

Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej

1. Uwagi wprowadzające

Konstytucjonalizacja prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej stanowi ważny krok w zakresie ochrony praw jednostek wobec arbitralnych działań władzy publicznej. Konieczność ochrony podstawowych dóbr jednostki we współczesnym demokratycznym państwie stała się jednym z ważniejszych zadań państwa. Niewątpliwie rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz rosnąca świadomość społeczna, że za wadliwe działania władzy publicznej nie powinna ponosić odpowiedzialności jednostka, miały wpływ na to, że wzrosły wymagania wobec działalności organów państwowych. Wymagania stawiane państwu wynikają także z konieczności zapewnienia standardów prawnych, jakie wyznacza nam członkostwo w organizacjach międzynarodowych, w tym Unii Europejskiej. Prawo do wynagrodzenia szkody przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej jest instytucją zakorzenioną już w ustawodawstwie polskim. Roszczenie o naprawienie szkody przysługuje jednostkom w sytuacji stwierdzenia naruszenia prawa przez organy władzy. Uprawnienie to może przybierać różnego rodzaju postać i uregulowane jest zarówno na poziomie konstytucyjnym – jako prawo podmiotowe, oraz na poziomie ustawodawstwa zwykłego. Ustawodawca, odnosząc się do różnych postaci naruszenia prawa przez organy władzy publicznej, przyznał poszkodowanym uprawnienia do wynagrodzenia szkody. Są to roszczenia z tytułu niezgodnego z prawem działania, zaniechania, poprzez wydanie bądź niewydanie decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądowego, czy wydany akt prawny lub zaniechanie legislacyjne. Wreszcie przewlekłość postępowania sądowego lub przygotowawczego może być podstawą roszczeń jednostki jako naruszające konstytucyjne prawo do sądu, tj. prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły, niezależny od innych organów władzy bezstronny sąd, podległy jedynie Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 roku), lub organy ścigania. Konstytucja wśród przepisów regulujących prawa i wolności jednostek w rozdziale II wymienia ponadto prawo do wynagrodzenia szkody za bezprawne pozbawienie wolności, obejmujące niezgodne z prawem tymczasowe aresztowanie, zatrzymanie lub użycie innego środka zabezpieczającego naruszającego prawo. Na poziomie ustawodawstwa zwykłego konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody zostało rozwinięte i uregulowane w sposób szczegółowy w odniesieniu do komorników sądowych, czy funkcjonariuszy publicznych. Inną jeszcze podstawę roszczeń stanowi niewywiązanie się przez państwo polskie z obowiązku implementacji prawa unijnego do krajowego porządku prawnego. W tym przypadku jednak jednostka może dochodzić swoich roszczeń po uzyskaniu prejudykatu w postaci orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, stwierdzającego naruszenie prawa unijnego przez państwo członkowskie. Ponadto prawo to przysługuje w sytuacji odmowy zastosowania prawa unijnego przez organy władzy państwa członkowskiego, w tym sądy, którego skutkiem będzie naruszenie zasad traktatowych, do których przestrzegania zobowiązały się państwa członkowskie w chwili akcesji do Unii Europejskiej. Również i w tym przypadku najpierw musi nastąpić stwierdzenie

tego naruszenia przez sądy unijne w stosownym postępowaniu, zainicjowanym przez Komisję Europejską, bądź w trybie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości.

2. Konstytucyjne podmiotowe prawo do wynagrodzenia szkody

2.1. Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa według Konstytucji i Kodeksu cywilnego za działania niezgodne z prawem

Podstawowym przepisem na poziomie konstytucyjnym stanowiącym podstawę roszczeń jednostki o naprawienie szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej jest **art. 77 ust. 1** Konstytucja z 1997 r. (dalej: Konstytucja lub ustawa zasadnicza) wprowadziła bardzo ważne dla obywatela uprawnienie. Przepis ten jest usytuowany w grupie przepisów regulujących konstytucyjne środki ochrony wolności i praw. Obecne ujęcie odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej nie miało swojego odpowiednika w poprzednio obowiązujących przepisach konstytucyjnych, jakkolwiek problematyka odpowiedzialności władzy publicznej ma już w systemie prawa polskiego tradycje sięgające Konstytucji marcowej z 1921 r. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK), w orzeczeniu z 4 grudnia 2001 r. (SK 18/00)¹ istotnym *novum* art. 77 jest nie tyle potwierdzenie odpowiedzialności państwa (bo to jest zupełnie zbędne), ile określenie granic, w jakich ta odpowiedzialność może się urzeczywistniać. W konsekwencji TK przyjął, że regulacja zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji nie jest powtórzeniem zasad ukształtowanych wcześniej, ale wprowadza nowe samodzielne treści, które muszą być uwzględniane na poziomie regulacji ustawowej – przede wszystkim zawartej w Kodeksie cywilnym (dalej też: k.c.). Ta ostatnia bowiem, po wejściu w życie ustawy zasadniczej, okazała się anachroniczna i nieprzystająca do standardów europejskich² oraz – co istotne – mniej przychylna dla poszkodowanego aniżeli regulacja konstytucyjna. Z tego względu TK w przywołanym wyżej orzeczeniu uzależnił uznanie konstytucyjności art. 417 k.c. od rozumienia go w ten sposób, iż Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. Trybunał nakazał zatem takie rozumienie art. 417 k.c., które pomija przesłankę winy funkcjonariusza³, jaką poszkodowany musiał wykazać, dochodząc swoich roszczeń przed sądem⁴.

¹ OTK nr 8/2001, poz. 256. W orzeczeniu tym TK rozpoznawał łącznie skargi konstytucyjne o stwierdzenie niezgodności art. 417 k.c. i art. 418 k.c. z art. 77 ust. 1 (i art. 64) Konstytucji.

² W systemie prawnym Rady Europy kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej za akty władzy państwowej reguluje rekomendacja R 84/15. Jest to odpowiedzialność oparta na zasadzie bezprawności, por. szerzej E. Łętowska, *Wpływ Konstytucji na prawo cywilne*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 139–141.

³ Co do zasadności i dopuszczalności wydania przez TK tzw. orzeczenia interpretacyjnego w sprawie SK 18/00 istniał spór w doktrynie, por. m.in. E. Łętowska, *W kwestii zmian przepisów kc o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 7; M. Kępiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 3; P. Granecki, *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (wybrane zagadnienia)*, „Palestra” 2000, nr 11–12; M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 4; M. Haczkowska, *Spór wokół art. 77 ust. 1 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. 48, Wrocław 2001 oraz *Glosa do wyroku TK z 4 XII 2001, SK 18/00*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 8; J. Kremis, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku TK*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 6.

⁴ Utrzymujący się do czasu wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stan niezgodności regulacji zawartych w kodeksie cywilnym z Konstytucją tylko pozornie został usunięty w wyroku SK 18/00. Trybunał bowiem – orzeczeniem interpretacyjnym – dokonał jedynie zmiany wykładni przepisu art. 417 k.c., który ukształtowany był przez ponad 30 lat zarówno w doktrynie prawa, jak i praktyce orzeczniczej sądów. Analiza przesłanek niezbędnych do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od państwa wskazywała natomiast, że przepisy art. 417 k.c. i art. 77 ust. 1 Konstytucji nie miały tego samego zakresu znaczeniowego

Wejście w życie Konstytucji RP z 1997 r. wprowadziło nową jakość w zakresie odpowiedzialności państwa. Przepis art. 77 ust. 1 nie tylko bowiem daje prawo poszkodowanemu do wynagrodzenia szkody wyrządzonej wskutek niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej, ale przede wszystkim zerwał ostatecznie z konstrukcją odpowiedzialności państwa opartej na zasadzie winy. Nowością art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej jest zatem określenie przesłanek konstytucyjnego prawa do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, stanowiących wzorzec oceny przepisów ustawowych, regulujących tę materię. Wcześniej, na podstawie przepisów art. 417–421 k.c., art. 160 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) oraz art. 260 ordynacji podatkowej (dalej też: o.p.), możliwe było dochodzenie roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych przy wykonywaniu powierzonych mu czynności oraz za szkody poniesione wskutek wydania decyzji administracyjnych z naruszeniem prawa. Możliwość faktycznego zaspokojenia roszczeń przez poszkodowany podmiot była jednak uzależniona od wykazania winy, początkowo konkretnego funkcjonariusza państwowego – sprawcy szkody, później tzw. winy anonimowej⁵. Jakkolwiek ostatecznie ciężar finansowy tej odpowiedzialności spoczywał na Skarbie Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego⁶, to w świetle przepisów prawa konieczne było wyciągnięcie konsekwencji prawnych wobec konkretnego sprawcy szkody w postępowaniu dyscyplinarnym, karnym bądź w postępowaniu z tytułu odpowiedzialności materialnej pracownika. Postępowanie takie miało jednak charakter wtórny. Najpierw bowiem powinno było nastąpić naprawienie szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza publicznego podmiotowi, który skutecznie dochodził swoich roszczeń na drodze sądowej.

W świetle obowiązujących przepisów art. 77 ust. 1 Konstytucji RP i art. 417–417² k.c.⁷ za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie organu władzy publicznej odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca władzę publiczną z mocy prawa bądź której wykonywanie zadań z zakresu tej władzy zlecono na podstawie porozumienia. Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych nie jest zatem uzależnione od wskazania konkretnego funkcjonariusza – sprawcy szkody, odpowiedzialność ponosi bowiem instytucja jako struktura organizacyjna.

Podstawową przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej jest wystąpienie **szkody**. Zgodnie z orzecznictwem TK, a także stanowiskiem doktryny⁸ użyte w Konstytucji pojęcie „szkody” powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego (art. 361 § 2 k.c.). Chodzi tu o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym. Nie

(podmiotowego i przedmiotowego). Prace nad nowelizacją przepisów Kodeksu cywilnego musiały zostać zintensyfikowane i zakończone zostały wydaniem ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2004 r. Nr 162, poz. 1692.

⁵ Obiektywizacja odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa została dokonana przez SN uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej z 15 listopada 1971 r. zawierającą wytyczne wymiary sprawiedliwości i praktyki sądowej, OSNC 1971/4/59.

⁶ Regulacja Kodeksu cywilnego o odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa została poszerzona o przepisy art. 420¹ i 420², dodane ustawą z 23 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz. U. z 1996 r. Nr 114, poz. 542.

⁷ Znowelizowanych ustawą z 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 162, poz. 1692), która weszła w życie 1 września 2004 r.

⁸ Por. m.in. powołane wyżej prace E. Łętowskiej, M. Kępińskiego i R. Szczepaniaka, P. Graneckiego oraz M. Saffjana i in. Jakkolwiek pewne wahania co do rozumienia szkody obejmującej także utracone korzyści TK wyraził w orzeczeniu z 23 września 2003 r. (K 20/02), ale w kolejnym z 3 marca 2004 r. (K 29/03) potwierdził tezę wyrażoną w orzeczeniu SK 18/00, wskazując, że ograniczenie pełnej kompensacji szkody musi „znajdować uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych”.

można zatem wykluczyć odpowiedzialności władzy publicznej z tytułu naruszenia dóbr osobistych obywatela, w tym także możliwości podniesienia przez pokrzywdzonego roszczeń z tytułu zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę niemajątkową.

Roszczenie o naprawienie szkody, wyrządzonej działaniem niezgodnym z prawem, przysługuje **każdemu**, kto doznał uszczerbku w swoich dobrach materialnych lub niematerialnych. Zatem zarówno osobom fizycznym, osobom prawnym, jak i wszelkim jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Przy czym mogą to być również osoby prawne prawa publicznego, takie jak np. gmina, której samodzielność chroniona jest prawnie. Zakres odszkodowania obejmuje zarówno straty rzeczywiste (*damnum emergens*), jak i korzyści utracone (*lucrum cessans*), które poszkodowany podmiot mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono. W tym miejscu podkreślenia wymaga to, iż mimo przyjęcia na gruncie regulacji konstytucyjnej i kodeksowej pełnego odszkodowania, nie jest wykluczone jego ograniczenie w szczególnych sytuacjach do szkody rzeczywistej, „o ile znajdzie to uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych [...] Nie można *a priori* wykluczyć, że w ramach przyszłych regulacji związanych z odpowiedzialnością władzy publicznej nie wystąpią tak istotne przesłanki ograniczenia odszkodowania, które teoretycznie mogą być uznane za uzasadnione w świetle aksjologii systemu prawnego wywiedzionej z Konstytucji” K 20/02⁹.

Przesłanka „**działania**” organu władzy publicznej nie została konstytucyjnie zdefiniowana. W pojęciu tym, zdaniem TK, mieszczą się zarówno zachowania czynne tego organu, jak i zaniechania. W zakresie działań czynnych organu władzy publicznej mieszczą się indywidualne rozstrzygnięcia, np. decyzje, orzeczenia i zarządzenia. Pojęcie „zaniechania” władzy publicznej dotyczy tych sytuacji, w których obowiązek określonego działania władzy publicznej jest skonkretyzowany w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej, aby do szkody nie doszło. Istotnym zagadnieniem jest bezprawie legislacyjne, w którego pojęciu mieści się zarówno niezgodne z prawem działanie, jak i zaniechanie ustawodawcy. Zwłaszcza to ostatnie było przedmiotem szerokiej dyskusji w doktrynie z punktu widzenia organu właściwego do orzekania w przypadku niewydania aktu normatywnego. Problem ten został ostatecznie rozwiązany nowelizacją k.c. z 2004 r., którego art. 417¹ § 4 powierzył tę funkcję sądowi powszechnemu, rozpoznającemu sprawę o naprawienie szkody.

Jeśli zatem idzie o pojęcie „**niezgodnego z prawem działania i zaniechania**”, zwrócić należy uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, zaniechanie organów władzy publicznej może być podstawą roszczeń odszkodowawczych jedynie wówczas, gdy – jak wspomniano wcześniej – obowiązek określonego działania wynikał wyraźnie z przepisów prawa. Na takim stanowisku stanął TK odnośnie do art. 77 ust. 1 Konstytucji, m.in. w wyroku SK 18/00¹⁰, oraz doktryna prawna¹¹. Podobny sposób rozumienia tego pojęcia przyjął również

⁹ Wyrok TK z 23 września 2003 r., K 20/02, OTK ZU 2003/7/76.

¹⁰ Wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK ZU 2001/8/56.

¹¹ Na uwagę zasługuje szeroka dyskusja wokół art. 77 ust. 1 Konstytucji, m.in.: M. Saffjan, *op. cit.* oraz *idem*, *Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej – od winy funkcjonariusza do bezprawności normatywnej*, Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego 2003 nr 3.2, a także *idem*, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004; E. Lętowska, *W kwestii zmian...*; M. Kępiński i R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu...*; A. Zieliński, *Środki ochrony wolności i praw według Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12; J. Kremis, *op. cit.*; P. Granecki, *Odpowiedzialność cywilna...oraz Glosa do wyroku TK z 4 XII 2001 r.*, SK 18/00, „Palestra” 2002, nr 11–12; N. Pótorak, *Konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez organy władzy publicznej a odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja RP z 1997 roku a członkostwo Polski w UE*, Toruń 1999, s. 201 i n.; K. Świdorski, *Odpowiedzialność za szkody spowodowane działaniem władzy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6; M. Haczkowska, *Spór wokół... oraz Glosa do wyroku...*; I. Karasek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy po wyroku TK*

ustawodawca w znowelizowanym art. 417¹ k.c., na podstawie którego poszkodowany w wyniku niewydania orzeczenia sądowego, decyzji administracyjnej czy aktu normatywnego podmiot może dochodzić swych roszczeń, jeżeli obowiązek ich wydania przewidywał przepis prawa i niezgodność z prawem tego zaniechania zostanie stwierdzona we właściwym postępowaniu. Po drugie, działania i zaniechania organów władzy publicznej, będące źródłem szkody, mogą przybrać zarówno formę indywidualnych rozstrzygnięć w postaci orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych, zachowań czysto faktycznych, jak i aktów normatywnych ustawowych, podstawowych czy tzw. aktów *quasi*-normatywnych. Po trzecie, obowiązek naprawienia szkody, o którym stanowi art. 77 ust. 1 Konstytucji, łączy się jedynie z takim działaniem organu władzy publicznej, które jest „niezgodne z prawem”. Pojęcie to jest węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, które obok naruszenia przepisów prawa obejmuje również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanych terminem „zasad współżycia społecznego” lub „dobrych obyczajów”. Uzasadnione zatem wydaje się przyjęcie wąskiego rozumienia pojęcia „prawo”, tj. odnoszącego się do systemu źródeł prawa określonego w rozdziale III Konstytucji RP¹². Pogląd taki wyraził TK w cytowanym już orzeczeniu SK 18/00, stwierdzając, iż „należy je rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej”. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia również nowelizacja art. 417 k.c. z 17 czerwca 2004 r., w której ustawodawca – rezygnując z tradycyjnego cywilistycznego pojęcia bezprawności – wyraźnie stwierdził, iż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inne osoby prawne wykonujące władzę publiczną ponoszą odpowiedzialność za działania niezgodne z prawem.

W świetle regulacji konstytucyjnej art. 77 ust. 1 odpowiedzialność odszkodowawczą ponoszą „**organy władzy publicznej**”, tj. zarówno organy wymienione w Konstytucji RP (władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej oraz samorząd terytorialny) i w innych przepisach określających ustrój władzy publicznej¹³, jak i wszelkie organy wykonujące władzę publiczną na zasadzie przekazania lub powierzenia im tych kompetencji. W tym miejscu zwrócić należy uwagę na to, że Konstytucja RP otworzyła możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności również organy władzy ustawodawczej, co zostało potwierdzone w nowelizacji art. 417¹ § 4 k.c. z 2004 roku. Jak podkreślił TK w orzeczeniu SK 18/00, pojęcie „władzy publicznej” w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje zatem wszystkie władze w sensie konstytucyjnym. Istotne przy tym jest to, iż pojęcia organu państwa oraz organu władzy publicznej nie są tożsame. W pojęciu „władzy publicznej” mieszczą się bowiem także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe. W zakresie „niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej” w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji, za które jednostce przysługiwać będzie odszkodowanie, mieszczą się zatem działania prawodawcy. Szkoda, będąca

z 4 XII 2001 r., „Transformacje Prawa Prywatnego” 2002, nr 1–2; A. Górski, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez komornika działającego w charakterze organu egzekucyjnego*, „Palestra” 2003, nr 11–12; G. Rzaśa, *Odpowiedzialność odszkodowawcza komornika – suplement (po wyroku TK z dnia 20 I 2004 r.)*, „Radca Prawny” 2004, nr 1–2. Porównaj uwagi krytyczne A. Szpunara, *O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 1999 z. 6 oraz *idem*, *Kilka uwag o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Rejent” 2001, nr 2.

¹² Jakkolwiek w doktrynie prawa można spotkać poglądy przeciwne. Patrz m.in.: P. Granecki, *op. cit.*, s. 21; J. Kremis, *op. cit.*, s. 41.

¹³ M.in.: ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 492); ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206); ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576); ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578); ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.); ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 1997 r. Nr 141, poz. 943); ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 1982 r. Nr 31, poz. 214) i in.

efektem tych działań, może zaś wynikać zarówno z aktów normatywnych wydanych, jak i aktów niewydanych, z aktów obowiązujących czy uchylonych, oraz z aktów, które fragmentarycznie uregulowały określoną materię prawną albo pominięły zakresem normowania określoną grupę podmiotów bądź zdarzeń. Wreszcie podstawą do roszczeń odszkodowawczych może być zarzut niezgodności z prawem procedury uchwalenia aktu normatywnego.

Ustrojodawca przyjął funkcjonalne kryterium wyróżnienia i objął zakresem regulacji konstytucyjnej wszelkie organy, których zadaniem jest pełnienie funkcji publicznych, choćby organizacyjnie pozostawały poza strukturami aparatu państwowego, na co zwrócił uwagę TK m.in. w wyroku SK 18/00. Zgodnie z przepisami art. 417–417² k.c., za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa bądź której wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono na podstawie porozumienia. W świetle regulacji kodeksowej odpowiedzialność odszkodowawczą ponosi zatem nie tylko Skarb Państwa (jednostka samorządu terytorialnego), lecz również podmioty prawa prywatnego, którym powierzono wykonywanie funkcji władzy publicznej. W zależności od tego, czy powierzenie nastąpiło z mocy prawa, czy też na podstawie zlecenia, osoba prawna odpowiedzialność ponosić będzie samodzielnie bądź solidarnie ze Skarbem Państwa (jednostką samorządu terytorialnego). Wydaje się zatem słuszne stwierdzenie, że zakresy podmiotowe obu regulacji wzajemnie się pokrywają, jakkolwiek w doktrynie prawa zwraca się uwagę na to, iż określenie „organy władzy publicznej” zawarte w art. 77 ust. 1 Konstytucji jest nieostre, odpowiedzialność cywilnoprawną bowiem może ponosić tylko podmiot prawa cywilnego będący uczestnikiem stosunku cywilnoprawnego i posiadający majątek, z którego może nastąpić zaspokojenie roszczeń (np. Skarb Państwa, NBP, jednostka samorządu terytorialnego itp.), nie zaś organ władzy publicznej¹⁴.

Konieczną przesłanką dochodzenia roszczeń odszkodowawczych jest wykazanie przez poszkodowany podmiot, że pomiędzy poniesioną szkodą a niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem organu władzy istnieje **związek przyczynowy**. Szkada poniesiona przez podmiot musi bowiem pozostawać w relacji prawnej (kauzalnej) w stosunku do zdarzenia, jakim jest np. wydanie decyzji administracyjnej uchylonej następnie w wyniku procedury odwoławczej, czy stwierdzenie przez kompetentny organ jej nieważności lub niezgodności z prawem. Z samego faktu powstania szkody nie wynika jeszcze obowiązek jej naprawienia. Trzeba bowiem uprawdopodobnić, że gdyby niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie organu władzy publicznej nie nastąpiło, szkoda w ogóle by nie powstała. Związek przyczynowy ma więc zasadnicze znaczenie dla powstania obowiązku odszkodowawczego, z jednej strony stanowiąc podstawę tego obowiązku, z drugiej zaś granicę odpowiedzialności. Wyjaśnienia natomiast pojęcia związku przyczynowego należy szukać w utrwalonej już terminologii cywilistycznej, art. 77 ust. 1 Konstytucji bowiem nie stawia żadnych szczególnych wymogów.

2.2. Uzyskanie prejudykatu jako warunek konieczny dochodzenia roszczeń odszkodowawczych

Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej określone w Konstytucji oraz Kodeksie cywilnym są podstawą dochodzenia roszczeń. Zgodnie jednak z brzmieniem art. 417¹ § 1–3 k.c. stwierdzenie naruszenia prawa przez organ władzy należy do **właściwego organu** i musi nastąpić **we właściwym postępowaniu**. Wydane

¹⁴ Z. Radwański, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 2, s. 9.

orzeczenia mają charakter prejudykatu i poprzedzają zasadniczy proces odszkodowawczy, a więc postępowanie, w którym nastąpi właściwe rozpoznanie zagadnienia prawnego co do odpowiedzialności państwa. Zadaniem sądu (organu) jest więc merytoryczne orzeczenie o niezgodności z prawem działania organu władzy publicznej, nie zaś o roszczeniach odszkodowawczych poszkodowanego podmiotu. Procedura taka uregulowana została m.in. w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.), ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w wyniku ich nowelizacji¹⁵, ale również w Konstytucji oraz ustawie o Trybunale Konstytucyjnym (dalej też: Trybunał lub TK).

Przesłanką dochodzenia roszczeń od Skarbu Państwa w świetle **art. 417¹ § 1 k.c.** jest szkoda wyrządzona wydaniem aktu normatywnego. Aby jednak roszczenia te mogły być skutecznie podniesione przed sądem, należy wykazać, iż akt ten jest niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Organem właściwym do orzekania w takich sprawach jest Trybunał Konstytucyjny, właściwym postępowaniem zaś, w świetle regulacji kodeksowej, będzie procedura stwierdzenia niezgodności aktu normatywnego z aktem hierarchicznie wyższym. zainicjowana na wniosek podmiotów określonych w art. 191 ust. 1 Konstytucji RP. Stwierdzenie niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub innymi aktami określonymi w art. 188 może nastąpić w wyniku kontroli abstrakcyjnej wszczętej na wniosek organów wymienionych w pkt. 1–5 ust. 1 art. 191 Konstytucji bądź kontroli konkretnej uruchomionej wskutek wniesienia skargi konstytucyjnej na podstawie art. 79 lub skierowania pytania prawnego przez sąd w trybie art. 193 Konstytucji. Dopiero wydane przez Trybunał orzeczenie stwierdzające niezgodność aktu normatywnego z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą stanowić będzie prejudykat do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa. Orzeczenie TK, zgodnie z przepisami art. 401¹ k.p.c., art. 272 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: u.p.p.s.a.), art. 145a k.p.a. czy art. 240 § 1 pkt 8 o.p, stanowi wówczas podstawę do wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem lub ostateczną decyzją, jeśli akt uznany za niekonstytucyjny stanowił podstawę aktu stosowania prawa.

W tym miejscu należałoby wspomnieć o skutkach intertemporalnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, mogą one bowiem mieć wpływ na skuteczność podnoszonych przed sądem roszczeń odszkodowawczych. W świetle art. 190 ust. 3 Konstytucji TK może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego niż ogłoszenie orzeczenia. W przypadku ustawy termin odroczenia może wynieść nawet 18 miesięcy, w przypadku zaś innego aktu normatywnego – nie więcej niż 12 miesięcy. Wątpliwość, jaka się pojawia, dotyczy okresu pomiędzy stwierdzeniem niekonstytucyjności aktu normatywnego a wejściem w życie orzeczenia to stwierdzającego. I tu możliwe są dwie sytuacje. Pierwsza, dotycząca wniesienia skargi o wznowienie postępowania w terminach określonych w art. 407 § 2 k.p.c. i art. 272 § 2 u.p.p.s.a oraz art. 145a § 2 k.p.a. i art. 241 § 2 pkt 2 o.p. Druga natomiast, dotycząca możliwości wysuwania roszczeń odszkodowawczych w sytuacji, gdy organ stosujący prawo wydał w okresie odroczenia indywidualne rozstrzygnięcie na podstawie aktu normatywnego (przepisu), który uznany został przez Trybunał za niekonstytucyjny, ale jeszcze obowiązuje.

W pierwszym przypadku wątpliwości pojawiają się na tle wykładni językowej powyższych przepisów, które stanowią, iż skargę o wznowienie postępowania wnosi się w terminie odpowiednio trzech miesięcy, gdy idzie o procedurę cywilną i postępowanie przed sądami

¹⁵ Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98, która weszła w życie 6 lutego 2005 roku, a także ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2010 r. Nr 36, poz. 196.

administracyjnymi oraz jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia TK, jeśli chodzi o postępowanie administracyjne i podatkowe. W doktrynie prawa podkreśla się, że wznowienie – jako że odnosi się do zdarzeń i stosunków prawnych z przeszłości – ma charakter retroaktywny, dlatego też ingerencja w już ukształtowany stan prawny „musi być zawsze dokładnie wyważona z dwu punktów widzenia: pewności prawnej (bezpieczeństwa prawnego) i materialnej praworządności (sprawiedliwości)”, aby nie rodzić nowej „niesprawiedliwości”¹⁶. Szczególnie bowiem w sprawach cywilnych lub administracyjnych, w których ukształtowane zostały np. stosunki własnościowe albo przyznane prawa osobom trzecim¹⁷, wznowienie postępowania zmierzające do wzruszenia ukształtowanego stanu prawnego może godzić w inną konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych. Dlatego też przyjmuje się, że skarga o wznowienie postępowania może być wniesiona dopiero po utracie mocy obowiązującej przepisu (aktu), nie zaś po ogłoszeniu orzeczenia o jego niekonstytucyjności¹⁸. W drugim natomiast przypadku, spod możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za bezprawie legislacyjne powinny być wyłączone m.in. właśnie te uznane za niekonstytucyjne akty (przepisy), co do których TK odroczył utratę mocy obowiązującej. „Nie można bowiem – jak zauważył słusznie Marek Safjan¹⁹ – twierdzić, że organ, który stosuje w okresie odroczenia prawo z nakazu TK, działa na podstawie bezprawnych przepisów”. Wydaje się, że wyłączenie to dotyczy tylko okresu odroczenia. Organy stosujące prawo, które zmuszone są do stosowania niekonstytucyjnego przepisu aż do chwili utraty jego mocy obowiązującej – co nastąpi z dniem wejścia w życie orzeczenia TK – nie powinny bowiem ponosić ujemnych skutków tego odroczenia. Jakkolwiek, gdy szkoda powstała przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał o niekonstytucyjności takiego aktu (przepisu), na podstawie którego orzeczono o prawach lub obowiązkach poszkodowanego podmiotu, może on w terminie trzech lub odpowiednio jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia wnieść skargę o wznowienie postępowania (o czym była mowa wcześniej).

Kolejne istotne zagadnienie dotyczące możliwości dochodzenia roszczeń za szkodę wyrządzoną wydaniem aktu normatywnego wiąże się ze skutkami intertemporalnymi orzeczenia określonymi przez Trybunał. Nie każdy bowiem akt normatywny, którego niekonstytucyjność została stwierdzona przez TK, będzie stanowić podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Oprócz przedstawionych powyżej aktów normatywnych (przepisów), co do których Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej, w doktrynie wymienia się inne jeszcze uznane za niekonstytucyjne akty, które nie stanowią podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej. Są to akty normatywne (przepisy), których niekonstytucyjność jest określona pewnymi „ramami czasowymi”, tj. gdy orzeczenie TK określa skutki intertemporalne jego obowiązywania (*ex tunc*, *ex nunc*, czy np. od chwili wejścia w życie

¹⁶ Z. Czeszejko-Sochacki, *Wznowienie postępowania jako skutek pośredni orzeczenia TK*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 2, s. 22 i n.

¹⁷ Przykładem takiej sytuacji może być sprawa dot. zbycia, wywłaszczonej na rzecz przedsiębiorstwa państwowego, nieruchomości, której zwrotu domagał się jej pierwotny właściciel. Przed sądem podnosił on, iż nie tylko cel wywłaszczenia nie został osiągnięty, ale i nie uzyskał z tytułu wywłaszczenia należnego odszkodowania. Patrz: uchwała SN z 8 listopada 2002 r., III CZP 73/02.

¹⁸ Zobacz Z. Czeszejko-Sochacki, *Orzeczenie TK: pojęcie, klasyfikacja i skutki prawne*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 12, s. 31; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o TK*, Warszawa 1999, s. 233 i 237. Odroczenie wejścia w życie orzeczenia TK wywołać może niekiedy niekorzystne skutki dla zainteresowanych podmiotów. Przykładem mogą być trzy sprawy wszczęte przed TK na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej: SK 19/98, SK 11/99 oraz SK 35/01. We wszystkich przypadkach TK ustalił inny, niż dzień ogłoszenia, dzień wejścia w życie orzeczenia. Spowodowało to sytuację, w której skarżący dopiero po upływie określonego w orzeczeniu terminu jego wejścia w życie – odpowiednio 4, 10 i 12 miesięcy – mogli skutecznie złożyć skargi o wznowienie postępowania, w zakresie dotyczącym ich rozstrzygnięć.

¹⁹ M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa, czyli czyja?*, „Rzeczpospolita” nr 167 z 19 lipca 2004 r., s. C3.

Konstytucji RP). Jeżeli zatem TK stwierdzi w orzeczeniu, że jego skutki prawne działają „od teraz” na przyszłość (*ex nunc*), to dochodzenie roszczeń przez podmiot, który poniósł szkodę przed wydaniem orzeczenia, jest wyłączone²⁰. Przykładem takiej sytuacji jest orzeczenie TK z 31 stycznia 2001 r., P 4/99²¹, w którym Trybunał wyraźnie stwierdził, iż niekonstytucyjność przepisów, będących przedmiotem rozstrzygnięcia, dotyczy wyłącznie spadków otwartych po wejściu wyroku w życie. Podobnie w wyroku z 23 września 2003 r. K 20/02²², w którym stwierdził, że ma ono zastosowanie do sytuacji powstałych po wejściu w życie Konstytucji RP. Takie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie będą stanowić prejudykatu w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.p.c.

Warunek właściwego postępowania zostanie również spełniony w razie stwierdzenia przez Trybunał Sprawiedliwości UE niewłaściwej implementacji dyrektywy unijnej, o czym będzie mowa w dalszej części publikacji. Orzeczenie zaś Trybunału Sprawiedliwości (dalej: ETS) wydane w trybie art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), wskutek wniesionego przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego lub w trybie art. 258 TFUE, na skutek skargi Komisji Europejskiej na naruszenie prawa unijnego przez państwo członkowskie, stanowić będzie prejudykat do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od państwa.

Przesłanką dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w świetle art. 417¹ § 2 k.c. jest szkoda wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji. Funkcję prejudykatu w postępowaniu cywilnym stanowi orzeczenie Sądu Najwyższego (dalej: SN) wydane w trybie skargi kasacyjnej (art. 398¹–398²¹ k.p.c.), skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹–424¹² k.p.c.)²³ czy wznowienia postępowania (art. 399–416¹ k.p.c.). Ponadto na podstawie art. 64 ustawy o SN²⁴ naprawienia szkody żądać można po unieważnieniu przez SN prawomocnego orzeczenia w sprawie, która w chwili orzekania ze względu na osobę nie podlegała orzecznictwu sądów polskich lub w której w chwili orzekania droga sądowa była niedopuszczalna, jeżeli orzeczenia takiego nie można wzruszyć w trybie innych postępowań sądowych przewidzianych prawem. W postępowaniu administracyjnym natomiast prejudykat stanowi orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) wydane w trybie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 285a–285l u.p.p.s.a.), wydane w wyniku wznowienia postępowania (art. 270–285 u.p.p.s.a.) oraz w wyniku unieważnienia prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego wydanego w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlega orzecznictwu sądu administracyjnego w chwili orzekania (art. 172 u.p.p.s.a.).

²⁰ Jest to więc odmienna sytuacja od powstałej w wyniku orzeczenia TK z 20 lutego 2002, K 39/00, w którym Trybunał stwierdził bezprawność *per se* ustawy o ogródkach działkowych ze skutkiem *ab initio*.

²¹ OTK ZU 2001/1/5.

²² OTK ZU 2003/7A/76.

²³ Na temat procedury wnoszenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia pisali m.in.: T. Ereciński, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, [w:] *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu*, Poznań 2005; H. Pietrzakowski, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, „Przeгляд Sądowy” 2006, nr 4; J. Gudowski, *Węzłowe problemy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, „Przeгляд Sądowy” 2006, nr 1; W. Sanetra, *Uwagi o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – ze szczególnym uwzględnieniem spraw z zakresu prawa pracy*, „Przeгляд Sądowy” 2005, nr 9; M. Manowska, *Zmiany w kodeksie postępowania cywilnego wprowadzone w 2004 r.*, „Przeгляд Sądowy” 2005, nr 5; J. Gęsiak, *Prejudykat a odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wydaniem orzeczenia w postępowaniu cywilnym*, „Przeгляд Sądowy” 2007, nr 7–8; A. Górski, *Niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia sądu cywilnego, jako podstawa skargi z art. 424¹ KPC*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 20.

²⁴ Ustawa z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2052 z późn. zm.

W tym miejscu na szczególną uwagę zasługuje wspomniana skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, uregulowana w art. 424¹–424¹² k.p.c. Jest to w polskiej procedurze cywilnej nowa instytucja prawna, wprowadzona w celu dostosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego do znowelizowanego art. 417¹ § 2 k.c. Jej konstrukcja wskazuje wyraźnie, iż jest dopuszczalna tylko wówczas, gdy stronie wyrządzona została szkoda poprzez wydanie prawomocnego orzeczenia, a jego wzruszenie w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe²⁵. Wprawdzie skarżący musi jedynie uprawdopodobnić wyrządzenie szkody, jednakże brak owego uprawdopodobnienia²⁶ stanowić będzie niedochowanie wymogu formalnego, określonego w art. 424⁵ § 1 pkt 4 k.p.c. Sąd Najwyższy w wyniku rozpoznania skargi może wydać orzeczenie ją oddalające, jeśli stwierdzi brak podstaw do uznania, iż zaskarżone orzeczenie jest niezgodne z prawem. Wówczas – z braku niezbędnej przesłanki, jaką jest stwierdzenie we właściwym postępowaniu owej niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – sąd w procesie odszkodowawczym powinien powództwo oddalić. W przypadku natomiast uwzględnienia skargi przez SN i stwierdzenia, iż prawomocne orzeczenie jest w zaskarżonym zakresie niezgodne z prawem, sąd orzekający w procesie odszkodowawczym nie będzie już badał tego zagadnienia, gdyż jest związany orzeczeniem SN. Powód natomiast będzie musiał wykazać istnienie pozostałych przesłanek, tj. szkody oraz związku przyczynowego pomiędzy wydaniem orzeczenia niezgodnego z prawem a szkodą. Jak bowiem stwierdził SN w uchwale z dnia 26 października 2005 r., III BZP 1/05 – orzeczenie uwzględniające skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia daje stronie jedynie możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych i przesądza o istnieniu jednej z przesłanek deliktowej odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa²⁷. W procedurze cywilnej pozostają jeszcze dwa inne środki prawne służące wzruszeniu prawomocnych orzeczeń, wspomniana skarga kasacyjna oraz skarga o wznowienie postępowania. Pierwsza z instytucji w związku z nowelizacją Kodeksu cywilnego w 2004 roku również uległa zmianie. Jakkolwiek nie konkuruje z omówioną powyżej skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (niedopuszczalne jest skorzystanie z obu środków prawnych w tej samej sprawie), to również stanowić może prejudykat do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, jeżeli SN wyda na wniosek skarżącego orzeczenie reformatoryjne na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c. w związku z art. 415 k.p.c.²⁸ Jednakże zarówno w skardze kasacyjnej, jak i skardze o wznowienie postępowania, stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, ze skutkami wynikającymi z art. 417¹ § 2 k.c., odbywa się niejako przy okazji.

Podobny środek prawny do uregulowanego w art. 424¹–424¹² k.p.c. został wprowadzony do przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w wyniku nowelizacji z 12 lutego 2010 r.²⁹ Przesłanki wniesienia skargi o stwierdzenie

²⁵ Dodatkowo możliwe jest wniesienie skargi od prawomocnego orzeczenia wydanego przez sąd w pierwszej lub w drugiej instancji, jeżeli strony nie skorzystały z przysługujących im środków prawnych. Warunkiem jest jednak, aby niezgodność wynikała z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela, a zmiana lub uchylenie tego orzeczenia nie jest możliwe (art. 424¹ § 2 k.p.c.).

²⁶ Uprawdopodobnienie jest środkiem zastępczym dowodu wykazującym jedynie prawdopodobieństwo twierdzenia o jakims fakcie.

²⁷ OSNC 2006/5/78.

²⁸ Osobnego omówienia wymagałaby jeszcze instytucja tzw. przedsądu, która ma miejsce zarówno w przypadku przyjęcia do rozpoznania skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, jak i skargi kasacyjnej. Słusznie podnosi się w doktrynie prawa cywilnego, iż w istocie mamy do czynienia z podwójnym prejudykatem. Tak m.in. J. Gęsiak, *op. cit.*, s. 93.

²⁹ Ustawa z dnia 12 lutego o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 36, poz. 196), która weszła w życie z dniem

niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia zostały sformułowane w podobny sposób. Skarga przysługuje od prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, jeżeli przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. W wyjątkowych wypadkach możliwe jest również wniesienie skargi w trybie art. 285a § 3 u.p.p.s.a. od prawomocnego orzeczenia wydanego przez NSA, jeżeli jego niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia norm prawa Unii Europejskiej. Co do zasady bowiem skarga taka od orzeczeń NSA nie przysługuje. Zarówno w procedurze cywilnej, jak i sądownoadministracyjnej skargę można oprzeć na zarzucie naruszenia prawa materialnego lub przepisów postępowania, które ową niezgodność z prawem spowodowały. Jej podstawą nie mogą być jednak zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (art. 424⁴ k.p.c. i art. 285d u.p.p.s.a.).

Jeśli chodzi o ostateczne decyzje administracyjne, zastosowanie mają przepisy postępowania administracyjnego regulujące procedurę ich wzruszania. Podstawą dochodzenia roszczeń będzie decyzja wydana w trybie art. 156 k.p.a. przez organ wyższego stopnia, w przypadku zaś decyzji wydanej przez ministra bądź samorządowe kolegium odwoławcze – ten sam organ. Przesłankami wydania rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność ostatecznej decyzji są uchybienia materialne i/lub proceduralne enumeratywnie określone w art. 156 § 1 k.p.a., przy czym upływ 10 lat od wydania zaskarżanej decyzji – jeśli zarzut dotyczy pkt. 1, 3, 4 i 7 art. 156 ust. 1 – lub jeśli decyzja wywołała już nieodwracalne skutki, może być powodem jedynie stwierdzenia jego niezgodności z prawem. Jakkolwiek w świetle art. 417¹ § 2 k.c. – zostanie spełniona przesłanka właściwego postępowania. W tym miejscu należałoby się odnieść do kwestii intertemporalnych, do czasu bowiem wejścia w życie nowelizacji Kodeksu cywilnego z 2004 roku podstawę roszczeń odszkodowawczych od organów administracji publicznej stanowił art. 160 k.p.a.. Należy się zgodzić z Józefem Kremisem, iż w dalszym ciągu będzie on miał zastosowanie do przypadków, w których zarówno wydanie decyzji, jak i stwierdzenie jej nieważności nastąpiło przed wejściem w życie znowelizowanego art. 417¹ k.c. W przypadku zaś stwierdzenia nieważności decyzji po dacie 1 września 2004 roku, ale w odniesieniu do decyzji wydanej przed wspomnianą nowelizacją k.c. – zastosowanie znajdzie już art. 417¹ § 2 k.c.³⁰ Ponadto każda decyzja ostateczna może być w niezbędnym zakresie uchylona lub zmieniona przez ministra³¹, jeśli nie można w inny sposób usunąć zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego czy zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki lub ważnych interesów Państwa – zgodnie z art. 161 § 1 k.p.a. Również ona może być podstawą roszczeń odszkodowawczych poszkodowanego podmiotu, jakkolwiek o odszkodowaniu orzekać będzie w decyzji organ, który uchylił lub zmienił decyzję ostateczną. Odszkodowanie zaś ograniczone jest do szkody rzeczywistej poniesionej przez poszkodowanego.

Analogiczna procedura ma miejsce w świetle przepisów ordynacji podatkowej. Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej dotyczą uchybień materialnych lub/i proceduralnych i określone są w art. 247 § 1 pkt 1–8 o.p. Po upływie terminów przewidzianych w art. 68 lub 70 o.p., tj. przykładowo 5 lat, po których zobowiązanie podatkowe przedawnia się, organ może jedynie stwierdzić, iż decyzja ostateczna zawiera wadę prawną, jedną z enumeratywnie wymienionych w art. 247 § 1 o.p. Decyzja wydawana jest w trybie art. 247 przez organ wyższego stopnia lub ministra właściwego ds. finansów publicznych,

10 kwietnia 2010 r.

³⁰ J. Kremis, *Glosa do uchwały SN z 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08*, OSP 2010/3/32.

³¹ W odniesieniu zaś do decyzji wydanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej, zgodnie z art. 161 § 2 k.p.a., uprawniony do zmiany bądź jej uchylenia jest również wojewoda.

dyrektora izby skarbowej, dyrektora izby celnej, samorządowe kolegium odwoławcze, jeśli decyzja ostatecznie wydana została przez ten właśnie organ.

Przesłankę „właściwego postępowania” w zakresie stwierdzenia niewydania orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa zgodnie z art. 417¹ § 3, spełnia w pierwszym przypadku procedura uregulowana w ustawie z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy³² – o czym będzie mowa w dalszej części publikacji, w drugim zaś postępowanie uregulowane w ustawie prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Podstawą zaskarżenia bezczynności organów administracji publicznej jest art. 3 § 2 pkt 8 u.p.p.s.a. Kontrola działalności administracji należy do sądów administracyjnych i może być dokonywana w zakresie niewydania decyzji administracyjnej, postanowień zaskarżalnych, kończących postępowanie lub rozstrzygających sprawę co do istoty, postanowień zaskarżalnych wydanych w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym oraz niepodjęcia innych niż określone wyżej, aktów bądź czynności dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a także niewydania pisemnych interpretacji w sprawach indywidualnych, dotyczących prawa podatkowego³³. Podkreślić należy, iż przedmiotem kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne nie jest sam akt, czy czynność, tylko jej brak w sytuacji, gdy organ administracji publicznej miał określony prawem obowiązek wydania aktu lub dokonania czynności w określonej formie i czasie (terminie). Obowiązek ten musi być zatem dostatecznie sprecyzowany. Warunkiem formalnym wniesienia skargi na bezczynność organów administracji publicznej do sądów administracyjnych jest wyczerpanie toku instancji w postępowaniu administracyjnym, tj. wniesienie w trybie art. 37 k.p.a. zażalenia do organu wyższego stopnia nad tym, który się zwłoki dopuścił. Jak stwierdził NSA w wyroku z 24 maja 2001 r., IV SA 572/99: „Wniesienie zażalenia nie może być traktowane jako odrębne i samodzielne postępowanie administracyjne. Niezależnie od pozytywnego lub negatywnego stanowiska zajętego przez organ wyższego stopnia strona może wnieść skargę na bezczynność organu i w sądowym postępowaniu ze skargi na bezczynność może ewentualnie podważać stanowisko organu wyrażone w trybie art. 37 § 1 k.p.a.” Ponadto niezłożenie uprzednio zażalenia w trybie art. 37 k.p.a. stanowi brak formalny skargi i może być przyczyną jej odrzucenia³⁴.

Przesłanką wniesienia skargi na bezczynność administracji jest niedotrzymanie terminu na załatwienie sprawy, określonego w art. 35 k.p.a. i n., tj. gdy organ nie podejmie żadnych czynności w sprawie lub mimo ich podjęcia, nie zakończył postępowania w sprawie poprzez wydanie stosownego rozstrzygnięcia. Nie ma przy tym znaczenia, jak stwierdził NSA w wyroku z 5 listopada 1987 r., SAB 23/87, czy organ administracji nie wydał decyzji z powodu opieszałości w załatwieniu sprawy, czy wobec uznania, iż zachodzą przesłanki

³² Dz. U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1843 z późn. zm.

³³ W doktrynie prawa zwraca się uwagę, iż skarga na bezczynność organów podatkowych będzie należeć do rzadkości, ze względu na odpowiednie gwarancje zawarte w przepisach ordynacji podatkowej. Zgodnie z art. 14d interpretację podatkową w sprawie indywidualnej wydaje się bez zbędnej zwłoki, lecz nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku przez zainteresowany podmiot. Po tym czasie, tj. od dnia następującego po upływie 3-miesięcznego terminu na jej wydanie i doręczenie, przyjmuje się istnienie fikcji prawnej w postaci „interpretacji milczącej”. Zakłada się, że interpretacja taka została wydana i jest zgodna ze stanowiskiem wnioskodawcy. Stanowisko takie potwierdza w odniesieniu do niedoręczenia interpretacji przez organ podatkowy, orzecznictwo NSA, m.in. w wyroku z 4 listopada 2008 r., I FPS 2/08 (ONSA i WSA 2009/1/2). „Interpretacja milcząca” – jak i wydana w przepisany terminie – może być zmieniona przez Ministra Finansów w trybie art. 14 d o.p. Por. A. Kabat, *Komentarz do art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz.U.02.153.1270), [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009, wyd. III.

³⁴ B. Adamiak, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 17 października 1997 r., IV SAB 31/97*, OSP 1998/10/185.

negatywne do jej wydania³⁵. Terminy określone w art. 35 k.p.a. uzależnione są od stopnia skomplikowania sprawy, w ostateczności jednak nie powinny przekraczać dwóch miesięcy, nie licząc okresów zawieszenia bądź opóźnień z winy strony lub opóźnień niezależnych od organu administracji. O każdej zwłoce organ powinien powiadomić stronę i wyznaczyć nowy termin do załatwienia sprawy. Po jego bezskutecznym upływie stronie przysługuje prawo wniesienia zażalenia do organu wyższego stopnia w trybie art. 37 k.p.a., dopiero skorzystanie z tego środka zaskarżenia stanowi spełnienie formalnego warunku wniesienia skargi do sądu administracyjnego na beczynność administracji³⁶, o czym była mowa powyżej. Inną przesłanką wniesienia skargi na milczenie administracji może być odmowa wydania aktu, mimo istnienia ustawowego obowiązku do jego wydania³⁷.

Jeżeli jednak organ wyższego stopnia uzna zażalenie wniesione w trybie art. 37 k.p.a. za uzasadnione i zgodnie z ust. 2 podejmie określone środki mające na celu wyjaśnienie przyczyn zaniechania oraz ustalenia osób winnych powstałego stanu rzeczy, decyzja taka może być uznana za stwierdzającą niezgodność z prawem działania organu administracji polegającego na jego beczynności. Postępowanie odwoławcze przed organem wyższego stopnia spełni więc przesłankę właściwego postępowania w świetle art. 417¹ § 3 k.c. i stanowić może prejudykat do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Stanowisko takie jest zgodne z powołanym wyżej orzeczeniem NSA z 24 maja 2001 r., IV SA 572/99³⁸.

Analogiczna procedura ma miejsce w postępowaniu podatkowym, regulowanym przepisami art. 140 i 141 o.p. Środkiem zaskarżenia do organu podatkowego wyższego stopnia lub ministra właściwego ds. finansów publicznych w określonych ustawą przypadkach, jest ponaglenie. Ma ono szczególny charakter, wymusza bowiem na organie odwoławczym zajęcie określonego stanowiska w zakresie beczynności organu podatkowego. Na podobnym stanowisku stanął Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Lublinie w postanowieniu z 20 października 2008 r., I SAB/Lu 9/08³⁹. Zarówno rozstrzygnięcie pozytywne, jak i negatywne dla strony postępowania podatkowego powinno być wydane – zgodnie z art. 139 § 2 o.p. – niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 30 dni od dnia wniesienia ponaglenia do organu wyższego stopnia⁴⁰. Jeśli organ ten uzna ponaglenie za zasadne i podejmie określone środki przewidziane w art. 141 ust. 2 o.p., postępowanie takie można uznać za spełniające wymogi „właściwego” w trybie art. 417¹ § 3 k.c. Jeśli jednak organ wyższego stopnia uzna ponaglenie za nieuzasadnione, stwierdzi to we właściwym rozstrzygnięciu, które powinno przybrać postać postanowienia. Należy się w tym miejscu zgodzić z WSA w Poznaniu, który w wyroku z 24 kwietnia 2008 r., III SA/Po 597/07⁴¹ uznał, iż takie postanowienie również stanowi rozstrzygnięcie merytoryczne co do beczynności organu, jakkolwiek dla strony ma charakter negatywny. Dopiero skorzystanie z tego środka zaskarżenia jest warunkiem koniecznym do wniesienia skargi na beczynność do sądu administracyjnego. Jak wynika bowiem z treści art. 52 § 1 i 2 u.p.p.s.a., wniesienie skargi uzależnione jest od rozpatrzenia ponaglenia przez organ właściwy w trybie art. 141 § 1 o.p. Skuteczne wniesienie skargi może zatem nastąpić po wyczerpaniu toku

³⁵ ONSA 1988/1/13.

³⁶ Warunek taki zostanie również spełniony w przypadku wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa w trybie art. 52 § 3 u.p.p.s.a., zwłaszcza w odniesieniu do niewydania zaświadczeń. Por. postanowienie NSA z 30 kwietnia 2010 r., I OSK 698/10, LEX nr 578345.

³⁷ Por. m.in. wyrok NSA z 14 czerwca 1983 r., SA/Wr 6/83, GP 1983 z. 24, s. 2.

³⁸ Na podobnym stanowisku stoi E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 375.

³⁹ LEX nr 507286.

⁴⁰ Podobnie NSA w wyroku z dnia 14 lutego 2006 r., I FSK 588/05 (LEX nr 193106) oraz WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 stycznia 2008 r., VIII SAB/Wa 24/07, LEX nr 489150.

⁴¹ LEX nr 483580.

instancji w postępowaniu podatkowym⁴². W tym miejscu na uwagę zasługuje wyrok WSA w Gliwicach z 11 stycznia 2008 r., III SAB/GI 20/07, w którym stwierdził, iż nawet jeśli organ wyższego stopnia uzna ponaglenie za nieuzasadnione, istnieje jedna z przesłanek uzasadniających żądanie naprawienia szkody powstałej w wyniku zaniechania organu prawodawczego. Jeśli bowiem zwleknięcie z załatwieniem sprawy wyrządzi szkodę w majątku strony, zgodnie z art. 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem zaniechanie organu władzy publicznej odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca władzę publiczną z mocy prawa⁴³.

Najwięcej kontrowersji w praktyce stosowania stwarza konieczność stwierdzenia przez sąd zaniechania prawodawczego. Zgodnie z **art. 417¹ § 4 k.c.** właściwy jest sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody w związku z niewydaniem aktu normatywnego przez organ prawodawczy, w sytuacji, w której obowiązek taki wynikał z przepisów prawa. Pojęcie zaniechania prawodawczego nie jest jednolicie rozumiane w doktrynie i judykaturze. Przeważająca część doktryny prawa stoi jednak na stanowisku, iż z zaniechaniem legislacyjnym mamy do czynienia w przypadku całkowitego braku działania ze strony prawodawcy (zaniechanie właściwe⁴⁴), nie zaś fragmentarycznego bądź niepełnego uregulowania danej materii. O ile stwierdzenie całkowitego zaniechania należy do właściwości sądu rozpoznającego roszczenia strony o naprawienie szkody wyrządzonej wskutek niewydania aktu normatywnego, o tyle stwierdzenie istnienia luki prawnej o charakterze konstrukcyjnym⁴⁵ lub aksjologicznym⁴⁶ należy do Trybunału Konstytucyjnego. Podstawą dochodzenia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych będzie więc omówiony wcześniej art. 417¹ § 1 k.c., prejudykatem zaś orzeczenie TK stwierdzające niezgodność z konstytucją takiej luki w świetle zasad i wartości konstytucyjnych oraz funkcjonalności całego systemu prawnego. Zaniechanie całkowite ma miejsce najczęściej w przypadku niewydania aktu wykonawczego do ustawy lub umowy międzynarodowej, której stosowanie uzależnione jest od wcześniejszej ratyfikacji za zgodą wyrażoną przez Sejm w ustawie (zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP). Ponadto w zakresie tym mieszczą się również niewydane akty prawa miejscowego oraz ustawy.

Aby stwierdzić całkowite zaniechanie prawodawcy, najpierw należałoby ustalić jego obowiązek do ustanowienia określonych uregulowań prawnych (co do formy i treści), który wynikałby z konkretnych przepisów prawa, a następnie wykazać, iż milczenie prawodawcy – poprzez zaniechanie konkretnych, nałożonych na niego obowiązków prawotwórczych – było niezgodne z prawem, np. gdy Konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek wydania ustawy precyzującej jej postanowienia, a ustawodawca tego obowiązku nie dopełnia,

⁴² Tak m.in. WSA w Warszawie w wyroku VIII SAB/Wa 24/07; NSA w wyroku I FSK 588/05. Podobnie E. Bagińska, *op. cit.*, s. 375; M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, wyd. 2, Warszawa 2005, s. 130.

⁴³ LEX nr 400485.

⁴⁴ Zobacz m.in. L. Bosek, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za zaniechanie ustawodawcze (Uwagi na tle wyroku SN z 23 IX 2003 r.)*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 11–12, s. 5 oraz wyrok SN z 24 września 2003 r., I CK 143/03 (orzecz. niepubl.).

⁴⁵ Istnienie luki konstrukcyjnej wiąże się z sytuacją, w której „brak jakiegoś integralnego fragmentu regulacji, stanowiącego konieczną konstrukcyjną całość z regulacją już istniejącą (niepełna regulacja konieczna)”, co w konsekwencji prowadzić będzie do faktycznej i prawnej niemożności jej stosowania (np. gdy od wykonania danej czynności prawnej uzależniona się wystąpienie skutków prawnych, a nie zostały ustanowione przepisy określające tryb i sposób wykonania tej czynności), K. Gonera, E. Łętowska, *Art. 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 9, s. 5.

⁴⁶ Luka aksjologiczna ma miejsce wówczas, gdy dany akt normatywny zawiera pominięcia określonej grupy podmiotów bądź zdarzeń. Jakkolwiek luka ta nie powoduje przeszkody w stosowaniu tego aktu, to narusza konstytucyjne zasady prawa.

niewątpliwie mamy do czynienia z zaniechaniem legislacyjnym. Podobnie jest, gdy określone w ustawach organy państwa (np. Rada Ministrów, minister, Prezydent RP) mimo ciążącego na nich obowiązku wydania aktów wykonawczych do ustaw, aktów takich nie wydadzą, uniemożliwiając tym samym stosowanie niektórych postanowień ustawowych. Jeżeli w przypadku rozporządzeń, które wydawane są na podstawie delegacji ustawowych, można ustalić, na czym konkretnie miały polegać obowiązek prawodawcy, delegacja ta zawiera bowiem zarówno wskazanie organu właściwego do jego wydania, jak i wytyczne co do treści, tak w przypadku ustawy nie jest możliwe wyraźne ustalenie jej treści. W doktrynie wskazuje się na możliwość uznania zaniechania legislacyjnego za bezprawne w sytuacji, gdy obowiązek wydania ustawy był oczywisty, a jej minimalna treść może zostać określona na podstawie przepisu, z którego obowiązek wydania ustawy wynika. Przyjęcie odmiennego założenia, tj. odwoływania się przez sąd powszechny do ogólnej niezgodności z prawem niewydania aktu normatywnego, bez wskazania konkretnego obowiązku uregulowania danej materii przez ustawodawcę, naruszałoby zakres dyskrecjonalnej władzy ustawodawcy i byłoby przejawem ingerencji w zasadę podziału władz. Zatem niedopuszczalne jest ustalanie hipotetycznych treści ustawy przez organ orzekający (w tym przypadku sąd), poprzez odwołanie się np. do kryteriów aksjologicznych⁴⁷. Proces rekonstrukcji treści ustawy nie może bowiem wkraczać w autonomiczne kompetencje legislatora⁴⁸. Aby jednak roszczenia odszkodowawcze poszkodowanego działaniem organu prawodawczego podmiotu mogły być skuteczne, konieczne jest dla celów ustalenia związku przyczynowo skutkowego zrekonstruowanie, choć w minimalnym zakresie, treści niewydanego aktu normatywnego. W przypadku ustawy odtworzenie woli ustawodawcy jest znacznie utrudnione, również jeśli chodzi o termin wydania takiego aktu. Istnieją jednak sytuacje, kiedy ustalenie takiego obowiązku będzie możliwe. Przykładowo obowiązek wydania ustawy może być zrekonstruowany z konkretnych przepisów konstytucyjnych, umów międzynarodowych w odniesieniu do gwarancji ochrony praw człowieka lub innych ustaw⁴⁹. Na podobnym stanowisku stanął SN w wyroku z 4 sierpnia 2006 r., III CSK 138/05⁵⁰, w którym wskazał, że: „odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną zaniechaniem legislacyjnym powstaje tylko wtedy, gdy prawa jednostek – przyznane przez prawodawcę w sposób oczywisty i bezwarunkowy – nie mogą być zrealizowane na skutek niewydania odpowiedniego aktu normatywnego”. Ponadto orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niekonstytucyjność pominięć ustawodawczych bądź orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność aktu normatywnego i nakładające równocześnie na ustawodawcę obowiązek dokonania zmian legislacyjnych w określonym terminie mogą stanowić podstawę obowiązku prawodawczego ustawodawcy⁵¹.

W zakresie okoliczności związanych z zaniechaniem prawodawczym mieści się również niewydanie aktu prawnego przez organy prawodawcze w związku z obowiązkiem implementacji dyrektywy unijnej. Podstawa wydania aktów implementujących dyrektywy wynika z art. 2 Traktatu akcesyjnego⁵², na mocy którego Polska przystąpiła do Unii Europejskiej.

⁴⁷ Z. Banaszczyk, *Grzech zaniechania i nadgorliwości*, „Rzeczpospolita” z 25–26 IX 2004 r., nr 226, s. C3.

⁴⁸ E. Bagińska, *op. cit.*, s. 408.

⁴⁹ Tak SN w uchwale z 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06, Biuletyn SN 7/2006.

⁵⁰ OSNC 2007/4/63.

⁵¹ Przykładowo orzeczenie TK z 6 maja 1998 r., K 37/97 (OTK ZU 1998/3/33); wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., K 45/01, OTK ZU 2002/4/46, i in.

Podobnie L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2007, s. 265. Odmiennie A. Olejniczak, *Komentarz do art. 417¹ k.c.*, [w:] A. Kidyba (red.), A. Olejniczak, A. Pyrzyńska, T. Sokołowski, Z. Gawlik, A. Janiak, G. Kozieł, *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom III. *Zobowiązania – część ogólna*, LEX, 2010.

⁵² Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem

Zgodnie z art. 288 TFUE dyrektywa wiąże każde państwo, do którego jest skierowana. Państwa zobowiązane są do osiągnięcia rezultatu określonego w dyrektywie, mając jednakże swobodę co do wyboru środków, metod oraz formy implementacji. Oznacza to, że polski prawodawca decyduje, czy implementacja dyrektywy nastąpi w formie ustawy, czy rozporządzenia, co determinować będzie wybór odpowiedniej procedury przyjęcia aktu normatywnego. Związany jest jednak celem dyrektywy, który musi zostać osiągnięty, oraz terminem na jego realizację. Jakkolwiek stwierdzenie uchybienia obowiązku implementacji należy zasadniczo do Trybunału Sprawiedliwości (ETS) – albo w trybie pytania prejudycjalnego skierowanego doń przez sąd krajowy (art. 267 TFUE), albo w trybie skargi o stwierdzenie naruszenia prawa przez państwo członkowskie wszczętej przez Komisję Europejską (art. 258 TFUE), to orzekanie o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa należy do sądu krajowego na podstawie przepisów wewnętrznych. Sąd krajowy, rozpoznając sprawę roszczeń poszkodowanego podmiotu, może również sam stwierdzić zaniechanie prawodawcze państwa bez konieczności skierowania pytania prejudycjalnego do ETS, a także – w razie upływu terminu na implementację dyrektywy – orzec bezpośrednio na jej podstawie o prawach jednostki. Orzeczenie wstępne wydane przez ETS wskutek wniesienia pytania prejudycjalnego przez sąd rozpoznający daną sprawę, stanowić będzie dodatkowy argument na rzecz odpowiedzialności państwa za zaniechanie legislacyjne. W świetle jednak art. 417¹ § 4 k.c. nie jest warunkiem koniecznym. Inaczej natomiast jest w przypadku niewłaściwej bądź niepełnej implementacji dyrektywy. Zgodnie bowiem z art. 417¹ § 1 k.c. naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem aktu normatywnego można żądać dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu m.in. z ratyfikowaną umową międzynarodową. Umową taką jest niewątpliwie Traktat akcesyjny, przewidujący w art. 2, że od dnia przystąpienia nowe państwa członkowskie są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje UE. Wątpliwością, jaka się tutaj pojawia, jest problem kognicji TK oraz ETS. Jeśli chodzi bowiem o badanie zgodności aktów normatywnych z prawem pochodnym UE, brak jest przepisu, który regulowałby kompetencję TK w tym zakresie, zatem zastosowanie znajdzie zasada wyrażona w art. 91 ust. 3 Konstytucji, ustanawiająca – w razie kolizji – pierwszeństwo prawa stanowionego przez organizację międzynarodową przed ustawami. Stanowisko takie jest zgodne z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego wyrażoną przez ETS (w orzeczeniu *Costa v. ENEL*, 6/64 i kolejnych) i stanowiącą część *acquis communautaire*. Jeśli natomiast idzie o badanie zgodności aktów normatywnych z prawem pierwotnym, to w świetle art. 267 TFUE Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy – w ramach wydawania orzeczeń wstępnych z pytań prejudycjalnych⁵³ – m.in. do wykładni traktatu⁵⁴. Jeśli zatem sąd krajowy rozpoznając daną sprawę stwierdzi istnienie kolizji pomiędzy prawem wewnętrznym

Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Płn. (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczącą przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z dnia 30 kwietnia 2004 r. Nr 90, poz. 864). Art. 2 znajduje się w części Traktatu: Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej.

⁵³ Na temat orzeczeń wstępnych ETS patrz m.in. P. Dąbrowska, *Obowiązki w czasie wyroków wstępnych ETS*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 7–8, s. 53 i n.

⁵⁴ Na marginesie wypada wspomnieć, że teoretycznie istnieje możliwość skierowania przez sąd pytania prawnego w trybie art. 193 Konstytucji do TK, który zgodnie z art. 188 jest właściwy do orzekania o zgodności

a prawem unijnym pierwotnym, będzie mógł wystąpić do ETS z wnioskiem o dokonanie wykładni traktatu, w ramach pytania prejudycjalnego⁵⁵. Podkreślić jednak należy, że ETS nie jest kompetentny do dokonywania wykładni prawa krajowego. Natomiast w razie istnienia kolizji prawa krajowego z prawem wtórnym, jedyną drogą do stwierdzenia ewentualnych zastrzeżeń, co do jego zgodności z prawem unijnym, mogą być rozpoznawane w trybie art. 258 TFUE zarzuty niewykonania przez państwo członkowskie zobowiązań traktatowych, polegające np. na niedostosowaniu prawa krajowego do unijnego porządku prawnego mimo istnienia takiego obowiązku⁵⁶. Postępowanie takie, jak zostało wcześniej wspomniane, inicjowane jest najczęściej przez Komisję Europejską (dalej: KE)⁵⁷. Samo wniesienie skargi do Trybunału Sprawiedliwości poprzedzone jest jednak długą procedurą o charakterze administracyjnym, podczas której KE wysyła do ministerstwa ds. spraw zagranicznych państwa członkowskiego pismo ostrzegawcze, a w braku reakcji umotywowaną opinię. Ostatni ze środków poprzedza zasadnicze skierowanie skargi do ETS, który w toku postępowania stwierdzi naruszenie prawa unijnego przez państwo członkowskie lub oddali zarzuty Komisji jako niezasadne. Podkreślić należy, że jednostka nie ma bezpośredniej możliwości zainicjowania takiego postępowania przed ETS, może jednak powiadomić KE o przypadkach naruszenia prawa przez państwo członkowskie poprzez wniesienie do Komisji tzw. skargi indywidualnej⁵⁸.

Prawo do wynagrodzenia szkody z powodu braku lub niewłaściwej implementacji dyrektywy unijnej wywiedzione jest z zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich, która ukształtowana została przez ETS w jego orzecznictwie. Pierwszym rozstrzygnięciem dającym podstawę do wysunięcia roszczeń wobec państwa członkowskiego było orzeczenie w sprawie 6/60 *Humblet v. Belgia*⁵⁹. Przesłanki tej odpowiedzialności zostały jednak określone dopiero w orzeczeniu w połączonych sprawach C 6/90 i C 9/90 z 19 listopada 1990 r., *Andrea Francovich i Danila Bonifaci*⁶⁰. ETS orzekł wówczas, że możliwość otrzymania odszkodowania ze strony państwa członkowskiego jest niezbędna, kiedy całkowita skuteczność normy wspólnotowej jest uzależniona od podjęcia działania przez państwo członkowskie, a państwo działań takich nie podjęło, przez co jednostka nie może dochodzić przed sądem wewnętrznym praw przyznanych jej przez prawo wspólnotowe (teza III). Prawo do uzyskania odszkodowania w tej sytuacji uzależnione jest od spełnienia łącznie trzech warunków: 1) rezultat przewidziany przez dyrektywę obejmuje przyznanie praw na rzecz jednostek; 2) treść tych praw może być określona na podstawie przepisów dyrektywy; 3) istnieje związek przyczynowy między naruszeniem prawa przypisanym państwu i szkodą poniesioną przez osoby poszkodowane (teza IV). Przesłanki odpowiedzialności państwa zostały rozszerzone i doprecyzowane przez Trybunał w kolejnych orzeczeniach,

ustaw z umowami międzynarodowymi. Jakkolwiek podkreślić należy, iż TK nie ma właściwości do dokonywania wykładni ani prawa pierwotnego, ani prawa wtórnego UE.

⁵⁵ Podkreślenia wszakże wymaga, iż jednostka–strona postępowania przed sądem krajowym nie ma wpływu na faktyczne skierowanie pytania prejudycjalnego do ETS. Jest to bowiem autonomiczna decyzja sądu orzekającego w danej sprawie. Podobnie, poza wpływem stron pozostaje sposób sformułowania pytania wstępnego. Zasadnicza rola przypada tutaj sędziemu rozpatrującemu spór między stronami. Jeśli jednak dojdzie do skierowania pytania do ETS, strony mogą w charakterze uczestników brać udział w postępowaniu przez Trybunałem. Zgodnie z Regulaminem proceduralnym TS strony mogą (ale nie muszą) być reprezentowane przez pełnomocników.

⁵⁶ Pogląd taki wyraził m.in. K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11, s. 31.

⁵⁷ Istnieje ponadto możliwość wniesienia skargi na naruszenie prawa przez państwo członkowskie do ETS przez inne państwo członkowskie, w trybie art. 259 TFUE. W praktyce jednak ta ścieżka uruchamiana jest rzadko.

⁵⁸ Formularze takiej skargi indywidualnej dostępne są na stronie Komisji Europejskiej.

⁵⁹ Orzeczenie 6/60 *Humblet v. Belgia* [1960] ECR 559.

⁶⁰ Sprawy połączone C-6/90 i C-9/90 *Andrea Francovich i Danila Bonifaci v. Włochy* [1991] ECR I-5357.

m.in. o konieczność wystąpienia „odpowiednio poważnego naruszenia prawa”⁶¹. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, iż polski system prawny, rezygnując z konieczności wykazania przez poszkodowany podmiot kwalifikowanej bezprawności działania organu władzy, zapewnia pełniejszy zakres odpowiedzialności⁶².

2.3. Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przewlekłością postępowania sądowego lub przygotowawczego

Kolejną podstawą odpowiedzialności państwa za działania niezgodne z prawem jest – w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych – art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Zagadnienie to wiąże się z przedstawioną wcześniej procedurą stwierdzenia naruszenia prawa przez organ władzy publicznej jako przesłanki „właściwego postępowania” określonej w art. 417¹ § 3 k.c. Owo naruszenie polegać może na niewydaniu orzeczenia, gdy obowiązek jego wydania przewiduje przepis prawa. Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji spełnia bardzo istotną funkcję gwarancyjną praw jednostek, wymienia on bowiem wymogi, jakie musi spełniać proces oraz sąd (sprawujący wymiar sprawiedliwości), aby zapewnić realizację konstytucyjnego prawa do sądu, przysługującego każdemu znajdującemu się pod władzą Rzeczypospolitej (art. 37 Konstytucji RP). Prawo to ma zarówno charakter zasady prawa konstytucyjnego, jak i charakter prawa podmiotowego. W pierwszym znaczeniu stanowi dyrektywę skierowaną do ustawodawcy w zakresie tworzenia prawa. Obowiązkiem prawodawcy jest więc stanowienie takich norm prawnych, które będą rozwijać i konkretyzować konstytucyjną zasadę prawa do sądu (aspekt pozytywny), a także niestanowienie norm z nią sprzecznych (aspekt negatywny). W drugim znaczeniu natomiast prawo to jest prawem osobistym (podmiotowym) jednostki, co wynika m.in. z usytuowania go w rozdziale II Konstytucji dot. praw i wolności człowieka i obywatela. Jest prawem do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły, niezależny od innych organów władzy, bezstronny sąd, podległy jedynie Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1). Konstytucyjnymi wymogami postępowania sądowego są: wymóg publicznego i sprawiedliwego rozpatrzenia oraz rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki („w rozsądnym terminie”). W doktrynie prawa nie ulega wątpliwości, że „spóźniona sprawiedliwość nie jest sprawiedliwością”, dlatego też skoro postępowanie sądowe jest przewlekłe, to znaczy, że jest sprzeczne z normą art. 45 ust. 1 Konstytucji. Owa przewlekłość decyduje właśnie o naruszeniu normy konstytucyjnej.

Do czasu wejścia w życie ustawy z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁶³, w prawie polskim nie było środka prawnego umożliwiającego zaskarżenie przewlekłego postępowania. Wprowadzona ustawą skarga jest nowym środkiem prawnym, który z jednej strony (w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji) daje podstawę roszczenia wobec państwa za naruszenie „prawa do sądu”, jeśli chodzi o rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, z drugiej zaś jest tzw. właściwym postępowaniem – w rozumieniu art. 417¹ § 3 k.c. – umożliwiającym dochodzenie od Skarbu Państwa odszkodowania za szkodę wyrządzoną

⁶¹ Sprawy połączone nr C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pêcheur v. Niemcy* i *The Queen v. Secretary of State for Transport ex parte Factortame Ltd. i in.* [1996] ECR I-1029; sprawa *Paola Faccini Dori v. Recreb Srl*. Nr 91/92; Orzeczenie C-5/94, *The Queen v. Ministry of Agriculture Fisheries and Food ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.* [1996] ECR I-2553; Orzeczenie C-424/97, *S. Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein* [2000] ECR I-5123; Orzeczenie C-224/01 *G. Köbler v. Austria* [2003] ECR baza danych Celex 62001J0224 i późniejsze.

⁶² Podobnie J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2005, s. 324 i n.

⁶³ Dz. U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1843 z późn. zm.

wskutek niewydania orzeczenia sądowego⁶⁴. Przesłanki przewlekłości postępowania zostały sformułowane przez ETPCz na tle art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.⁶⁵, zgodnie z którym: „Każdy ma prawo do rzetelnego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą”⁶⁶. Przesłanki te powtarza ustawa z 2004 r. w art. 2 ust. 2, zgodnie z którym, aby stwierdzić, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd oraz uwzględnić przy tym: charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej zawłości sprawy, znaczenie dla strony, która wniosła skargę na przewlekłość, rozstrzyganych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która wniosła skargę. Przewlekłe postępowanie zatem to takie, które trwa dłużej niż to jest konieczne do rozstrzygnięcia lub załatwienia sprawy.

Strona może wnieść skargę w toku postępowania dotkniętego przewlekłością. Takie postępowanie ma charakter incydentalny. Jeżeli skarga ta zostanie uwzględniona, sąd może przyznać od Skarbu Państwa odpowiednią sumę tytułem odszkodowania w wysokości nieprzekraczającej 20 tys. złotych⁶⁹ (wyłączy sąd, w którym nastąpiła przewlekłość). Ponieważ ustawodawca nie określił żadnych kryteriów, jakimi powinien kierować się sąd przy ustalaniu wysokości przyznanej rekompensaty, można przyjąć, iż decydujące znaczenie powinien mieć stwierdzony w danym postępowaniu stan (czas) przewlekłości⁶⁷. Fakt przyznania rekompensaty w postępowaniu, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, nie zamyka drogi do dochodzenia roszczeń w odrębnym procesie. Warunkiem koniecznym jest jednak uwzględnienie skargi na przewlekłość przez sąd właściwy do jej rozpoznania. Sąd odszkodowawczy będzie wówczas takim orzeczeniem związany, w świetle zaś art. 417¹ § 3 k.c. stanowić ono będzie prejudykat uzyskany we właściwym postępowaniu. Stronie, która nie wniosła jednak w toku postępowania skargi, również przysługuje roszczenie o naprawienie szkody z powodu przewlekłości, ale po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy. Podstawą prawną będzie w tym przypadku art. 417 k.c. Podkreślenia wymaga, że tryb rozpoznawania skargi jest inny w przypadku skargi wnoszonej w toku postępowania, rozpatrywana bowiem jest przez sąd przełożony nad sądem, w którym sprawa się toczy, jak wynika z art. 4 ust. 1 ustawy. W przypadku natomiast skargi wniesionej po zakończeniu postępowania – sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie.

Podstawą roszczeń może być w świetle ustawy również przewlekłość postępowania przygotowawczego prowadzonego lub nadzorowanego przez prokuratora. Przy czym stwierdzenie przewlekłości postępowania powinno być poprzedzone – podobnie jak postępowania

⁶⁴ Uwagi krytyczne na temat rozwiązań ustawowych wyraziła J. Przybylska, *Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, „Rejent” 2004, rok 14, nr 9 (161), s. 87. Odmiennie B. Draniewicz, *O pojęciu nieuzasadnionej zwłoki w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Radca Prawny” 2005, nr 3, s. 53; A. Józefowicz, *Prawo do skargi na przewlekłość postępowania sądowego*, „Jurysta” 2004, nr 10, s. 5.

⁶⁵ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

⁶⁶ Na marginesie wypada wspomnieć, iż art. 6 EKPCz jest podstawą wielu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W dużym stopniu do powstania orzecznictwa w zakresie przewlekłości postępowań sądowych przyczyniła się strona polska. Dość wspomnieć chociażby o sprawie *Kudła przeciwko Polsce*, która miała charakter przełomowy. Z uwagi na duży odsetek spraw dot. przewlekłości postępowań sądowych, na Polskę oraz inne państwa strony Konwencji (Polska zajmowała III miejsce) – w związku właśnie ze sprawą *Kudła przeciwko Polsce* (orzeczenie z 26 października 2000 r.) – zostało nałożone zobowiązanie do wprowadzenia w systemie prawa wewnętrznego środka poprzedzającego dochodzenie „prawa do sądu” przed ETPCz w Strasburgu. Trybunał podkreślał przy tym, iż brak takiego środka stanowi również naruszenie art. 13 Konwencji, tj. naruszenie prawa do skutecznego środka odwoławczego. Ustawa z 2004 roku stanowi realizację tego zobowiązania.

⁶⁷ M. Michalska, *Skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania egzekucyjnego*, PPE 2007, nr 12, s. 5.

sądowego – oceną terminowości i prawidłowości czynności podjętych przez prokuratora w celu jego zakończenia. Skargę wnosi się do prokuratora prowadzącego lub nadzorującego to postępowanie, jej rozpoznanie natomiast należy do sądu przełożonego nad sądem, który byłby właściwy rzeczowo do rozpoznania sprawy wszczętej wskutek wniesionego aktu oskarżenia. Skarga, oprócz wymogów formalnych określonych w ustawie, zawierać może żądanie zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej w wysokości od 2000 zł do 20 000 zł⁶⁸. Sąd rozpoznający skargę, jeśli uzna ją za zasadną, stwierdza, że w postępowaniu, którego ona dotyczy, nastąpiła przewlekłość oraz – na żądanie skarżącego (lub z urzędu) – przyzna od Skarbu Państwa odpowiednią sumę pieniężną. Mimo przyznania stronie rekompensaty z tytułu przewlekłości postępowania przygotowawczego, może ona w odrębnym procesie dochodzić naprawienia wynikłej stąd szkody. Podobnie, uprawnienie takie przysługuje podmiotowi, który w toku postępowania przygotowawczego dotkniętego przewlekłością nie skorzystał z możliwości wniesienia skargi. Warunkiem koniecznym jest jednak prawomocne zakończenie postępowania co do istoty sprawy. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku podstawę prawną roszczeń stanowić będzie zasada ogólna wyrażona w art. 417 k.c.

2.4. Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niesłusznym skazaniem lub tymczasowym aresztowaniem

Kolejną regulacją określoną konstytucyjnie, mogącą stanowić podstawę odpowiedzialności państwa, jest art. 41 ust. 5, gwarantujący każdemu bezprawnie pozbawionemu wolności prawo do odszkodowania. Przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 77 ust. 1 Konstytucji RP⁶⁹. Z faktu umiejscowienia tego roszczenia w Konstytucji wynikają określone konsekwencje. Po pierwsze, co do jego zakresu przedmiotowego. Pojęcie „bezprawnego pozbawienia wolności” jest niewątpliwie szersze niż użyte w Kodeksie postępowania karnego (dalej: k.p.k.) pojęcie „niesłusznego skazania”. Obejmuje bowiem zarówno niesłuszne skazanie, niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie, zatrzymanie oraz inne środki pozbawienia wolności, które okazały się bezprawne (np. bezpodstawne zastosowanie środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym czy bezpodstawne umieszczenie nieletniego w zakładzie poprawczym)⁷⁰. Jakkolwiek w doktrynie prawa istnieją wątpliwości co do tego, czy regulacja konstytucyjna swoim zakresem obejmuje również bezprawne ograniczenie wolności (z wykładni językowej to nie wynika, ale problem nie jest ostatecznie przesądzony)⁷¹. Po drugie, art. 41 ust. 5 jako *lex specialis* może stanowić podstawę rozstrzygnięcia wraz z przepisami art. 552 i n. k.p.k. (współstosowany), bez konieczności jednoczesnego powoływania art. 77 ust. 1. Wreszcie po trzecie, co wydaje się najważniejsze, może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli doszło do naruszenia praw i wolności jednostki w ten sposób, iż orzeczono ostatecznie o tych prawach lub wolnościach na podstawie przepisów ustawy uznanych następnie za niezgodne z art. 41 ust. 5 Konstytucji.

⁶⁸ Jak stwierdził SN w wyroku z dnia 6 lutego 2006 r., III SPP 163/05: „Żądanie zasądzenia od Skarbu Państwa stosownej sumy pieniężnej w związku ze stwierdzoną przewlekłością postępowania sądowego jest nieuzasadnione, jeżeli skarżący nie wykazał, że doznał krzywdy polegającej na negatywnych przeżyciach psychicznych i moralnych spowodowanych tą przewlekłością” (OSNP 2007/5-6/87).

⁶⁹ Wzmocnienie art. 41 ust. 5 Konstytucji stanowi art. 14 ust. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. oraz art. 5 ust. 5 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r., a także art. 3 Protokołu Siódmego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, dotyczący odszkodowania za niesłuszne skazanie.

⁷⁰ Zobacz P. Cioch, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu niesłusznego skazania*, Warszawa 2007, s. 75 i n.

⁷¹ *Ibidem*, s. 75.

Rozwinięcie regulacji konstytucyjnej stanowią przepisy rozdziału 58 k.p.k. dotyczące odszkodowania za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie oraz niesłuszne zastosowanie środka zabezpieczającego, a także przepisy art. 114–116 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia⁷², regulujące odszkodowanie za wykonanie kary lub środka karnego, których obwiniony nie powinien był ponieść oraz niewątpliwie niesłuszne zatrzymanie lub osadzenie w zakładzie karnym na podstawie art. 82 § 5 pkt 2–3, jeśli następnie osoba ta została prawomocnie uniewinniona lub wobec której prawomocnie umorzono postępowanie. W przepisach tych określone są podstawy odszkodowania oraz postępowanie w sprawie dochodzenia roszczeń. Podstawą do wniesienia roszczeń odszkodowawczych jest uniewinnienie, skazanie na łagodniejszą karę lub umorzenie postępowania wskutek okoliczności, których nie uwzględniono we wcześniejszym postępowaniu. W postępowaniu zaś „wykroczeniowym” jedynie uniewinnienie lub umorzenie postępowania wskutek okoliczności nieuwzględnionych we wcześniejszym postępowaniu. Oba postępowania – za niesłuszne skazanie lub zatrzymanie, czy za wykonanie kary lub środka karnego – mają szczególny charakter. Są to bowiem postępowania cywilne, toczące się jednak przed sądami karnymi. Dochodzone zaś na podstawie przepisów postępowania karnego odszkodowanie jest w istocie roszczeniem cywilnym. Na takim stanowisku stanął SN w postanowieniu z dnia 29 kwietnia 1991 r., V KRN 475/90⁷³. Podkreślenia wymaga ponadto, iż orzeczenie uniewinniające czy inne, wydane w wyniku wzruszenia prawomocnego rozstrzygnięcia, nie stanowią prejudykatu w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. Jakkolwiek jest niezbędne do uznania roszczeń poszkodowanego – oskarżonego (obwinionego).

Uprawnienie do wynagrodzenia szkody może nastąpić po wzruszeniu prawomocnych⁷⁴ orzeczeń w wyniku wznowienia postępowania, kasacji lub stwierdzenia nieważności orzeczenia (wg k.p.k.). Fakt wydania orzeczenia uniewinniającego, umarzającego postępowanie bądź skazującego na łagodniejszą karę (wg k.p.k.) jest stwierdzeniem w istocie, iż nastąpiło bezprawne pozbawienie wolności. I nie ma tutaj znaczenia – w ocenie SN wyrażonej w uchwale z 15 września 1999 r., KPZ 27/99⁷⁵ – czy sąd podjął rozstrzygnięcie zgodnie z prawem, ale na podstawie nieprawdziwych okoliczności, co zostało ustalone w późniejszym okresie. Na uwagę zasługuje również inne orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Krakowie, który uznał, iż: „Odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne tymczasowe aresztowanie należy się także wtedy, gdy aresztowanie było wykonywane równoległe z odbywaniem kary pozbawienia wolności. Wnioskodawca podlegał bowiem rygorowi tymczasowego aresztowania, innemu jak rygor odbywania kary pozbawienia wolności, zgodnie z art. 223a § 1 i 2 k.k.w., a nie powinien był mu podlegać”⁷⁶.

Żądanie odszkodowania lub zadośćuczynienia oskarżony (obwiniony) winien zgłosić w sądzie okręgowym, w którego okręgu wydano orzeczenie w pierwszej instancji. Jeśli jednak żądanie dotyczy niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania lub zatrzymania, należy je zgłosić w sądzie okręgowym właściwym ze względu na miejsce, w którym nastąpiło jego zwolnienie Roszczenia poszkodowanego – oskarżonego (obwinionego) przysługują od Skarbu Państwa. Podkreślenia wymaga, iż mimo braku wpływu na sytuację poszkodowanego (wskutek wydania krzywdzącego orzeczenia), Skarbowi Państwa na

⁷² Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenie, Dz. U. Nr 106, poz. 1148 z późn. zm.

⁷³ OSN 1991/10/52.

⁷⁴ Jak słusznie stwierdził Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w postanowieniu z dnia 17 września 2007 r., II Akz 459/07: „Brak prawomocnego orzeczenia w sprawie, w której nastąpiło zatrzymanie, może stanowić przyczynę zawieszenia postępowania w przedmiocie odszkodowania i zadośćuczynienia za krzywdy wynikłe z niewątpliwie niesłusznego podjęcia tej czynności”, LEX nr 301485.

⁷⁵ OSN 1999/11-12/72.

⁷⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 27 maja 2009 r., II Aka 99/09, KZS 2009/11/50.

podstawie art. 557 k.p.k. przysługują roszczenia zwrotne do osób, które swoim bezprawnym działaniem spowodowały niesłuszne skazanie, niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie, czy niesłuszne zastosowanie środka zabezpieczającego. W kręgu podmiotów odpowiedzialnych znajdują się – oprócz prokuratorów czy policji – także sędziowie, których odpowiedzialność wynikać może przykładowo z zastosowania tymczasowego aresztowania mimo braku ku temu podstaw prawnych albo poprzez rażące naruszenie prawa doprowadzenie do wydania wyroku niesłusznie skazującego. Powództwo przeciwko np. prokuratorowi czy sędziemu może wnieść prokurator albo organ powołany do reprezentowania Skarbu Państwa (np. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa). Ponieważ rozpoznanie roszczeń regresowych następuje w postępowaniu cywilnym, na prokuratorze lub organie spoczywać będzie obowiązek udowodnienia zarówno faktu naprawienia szkody, jak i bezprawnego działania policji (sędziego, prokuratora) oraz związku z niesłusznym skazaniem, aresztowaniem czy zatrzymaniem⁷⁷.

3. Podsumowanie

Omówione wyżej możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej nie wyczerpują w całości tematu. Ramy niniejszej publikacji uniemożliwiają bowiem przedstawienie wszystkich zagadnień. Autorka skoncentrowała się na tych podstawach, które mają konstytucyjne zakotwiczenie. Celowo zatem pominięte zostało prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej działaniem komornika w postępowaniu egzekucyjnym czy funkcjonariusza publicznego, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając swoich obowiązków, działał na szkodę interesu prywatnego lub publicznego (art. 231 k.k.). Również jedynie wspomniano o możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa za decyzje podatkowe. Z konieczności skrótowo przedstawiono także zasady odpowiedzialności państwa wobec jednostki za szkody wyrządzone naruszeniem prawa unijnego. Rozważania powyższe pozwalają jednak stwierdzić, iż instytucja odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za działania niezgodne z prawem i odpowiadające jej uprawnienie jednostki do wynagrodzenia szkody przeszły istotną ewolucję w prawie polskim i stanowią ważną gwarancję ochrony jej praw wobec dyskrecyjnych działań organów władzy publicznej. Mimo iż przepisy prawne zapewniają wysoki standard ochrony, a coraz bogatsze orzecznictwo sądowe w tym zakresie wskazuje, iż jest ona należycie realizowana, nie należy jednak zapominać, że w ostateczności ciężar wadliwego działania organów władzy ponosi społeczeństwo.

⁷⁷ Podobnie P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 284.