P 18/04, OTK ZU 2005, seria A, nr 8 poz. 88, s. 1053.

X.

W polskiej doktrynie za utrwalony uważa się pogląd, iż „akt normatywny to reguła postępowania o charakterze ogólnym, a nie decyzja indywidualna, akt zawierający normy prawne obowiązujące w państwie, reguły o generalnym i abstrakcyjnym charakterze”⁹², za akt normatywny uważa się również „zbiór przepisów prawnych odpowiednio uporządkowanych, wydanych przez upoważniony podmiot, wyrażający normy w zasadzie generalne i abstrakcyjne oraz opatrzone nazwą”⁹³. Niewątpliwie na gruncie art. 417¹ k.c. pod pojęciem aktu normatywnego należy rozumieć konkretny przepis prawny, a nie całościowy akt normatywny w znaczeniu formalnym np. całą ustawę czy rozporządzenie. Potwierdzenie tego założenia ma miejsce w obowiązującej konstytucji, która w art. 122 ust. 4⁹⁴ wskazuje, iż Trybunał w trybie kontroli prewencyjnej orzeka o zgodności z konstytucją przede wszystkim „przepisów ustaw”⁹⁵. Materialne zdefiniowanie koncepcji aktu normatywnego nie zwalnia z obowiązku ustalenia, jakie akty normatywne w znaczeniu formalnym mogą być brane pod uwagę w trakcie wykładni art. 417¹ k.c. Rada legislacyjna w swoim uzasadnieniu ustawy ustaliła, iż pojęcie aktu normatywnego w w/w artykule odnosi się do aktów prawa powszechnie obowiązującego⁹⁶. W ramach krajowego porządku prawnego, obok powszechnie obowiązujących ustaw i rozporządzeń do aktów normatywnych, których „bezprawność” może rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą, należy zaliczyć również akty prawa miejscowego⁹⁷.

⁹² L. Bosek, op.cit., s. 148.

⁹³ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2002, s. 14.

⁹⁴ „Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności”.

⁹⁵ L. Bosek, op.cit., s. 150.

⁹⁶ *Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z 26 marca 2003 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 2, s. 125.

⁹⁷ Wyrok TK z dnia 6 października 2005 r., K 22/04, OTK ZU 3/2005, poz. 27.

Pewne wątpliwości może budzić kwestia, czy naruszenie ratyfikowanych umów międzynarodowych może stanowić podstawę odpowiedzialności. Mimo zaliczenia ich do źródeł powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 konstytucji) nie są to akty wydawane przez władze publiczne – Rzeczpospolitą Polską⁹⁸. W uzasadnieniu prac komisji kodyfikacyjnej brak jest jednoznacznych wskazówek co do objęcia intencją ustawodawcy umów międzynarodowych pojęciem aktu normatywnego. Pomimo tego przyjąć należy, iż w drodze wykładni art. 417¹ § 1 k.c. wraz z postanowieniami art. 190 konstytucji, który jednoznacznie utożsamia umowę międzynarodową z aktem normatywnym, należy założyć, iż stanowią one mogą podstawę odszkodowawczą. Umowy międzynarodowe należy uznać za akty normatywne (w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c.) również na podstawie art. 193 konstytucji⁹⁹. Istotne znaczenie w tym kontekście ma ponadto art. 91 konstytucji, który stanowi w § 3, iż „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”.

Osobną kwestię stanowi charakter prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, a zwłaszcza Unię Europejską, bowiem zgodnie z art. 9 konstytucji Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. L. Bosek przedstawił pogląd, iż „akty normatywne stanowione przez organizacje międzynarodowe w rozumieniu art. 90 i 91 Konstytucji, w tym tzw. prawo wtórne Wspólnoty, nie będą objęte zakresem unormowania art. 417¹ § 1 k.c. Akty te nie są bowiem stanowione przez organy władzy publicznej Rzeczypospolitej ani nawet Rzeczpospolita nie ma decydującego wpływu na ich wejście w życie lub treść”¹⁰⁰. Odmienny pogląd został wyrażony w pracy autorstwa M. Safjana i K.J. Matuszyka: „Niezgodność prawa krajowego z prawem wspólnotowym (zarówno pierwotnym jak i wtórnym) stanowi zarazem naruszenie zobowiązań międzynarodowych przyjętych przez państwo członkowskie w drodze akcesji. Przypadek naruszenia prawa wspólnotowego przez wydanie niezgodnego z nim aktu normatywne-

⁹⁸ L. Bosek, op.cit., s. 151.

⁹⁹ J. Trzeciński, M. Wiącek, *Komentarz do art. 193, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 8.

¹⁰⁰ L. Bosek, op.cit., s. 150.

go jest więc objęty bezpośrednią hipotezą art. 417¹ § 1 k.c.”¹⁰¹. Biorąc pod uwagę, iż orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, dalej ETS) wywodzi z artykułu 10 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską obowiązek odszkodowawczy z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie poprzez działania ustawodawcze jako instrument zapewniający mu pełną efektywność¹⁰², należy uznać drugi pogląd za słuszny. Powstaje pytanie, na które obecnie nie można udzielić jednoznacznej odpowiedzi, co w sytuacji, gdy prawo stanowione przez UE będzie w kolizji z polską ustawą zasadniczą? W takiej sytuacji nastąpiłoby niejako odwrócenie reguły kodeksowej z art. 417¹ § 1 k.c., uznając za przyczynę szkody niezgodność przepisu polskiej konstytucji z prawem unijnym. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości jednoznacznie prezentuje ten pogląd. Trybunał sprawiedliwości zadecydował o prymacie prawa wspólnotowego w stosunku do całego prawa krajowego. Chcąc uprzedzić bieg wypadków w niektórych newralgicznych dziedzinach prawa, ustawodawca podjął próbę uniknięcia ewentualnego konfliktu poprzez dostosowanie przepisów konstytucji do regulacji unijnych (przykład związany z europejskim nakazem aresztowania będącym w konflikcie z dawnym art. 55 konstytucji).

Należałoby zastanowić się również, co w przypadku braku zgodności norm unijnych niższego rzędu (np. dyrektyw) z normami wyższego rzędu (np. rozporządzeń)? Dodatkowo nierozstrzygnięta kwestia wiąże się z pytaniem, jakie miejsce w tak ujętej multicentryczności prawa zajmuje Konstytucja RP, oraz jakie postanowienia w niej przyjąć, aby dobrze korespondowała z tak określoną prawną rzeczywistością? Tego rodzaju rozważania obecnie pozostają w fazie teoretycznej hipotezy.

XI.

Na tle art. 77 pojawia się pytanie: czy niezgodność przepisu prawa z konstytucją (bądź szerzej aktu niższej rangi z aktem wyższym, także prawa między-

¹⁰¹ M. Safjan, K.J. Matuszyk, op.cit., s. 69.

¹⁰² Ibidem.

narodowego) jest równoznaczna z bezprawnością w rozumieniu przepisów o odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu czynu niedozwolonego¹⁰³?

„Przez niezgodność z prawem aktu normatywnego należy rozumieć jego niezgodność z normą hierarchicznie wyższą według konstytucyjnego katalogu źródeł prawa”¹⁰⁴.

O ile powyższe założenie jest klarownie sformułowane, uściślenia wymaga, kto może o takiej niezgodności zdecydować. W nauce przyjmuje się, iż „na gruncie art. 417¹ k.c. nie może budzić wątpliwości, że sąd powszechny orzekający o odszkodowaniu nie może samodzielnie badać niezgodności z prawem aktu normatywnego zarówno gdy chodzi o niezgodności z prawem aktu normatywnego z hierarchicznie wyższą normą krajową, jak i o niezgodności z normami prawa wspólnotowego”¹⁰⁵. Należy zauważyć jednak, iż orzecznictwo ETS wyklucza poddanie odpowiedzialności odszkodowawczej państw ograniczeniom czyniącym uzyskanie kompensacji niemożliwym lub nadmiernie trudnym¹⁰⁶.

W prawie krajowym uzasadnienie istnienia prejudykatu, na gruncie zasady podziału władzy, zostało przedstawione przez Trybunał Konstytucyjny. Stwierdził on, że: „Bezpośredniość stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. [...] Artykuł 188 zastrzega orzekanie w tych sprawach do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego”¹⁰⁷. Na marginesie można podnieść, iż w judykaturze podnoszono pogląd przeciwny, przykładowo w jednym z wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego podniesiono argumenty, że: „Na gruncie stosowanych w naszej kulturze prawnej reguł kolizyjnych należy uznać, iż jeśli po wydaniu normy wyższego szczebla (Konstytucja RP) doszło do wydania aktu nor-

¹⁰³ M. Safjan, *Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej – od winy funkcjonowania do bezprawności normatywnej*, „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego” 2003, nr 32, s. 7.

¹⁰⁴ Z. Radwański, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle proponowanej nowelizacji Kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 2, s. 23.

¹⁰⁵ Z. Banaszczyk, *Komentarz do Kodeksu Cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, Warszawa 2007, s. 1269.

¹⁰⁶ Z. Banaszczyk, op.cit., s. 1270.

¹⁰⁷ Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK ZU 8/2001, poz. 256.

matywnego niższego szczebla z nią niezgodnego, *lex interior posteriori* jest niezgodne z obowiązującym *lex superior*¹⁰⁸.

Niemniej przeważający pogląd nauki wskazuje, iż właściwym postępowaniem w stosowaniu art. 417¹ k.c. jest, w zakresie badania hierarchicznej zgodności aktów normatywnych, postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pogląd ten można wyrazić słowami M. Safjana: „Jest całkowicie oczywiste, że owa niezgodność ma być potwierdzona wcześniejszym orzeczeniem (prejudykatem) organów upoważnionych do sprawowania kontroli hierarchicznej zgodności norm, przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego, a wobec tego nie może być przedmiotem samodzielnych ustaleń sądu rozstrzygającego sprawę odszkodowawczą”¹⁰⁹.

Poglądy te pomijają wąskie pojęcie skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 konstytucji), które uniemożliwia w wielu przypadkach uzyskanie takiego prejudykatu mimo powstania szkody po stronie obywatela, wyrządzonej aktem normatywnym. Głównym celem prejudykatu, jako przesłanki uznania ustawy za niezgodną z konstytucją na potrzeby art. 417¹ § 1–3 k.c., jest wzmocnienie pewności prawa oraz uniknięcie wątpliwych dla autorytetu państwa – ustawodawcy – prób podważania mocy obowiązującej ustaw.

XII.

Nauka prawa konstytucyjnego wyróżniła formalne i materialne gwarancje ochrony praw i wolności jednostki¹¹⁰. W Konstytucji PRL brak było gwarancji formalnych, przy pomocy których jednostka mogła ich dochodzić przed sądem. Takie rozwiązanie uniemożliwiałoby jednostce faktyczną obronę swoich praw, a władzy ułatwiałoby ich naruszanie. Taka sytuacja ugruntowała pewną kulturę prawniczą, której zasadą był fakt, iż konstytucja nie ma w istocie wartości normatywnej, a stanowi jedynie pewien ornament, ozdobnik pozbawiony normatywnego znaczenia. Zauważalne zmiany zaczęły mieć miejsce

¹⁰⁸ Wyrok NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi – z dnia 17 stycznia 2002 r., I S.A./Łd 1954/01, OSP 2002, nr 11 poz. 139.

¹⁰⁹ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu bezprawia normatywnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 1, s. 6.

¹¹⁰ A. Burda, *Polskie Prawo Państwowe*, Warszawa 1965, s. 340 i n.

dopiero w latach 80., gdy ustanowiono instytucje będące pewną konkurencją w dotychczasowym monopolu prawodawczym władzy, takie jak Trybunał Konstytucyjny czy Naczelny Sąd Administracyjny. Nadto rola ich orzecznictwa miała znaczący wpływ w postrzeganiu prawa w przededniu, jak i w trakcie zmian przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych.

Autorzy Konstytucji III RP, chcąc uniknąć wad poprzedniej ustawy zasadniczej, umieścili w niej gwarancje prawne, jak i instytucjonalne. Najważniejszą niewątpliwie gwarancję stanowi art. 8, który w ustępie 2 stwierdza wprost, że „przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio chyba, że Konstytucja stanowi inaczej”. Zdaniem W. Skrzydły oznacza to, że: „Jednostka może skutecznie powoływać się na przepisy Konstytucji, a organ państwa jest zobowiązany takie powołanie się uwzględnić”¹¹¹.

Wspomniany autor zwraca również uwagę na istotną kwestię odesłań, zawartych w konstytucji, do ustaw. Odesłania zawarte w dzisiejszej konstytucji mają zupełnie inne znaczenie niż znane rozwiązanie przyjęte w poprzedniej konstytucji. Mianowicie wskazaną czynność może wykonać tylko władza ustawodawcza i tylko na drodze uchwalenia odpowiednich ustaw. Wyklucza to zarazem prawodawcze działanie Rady Ministrów i ministrów w tej dziedzinie. Zatem konstytucja wyklucza możliwość ingerencji rządu i ministrów w sprawy określone mianem wolności i praw człowieka i obywatela.

Katalog wolności i praw jednostki został ujęty w rozdziale II konstytucji. Można stwierdzić, iż żadna z dotychczasowych polskich konstytucji nie zawierała tak szerokiego ujęcia praw człowieka i obywatela¹¹². Po wtóre konstytucja wyznacza pewne stałe, nieprzekraczalne ramy dla ustawodawcy, które muszą zostać ujęte w ustawodawstwie niższego rzędu. Doprecyzowanie założeń art. 77 konstytucji poprzez art. 417¹ k.c. stanowi z jednej strony gwarancję jego zastosowania, z drugiej pojawia się pytanie o bezpośredniość stosowania tejże normy w przypadku niezgodności z jej postanowieniami regulacji kodeksowej, jak to miało miejsce w latach 1997–2004.

Po wejściu w życie w dniu 17 października 1997 r. konstytucji w nauce prawa od razu dostrzeżono znaczenie umieszczenia w tym akcie normy o odpowiedzialności władzy publicznej za szkodę i oderwanie tej odpowie-

¹¹¹ W. Skrzydło, *op.cit.*, s. 19.

¹¹² *Ibidem*, s. 20.

działności od winy¹¹³. Było to ściśle związane z kwestią charakteru prawnego art. 77. Prezentowane były dwa stanowiska, wg pierwszego jest to tylko zasada odpowiedzialności władzy publicznej pozbawiona własnej treści normatywnej. Drugie dostrzegało w art. 77 ust. 1 dostatecznie skonkretyzowane prawo podmiotowe jednostki do odszkodowania, przesądzając o kształcie i zakresie odpowiedzialności¹¹⁴. Pobieźna analiza nieobowiązujących już (bądź obowiązujących w zmienionej treści) przepisów art. 417–420² k.c., jak i regulacji w innych aktach art. 160 k.p.a.¹¹⁵, art. 260 Ordynacji podatkowej czy art. 769 k.p.c.¹¹⁶ wskazywała, że pozostawały one w całkowitej lub częściowej sprzeczności z art. 77 konstytucji. Opowiedzenie się za jednym bądź drugim wskazanym wyżej stanowiskiem miało zasadnicze znaczenie dla bytu norm niższego rzędu, niezgodnych z normą ustawy zasadniczej. Uznanie bowiem, iż art. 77 jest jedynie normą programową, pozbawia konstytucję jej normatywnego charakteru, wbrew nakazowi art. 8. Takie założenie skutkowałoby przyjęciem konstytucji jako swego rodzaju „ozdobnika” i w związku z czym niezgodne z nią postanowienia mogłyby pozostać niezmienione.

Mimo, iż już na początku odrzucono skrajny pogląd o jedynie programowym charakterze normy art. 77 ust. 1¹¹⁷, nie obyło się to bez szerszego sporu między przedstawicielami doktryny¹¹⁸. Decydujący głos w uznaniu art. 77 za możliwy do zastosowania wprost jako normę bezpośrednio stosowalną przypadł M. Safjanowi¹¹⁹. Określenie charakteru tej normy (jako samoistnej bądź akcesoryjnej) nie odbyło się bezrefleksyjnie.

¹¹³ E. Bagińska, op.cit., s. 170.

¹¹⁴ M. Safjan, K.J. Matuszczyk, op.cit., s. 93.

¹¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. Nr 30, poz. 168 ze zm.), ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.), ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.).

¹¹⁶ E. Bagińska, op.cit., s. 170.

¹¹⁷ A. Szpunar, *Kilka uwag o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Rejent” 2001, z. 2, s. 133.

¹¹⁸ Opinie m.in. E. Łętowskiej, A. Szpunara, M. Safjana oraz J. Trzecińskiego przedstawiono [w:] *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2000.

¹¹⁹ M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa...*, s. 3.

Rozważanie w tym względzie należałoby zacząć od uwagi, iż mimo ważkości tego zagadnienia w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie podjęto, jak dotychczas, próby wyjaśnienia sformułowania „wynagrodzenie szkody” na poziomie konstytucyjnym. Brakuje zatem, jak wskazuje M. Stębelski, „trwałego punktu odniesienia zarówno wówczas, kiedy dochodzi do porównywania mechanizmów odszkodowawczych ukształtowanych w Konstytucji i na poziomie ustawowym oraz w sytuacji kiedy trzeba ocenić dopuszczalność różnicowania zakresu kompensacji w określonym przypadku”¹²⁰. Pytanie o samodzielność bądź akcesoryjność art. 77 należy postawić w kontekście norm całej konstytucji – czy traktujemy ją jedynie jako zbiór niewiążących reguł, wytycznych, bądź przyznajemy jej charakter normatywny. Przedstawiciele doktryny wyrażali różne opinie w tym zakresie¹²¹. Pytanie o charakter normy art. 77 konstytucji zadał M. Safjan¹²². W opinii tego autora norma ta ma charakter samoistny, aczkolwiek przy konieczności wzięcia pod uwagę jej ogólnego charakteru¹²³. Zdanie zgoła odmienne było reprezentowane przez A. Szpunara, który stał na stanowisku, iż normy kodeksu cywilnego winny być interpretowane w zgodzie z konstytucją, bez możliwości użycia normy art. 77 wprost¹²⁴.

Mówiąc innymi słowy, spór dotyczy uznania, czy artykuł 77 konstytucji jest prawem podmiotowym. Niniejszy spór na dzień dzisiejszy zdaje się być jednoznacznie rozstrzygnięty przez orzecznictwo. Zarówno bowiem Sąd Najwyższy, jak i Trybunał Konstytucyjny przyznali przymiot prawa podmiotowego art. 77 konstytucji¹²⁵. Oponenti tego poglądu (do których poza

¹²⁰ M. Stębelski, *Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Wybrane Zagadnienia*, „Studia Iuridica” 2007, nr XLVII, http://www.wuw.pl/ksiegarnia/tresci/studiainuridica/47/47_17.pdf (15.08.2013), s. 283.

¹²¹ Dwa skrajne stanowiska prezentowali A. Szpunar oraz M. Safjan, [w:] *Odpowiedzialność władzy publicznej...*, s. 7–39.

¹²² M. Safjan, [w:] *Odpowiedzialność władzy publicznej...*, s. 7.

¹²³ Ibidem, s. 10.

¹²⁴ A. Szpunar, [w:] *Odpowiedzialność władzy publicznej...*, s. 42–44.

¹²⁵ Podaje za B. Banaszakiem, *Zakres podmiotów uprawnionych do dochodzenia wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP)*, „Monitor Prawniczy” 2011, nr 1, s. 1; Wyrok SN z dnia 9 października 2003 r., I CK 150/02, OSNC Nr 7–8/2004, poz. 132, Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK-A 2003/7/76 (Dz.U. Nr 170, poz. 1660).

wspomnianym A. Szpunarem należy również B. Lewaszkiewicz-Petrykowska) odmawiają konstytucyjnemu prawu do odszkodowania samoistnego bytu, definiując je jako konsekwencje „naruszenia praw podmiotowych jednostki”, a nie samoistne prawo podmiotowe¹²⁶. Należy zauważyć, iż taka wykładnia art. 77 konstytucji podważa jej gwarancyjny charakter¹²⁷. Biorąc pod uwagę zatem precyzyjność art. 77 oraz rangę prawa, które gwarantuje, należałoby jednoznacznie powiedzieć się za jej samoistnym charakterem.

XIII.

Podjmując próbę podsumowania powyższych rozważań, chciałbym podnieść dwie kwestie.

Po pierwsze ewolucja roli konstytucji w społeczeństwie dotyczy przede wszystkim jej roli w systemie prawa. Kilkadziesiąt lat temu F. Siemieński wyraził pogląd w przedmiocie roli i miejsca konstytucji z punktu widzenia obywatela: „jest rzeczą niewątpliwą, że gdy mowa o stosowaniu konstytucji, nie dotyczy to obywateli, ci bowiem konstytucji nie stosują ani bezpośrednio, ani pośrednio. Konstytucja też w gruncie rzeczy nie nakłada na nich obowiązków prawnych, które można byłoby egzekwować bezpośrednio na jej podstawie. Także wówczas gdy konstytucja mówi o podstawowych obowiązkach obywateli to w gruncie rzeczy ustala obowiązek ustawodawcy zwykłego odpowiedniego uregulowania obowiązków prawnych obywateli w ustawie zwykłej, na podstawie, której dopiero odpowiednie organy państwowe będą mogły je od obywateli egzekwować. Odpowiednie normy konstytucyjne wobec obywateli mają znaczenie moralno-polityczne a nie prawne”¹²⁸. Wyrażony pogląd *prima facie* razi swoją niezgodnością z dzisiejszym podejściem do norm konstytucji. Dzisiejsza konstytucja jest podstawowym aktem określającym prawa obywatela, a nie jedynie ich deklaracją. Tym samym art. 77 konstytucji powinien być interpretowany jako prawo podmiotowe.

¹²⁶ B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 505–506.

¹²⁷ L. Bosek, *Bezprawie...*, s. 79.

¹²⁸ F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1978, s. 35.

Po drugie, zasady odpowiedzialności odszkodowawczej, wyznaczone omówionymi normami konstytucji, w pełni spełniają swoją rolę, stanowiąc, poprzez swój szeroki zakres, kompletną gwarancję ochrony praw obywateli przed bezprawnym działaniem władzy publicznej. Tym samym ustawodawca musi liczyć się z konsekwencją potencjalnych niezgodności z konstytucją uchwalanych aktów. Nadto tak przyjęte rozwiązania są w pełni zgodne z zasadami odpowiedzialności przyjętymi w naszym kręgu kulturowym, wypracowanymi przez Radę Europy¹²⁹.

Literatura

- Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Banaszak B., *Zakres podmiotów uprawnionych do dochodzenia wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP)*, „Monitor Prawniczy” 2011, nr 1.
- Banaszczyk Z., *Komentarz do Kodeksu Cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, Warszawa 2007.
- Bosek L., *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007.
- Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1965.
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Czachórski W., A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2007.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007.
- Karasek I., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy po wyroku TK z 4 XII 2001*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2002, nr 1–2.
- Kremis J., *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 6.

¹²⁹ M. Safjan, *Rekomendacja NRR (84) 15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej a stan prawny obowiązujący w Polsce*, [w:] *Standardy Prawne Rady Europy*, t. II, *Prawo cywilne. Teksty i komentarze*, red. M. Safjan, Warszawa 1995, s. 5–15.

- Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.
- Radwański Z., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle proponowanej nowelizacji Kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 2.
- Rosmarin S., *Kontrola Konstytucyjności ustaw*, „Państwo i Prawo” 1948, z. 12.
- Safjan M., *Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej – od winy funkcjonowania do bezprawności normatywnej*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2003, nr 32.
- Safjan M., Matuszyk K.J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009.
- Safjan M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004.
- Safjan M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu bezprawia normatywnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 1.
- Safjan M., *Rekomendacja NR R (84) 15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej a stan prawny obowiązujący w Polsce*, [w:] *Standardy Prawne Rady Europy*, t. II, *Prawo cywilne. Teksty i komentarze*, red. M. Safjan, Warszawa 1995.
- Szpunar A., *Kilka uwag o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Rejent” 2001, nr 2.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2002.
- Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2000.
- Zajadło J., *Formuła Radbrucha. Filozofia prawa na granicy pozytywizmu prawniczego*, Gdańsk 2001.