

Odpowiedzialność odszkodowawcza za działanie władzy publicznej – geneza i ewolucja w prawie polskim

W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat widoczna jest znacząca ewolucja koncepcji odpowiedzialności za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej. Wyraźnie widoczne jest poszerzenie granic tej odpowiedzialności związane zarówno z kategorią działań władzy publicznej stanowiących podstawę roszczeń odszkodowawczych, jak i ułatwieniem ich dochodzenia przed sądami. Ułatwienia te wynikają między innymi z przyjmowanej od dawna w judykaturze koncepcji tzw. winy anonimowej, co oznacza, że nie jest konieczne ustalenie konkretnego funkcjonariusza dopuszczającego się deliktu. Ostatecznie przeważało stanowisko, że odpowiedzialność jest związana z określoną jednostką władzy publicznej, zorganizowaną jako pewna struktura, co oznaczało swego rodzaju „odpersonalizowanie” tej odpowiedzialności i w konsekwencji możliwość przypisania odpowiedzialności samej instytucji publicznej. Nastąpiło także odejście od tradycyjnie ujmowanej przesłanki winy, jako podstawy odpowiedzialności, na rzecz odpowiedzialności o charakterze obiektywnym, związanej z kwalifikowaniem bezprawnych działań władzy publicznej, jako sprzecznych z porządkiem prawnym. Jednocześnie judykatura opowiedziała się za uznaniem szeroko ujmowanej dopuszczalności drogi sądowej, związanej z koncepcją roszczenia procesowego.

Obecnie w Polsce omawiane zagadnienie jest uregulowane zarówno ogólnie na poziomie Konstytucji, jak i zostało uszczegółowione i rozbudowane w wielu ustawach. Szczególne znaczenie praktyczne odgrywa regulacja zawarta w kodeksie cywilnym, a wcześniej także w kodeksie postępowania administracyjnego. Regulacja ustawowa przewiduje wprost między innymi odpowiedzialność państwa (Skarbu Państwa) za niezgodne z prawem działania i zaniechania stanowiące delikty w rozumieniu prawa cywilnego, wydanie niezgodnych z prawem orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych, bezprawie legislacyjne i zaniechanie legislacyjne. Na podobnych zasadach jak Skarb Państwa odpowiadają jednostki samorządu

terytorialnego oraz państwowe osoby prawne, co miało duże znaczenie praktyczne przy odpowiedzialności za szkody lecznicze.

Dla ukształtowania się tych rozwiązań wielkie znaczenie miało stanowisko judykatury, która aktywnie poszukiwała w obowiązującym systemie prawnym instrumentów pozwalających na naprawianie przynajmniej częściowo szkód wyrządzanych obywatelom przez wadliwe działania władzy publicznej, także wtedy, gdy brakowało w tym zakresie odpowiednich regulacji ustawowych. Było to możliwe jednak wyłącznie w tych okresach, kiedy panował w Polsce ustrój demokratyczny, a sędziowie mogli orzekać w sposób niezawisły od innych władz. Ta prawidłowość była postrzegana od dawna. Można przytoczyć np. fragment publikacji pochodzącej z 1923 r. autorstwa E.Tilla; „Zasada odpowiedzialności państwa za swe organa zdolna jest działać prewencyjnie, pobudza bowiem organa państwowe do tym większej przezorności w sprawach publicznych, a tym samym broni obywateli nie tylko od samowoli i nadużyć tych organów, ale psychologicznym swym wpływem przyczynia się do ustalenia idei poszanowania praw[...] W krajach o ustroju wolnościowym uwolnienie Państwa, chociażby się odnosiło tylko do wykonywania władzy udzielnej, jest anachronizmem.” Dla wykazania zasadności tej tezy chciałbym krótko odwołać się do rysu historycznego obejmującego zmieniające się regulacje prawne i przykłady wydawanych wówczas orzeczeń.

- **Okres międzywojenny**

Koncepcja odpowiedzialności odszkodowawczej za działania władzy publicznej *pojawiła się w Polsce właściwie równocześnie z odbudową niepodległego państwa w 1918 r. i stosunkowo szybko została wprowadzona do Konstytucji uchwalonej w marcu 1921 r.. Jej ogólną podstawę stanowił art. 121, zgodnie z którym „Każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką wyrządziły mu organa władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową niezgodną z prawem lub obowiązkiem służby. Odpowiedzialne 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 organa tychże. Przeprowadzenie tej zasady określają osobne ustawy".

Mimo takiego zapisu Konstytucji nie *uchwalono wówczas żadnego* przepisu ustawowego, który stanowiłby właściwą podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. *Początkowo istniała w praktyce możliwość odwoływania się jedynie do ogólnej reguły deliktu zawartej w Kodeksie Napoleona, który obowiązywał na części ziem polskich po zakończeniu pierwszej wojny światowej[obszar dawnego Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego]. Po uchwaleniu w 1934 r. kodeksu zobowiązań rolę tę do pewnego stopnia spełnił natomiast jego art. 145, zgodnie z którym „Kto powierza wykonanie czynności swemu podwładnemu, odpowiada za szkodę, wyrządzoną z jego winy przy wykonywaniu powierzonych mu czynności.”* Przepis ten był wykorzystywany (także po uchyleniu Konstytucji Marcowej) jako ogólna podstawa przypisania Państwu odpowiedzialności za postępowanie jego funkcjonariuszy. Taki pogląd wyraził przykładowo **Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 15 września 1945 r., C II 396/45, stwierdzając**, „przepisy kodeksu zobowiązań, dotyczące odpowiedzialności osób trzecich za szkodę a w szczególności też przepis art. 145 postanawiający, że kto powierza wykonanie czynności swemu podwładnemu, odpowiada za szkodę wyrządzoną z jego winy, przy wykonaniu poruczonej mu czynności, normują jedynie - stosunki prywatnoprawne. Czynności zaś organów państwowych, gdy występują w charakterze wykonawców władzy zwierzchniczej Państwa, należą do zakresu prawa publicznego, wobec czego na mocy powyższych przepisów państwo może ponosić odpowiedzialność w zakresie administracji publicznej wówczas jedynie, gdy nie chodzi o akt władzy, a mianowicie, gdy czynności funkcjonariusza państwowego, niezgodne z obowiązkiem służby i wyrządzające szkodę, mają charakter gospodarczy i w istocie swej nie różnią się od czynności zarządców osoby prawnej prawa prywatnego.”

Artykuł 121 Konstytucji Marcowej nie był jednak pozbawiony wymiernego znaczenia – ani z perspektywy ewolucji polskiego konstytucjonalizmu ani funkcjonowania przepisów dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Tak ocenił to np. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, wskazując co następuje: „Il Rzeczpospolita należała do pierwszych państw europejskich, które nadały zasadzie odpowiedzialności władzy publicznej rangę konstytucyjną i zarazem do pierwszej grupy państw, które kontynuując w pewnym sensie tendencje wypracowane w orzecznictwie francuskim przez Conseil d'Etat zrywały z – powszechnie wcześniej przyjętą w większości

systemów europejskich – ogólną zasadą nieodpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone działaniami związanymi z wykonywaniem funkcji władzy publicznej. Chociaż przepis art. 121 Konstytucji Marcowej nie został nigdy rozwinięty w drodze szczegółowych regulacji na poziomie ustawowym, to jednak **wywierał wpływ na kształtowanie się poglądów prawnych co do kwestii odpowiedzialności władzy publicznej**, m.in. na interpretację obowiązujących przepisów o odpowiedzialności deliktowej w takim kierunku, by objąć zakresem stosowania tych przepisów co najmniej pewne szkody wyrządzone działaniami władzy publicznej.”

- **Stan prawny w latach 1956 – 1965**

Okres braku formalnej podstawy, pozwalającej na przypisanie Państwu odpowiedzialności odszkodowawczej za akty związane z wykonywaniem władzy publicznej zakończył się w 1956 r., wraz z wprowadzeniem **ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych**. *Data uchwalenia tej ustawy nie jest oczywiście przypadkowa. Ustawa ta została wydana na fali odwilży politycznej po czasach reżimu stalinowskiego i stanowiła istotny przełom, wprowadzając przepisy regulujące wprost odpowiedzialność Skarbu Państwa za działania jego funkcjonariuszy, choć odpowiedzialność ta była na różne sposoby limitowana przez ustawodawcę – zarówno pod względem przesłanek odpowiedzialności, jak i za pomocą terminu zawitego i terminu przedawnienia, ograniczających możliwość dochodzenia odszkodowania przed sądami.*

W art. 1 ustawa proklamowała **odpowiedzialność Państwa co do zasady za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy** – zarówno w sferze wykonywania kompetencji o ściśle władczym charakterze (*imperium*), jak i realizacji uprawnień w sferze prywatnoprawnej (*dominium*). Zgodnie tym przepisem, „Państwo odpowiada za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności.”

Odpowiedzialność na podstawie ustawy, co jasno przesądził ustawodawca, **miała z zasady charakter typowej odpowiedzialności deliktowej** – jak stwierdzano w art. 3, „Do odpowiedzialności Państwa stosuje się przepisy prawa cywilnego.” Obok tego, ustawa w ust. 5 zawierała także szczególną podstawę odpowiedzialności w wypadkach, w których delikt funkcjonariusza prowadziłby do „uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia” bądź „utruty

żywiciela”. W takim wypadku, ustawodawca nakazywał przyznanie odszkodowania (odpowiadającego całości lub części szkody) wówczas, gdy wskazywałyby na to względy słuszności – nawet w wypadku- w którym odszkodowanie nie byłoby należne na podstawie ogólnych przepisów prawa cywilnego. Równocześnie, odpowiedzialność ta wykazywała jednak szereg odrębności:

- zasadniczo odpowiedzialność Państwa była uzależniona od **prejudycjalnego stwierdzenia sprzeczności działania z prawem** oraz **winy funkcjonariusza** w odrębnym postępowaniu.
- ustawodawca zdecydowanie ograniczył **możliwość naprawienia szkód wyrządzonych przed dniem wejścia w życie ustawy**, przez wprowadzenie rocznego terminu prekluzyjnego do dochodzenia roszczeń, liczonego od dnia wejście w życie ustawy, w połączeniu z trzyletnim terminem przedawnienia.
- Ustawa wyłączyła odpowiedzialność państwa za działania osób, które dopuściły się **deliktu w ramach zatrudnienia w przedsiębiorstwie państwowym lub innej państwowej osobie prawnej** (*verba legis*: „innej organizacji państwowej mającej odrębną osobowość prawną”).
- ustawa **nie miała zastosowania** (na zasadzie *lex specialis derogat legi generali*) do **odpowiedzialności funkcjonariuszy uregulowanej w przepisach szczególnych** – np. o odpowiedzialności przedsiębiorstw państwowych za skutki wypadków przy pracy.

Ustawa z 1956 r. Stanowiła główną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa do dnia wejścia w życie kodeksu cywilnego, co nastąpiło 1 stycznia 1965 r.. Wprowadzono wówczas osobną podstawę odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w art. 417 – 421. Wiązało się to z uchYLENIEM znacznej części jej przepisów. Jednak część podstawowych rozwiązań zawartych w kodeksie cywilnym była silnie inspirowana przepisami ustawy z 1956 r. Regulacja kodeksowa powtarzała bowiem zasadniczą część rozwiązań wprowadzonych w ustawie z 1956 r. Dotyczyło to między innymi wprowadzenia ogólnej zasady odpowiedzialności państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariuszy, konieczności uzyskania prejudykatu w wypadku odpowiedzialności za

orzeczenia sądowe i decyzje administracyjne oraz oddzielenia odpowiedzialności Skarbu Państwa od odpowiedzialności innych państwowych osób prawnych. W art. 419 k.c. powtórzono także ogólną formułę odpowiedzialności na zasadzie słuszności, wprowadzoną po raz pierwszy w 1956 r.

3. Odpowiedzialność za wykonywanie władzy publicznej w kodeksie cywilnym (do 1997 r.)

Współcześnie podstawy odpowiedzialności za szkodę przy wykonywaniu władzy publicznej zostały ukształtowane zasadniczo w kodeksie cywilnym i zawarte w pięciu przepisach, regulujących podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa za różne typy deliktów i określających ogólne ramy jej dochodzenia. W swoim pierwotnym brzmieniu przepisy te miały następującą treść:

„Art. 417. § 1. Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności.

§ 2. Funkcjonariuszami państwowymi w rozumieniu niniejszego tytułu są pracownicy organów władzy, administracji lub gospodarki państwowej. Za funkcjonariuszy państwowych uważa się również osoby działające na zlecenie tych organów, osoby powołane z wyboru, sędziów i prokuratorów oraz żołnierzy sił zbrojnych.

Art. 418. § 1. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza państwowego na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia, Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność tylko wtedy, gdy przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego, a wina sprawcy szkody została stwierdzona wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym albo uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkody.

§ 2. Brak stwierdzenia winy w wyroku karnym lub orzeczeniu dyscyplinarnym nie wyłącza odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę, jeżeli wszczęciu albo prowadzeniu postępowania karnego lub dyscyplinarnego stoi na przeszkodzie okoliczność wyłączająca ściganie.

Art. 419. W wypadku gdy Skarb Państwa nie ponosi według przepisów niniejszego tytułu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego naprawienia szkody przez Skarb Państwa, jeżeli doznał uszkodzenia ciała lub

rozstroju zdrowia albo utracił żywiciela, a z okoliczności, zwłaszcza ze względu na niezdolność poszkodowanego do pracy albo ze względu na jego ciężkie położenie materialne, wynika, że wymagają tego zasady współżycia społecznego.

Art. 420. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza państwowej osoby prawnej, odpowiedzialność za szkodę ponosi zamiast Skarbu Państwa ta osoba prawna.

Art. 421. Przepisów powyższych o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego nie stosuje się, jeżeli odpowiedzialność ta jest uregulowana w przepisach szczególnych.

Przepisy te były przedmiotem licznych wypowiedzi orzecznictwa – w tym Sądu Najwyższego – które wyjaśniały i uszczegóławiały ich treść przepisów oraz w praktyce częściowo poszerzały zakres ich stosowania. W orzecznictwie tego okresu, tytułem przykładu, wskazać można:

- **Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 1968 r., I PR 233/68**, przyjmujący odpowiedzialność odszkodowawczą jednostki państwowej wobec pracownika w sytuacji, w której pracownikowi temu powierzono wykonanie zadania przekraczającego jego siły – co doprowadziło do poniesienia przez niego uszczerbku na zdrowiu. Jak stwierdził Sąd Najwyższy, „Zlecenie w tych warunkach powodowi pracy, która nie leżała w granicach jego obowiązków wynikających z regulaminu pracy i przekraczała jego możliwości fizyczne, trafnie zostało uznane [...] za działanie zawinione, pociągające za sobą, zgodnie z art. 417 k.c., odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody z tego wynikłe.” Orzeczenie to stanowi interesujący przykład wykorzystania przepisów o odpowiedzialności za delikt władzy publicznej nie tylko do kształtowania samej odpowiedzialności za wykonywanie tej władzy, lecz także **do kształtowania przez Sąd Najwyższy standardu ochrony pracownika w ramach stosunku pracy.**
- **Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 1970 r., II CR 556/70**, w którym dookreślono zakres odpowiedzialności Państwa za błędy medyczne. Jak zauważono, „Nie można aprobować poglądu, że ryzyko, na które godzi lub może godzić się pacjent poddając się operacji, obejmuje także to, że w polu operacyjnym pozostaną instrumenty operacyjne, serwety operacyjne lub w ogóle jakiegokolwiek

przedmioty. Wspomniane ryzyko może obejmować jedynie samą dziedzinę interwencji lekarskiej. Odmienny pogląd oznaczałby pozostawienie poza skuteczną kontrolą prawa uchybień związanych z niedostateczną starannością pracowników służby zdrowia.” Także to orzeczenie ma szerszy wymiar niż samo tylko stwierdzenie zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Przepisy o odpowiedzialności za delikt władzy publicznej posłużyły Sądowi Najwyższemu do skonstruowania ogólnego poglądu co do oczekiwanego standardu ochrony jednostki w jednej z istotnych sfer życia społecznego – w tym wypadku **pacjenta poddanego zabiegowi medycznemu.**

- **Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 1975 r., II CR 289/75.** W orzeczeniu tym odniesiono się do wypadku ewidentnego ekscesu władzy publicznej, jakim było **użycie przemocy fizycznej wobec obywatela bez wyraźnej podstawy prawnej.** Sąd Najwyższy stwierdził, że domaganie się przez obywatela, by funkcjonariusz Skarbu Państwa działał zgodnie z obowiązującymi go przepisami i protestowanie przeciwko samowoli, nie może być uznane za prowokację do bicia obywatela, ani nie może być poczytane za przyczynienie się do powstałej wskutek pobicia szkody. Choć teza tego orzeczenia z pozoru może wydawać się dość oczywista, to jednak pokazuje ono, że z biegiem czasu bezprawność działania funkcjonariuszy państwa była rozumiana coraz szerzej.
- **Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 1977 r., II CR 110/77** dotyczący odpowiedzialności za **szkody na osobie wywołane podaniem błędnych informacji przez Milicję Obywatelską.** Jak stwierdził Sąd Najwyższy, „Osoba, która doznała rozstroju zdrowia w następstwie nieprawdziwej informacji udzielonej jej o losie zaginionej osoby bliskiej przez funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej na skutek dokonanego zgłoszenia o zaginięciu, może domagać się na podstawie ar. 417 § 1 k.c. odszkodowania od Skarbu Państwa.”
- **Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 1991 r., I CR 791/90.,** w którym rozważano **dopuszczalność i przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa za**

czynności sędziego, który w uzasadnieniu orzeczenia dopuścił się naruszenia dóbr osobistych innej osoby. Sąd Najwyższy przyjął możliwość powstania odpowiedzialności jedynie wówczas, „gdy naruszenie dóbr osobistych jest jednocześnie przewinieniem służbowym lub uchybieniem godności urzędu, którego popełnienie zostało stwierdzone orzeczeniem wydanym w postępowaniu dyscyplinarnym.” Pogląd ten uzasadniono odwołując się także do wartości, jaką jest niezawisłość sędziowska. Sąd Najwyższy stwierdził, że, jedynie możliwość oceny zachowania sędziego w postępowaniu dyscyplinarnym pozwala na respektowanie niezawisłości sędziego: „ Jest bowiem oczywiste, że spełniając swe funkcje sędzia powinien postępować zgodnie z prawem, zasadami godności i uczciwości oraz z uznawanymi powszechnie obyczajami, unikając wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę sprawowanemu urzędowi oraz osłabiać zaufanie do bezstronności sędziego. Uchybienie tym powinnościom stanowi wykroczenie służbowe, którego popełnienie - zgodnie z poczynioną wyżej uwagą – może być zarzucone i rozpoznane wyłącznie w trybie postępowania dyscyplinarnego [...]. Uzasadniony jest zatem wniosek, że **ze względu na zasadę niezawisłości oraz stojące na jej straży gwarancje ustawowe, wyłączone jest zarzucanie sędziemu dopuszczenia się naruszenia dóbr osobistych przy wykonywaniu czynności jurysdykcyjnych w innym postępowaniu niż postępowanie dyscyplinarne [...].**”

W okresie między wejściem w życie kodeksu zobowiązań i ukształtowaniem się podstaw współczesnej odpowiedzialności za delikt władzy publicznej w kodeksie cywilnym, doszło do znaczącej zmiany koncepcji odpowiedzialności Skarbu Państwa poprzez odejście od zasady indywidualnej odpowiedzialności funkcjonariusza (ewentualne odpowiedzialności łącznie z państwem), na rzecz przypisania tej odpowiedzialności Państwu (aparatu władzy publicznej) jako strukturze organizacyjnej, w której ramach osoba ta działa. Ewolucji podlegała także koncepcja winy bezpośredniego sprawcy szkody, wymagana do przypisania odpowiedzialności za jego działania, zarówno przy odpowiedzialności za organ, jak i za podwładnego. **Koncepcja ta polegała na obiektywizacji ujęcia winy, ciążąc ku winie anonimowej (organizacyjnej), wyrażającej się ogólnie w rozumowaniu, że struktura organizacyjna państwa działająca przyzwoicie nie dopuściłaby do powstania szkody w określony sposób.** Stopniowo traciły zatem na znaczeniu początkowo ściśle wyróżniane i

wymagane do udowodnienia takie przesłanki odpowiedzialności, jak wina indywidualna sprawcy oraz podstawa jego umiejscowienia w ramach struktury organu państwa. **Większe znaczenie zaczęto przypisywać „funkcjonowaniu w strukturze” (na obojętnej podstawie prawnej) oraz zobiektywizowanej „winie organizacyjnej”.** Rozszerzeniu uległo bowiem wąskie, determinowane specjalną zdolnością osoby prawnej, ujęcie działania, za które władza publiczna odpowiada, jako działania funkcjonariusza „przy wykonywaniu” powierzonych czynności. Nadto zobiektywizowano także przesłankę podporządkowania i umocowania między strukturą organizacyjną a sprawcą (posłuszeństwo, podleganie kierownictwu i wskazówkom), bez spełnienia wymogu istnienia stosunku pracownik–pracodawca, wyznaczonego przez sformalizowany stosunek pracy.

W konsekwencji, poważnej modyfikacji uległa także sama koncepcja szkody, która na gruncie przepisów obowiązujących *de lege lata*, może spełniać w praktyce łagodniejsze przesłanki, pozwalające na przypisanie odpowiedzialności określonemu podmiotowi. W szczególności dotyczyło to rozumienia związku przyczynowego **między wystąpieniem szkody a konkretnym zachowaniem sprawcy.** Wymagany przez przepisy normalny związek przyczynowy mógł oznaczać związek czasowy, skutkowy lub funkcjonalny o rozmaitej intensywności i oddaleniu w czasie. Przyjęto np. że działanie struktury organizacyjnej państwa może stwarzać jedynie okazję do wyrządzenia szkody, przy czym ta okazja może być ujmowana jako okazja typu *conditio sine qua non* albo związek o przypadkowym charakterze. Uznano, że bezpośredni sprawcy szkody mogą ją spowodować, działając w interesie i na rachunek struktury, albo dopuścić się ekscesu, działając we własnym interesie – wyłącznym lub towarzyszącym, świadomie lub nie co charakteru własnego działania. Mogą działać pod wpływem błędu, zawinionego lub niezawinionego.

4. Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej na gruncie Konstytucji z 1997 r. – i jej wpływ na prawo cywilne

Regulacja zawarta w przepisach kodeksu cywilnego uległa istotnej zmianie wraz z wejściem w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., w której **odpowiedzialność za wykonywanie władzy publicznej podniesiono do rangi jednej z fundamentalnych wartości ustrojowych.** Zgodnie z art. 77 „1. Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. 2. Ustawa nie

może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.” Regulację tę uszczegółowiono w art. 41 ust. 5 Konstytucji, przewidującym osobne prawo do uzyskania odszkodowania w razie bezprawnego pozbawienia wolności, oraz w art. 21 ust. 2 Konstytucji, dopuszczającym wyłączenie jedynie za „słusznym odszkodowaniem”.

Po wejściu w życie Konstytucji w orzecznictwie zaczęło przeważać stanowisko, że art. 77 Konstytucji stanowi nie tylko wzorzec kontroli konstytucyjności norm niższego rzędu i punkt odniesienia dla ustawodawcy (przy tworzeniu szczegółowych przepisów o odpowiedzialności za delikty władzy publicznej) i organów stosujących prawo (przy orzekaniu o odpowiedzialności władzy publicznej ad casum), lecz może on być także stosowany bezpośrednio – jako samodzielna podstawa odpowiedzialności Państwa. W literaturze dominowało stanowisko, że przepis ten wyraża prawo do wynagrodzenia szkody, a prawo to ma postać roszczenia. Przyjmowano, że bezpośrednie stosowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP oznacza także, że sądy powszechne mają kompetencję do uznania tego przepisu za podstawę prawną wyroku zasądzającego, zwłaszcza w sytuacji braku adekwatnej podstawy ustawowej. Jako istotny argument w tym zakresie podnoszono, że istotną treść art. 77 ust. 1 Konstytucji można ustalić bezpośrednio na podstawie analizy językowej i systemowej Konstytucji. Pozostałe uznane metody wykładni Konstytucji pozwalają na dalsze sprecyzowanie elementów zobowiązaniowego stosunku odszkodowawczego, który ten przepis uzasadnia. Za ważny argument na rzecz tezy, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP samodzielnie ustanawia obowiązek wynagrodzenia szkody uznano jego gwarancyjną funkcję, jako środka ochrony praw jednostki.

5. „Okres przejściowy” (1997 – 2004)

Założenie o możliwości bezpośredniego stosowania art. 77 Konstytucji jako podstawy uwzględnienia roszczenia o odszkodowanie przez sąd miało szczególne znaczenie w „okresie przejściowym”, trwającym od 1997 do 2004 r., kiedy dokonano nowelizacji Kodeksu cywilnego. *W tym czasie doniosła rola przypadła judykaturze. Przez siedem lat orzecznictwo opierało się na tym przepisie w sytuacjach, w których w przepisach szczególnych brak było adekwatnej podstawy do przypisania odpowiedzialności Państwu – choć zarazem odpowiedzialność ta była uzasadniona w świetle Konstytucji. W wielu przypadkach sądy uwzględniały roszczenia odszkodowawcze odwołując się wprost do przepisów Konstytucji.*

Fundamentalne znaczenie miało jednak utrwalenie się w judykaturze poglądu o konieczności dokonywania wykładni przepisów regulujących odpowiedzialność państwa w zgodzie z normami konstytucji. Miało to znaczenie szczególnie dla rozumienia pojęcia bezprawności działania władzy publicznej jako przesłanki odpowiedzialności, w miejsce tradycyjnie rozumianej winy sprawcy szkody.

Istotny wpływ na kształtowanie się nowych reguł odpowiedzialności Państwa miało także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W **wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00** Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 418 k.c. w dotychczasowym brzmieniu *jest niezgodny z Konstytucją* w zakresie, w jakim uzależnia odpowiedzialność Skarbu Państwa od przesłanki winy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przesłanka ta nie wynika z art. 77 ust. 1 Konstytucji – a tym samym regulacja kodeksu cywilnego wiążąca odpowiedzialność Skarbu Państwa z winą wprowadza niekonstytucyjne ograniczenie praw jednostki. Jak stwierdził sam Trybunał – **skutkiem orzeczenia stała się konieczność bezpośredniego stosowania przez sądy Konstytucji w miejsce derogowanego art. 418 k.c.** Oznaczało to w praktyce, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za działania organów publicznych, polegające na wydaniu niezgodnych z prawem orzeczeń lub zarządzeń, będzie kształtowana w oparciu o ogólne przesłanki odpowiedzialności przewidywane w art. 417 k.c., interpretowane z godnie z brzmieniem art. 77 Konstytucji.

Po 1997 r. zaczęła się wyraźnie rysować grupa orzeczeń, w których odsyłano wprost do potrzeby bezpośredniego stosowania art. 77 Konstytucji. Wśród nich wskazać można m.in.:

- **Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2002 r., I CKN 581/99**, w którym stwierdzono, że **odpowiedzialność władzy publicznej nie jest uzależniona od winy funkcjonariusza** – z podkreśleniem, że reguła ta dotyczy także **odpowiedzialności za wydanie orzeczeń i zarządzeń**. Jak stwierdził Sąd Najwyższy, „użyte w art. 77 ust. 1 Konstytucji określenie „działanie organu władzy publicznej” należy rozumieć szeroko, jako działanie lub zaniechanie, nie tylko czysto faktyczne, lecz także przybierające postać zarządzeń, orzeczeń, decyzji administracyjnych, aktów quasi - normatywnych itp.”
- **Uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05**, zgodnie z którą **art. 77 ust. 1 Konstytucji**, stosowany bezpośrednio jako

podstawa roszczeń deliktowych, **mógł stanowić podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wynikającą z wydania i wykonania nieostatecznej decyzji podatkowej, która została następnie uchylona.** W uchwale Sąd Najwyższy sformułował m.in. fundamentalny wniosek co do charakteru art. 77 ust. 1 Konstytucji i jego relacji do szczegółowych przepisów wprowadzających odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej. Stwierdził, że **„przepis ten nie oznacza tylko podniesienia na szczebel konstytucyjny zastanej przez Konstytucję regulacji odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władzę publiczną uregulowanej w kodeksie cywilnym. W przepisie tym wyraża się myśl ogólną, że bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną daje prawo do odszkodowania. Jest to prawo konstytucyjne.** Ta konstatacja jest decydująca dla normatywnego znaczenia art. 77, przepis ten jednak nie wskazuje wyczerpująco ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga, co decyduje o wymagalnej przesłance bezprawności. Te kwestie muszą być zatem – co do zasady – uregulowane w ustawach.”

- **Uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08, zgodnie z którą jeśli po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. powstał obowiązek wydania aktu normatywnego, Skarb Państwa może odpowiadać za szkodę wynikającą z tego tytułu.** Jak zauważono w uzasadnieniu, „treść art. 417 k.c., w rozumieniu nadanym mu wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, wskazuje, że jest on dostatecznie pojemny, aby interpretowany w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej mógł objąć swym zakresem zastosowania odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną niewydaniem przewidzianego przepisem aktu normatywnego. Nie ma wątpliwości, że hipoteza tej normy obejmowała odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną także zaniechaniem. Przyjmowane w doktrynie i judykaturze szerokie rozumienie pojęcia funkcjonariusza państwowego, obejmowało również osoby powołane w drodze wyboru (por. uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 1971 r., III CZP 33/70). Przed dniem 1 września 2004 r. mogła budzić wątpliwości – na co wskazuje porównanie art. 417 i art. 417¹ § 4 k.c. – kwestia dopuszczalności przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej za zaniechanie normatywne w sytuacji, w której obowiązek wydania aktu prawnego nie wynikał z przepisu prawa (a za potrzebą jego wydanie przemawiały

np. zasady współżycia społecznego) oraz dotycząca trybu stwierdzenia niezgodności z prawem niewydania aktu normatywnego (zwłaszcza, jaki organ ma orzekać o bezprawności zaniechania).

. Niezgodność z prawem w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej powinna być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87-97 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Pojęcie to jest więc węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, obejmujące obok naruszenia przepisów prawa również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanych mianem zasad współżycia społecznego lub dobrych obyczajów. Podzielając tę wykładnię, **odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za zaniechanie normatywne po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej do dnia 1 września 2004 r. należy zatem ograniczyć do wypadków wyrządzenia szkody przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa.**

6. Nowelizacja art. 117 – 121 k.c. w 2004 r. i dalszy rozwój odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej

Ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw wprowadzono kilka zasadniczych zmian do treści kodeksowej regulacji odpowiedzialności Skarbu Państwa. Jako najważniejszy element nowelizacji wprowadzono art. 417¹ k.c., dotyczący odpowiedzialności za: różne postaci „bezprawia legislacyjnego” (§ 1), wydania wadliwego orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej (§ 2), a także niewydania aktu normatywnego, orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej, mimo ustawowego obowiązku w tym zakresie (§ 3 i 4). W wypadkach tych ustawodawca uzależnił odpowiedzialność Skarbu Państwa od wcześniejszego stwierdzenia w osobnym postępowaniu, że działanie władzy publicznej miało bezprawny charakter. Nie dotyczy to jedynie zaniechania legislacyjnego, w którego wypadku ocena bezprawności braku regulacji normatywnej została pozostawiona ocenie sądu orzekającego w przedmiocie odszkodowania.

Z nowelizacją tą zostało powiązane wprowadzenie przepisów proceduralnych pozwalających na uzyskanie prejudykatu, stwierdzającego bezprawność działania lub zaniechania władzy publicznej – i otwierającego tym samym drogę do dochodzenia

odszkodowania. Przykładem rozwiązania tego rodzaju jest **postępowanie o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w sprawie cywilnej, uregulowane w art. art. 424¹ – 424¹² k.p.c.** Postępowanie to, prowadzone wyłącznie przed Sądem Najwyższym, może doprowadzić do stwierdzenia, że prawomocne orzeczenie zostało wydane z naruszeniem prawa, niezależnie od tego, czy bezprawność dotyczyła przepisów prawa materialnego czy procesowego. Rozstrzygnięcie to nie oznacza jeszcze samo przez się przyznania odszkodowania stronie, w której sprawie zostało wydane bezprawne orzeczenie. Stanowi ono jednak konieczną przesłankę do wystąpienia z powództwem przeciwko Skarbowi Państwa w osobnym postępowaniu, w którym muszą zostać wykazane ogólne przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej (w tym wypadku dochodzonej na podstawie art. 417¹ § 2 w związku z art. 417 § 1 k.c.). Tej problematyce chciałbym poświęcić nieco więcej miejsca.

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem stanowi nadzwyczajny środek procesowy o charakterze subsydiarnym, którego uwzględnienie przez Sad Najwyższy nie prowadzi do uchylecia lub zmiany zaskarżonego orzeczenia. Taki wyrok Sądu Najwyższego zawiera jedynie stwierdzenie, że w zaskarżonym zakresie orzeczenie jest niezgodne z prawem. Podobny skutek wywiera uwzględnienie przez Sad Najwyższy skargi kasacyjnej lub skargi o wznowienie postępowania. Obecnie takie znaczenie należy przypisać także tzw. skardze nadzwyczajnej, wprowadzonej niedawno na podstawie przepisów aktualnie obowiązującej ustawy o Sądzie Najwyższym (ustawa została uchwalona w grudniu 2017 r.). W wyniku nowelizacji dokonanej w 2010 r. wprowadzono do kodeksu postępowania przepis stwierdzający, że w przypadku orzeczeń, od których skarga nie przysługuje, można domagać się odszkodowania bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem, chyba że strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych. W takich przypadkach istnieje możliwość dochodzenia odszkodowania przed sądem powszechnym, bezpośrednio od Skarbu Państwa. Sąd Najwyższy od dawna już jednolicie przyjmuje, że – zważywszy na istotę władzy sądowniczej, do której należy swoboda sędziego w dokonywaniu oceny faktów oraz konieczność dokonywania wykładni przepisów prawa przy użyciu różnych metod wykładni- przepisy regulujące odpowiedzialność za wydanie orzeczenia niezgodnego z prawem wprowadziły autonomiczną kategorię bezprawności, która nie może być utożsamiana z pojęciem szeroko rozumianej bezprawności, obowiązującej ogólnie na gruncie przepisów o odpowiedzialności cywilnej. W judykaturze utrwalone jest stanowisko, że za niezgodne z prawem można uznać jedynie te orzeczenia sądowe, które są niewątpliwie sprzeczne z

zasadniczymi i nie podlegającymi różnej wykładni przepisami lub z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć, zostały wydane w wyniku rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania przepisów i naruszają prawo w sposób oczywisty, bez potrzeby głębszej analizy prawniczej. Zasadność tego stanowiska potwierdził jednoznacznie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 października 2015 r. (SK 9/13).

Obok przepisów kodeksu cywilnego, odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej była i jest regulowana także w innych aktów. Ważne znaczenie ma regulacja dotycząca odpowiedzialności za niesłuszne skazanie i bezprawne aresztowanie zamieszczona w przepisach postępowania karnego oraz regulacja szczególna dotycząca odpowiedzialności komorników sądowych. Istotne znaczenie odgrywał także **art. 160 kodeksu postępowania administracyjnego**, regulujący odpowiedzialność za sprzeczne z prawem decyzje administracyjne. Na jego podstawie dochodzone roszczeń za różnorodne postaci szkód wyrządzonych przez władze publiczne w latach 1944 – 1989. Dotyczyło to zwłaszcza bezprawnych decyzji o wywłaszczeniu oraz decyzji dotyczących nacjonalizacji prywatnych przedsiębiorstw, nieruchomości rolnych, budynków i nieruchomości gruntowych położonych w miastach itd., które w wielu wypadkach były wydawane z rażącym naruszeniem prawa (szczególnie intensywnie w drugiej połowie lat 40-tych i pierwszej połowie lat 50-tych). Po 1989 r., kiedy przywrócono porządek demokratyczny w Polsce, do sądów wpłynęło wiele spraw, w których były dochodzone związane z tym roszczenia odszkodowawcze, kierowane przeciwko Skarbowi Państwa. Ich zasadność budziła wątpliwości także z uwagi na to, że według obowiązujących przepisów często upłynął już okres ich przedawnienia. Wymaga odnotowania, że w judykaturze wypracowano stanowisko, że w okresie władzy komunistycznej nie było realnych możliwości dochodzenia takich roszczeń i w tym zakresie doszło do „zawieszenia wymiaru sprawiedliwości”, co odpowiadało przesłance siły wyższej w rozumieniu art. 121 pkt 4 k.c., skutkującej zawieszeniem biegu terminu przedawnienia.

Zgodnie z art. 160 k.p.a., stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji nieważnej – pod warunkiem stwierdzenia jej nieważności przez właściwy organ – „służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie.” Odszkodowanie to mogło być dochodzone na podstawie przepisów kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 418. Przepis ten

- jako odrębna od kodeksu cywilnego podstawa odpowiedzialności za delikt administracyjny
- został uchylony wspomnianą wyżej ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r.

Na gruncie art. 160 k.p.a. zapadły liczne orzeczenia Sadu Najwyższego o istotnym znaczeniu praktycznym zarówno dla osób poszkodowanych, jak i rozwoju koncepcji odpowiedzialności za bezprawne działania władzy publicznej, szczególnie wobec nieuchwalenia dotychczas przepisów reparywatywacyjnych, koniecznych dla prawidłowego uregulowania tej problematyki, w zgodzie z poczuciem sprawiedliwości. Warto podkreślić, że z tego powodu ponawiane są próby dochodzenia przed sądami odszkodowań przez dawnych właścicieli i ich spadkobierców, w oparciu o różnie konstruowane podstawy prawne, często zakończone niepowodzeniem. Sprawy te należą do skomplikowanych i czasochłonnych, a równocześnie sądy obciąża obiektywnie nieuzasadnione niezadowolenie osób poszkodowanych, którym państwo odmawia przyznania należnej rekompensaty za bezprawne pozbawienie ich własności prywatnego mienia.