

ANDRZEJ KUBAS*

DELIKTOWA ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA
SKARBU PAŃSTWA
(WYBRANE ZAGADNIENIA)

We współczesnym świecie „państwo” jest największą, najbardziej skomplikowaną, a jednocześnie najbardziej zdepersonalizowaną strukturą organizacyjną na danym terytorium. Rozległość i różnorodność funkcji współczesnego państwa sprawia, że niebezpieczeństwo powstania szkód związanych z jego działalnością, zarówno w sferze „imperium”, jak i „dominium”, nie da się porównać co do swej skali, a jednocześnie co do swego znaczenia w życiu społecznym z żadnym innym zjawiskiem, obciążonym podobnym, zwiększonym ryzykiem wyrządzenia szkody. Polityczne i społeczne znaczenie tej problematyki jest powszechnie dostrzegane i podkreślane. Można zaryzykować stwierdzenie, że państwo, w którym taka odpowiedzialność nie istnieje lub podlega daleko idącym ograniczeniom, nie zasługuje na miano „państwa prawa”. W okresie po 1945 r. uregulowanie tego kompleksu problemów podlegało w Polsce ewolucji niekoniecznie „symetrycznie” do sytuacji politycznej.

Od chwili wejścia w życie, na fali fundamentalnych „przemian październikowych”, ustawy z 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych¹, niezwykle obszerna, w niektórych, fundamentalnych kwestiach po prostu prawotwórcza judykatura Sądu Najwyższego (mam tutaj na myśli przede wszystkim konstrukcje tzw. winy anonimowej oraz winy organizacyjnej, zaostrenie odpowiedzialności za szkody medyczne, odpowiedzialności za niezapewnienie bezpieczeństwa publicznego i inne) przy prawie jedno-myślniej aprobacie nauki, zmierzała bowiem — niezależnie od politycznych „przypływów” i „odpływów” raz liberalizmu, w innych zaś okresach — totalitaryzmu

* *Dr hab. Andrzej Kubas — adwokat, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego.*

¹ Dz.U. Nr 54, poz. 243 ze zm.

— w jednym, godnym aprobaty kierunku, a mianowicie w stronę rozszerzenia zakresu odpowiedzialności państwa (Skarbu Państwa) i polepszenia sytuacji poszkodowanych. W ostatecznym rezultacie, do chwili wejścia w życie aktualnie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. (17 października 1997 r.) stan prawny w tej materii można było uznać za ustabilizowany w postaci właściwie niezmienionej począwszy od chwili uzyskania mocy obowiązującej przez kodeks postępowania administracyjnego (1 stycznia 1961 r.) i tam przewidzianej regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone wadliwymi decyzjami administracyjnymi (art. 160 k.p.a.).

W granicach tego, co można było uczynić na gruncie tekstu ustawy, był to — z punktu widzenia poszkodowanych — korzystny stan rzeczy. Wyjątek stanowiła regulacja zawarta w art. 418 k.c.; spełnienie przewidzianych tam przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone „wydaniem orzeczenia lub zarządzenia” (tzn. za klasyczne „akty władzy”) okazało się bowiem niezwykle trudne, praktycznie wręcz niemożliwe. Sąd Najwyższy częściowo uporał się i z tą przeszkodą, wyłączając z zakresu restryktywnej regulacji art. 418 k.c. szkody wyrządzone „wykonaniem”, a nie bezpośrednio „wydaniem” orzeczenia lub zarządzenia, ale dalej pójść się już drogą nawet twórczej interpretacji nie dało.

Artykuł 77 obecnie obowiązującej Konstytucji RP, w połączeniu z możliwością, a nawet powinnością, bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji, stworzył jednakże nowy stan prawny. Niezgodność z Konstytucją (art. 77 w związku z art. 2 Konstytucji) niektórych dotychczasowych rozwiązań była widoczna, zaś w odniesieniu do art. 418 k.c. i art. 160 § 2 k.p.a. — wręcz oczywista. Do takich też wniosków doszedł Trybunał Konstytucyjny w przełomowym dla omawianej tutaj problematyki wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r.² Stanowisko Trybunału wymusiło zmiany ustawodawcze; w konsekwencji ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw³ dokonano istotnych zmian dotychczasowej regulacji; ich celem było dostosowanie przepisów ustawowych do norm konstytucyjnych, w szczególności do art. 77 Konstytucji, który określał przesłanki odpowiedzialności państwa (Skarbu Państwa) w sposób, jak się wydawało, dla poszkodowanego korzystniejszy, niż to miało miejsce na gruncie art. 417–419 k.c. Wspomniany cel nowelizacji miał być osiągnięty poprzez trzy zasadnicze zmiany, a mianowicie:

- (1) wyeliminowanie obiektywno–subiektywnej „winy” w rozumieniu art. 415 k.c. jako przesłanki odpowiedzialności i „zredukowanie” jej do czystej bezprawności („niezgodności z prawem”);
- (2) wprowadzenie jednolitej regulacji odpowiedzialności za akty władzy, obejmującej zarówno orzeczenia sądowe, jak i akty administracyjne i przyjęcie zasady pełnego odszkodowania także w odniesieniu do tych ostatnich oraz

² SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256.

³ Dz.U. Nr 162, poz. 1692.

(3) wprowadzenie do tekstu ustawy odpowiedzialności za tzw. bezprawie legislacyjne, co oznaczało, że także szkody wynikłe z tej fundamentalnej, publiczno-prawnej formy działalności państwa zostały objęte obowiązkiem odszkodowawczym, co na gruncie dotychczasowego stanu było wprawdzie, zdaniem TK, teoretycznie możliwe, ale praktycznie niespotykane.

Po sześciu latach obowiązywania nowego unormowania warto zastanowić się, czy zamierzenia ustawodawcy — jeśli je prawidłowo zidentyfikowałem — zostały w pełni zrealizowane. Zastanówmy się zatem nad kilkoma problemami, które pozwoliłem sobie niżej nadzwyczaj skrótowo nie tyle omówić, ile jedynie zaznaczyć (nawet nie w „telegraficznym”, lecz w „esemesowym” skrócie).

I. POJĘCIA BEZPRAWNOŚCI I WINY

1. Wedle brzmienia art. 417 k.c. wina funkcjonariusza, jako sprawcy szkody, nie została wprawdzie wskazana jako przesłanka odpowiedzialności Skarbu Państwa, ale konieczność jej wykazania została „wyinterpretowana” z całokształtu regulacji odpowiedzialności deliktowej przy wykorzystaniu argumentacji historycznej. Wypracowany wszakże w orzecznictwie stopień obiektywizacji „winy” na gruncie art. 417 k.c. (zob. wspomniana już wyżej koncepcja winy anonimowej i organizacyjnej) doprowadził do zminimalizowania, jeśli nie do całkowitego wyeliminowania znaczenia subiektywnego elementu winy, rozumianej w sposób znany prawu karnemu, tzn. jako zindywidualizowanej „zarzucalności” określonego działania albo zaniechania. W konsekwencji za szkodę wyrządzoną z winy funkcjonariusza uważano taki uszczerbek, który był konsekwencją nieprawidłowego, tzn. niezgodnego z prawem, zasadami współżycia społecznego lub regułami działalności zawodowej danego rodzaju zachowania konkretnego funkcjonariusza, kogokolwiek z ich grupy lub w następstwie wadliwej organizacji i funkcjonowania danej jednostki organizacyjnej. Była to zatem w istocie rzeczy szeroko rozumiana „bezprawność”. W konsekwencji wyeliminowanie „winy funkcjonariusza” jako przesłanki odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa samo przez się niewiele zmieniło w sytuacji prawnej osób poszkodowanych.

2. Brzmienie znowelizowanego art. 417 § 1 k.c. nawiązuje natomiast wyraźnie do sformułowania art. 77 Konstytucji, statuuje mianowicie odpowiedzialność za szkody wynikłe na skutek działania „niezgodnego z prawem”. W znaczeniu przypisywanym temu terminowi na gruncie Konstytucji są nimi tylko zachowania niezgodne z normami zawartymi w aktach prawa powszechnie obowiązującego, wymienionymi wyczerpująco w art. 87 Konstytucji RP lub z normami prawa miejscowego. Powstaje zatem pytanie o fundamentalnym znaczeniu przede wszystkim dla praktyki prawniczej, a mianowicie czy „niezgodność z prawem” na gruncie art. 417

§ 1 k.c. rozumiana ma być w znaczeniu ścisłym, konstytucyjnym, czy też tak, jak to miało miejsce przed nowelizacją, tzn. szeroko, analogicznie do art. 415 k.c. i innych przepisów prawa cywilnego i obejmuje także działania sprzeczne z zasadami współżycia społecznego lub niespełniające reguł prawidłowego wykonywania danego zawodu lub rodzaju działalności?

Z celu nowelizacji tekstu ustawy, jej uzasadnienia oraz niektórych wypowiedzi jej twórców zdaje się wynikać, że bezprawność na gruncie art. 417 § 1 k.c. to „niezgodność z prawem” w znaczeniu ścisłym, konstytucyjnym. Gdyby rzeczywiście taki sens należało przypisać obowiązującemu sformułowaniu ustawy, to byłoby to równoznaczne z radykalnym ograniczeniem zakresu stosowania zaostrzonej, opartej na zasadzie ryzyka odpowiedzialności Skarbu Państwa w stosunku do stanu sprzed nowelizacji. Takie konsekwencje nowej regulacji natrafiły na sprzeciw zarówno w nauce⁴, jak i w orzecznictwie⁵. Moim zdaniem ograniczanie bezprawności wyłącznie do sprzeczności z normami prawa powszechnie obowiązującego, nawet gdyby miało odpowiadać „zamiarom ustawodawcy”, nie jest ani koniecznością wymuszoną tekstem przepisu, ani względami celowości, ale problem pozostaje otwarty.

3. Ponadto wątpliwe jest, czy nowelizacja z 2004 r. doprowadziła rzeczywiście do całkowitego wyeliminowania winy jako przesłanki odpowiedzialności za szkody wynikłe z wykonywania funkcji publicznej. Wygląda bowiem na to, że w zakresie szkód niemajątkowych wina nadal stanowi przesłankę tej odpowiedzialności. W każdym bowiem przypadku, a więc także gdy szkoda niemajątkowa została wyrządzona przy wykonywaniu władzy publicznej, wina stanowi przesłankę, którą należy wykazać dla zastosowania art. 448 k.c. Należy zatem odpowiedzieć na pytanie, czy art. 417 § 1 k.c. stanowi *lex specialis* także w stosunku do ogólnych przesłanek odpowiedzialności określających zasady kompensacji szkody niemajątkowej („krzywdy”). Gdyby miało być inaczej, to mielibyśmy do czynienia z istotnym ograniczeniem, a nie rozszerzeniem zakresu przedmiotowego odpowiedzialności Skarbu Państwa w stosunku do stanu sprzed nowelizacji. Wydaje mi się, że tak jednak nie jest, tzn. że surowa (?) odpowiedzialność z art. 417 § 1 k.c. obejmuje obowiązek wyrównania wszelkich szkód zarówno majątkowych, jak i niemajątkowych, w takim zakresie, jaki wynika z ogólnych przepisów o odpowiedzialności odszkodowawczej z wyłączeniem „winy” jako przesłanki odpowiedzialności wszędzie tam, gdzie norma regulująca ogólnie odpowiedzialność wszystkich podmiotów, niezależnie od innych przesłanek tej odpowiedzialności, uzależnia powstanie tego

⁴ Przeciwno zawężaniu pojęcia „niezgodność z prawem” do sprzeczności z aktami powszechnie obowiązującego prawa wypowiedzieli się m.in. B. Lewaszkiewicz–Petrykowska: *Prawo do wynagrodzenia* (w:) *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, pod red. M. Zubika, Warszawa 2006, s. 521; E. Bagińska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 320 i n.; P. Dzienis: *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 215.

⁵ Zob. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2006 r., IV CSK 263/06, LEX nr 257664.

obowiązku od zaistnienia i wykazania winy osoby odpowiedzialnej lub bezpośredniego sprawcy szkody. Nie jest to wszakże „oczywista oczywistość”.

4. Kolejnym problemem, którego nowelizacja nie rozwiązała, ale wręcz przeciwnie, wyraźniej go „wyostrzyła”, stanowi rozumienie wyrażenia „niezgodność z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej” w sytuacji, gdy obowiązek podjęcia (rzadziej: zaniechania) pewnego działania organów państwowych lub samorządowych przy wykonywaniu władzy publicznej nie został szczegółowo określony, ale wynika z norm określających zakres działania lub/i kompetencje tych organów, na przykład w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, zapobiegania lub reagowania na zjawiska zagrażające życiu, zdrowiu lub mieniu ogółu obywateli albo ich grupy, zapewnienia możliwości realizacji uprawnień przyznanych danemu podmiotowi lub grupie podmiotów przepisami prawa powszechnie obowiązującego lub lokalnego albo wynikających z indywidualnych aktów władzy publicznej, na przykład z zakazu dyskryminacji, swobody wykonywania praktyk religijnych, lub przeciwnie, ich niewykonywania, pozwolenia na budowę itp. Sąd Najwyższy zdaje się zajmować stanowisko, że normy wyżej wspomnianego rodzaju nie są wystarczające dla zweryfikowania danego zachowania jako zgodnego lub niezgodnego z prawem. Konieczne jest, zdaniem tego sądu, wskazanie uchybienia obowiązkowi danego organu, skonkretyzowanym w innych przepisach, z reguły — niższego rzędu, wydanych wszakże na podstawie upoważnienia wynikającego z przepisów prawa powszechnie obowiązującego⁶.

II. WYKONYWANIE WŁADZY PUBLICZNEJ

Surowa odpowiedzialność Skarbu Państwa, oparta na przepisie art. 417 k.c. w brzmieniu sprzed nowelizacji, obejmowała szkody wynikające z wszelkiej działalności państwa i samorządów lokalnych niezależnie od tego, czy można je było zakwalifikować jako należące do sfery „imperium” czy „dominium”. „Funkcjonariuszami” w rozumieniu art. 417 § 2 k.c. w poprzednim brzmieniu byli praktycznie wszyscy zatrudnieni w strukturach władzy i administracji lub działający na ich rzecz w ramach innego stosunku prawnego. Nowelizacja z 2004 r. zmieniła ten stan rzeczy. Odpowiedzialnością opartą na przepisie art. 417 § 1 k.c. objęte są bowiem tylko szkody wyrządzone „przy wykonywaniu władzy publicznej”, a więc *prima facie* ograniczone do

⁶ Taki pogląd wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 kwietnia 2005 r. (III CK 367/04, Biul. SN 2005, nr 7, poz. 14), oceniającym bierność Policji wobec aktów „obywatelskiego nieposłuszeństwa”, uniemożliwiających przedsiębiorcy zrealizowanie inwestycji zgodnie z treścią ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że brak jest przepisów nakazujących Policji podjęcie w takiej sytuacji określonych czynności z zastosowaniem tzw. przymusu bezpośredniego włączenie, a więc Policja, ograniczając się do czujnej, ale biernej obserwacji „spontanicznej” akcji tłumu, działała w granicach swoich praw i obowiązków realizowanych (?) *in concreto* wedle uznania komendanta Policji i wojewody.

działania państwa w ramach tzw. *imperium*; poza zakresem szczególnej regulacji art. 417 § 1 k.c. pozostawałyby zatem szkody związane z wykonywaniem wszelkich innych funkcji państwowych, realizowanych przy wykorzystaniu „niewładczych” form działania. Do tej kategorii należy cała dziedzina gospodarczej działalności jednostek państwowych, objęta przed nowelizacją zakresem działania art. 417 k.c.

Wtedy, kiedy owe przepisy były tworzone, państwo było najważniejszym, a w wielu dziedzinach jedynym podmiotem stosunków gospodarczych w najszerszym tego słowa znaczeniu, wykorzystującym także w tej dziedzinie władcze instrumenty regulacyjne. Po roku 1990 sytuacja uległa zasadniczej zmianie i ograniczanie roli państwa w tym zakresie jest, a w każdym razie wedle deklarowanych intencji rządu i formacji politycznej, z której się wywodzi — ma być procesem rozwojowym, „jednokierunkowym”. Odpowiedzialność Skarbu Państwa nieobjęta regulacją art. 417 § 1 k.c. nie odbiega od odpowiedzialności innych podmiotów, w stosunku do których sytuacja prawna poszkodowanego jest mniej korzystna. Dlatego też nader doniosły jest problem określenia, jakie działania organów władzy publicznej są działaniami podejmowanymi „przy wykonywaniu władzy publicznej”, a jakie nie mieszczą się w tym zakresie; między innymi czy chodzi tutaj tylko o działania władcze, czy także niewładcze, pozostające w zakresie szeroko rozumianego „administrowania”. Dobrym przykładem może być zakwalifikowanie działań państwa w zakresie zapobiegania katastrofom żywiołowym, takim jak powodzie: czy budowa i konserwacja wałów przeciwpowodziowych albo innych urządzeń lub obiektów zdolnych do zapobiegania skutkom gwałtownego przyboru wód (zapór, jazów, zbiorników retencyjnych) to wykonywanie władzy publicznej? Na pewno jest to „administrowanie”, ale czy każde „administrowanie” jest wykonywaniem władzy publicznej? Trzeba też zauważyć, że jest coraz więcej niewładczych form działania administracji i administratywiści twierdzą, że to jest „przyszłość administracji publicznej”. Tylko czy takie formy działania, jeśli przy ich stosowaniu wyrządzona zostanie szkoda, będą uprawniały do dochodzenia odszkodowania na podstawie obowiązującego szczególnego przepisu art. 417 § 1 k.c.? Moim zdaniem na tak postawione pytanie należy co do zasady udzielić odpowiedzi twierdzącej. O tym, czy szkoda jest wyrządzona „przy wykonywaniu władzy publicznej” czy też poza jej granicami, decydować bowiem powinna nie forma prawna, przy wykorzystaniu której władza ta jest realizowana, ale to, czy dana działalność służy (czy też nie) realizacji „celu publicznego”.

III. ODPOWIEDZIALNOŚĆ SKARBU PAŃSTWA ZA SZKODY WYRZĄDZONE TZW. BEZPRAWIEM LEGISLACYJNYM

Po raz pierwszy problem ten z całą wyrazistością został wyartykułowany przez Trybunał Konstytucyjny w związku z kwestią odpowiedzialności państwa za niewykonanie obowiązku świadczenia „ekwiwalentu” osobom, które pozostawiły swoje

mienie na terenach wschodnich II Rzeczypospolitej włączonych po 1939 r. do przygranicznych Republiki Radzieckich⁷ (określenie „pozostawiły” jest oczywiście nieadekwatne do historycznych realiów, ale tak to określili ustawodawca). Trybunał uznał, że po zawarciu i ratyfikacji tzw. umów republikańskich, w których przewidziano wypłatę owego „ekwiwalentu”, przyjęto, iż jego zasadniczą postacią będzie nie świadczenie pieniężne *sensu stricto*, ale uprawnienie „zabużan” do zaliczenia wartości pozostawionego mienia na poczet ceny nabycia nieruchomości państwowych (tzw. prawo zaliczania). Było to zdaniem TK (aprobowanym później przez ETPCz w Strasburgu)⁸ dopuszczalne i mieściło się w granicach ustawodawczych prerogatyw państwa, dostosowującego ów ekwiwalent do potrzeb i możliwości państwa. To jednak, co w sferze legislacyjnej działo się przez następnych kilkadziesiąt lat, zostało przez TK zakwalifikowane właśnie jako klasyczne „bezprawie legislacyjne”. Liczne późniejsze akty prawne miały bowiem ten skutek, że owo „prawo zaliczania” stało się prawem pozbawionym treści, prawem iluzorycznym, „wydmuszką prawną”, swoistym *nudum ius*. Na taką surową ocenę TK zasłużył polski ustawodawca nie dlatego, że wspomniana „jednokierunkowa” legislacja naruszała procedury ustawodawcze, czy też że w odniesieniu do aktów „podstawowych” podejmowana była bez stosownego upoważnienia ustawowego, ale z tej przyczyny, że uniemożliwiała realizację celu i treści „ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej”, jaką — wedle TK — było wspomniane prawo zaliczania. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że na gruncie ówczesnego stanu prawnego, a więc jeszcze przed nowelizacją art. 417 k.c., konstrukcja „deliktu ustawodawczego” w jego dwójakiej postaci była możliwa. Pierwsza postać to wydanie aktu normatywnego sprzecznego z aktem normatywnym wyższego rzędu lub z naruszeniem procedury legislacyjnej. Druga to niewydanie aktu normatywnego mimo istnienia takiego prawnego obowiązku ciężącego na określonym organie państwowym.

Dokonując nowelizacji przepisów kodeksu cywilnego w 2004 r., ustawodawca wyszedł naprzeciw konstrukcjom i stanowisku TK. Artykuł 417¹ jednoznacznie akceptuje konstrukcję czynu niedozwolonego w postaci „bezprawia legislacyjnego” w takiej formie, jak to przyjął w swych obszernych i celnych wywodach TK. Można by zatem stwierdzić jedynie z satysfakcją, że dobrze się stało, a na przyszłość będzie jeszcze lepiej. Jak zwykle jednak „diabeł tkwi w szczegółach”. Po to bowiem, aby można było przyjąć zaistnienie bezprawia legislacyjnego w jego „pozytywnej” postaci, jaką stanowi niezgodność wydanego aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub aktem normatywnym wyższego rzędu, konieczny jest „przedsąd”, czyli stwierdzenie takiej niezgodności w innym, odrębnym postępowaniu

⁷ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 97, a także późniejszy wyrok Trybunału Konstytucyjnego również dotyczący kwestii rekompensaty za „mienie zabużankie” — z dnia 15 grudnia 2004 r., K 2/04, OTK ZU 2004, nr 11A, poz. 117.

⁸ Zob. wyrok Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie Broniowski przeciwko Polsce (skarga nr 31443/96), a także późniejszy wyrok (ugodę) wydany w tej sprawie w dniu 28 września 2005 r.

niu przez upoważniony do tego organ, tzn. przez Trybunał Konstytucyjny. Droga do takiego orzeczenia bywa jednak daleka i niełatwa, zwłaszcza dla poszkodowanej osoby. Piszącemu te słowa nie jest znany przypadek stwierdzenia takiej postaci „bezprawia” legislacyjnego w wyniku działań podjętych przez samego poszkodowanego (tzn. w następstwie uwzględnienia skargi konstytucyjnej). Może to świadczyć albo o wysokim poziomie działalności ustawodawczej, co może budzić wątpliwości, albo — i to jest wersja pesymistyczna, ale bardziej prawdopodobna — o trudnościach, jakie natrafia poszkodowany w uzyskaniu orzeczenia stwierdzającego niezgodność aktu normatywnego z normami prawnymi wyższego rzędu. Nie jest mi również znany fakt stwierdzenia przez sąd powszechny, rozpoznający roszczenie odszkodowawcze, stanu „bezprawia legislacyjnego” w jego negatywnej postaci, tzn. braku legislacji wykonawczej tam, gdzie być powinna. Być może będzie ku temu okazja w związku z brakiem legislacji koniecznej dla należytej implementacji niektórych regulacji prawa europejskiego...

IV. ODSZKODOWANIE ZA SZKODĘ WYRZĄDZONĄ WYDANIEM ORZECZENIA LUB DECYZJI

Przewidziany w art. 418 k.c. wymóg uprzedniego stwierdzenia naruszenia prawa wyrokiem skazującym lub orzeczeniem dyscyplinarnym albo też uznania roszczenia przez organ przełożony nad sprawcą szkody przez prawie pół wieku stwarzał skuteczną, praktycznie niedającą się pokonać barierę dla roszczeń odszkodowawczych osób, które doznały uszczerbku wskutek wydania niezgodnego z prawem orzeczenia sądowego, pomijając w tym miejscu przewidzianą w kodeksie postępowania karnego możliwość dochodzenia wynagrodzenia szkody na niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie. Słusznie też TK zdyskwalifikował takie rozwiązanie jako niedające się pogodzić z brzmieniem i celem art. 77 Konstytucji RP oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Ustawą nowelizującą z 2004 r. wprowadzono w to miejsce inne rozwiązanie. Poszkodowany może obecnie domagać się wynagrodzenia szkody wyrządzonej także taką postacią niezgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej, jaką stanowią naruszające prawo orzeczenia sądowe; jest tylko pewne „ale”. Możliwość dochodzenia takiego roszczenia uzależniona jest co do zasady od uprzedniego stwierdzenia orzeczeniem wydanym w odrębnym postępowaniu (również sądowym), że inkryminowane orzeczenie było sprzeczne z prawem. Sąd Najwyższy oraz wywodzący się z grona sędziów tego sądu przedstawiciele nauki bardzo szybko twórczo uzupełnili treść przepisu art. 424¹ i n. k.p.c. Przyjęto mianowicie, że za „niezgodne z prawem” może być uznane tylko takie orzeczenie sądowe, które narusza prawo w sposób „rażący”, „oczywisty”, na przykład w ten sposób, że rozstrzygnię-

cie zapadło na podstawie nieobowiązujących przepisów i doprowadziło, albo w razie jego wykonania doprowadziłoby, do skutków niedających się pogodzić z porządkiem prawnym RP, bądź też że w toku postępowania naruszono podstawowe przepisy lub zasady proceduralne itp. Nietrudno zauważyć, że w tekście ustawy nie przewidziano, aby naruszenie prawa musiało być aż „rażące” lub „oczywiste”; takie wnioski mają jakoby wynikać z samej istoty sprawowania wymiaru sprawiedliwości i zasady niezawisłości sędziowskiej.

Nie podzielam tego poglądu. Pobieżna i przez to niemiarodajna obserwacja praktyki sądowej w tej materii zdaje się uzasadniać moje podejrzenie, iż sędownictwo, tzn. sędziowie, potraktowali możliwość dochodzenia odszkodowania za ich błędne rozstrzygnięcia (samo zjawisko jest przecież ludzkie i dotyczy każdej działalności człowieka) nie jako „bezprawie legislacyjne”, ale co najmniej jako legislacyjny nietakt. Z informacji autora tych słów wynika, że na koniec 2008 r. z 1756 skarg wniesionych na podstawie art. 424¹ k.p.c. zostało uwzględnionych siedem, a do dziś znanych jest mi zaledwie kilkanaście orzeczeń uwzględniających skargę. Być może jest to zbyt krótki czas, by wysnuwać z tego zbyt daleko idące wnioski, ale mam wrażenie, iż obecne rozwiązanie, być może prawidłowe konstytucyjnie, w praktyce stwarza poszkodowanemu przeszkody równie skuteczne jak uchylony art. 418 k.c. Taki stan rzeczy zdaje się przemawiać za trafnością poglądu, że sam „przedsąd” jako taki jest wymogiem pozakonstytucyjnym, dla którego trudno znaleźć konstytucyjną podstawę, zbyt poważnie ograniczającym możliwość dochodzenia odszkodowania za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem działaniem organów władzy sądowniczej, aby można go było skutecznie bronić przed zarzutem udaremniania celu ochrony prawnej, przyznanej art. 77 Konstytucji.

W związku z omawianym wyżej zagadnieniem warto może zwrócić uwagę na interesujące konsekwencje, jakie dla przyjętego w Polsce rozwiązania może mieć stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (czyli dawnego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości).

Otóż ETS wydał dwa powiązane z tą kwestią orzeczenia (jedno nieco starsze: w tzw. sprawie Kühne & Heinz⁹, drugie nieco nowsze — tzw. sprawa Rosmarie Kapferer¹⁰), w których stwierdził, że w pewnych przypadkach prawo wspólnotowe może nakładać na państwa obowiązek wzruszenia prawomocnych orzeczeń sądowych albo ostatecznych decyzji administracyjnych, i może to mieć miejsce w przypadkach, w których po uprawomocnieniu się takiego orzeczenia/decyzji zostało wydane orzeczenie ETS stwierdzające, że pewne regulacje krajowe są i były niezgodne z prawem wspólnotowym. W jednym z tych orzeczeń ETS stwierdził obowiązek wzruszenia orzeczenia mimo braku podstawy proceduralnej w ustawodawstwie

⁹ Wyrok ETS z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie C-453/00, Kühne & Heinz NV v. Produktschap voor Pluimvee en Eieren (Zb.Orz. 2004, s. I-837).

¹⁰ Wyrok ETS z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie C-234/04, Rosmarie Kapferer v. Schlank & Schick GmbH (Zb.Orz. 2006, s. I-02585).

krajowym. W naszej procedurze cywilnej podstawy takiej nie ma, więc pojawia się wiele pytań, jak te zasady kształtowane przez ETS będą się przekładać na praktykę stosowania polskiego prawa: czy ewentualne orzeczenie ETS, stwierdzające, że polski przepis jest niezgodny z prawem wspólnotowym, będzie stanowiło przedśąd wystarczający do dochodzenia odszkodowania? Czy i na jakiej podstawie będzie w takim przypadku istniał obowiązek uchylecia prawomocnego orzeczenia wydanego na podstawie przepisu uznanego za niezgodny z prawem wspólnotowym? Czy w przypadku uchylecia takiego orzeczenia będzie istniała możliwość dochodzenia odszkodowania przez osoby, które doznały szkody na skutek uchylecia prawomocnego orzeczenia? Czy taką podstawą będą przepisy o odpowiedzialności władzy publicznej na zasadzie słuszności? Rozmiary tego krótkiego wprowadzenia do dyskusji nie pozwalają na obszerniejszą analizę tej problematyki.

V. KWESTIE INTERTEMPORALNE

Interpretacja art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. nie jest zadaniem łatwym, chociaż praktycznie nader doniosłym. Nadal jest kwestią sporną, jakie zdarzenie decydować ma o tym, czy stosujemy dawne czy nowe przepisy o odpowiedzialności za wydanie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej. Pierwszy Prezes SN zadał w tym przedmiocie pytanie prawne, które miało być rozstrzygnięte przez skład 7 sędziów (III CZP 4/10), ale postanowieniem z 24 sierpnia 2010 r. skład 7 sędziów przekazał pytanie pełnemu składowi Izby Cywilnej. Kwestia ta ma duże znaczenie nie tylko z punktu widzenia przepisów, które należy zastosować dla oceny zasadności roszczeń odszkodowawczych, lecz także równie istotne ma ona znaczenie dla ustalenia początku biegu terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych. Zdania na ten temat są podzielone. Sąd Najwyższy uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej z 31 marca 2011 r. (III CZP 112/10) przesądził, że: „Do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.”¹¹.

¹¹ OSNC 2011, nr 7–8, poz. 75.

ANDRZEJ KUBAS

STATE'S TREASURE LIABILITY IN TORT

S u m m a r y

The present study aims to introduce to the reader the evolution of the State's Treasury tort liability in Poland and the premises for the recovery of damages, particularly by conducting a deep analysis of the concept of fault and unlawful action. The paper distinguishes between sovereign and non-sovereign state's activities and describes the character of liability in case of damages caused by both types of state's actions. It includes also a critical summary of the difficulties when dealing with the notion of the "legislative lawlessness" (unlawfulness) with regards to damage arising from a legislative act. The paper describes also the application of the relevant provisions by the courts, and the difficulties in obtaining compensation for damages due to the restrictive interpretation of the civil code by the courts in such cases. The paper emphasises that the present application of law by courts practically never leads to awarding damages to the injured party, and therefore, should be regarded as incompatible with the intent of the legislator. Finally, the paper lists the inconsistencies between Polish and European law concerning the State's Treasury tort liability, and discusses the questions arising from the intertemporal application of the law which need to be resolved through further jurisprudence development.