

**WYROK\***  
z dnia 4 grudnia 2001 r.  
**Sygn. SK 18/00**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący  
Wiesław Johann  
Krzysztof Kolasiński – sprawozdawca  
Andrzej Mączyński  
Jerzy Stepien

Lidia Banaszekiewicz – protokolant

po rozpoznaniu 4 grudnia 2001 r. na rozprawie z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: skarżących, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich:

- skargi konstytucyjnej Romualda K. o stwierdzenie niezgodności: art. 417 i art. 418 kodeksu cywilnego z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- skargi konstytucyjnej Ryszarda i Małgorzaty B. o stwierdzenie niezgodności: art. 418 kodeksu cywilnego z art. 64 i art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

**1. Art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93; zm.: z 1971 r. Nr 27, poz. 252; z 1976 r. Nr 19, poz. 122; z 1982 r. Nr 11, poz. 81, Nr 19, poz. 147 i Nr 30, poz. 210; z 1984 r. Nr 45, poz. 242; z 1985 r. Nr 22, poz. 99; z 1989 r. Nr 3, poz. 11; z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 55, poz. 321 i Nr 79, poz. 464; z 1991 r. Nr 107, poz. 464 i Nr 115, poz. 496; z 1993 r. Nr 17, poz. 78; z 1994 r. Nr 27, poz. 96, Nr 85, poz. 388 i Nr 105, poz. 509; z 1995 r. Nr 83, poz. 417; z 1996 r. Nr 114, poz. 542, Nr 139, poz. 646 i Nr 149, poz. 703; z 1997 r. Nr 43, poz. 272, Nr 115, poz. 741, Nr 117, poz. 751 i Nr 157, poz. 1040; z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 758; z 1999 r. Nr 52, poz. 532; z 2000 r. Nr 22, poz. 271, Nr 74, poz. 855 i 857, Nr 88, poz. 983 i Nr 114, poz. 1191; z 2001 r. Nr 11, poz. 91 i Nr 71, poz. 733) rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 418 kodeksu cywilnego jest niezgodny z art. 77 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

---

\* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 145, poz. 1638.

## Uzasadnienie:

### I

1. W skardze konstytucyjnej z 25 sierpnia 2000 r. pełnomocnik Romualda K. wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 417 i art. 418 kodeksu cywilnego z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Przepisy te były podstawą oddalenia przez sądy powszechne, ostatecznie wyrokiem Sądu Najwyższego z 15 maja 2000 r., sygn. akt II CKN 293/2000 oddalającym skargę kasacyjną, żądania pozwu Romualda K. o wypłatę przez Skarb Państwa odszkodowania za niezgodne z prawem jego zwolnienie w 1974 r. z szeregów Milicji Obywatelskiej.

Skarga wynika z następującego stanu faktycznego:

Romuald K. został zwolniony ze służby w Milicji Obywatelskiej z dniem 12 grudnia 1974 r. na podstawie art. 65 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o służbie funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (Dz.U. z 1973 r. Nr 23, poz. 136 ze zm.; dalej: ustawa o MO, za niewywiązywanie się z obowiązków służbowych w okresie odbywania służby stałej, stwierdzonego w 2 kolejnych opiniach służbowych, między którymi upłynęło co najmniej 6 miesięcy. Skarżący został przyjęty ponownie do służby w policji na ogólnie obowiązujących zasadach, z pominięciem postanowień ustawy z dnia 24 maja 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne (Dz.U. Nr 32, poz. 172 ze zm.; dalej: ustawa przywracająca prawa pracownicze). Dopiero w lipcu 1993 r. na skutek działań skarżącego zaliczono mu lata pracy poza strukturami organów policji do wysługi lat, zgodnie z postanowieniami ustawy przywracającej prawa pracownicze.

28 września 1993 r. Romuald K. skierował do Sądu Wojewódzkiego w Poznaniu pozew o odszkodowanie od Skarbu Państwa za bezprawne zwolnienie ze służby w Milicji Obywatelskiej, gdyż rzeczywistą podstawą jego zwolnienia był fakt zawarcia przez niego małżeństwa poprzez ślub kościelny. Sądy obu instancji rozpoznające tę sprawę uznały jako okoliczność bezsporną, że zwolnienie skarżącego ze służby było spowodowane zawarciem przez niego małżeństwa przez ślub kościelny. Sądy obu instancji, Sąd Wojewódzki w Poznaniu wyrokiem z 4 listopada 1997 r., sygn. akt I C 1523/96 i Sąd Apelacyjny w Poznaniu wyrokiem z 25 lutego 1998 r., sygn. akt I A Ca 835/97, oddaliły roszczenia odszkodowawcze, a Sąd Najwyższy – Izba Cywilna wyrokiem z 15 maja 2000 r., sygn. akt II CKN 293/2000 oddalił kasację wniesioną przez skarżącego. Sądy powszechne uznały, że zasądzeniu odszkodowania od Skarbu Państwa na podstawie art. 417 kc w przedmiotowej sprawie stoi na przeszkodzie brak przesłanek wynikających z art. 418 kc. Decyzja o zwolnieniu ze służby pracownika służby stałej w Milicji Obywatelskiej, jakim był skarżący, mieści się w pojęciu orzeczenia lub zarządzenia, ale w związku z jej podjęciem nie toczyło się żadne postępowanie karne lub dyscyplinarne i nie została wyrokiem karnym lub dyscyplinarnym stwierdzona wina funkcjonariusza państwowego wydającego decyzję o zwolnieniu, ani też wina taka nie została uznana przez organ przełożony nad nim. Sądy te ponadto uznały, że w stosunku do sytuacji, w jakiej znajduje się Romuald K., ustawa przywracająca prawa pracownicze określa pełny zakres rekompensat krzywd doznanych w zakresie stosunków pracy, m.in. przez osoby o odmiennych od socjalistycznych poglądach religijnych. Skoro ustawa ta, zgodnie z intencją ustawodawcy, miała być i jest aktem pełnego moralnego zadośćuczynienia za represje w stosunkach pracy za przekonania religijne, a mimo to nie przewiduje za nie żadnych rekompensat, to i skarżącemu one nie przysługują. Przepisy ustawy przywracającej prawa pracownicze w stosunku do skarżącego stanowią *lex specialis* i wyłączają stosowanie przepisów kc.

Sąd Najwyższy ustosunkowując się do zarzutu kasacji, że sądy obu instancji pominęły art. 77 Konstytucji RP i kwestię bezpośredniego stosowania przez sądy Konstytucji w oparciu o

jej art. 8 ust. 2 stwierdził, że nowa Konstytucja nie ma odniesienia do sytuacji Romualda K. bowiem „...nie wprowadza wyłomu co do czasu jej obowiązywania i nie podważa zasady stanowiącej podstawę porządku prawnego o niedziałaniu prawa wstecz. Można stwierdzić, że powołany przez skarżącego przepis art. 77 Konstytucji normuje przyszłość a nie przeszłość. Zasada *lex retro non agit* wywiedziona z fundamentalnej zasady konstytucyjnej (art. 2) należy do kanonu podstawowych dyrektyw państwa prawnego. Nie ma ona charakteru absolutnego i może dojść do kolizji tej zasady z innymi wartościami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadą sprawiedliwości wymienioną w art. 1 przepisów konstytucyjnych lub też zasadą równości wobec prawa” i dalej: „Argumentacja przytoczona w kasacji, w konfrontacji z ustaleniami zawartymi w uzasadnieniach orzeczeń Sądów obu instancji nie pozwala na złamanie zasady niedziałania prawa wstecz z odwołaniem się do zgodności z zasadą sprawiedliwości. ... Skarżący nie twierdził także, aby przytoczone w kasacji przepisy były niekonstytucyjne pod rządami Konstytucji obowiązującej w dacie zdarzenia, z którego powód wywodzi szkodę. W końcu należy zauważyć, że odmowa uznana za usprawiedliwioną – w okolicznościach tej sprawy – naruszenie konstytucyjnego zakazu retroaktywności czyni zbędnym i bezprzedmiotowym rozważanie o dopuszczalności retroakcji na podstawie hierarchicznie niższego aktu normatywnego (art. 3 kc)”.

Sąd Najwyższy konkludując oddalenie kasacji stwierdził, że podstawą oddalenia roszczeń odszkodowawczych Romualda K. było ostatecznie niewykazanie przez niego w postępowaniu sądowym wystąpienia szkody. A spełnienie tej przesłanki jest punktem wyjścia dochodzenia roszczeń odszkodowawczych.

Zdaniem skarżącego koncepcja i sposób odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez jego funkcjonariuszy przy wykonywaniu powierzonych im czynności wiąże się z reguły z konkretnymi założeniami ustroju społeczno-gospodarczego. Obowiązujące przepisy art. 417 i art. 418 kc tworzone były w innym, niż obecnie, ustroju społeczno-gospodarczym, pod rządami innej Konstytucji. Obowiązująca obecnie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 77 ustanawia generalną zasadę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone obywatelom przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej i nie przewiduje żadnych ograniczeń uprawnień do realizacji odszkodowań. Art. 418 kc wprowadza modyfikację zasady generalnej odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego, zacieśniając ją do odcinka szkód wyrządzonych wskutek wydania orzeczenia lub zarządzenia. Powołując się na poglądy doktryny (*Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga III. Zobowiązania*, Warszawa 1996, tom I) skarżący stwierdza, że wynikające z art. 418 kc ograniczenia odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez jego funkcjonariuszy tylko do działań polegających na wydaniu orzeczenia lub zarządzenia obrazują sprzeczność art. 417 i art. 418 kc z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

2. W skardze konstytucyjnej z 18 stycznia 2001 r. pełnomocnik małżonków Małgorzaty i Ryszarda B. wniósł o stwierdzenie, że art. 418 kc – jako sprzeczny z prawami osobistymi obywatela, a w szczególności z prawem do konstytucyjnej ochrony własności – jest niezgodny z art. 64 Konstytucji i art. 77 ust. 1 Konstytucji, który ustanawia “w ramach środków ochrony wolności i praw” konstytucyjną gwarancję wynagrodzenia szkody każdemu, kto jej doznał przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej.

Skarga wynika z następującego stanu faktycznego:

Pozwem z 19 listopada 1999 r. małżeństwo Małgorzata i Ryszard B. wnieśli o zasądzenie od Skarbu Państwa – w osobie Naczelnika IV Urzędu Skarbowego w Lublinie – kwoty 3397,48 zł tytułem odszkodowania za bezprawnie pobrane i przetrzymywane przez okres 1503 dni nienależne Skarbowi Państwa koszty egzekucyjne w wysokości 2454,50 zł.

Bezprawność pobrania tych kosztów została stwierdzona wyrokami Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Sąd Rejonowy w Lublinie wyrokiem z 27 kwietnia 2000 r., sygn. akt I C 2069/99, stwierdził, że w przedmiotowej sprawie nie zachodzą przesłanki do dochodzenia roszczenia w trybie administracyjnym z powodu braku odpowiednich przepisów w Ordynacji podatkowej i w kodeksie postępowania administracyjnego i jedyną drogą jest dochodzenie roszczenia w postępowaniu cywilnym. Jednocześnie na podstawie art. 418 kc sąd oddalił powództwo stwierdzając w konkluzji, że stwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego bezprawności decyzji IV Urzędu Skarbowego w Lublinie w rozliczeniu i pobraniu kosztów egzekucyjnych nie jest równoznaczne ze stwierdzeniem winy urzędnika tego Urzędu w postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym ani też nie można przyjąć, że wina ta została uznana przez organ nadrzędny nad sprawcą szkody.

Sąd Okręgowy w Lublinie wyrokiem z 9 października 2000 r., sygn. II Ca 472/00, oddalił apelację i w pełni podzielił stanowisko sądu I instancji, stwierdzając ponadto: “nie istnienie podstaw odpowiedzialności Skarbu Państwa przewidzianych w powołanym art. 418 kc powoduje też brak podstaw do uznania roszczeń odszkodowawczych powodów na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Dopiero spełnienie przesłanek z art. 418 kc warunkuje powstanie roszczeń odszkodowawczych przewidzianych w art. 77 ust. 1 Konstytucji”.

Zdaniem pełnomocnika skarżących stanowisko obu sądów, traktujące zawężająco problem odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wynikające z bezprawnych działań urzędników sprawujących władzę publiczną, ograniczające odpowiedzialność tylko do wypadków wyczerpujących przesłanki art. 418 kc, jest jawnie sprzeczne ze standardem odpowiedzialności unormowanym w Konstytucji RP i ustawodawstwem implementarnym Unii Europejskiej. Podwyższenie zakresu odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody powoduje, że oczywiście wszystkie te wypadki, w których przesłanki art. 418 kc są wyczerpane, są także kazusami objętymi odpowiedzialnością Skarbu Państwa w ramach normy art. 77 ust. 1 Konstytucji, lecz odpowiedzialność wynikająca z normy konstytucyjnej nie może być tylko do tych wypadków ograniczona. Przesłanki odpowiedzialności konstytucyjnej statuuja normę, w której każdy, kto doznał szkody wskutek bezprawnych działań urzędników władzy publicznej, ma prawo do jej wynagrodzenia. Wszelkie ograniczenia prawa do wynagrodzenia szkody, a w szczególności ograniczenia zmuszające obywatela do udowadniania winy urzędnika władzy publicznej, są sprzeczne z powoływaną normą Konstytucji oraz z powszechnie uznanym i stosowanym w przeszłości z powodzeniem przez sądy pojęciem winy abstrakcyjnej, które jednakże nie jest zamiennikiem bezprawności.

Odnosząc się do normy wynikającej z art. 77 ust. 1 Konstytucji pełnomocnik skarżących stwierdza, że wynikający z niej standard odpowiedzialności Skarbu Państwa nie może podlegać ograniczeniom ustawodawstwa zwykłego. Koliduje to bowiem z gwarancyjną funkcją tego przepisu, który usytuowany jest w zespole przepisów dotyczących środków ochrony wolności i praw.

O zasadności tej tezy świadczy bezpośrednio także brzmienie konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziowskiej, wyrażone w art. 178 ust. 1, który brzmi “Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Zasada wynikająca z tego artykułu także nakazuje sędziom sprawującym wymiar sprawiedliwości w RP stosowanie przede wszystkim zasad Konstytucji, a dopiero w następnym rzędzie ustawodawstwa zwykłego, o ile nie jest ono z nią sprzeczne.

W konkluzji pełnomocnik skarżących wniósł o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu art. 418 kc, gdyż służy on jako podstawa oddalania powództw o odszkodowania za szkody wynikłe wskutek bezprawności działań organów władzy publicznej, pomimo stwierdzenia przez sąd oczywistej bezprawności działań tych organów władzy.

3. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 14 lutego 2001 r. zdecydował o łącznym rozpoznaniu omówionych skarg ze względu na to, że ich zakres przedmiotowy dotyczy tej samej kwestii.

4. Prokurator Generalny zajmując stanowisko w sprawie skargi konstytucyjnej Romualda K. stwierdził, że art. 417 kc jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, a w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, gdyż wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne.

Na wstępie Prokurator Generalny podniósł, że ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie Romualda K. zostało wydane w oparciu o przepis art. 417 kc, dający podstawę do roszczeń odszkodowawczych, wynikających z odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych przy wykonywaniu powierzonych im czynności. Sąd Najwyższy, stwierdzając brak szkody materialnej, do której wykazania obligował powoda art. 6 kc, nie ustalał innych okoliczności warunkujących odpowiedzialność Skarbu Państwa. Przedstawione w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego rozważania odnoszące się do ewentualnej bezprawności decyzji, będącej podstawą dochodzonego roszczenia, skierowane zostały jedynie przeciwko zarzutom kasacyjnym o niestosowaniu – przez sądy wprost – normy konstytucyjnej określonej w art. 77 ust. 1.

W tej sytuacji – zdaniem Prokuratora Generalnego – należy przyjąć, że tylko przepis art. 417 kc był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, a zarzut niekonstytucyjności art. 418 kc jest nieuprawniony i prawnie niedopuszczalny w niniejszej sprawie.

Prokurator Generalny nie podzielił poglądu, że przepis art. 417 kc jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w aspekcie konkretnego rozstrzygnięcia sprawy Romualda K. Jego zdaniem norma wynikająca z art. 77 ust. 1 Konstytucji daje gwarancje ochrony praw osób fizycznych i prawnych do dochodzenia wynagrodzenia szkody, jaka im została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Ten środek ochrony prawnej związany jest z wykazaniem szkody oraz niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej. Norma ta nie określa podmiotu zobowiązanego do wynagrodzenia szkody ani nie stawia warunku zawinionego zachowania organu władzy publicznej.

Zaskarżony przepis art. 417 kc, jako podstawa roszczenia, również wskazuje na konieczność stwierdzenia szkody wyrządzonej działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza państwowego. Nie uzależnia on natomiast odpowiedzialności Skarbu Państwa od bezprawności działania lub zaniechania funkcjonariusza państwowego, jak to czyni norma konstytucyjna. Bezprawność zachowania, warunkująca odpowiedzialność Skarbu Państwa jako ograniczenie stosowania normy generalnej, jest zawarta natomiast w art. 418 kc, który nie był podstawą orzekania w tej sprawie. Stwierdzenie bezprawności zachowania funkcjonariusza publicznego, czyli naruszenia przez niego prawa przy wydawaniu orzeczenia lub zarządzenia, należy do kompetencji organu uprawnionego do wydawania takich rozstrzygnięć, w trybie określonym przez prawo. Jest to okoliczność faktyczna pozostająca poza zakresem kognicji i ustaleń Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego Sąd Najwyższy odniósł się w swym orzeczeniu do kwestii bezprawności jedynie w aspekcie odpowiedzi na zarzuty kasacyjne, nie przesądzając faktu, czy nastąpiło naruszenie prawa przy zwolnieniu ze służby. Istotny był jedynie brak stwierdzenia szkody. Warunek ten musi być spełniony dla ochrony praw każdego, kto domaga się odszkodowania należnego mu z tytułu szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej – zgodnie z normą konstytucyjną.

5. Ustosunkowując się do skargi konstytucyjnej małżonków Małgorzaty i Ryszarda B. Prokurator Generalny stanął na stanowisku, że art. 418 kc jest niezgodny z art. 77 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 64 Konstytucji RP.

W dziale Konstytucji RP, zatytułowanym “Środki ochrony wolności i praw” zamieszczony został art. 77 ust. 1 dający każdemu prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Dochodzenie roszczeń o wynagrodzenie szkody może być realizowane na drodze postępowania administracyjnego (art. 60 ustawy o NSA, art. 160 kpa) albo w procesie cywilnym przed sądem powszechnym. Do stwierdzenia niezgodności z prawem działania organów władzy publicznej są powołane, w ustawowo określonych trybach, odpowiednie organy, przy kontroli aktów przez nie wydawanych. Może być to kontrola instancyjna, nadzorcza lub kasacyjna. O odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę powstałą w wyniku “czynu niedozwolonego”, czyli działania lub zaniechania funkcjonariuszy władzy publicznej przy wykonywaniu powierzonych im czynności – niezgodnego z prawem i wyrządzającego szkodę osobom fizycznym lub prawnym – orzeka sąd powszechny w postępowaniu cywilnym. Chociaż przepis art. 417 kc zawęża odpowiedzialność za szkody do “czynów niedozwolonych” funkcjonariuszy państwowych, a norma art. 77 ust. 1 Konstytucji rozciąga tę odpowiedzialność na wszystkie organy władzy publicznej, to – zdaniem Prokuratora Generalnego – należy pozostawić tę kwestię poza rozważaniami w niniejszej sprawie, gdyż w stosunku do skarżących orzeczenia wydawali funkcjonariusze państwowi, czyli pracownicy Urzędu Skarbowego oraz Izby Skarbowej, a przepis art. 417 kc pozostaje poza zakresem zaskarżenia. O bezprawności działania funkcjonariuszy państwowych orzekł – we właściwym trybie – Naczelny Sąd Administracyjny i dla sądu powszechnego, rozstrzygającego kwestię odszkodowania od Skarbu Państwa, okoliczność ta była bezsporna i nie podlegała jego kontroli.

Sąd powszechny związany takim ustaleniem powinien jedynie rozstrzygnąć, czy u powoda powstała szkoda w rozumieniu kodeksu cywilnego, czy szkoda ta pozostaje w związku przyczynowym z działaniem lub zaniechaniem organu władzy publicznej oraz o wysokości odszkodowania w ramach zgłoszonych roszczeń. Główną przeszkodą w zasądzeniu roszczeń skarżących był brak stwierdzenia winy funkcjonariusza państwowego, która jest warunkiem odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez tegoż funkcjonariusza przy wykonywaniu powierzonych mu czynności. Wina stwierdzona w określonym postępowaniu, jako wymóg art. 418 kc, nie jest winą anonimową, ale konkretną, ustaloną w określonym trybie.

Konstytucja w art. 77 ust. 1 stanowi, że przesłanką żądania wynagrodzenia za szkodę jest “niezgodne z prawem działanie”. Należy przez to rozumieć – według Prokuratora Generalnego – działania z naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej, a także jako zaniechanie, w rozumieniu bezczynności, jeżeli prawo nakłada na władzę publiczną obowiązek określonego działania. Przesłanką odpowiedzialności nie jest wina sprawcy szkody – funkcjonariusza lub pracownika, lecz tylko bezprawność działania organu władzy publicznej.

Wskazana wyżej norma konstytucyjna, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie daje również podstaw do różnicowania przesłanek odpowiedzialności władzy publicznej, w zależności od tego, czy zdarzeniem wyrządzającym szkodę jest rozstrzygnięcie władcze w prawnie określonej formie (orzeczenie lub zarządzenie, o których jest mowa w art. 418 kc), czy też działanie faktyczne podejmowane przy wykonywaniu władzy publicznej. Odpowiedzialność ta wynika z działania (lub zaniechania) szeroko pojętych organów władzy publicznej (legislatywy, egzekutywy i judykatury), a ponadto – w myśl wskazań Konstytucji – powinna być oderwana od przesłanki zawinienia konkretnego funkcjonariusza państwowego.

Postanowienia art. 418 kc zobowiązują poszkodowanego do tzw. przedsądu, czyli zainicjowania postępowania karnego lub dyscyplinarnego wobec winnego funkcjonariusza władzy publicznej, co nie zawsze jest możliwe do zrealizowania. W latach 1964-1969 i 1975-

1982 – co podkreślił Prokurator Generalny – niedopuszczalne było postępowanie dyscyplinarne wobec pracowników administracji ogólnej.

Artykuły 417-419 kc pozostają niezmienione od chwili ich uchwalenia, tj. od 1964 r. Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji stanowi nowe rozwiązanie w zakresie kształtowania odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej i winien być wypełniony nową treścią w ustawodawstwie zwykłym.

Prokurator Generalny wskazał, że niezgodność przesłanek odpowiedzialności za szkody wyrządzone zachowaniem władzy publicznej, określonych w art. 418 kc z treścią art. 77 ust. 1 Konstytucji RP sygnalizowana jest coraz częściej w doktrynie prawa cywilnego i konstytucyjnego (M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, PiP 1999 r., z. 4 oraz E. Łętowska, *W kwestii zmian przepisów kc o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej*, PiP 1999 r., z. 7).

Prokurator Generalny poinformował, że w celu usunięcia powyższych niezgodności Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego, działająca przy Ministrze Sprawiedliwości, opracowała projekt zmian kodeksu cywilnego w zakresie odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej i działalności osób prawnych. Odpowiedzialność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej, a nawet osoby, której przekazano uprawnienie wykonywania władzy publicznej, nie została obwarowana przesłanką zawinienia, a jedynie warunkiem niezgodnego z prawem zachowania funkcjonariusza, pracownika lub innej wyżej wskazanej osoby. Odpowiedzialność taka została również przewidziana w przypadku, jeżeli szkoda powstała na skutek zgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej, a za przyznaniem odszkodowania przemawiają względy słuszności. Jednakże w wypadku szkody na mieniu, jeżeli działanie było podjęte w interesie publicznym, sąd będzie mógł przyznać odszkodowanie w granicach nie przekraczających poniesionej straty. Proponowane zmiany uwzględniają Rekomendacje Nr R/84/5, przyjęte 18 kwietnia 1984 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy.

Prokurator Generalny nie podzielił poglądu skarżących, że przepis art. 418 kc jest niezgodny z art. 64 Konstytucji RP, stwierdzając, iż art. 418 kc odnosi się do środków ochrony prawa, określonych w art. 417 kc, czyli do odszkodowania za szkodę wyrządzoną działaniem władzy publicznej. Konstytucja zapewnia ten środek ochrony w art. 77 ust. 1, który stanowi specjalną gwarancję, bez potrzeby sięgania do zasad ogólnych ochrony własności. Prawo żądania odszkodowania za szkodę wyrządzoną w mieniu wywodzi się, co prawda, z generalnej zasady ochrony własności, ale nie można stwierdzić, że to zaskarżony przepis uszczuplił własność skarżących. Uszczuplenia tego dokonał organ władzy publicznej orzeczeniem niezgodnym z prawem. Szczególna norma konstytucyjna jest wystarczającym wzorcem i nie zachodzi potrzeba sięgnięcia do zasad generalnych.

6. W stanowisku wyrażonym w piśmie Marszałka Sejmu z 24 maja 2000 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uznał, że art. 417 kc jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji, zaś art. 418 kc jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem Sejmu odpowiedzialność Skarbu Państwa zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 417 kc uzależniona jest od wystąpienia łącznie następujących przesłanek:

- 1) szkoda musi być wyrządzona przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności,
- 2) zachowanie funkcjonariusza państwowego musi nosić znamiona bezprawności,
- 3) pomiędzy szkodą a zachowaniem się funkcjonariusza winien istnieć związek przyczynowy.

Poszczególne elementy dyspozycji przepisu art. 417 § 1 kc nie zawierają żadnych ograniczeń przedmiotowych ani podmiotowych, które pozostawałyby w sprzeczności z art. 77

ust. 1 Konstytucji RP. Przepis art. 417 kc daje każdemu podmiotowi możliwość dochodzenia wynagrodzenia za szkodę spowodowaną bezprawnym działaniem organu władzy państwowej (funkcjonariusza państwowego). Art. 417 kc jest realizacją wynikającej z art. 77 ust. 1 Konstytucji zasady konstytucyjnej, zgodnie z którą odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego nie jest uzależniona od przesłanki winy.

Odnosnie art. 418 kc Sejm przychylił się do stanowiska, że jest on sprzeczny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem Sejmu zasada konstytucyjna zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji, która daje każdemu prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działania władzy publicznej, nie znajduje realizacji w art. 418 kc, który przewiduje przesłankę winy funkcjonariusza państwowego jako przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wymienionymi w nim aktami władzy. Zdaniem Sejmu różnicowanie przesłanek odpowiedzialności w zależności od tego, czy szkoda wyrządzona została przez akt władzy wydany w określonej formie – według art. 418 kc orzeczenie, zarządzenie – czy też przez działanie faktyczne podejmowane w związku z wykonywaniem zadań władczych Państwa, budzi również zastrzeżenie co do konstytucyjności tego przepisu.

Sejm zwrócił uwagę na fakt, że oba przepisy, zarówno art. 417, jak i art. 418 kc, obowiązywały przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP, która z dniem 17 października 1997 r. wprowadziła (art. 77 ust. 1) zasadę wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działania władzy publicznej bez żadnych ograniczeń.

Sejm stoi na stanowisku, że zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, od 17 października 1997 r. zasada zawarta w tym przepisie pozwala na bezpośrednie stosowanie przepisów Konstytucji, wobec czego przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji znajdzie zastosowanie wszędzie tam, gdzie przepisy ustawowe regulują zagadnienie odpowiedzialności za szkody wyrządzone aktami władzy publicznej odmiennie lub też wyłączają pewne typy działań władzy publicznej spod regulacji odszkodowawczej.

Zdaniem Sejmu brak możliwości bezpośredniego stosowania określonego przepisu Konstytucji musi wynikać bezpośrednio z samej Konstytucji. Dotyczy to przede wszystkim przepisów które odsyłają do ustaw zwykłych w zakresie szczegółowej regulacji. W przypadku art. 77 ust. 1 Konstytucji takiego odesłania brak, co oznacza możliwość stosowania tego artykułu bezpośrednio.

7. Ustosunkowując się do skargi konstytucyjnej małżeństwa Małgorzaty i Ryszarda B. Rzecznik Praw Obywatelskich, który na podstawie art. 51 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zgłosił swój udział w postępowaniu, stanął na stanowisku, że art. 418 kc jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

Rozważania nad konstytucyjnością przepisu art. 418 kc Rzecznik Praw Obywatelskich rozpoczął od konstatacji, że “pewien podstawowy zarys odpowiedzialności władzy publicznej za wyrządzone szkody można zrekonstruować wprost z normy konstytucyjnej”. Jeśli przepis – art. 77 ust. 1 Konstytucji – mówi o wynagrodzeniu szkody wyrządzonej przez organ władzy publicznej, to – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – należy przez to rozumieć wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Pod pojęciem organu władzy publicznej – zdaniem Rzecznika – ustawodawca konstytucyjny rozumiał działalność instytucji władzy publicznej jako takiej, a odpowiedzialność jest zlokalizowana po stronie struktury tejże władzy, a nie osób związanych z tą strukturą. Przepis konstytucyjny odpersonalizowuje odpowiedzialność władzy publicznej.

Porównując to z dotychczasową regulacją kodeksową Rzecznik zauważa, że “w świetle art. 417 kc Skarb Państwa nie odpowiada za winę własną. Nawet bowiem wtedy, gdy szkoda została wyrządzona z winy organu, Skarbu Państwa odpowiada za winę funkcjonariusza



działającego w charakterze organu jak za czyn cudzy”. Na tle art. 417 kc szkoda powinna być wyrządzona przez funkcjonariusza publicznego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności, a zachowanie funkcjonariusza musi nosić znamiona winy. Ponadto odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę powstałą na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia, a zatem takich czynności, które najczęściej należą do działalności organów państwowych, oparta została na dodatkowych przesłankach w postaci szczególnego trybu stwierdzania winy funkcjonariusza w postępowaniu karnym, dyscyplinarnym lub też na skutek uznania winy przez organ przełożony nad sprawcą szkody. Przy czym poszkodowany na ogół nie ma wpływu na wszczęcie i tok powyższych postępowań ani na to, czy przełożony uzna szkodę.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich regulacje kodeksowe w stosunku do konstytucyjnej przesłanki odpowiedzialności opartej na “działaniu niezgodnym z prawem organu władzy publicznej” wydają się aż nadto oczywiste. Chodzi przede wszystkim o odpersonalizowanie odpowiedzialności władzy publicznej i oderwanie jej od kryterium winy, a oparcie o kryterium legalności działania. Rzecznik zwraca uwagę, że co prawda na gruncie regulacji kodeksowych orzecznictwo stworzyło już koncepcję (popieraną przez doktrynę) winy anonimowej czy organizacyjnej, co powoduje, że często wystarcza samo ustalenie bezprawności działania, a miejsce winy funkcjonariusza zastępuje domniemanie winy “anonimowego” funkcjonariusza związanego z działaniem określonej struktury organizacyjnej jednostki publicznej, to jednak koncepcja taka nie może zostać zastosowana, gdy szkoda została wyrządzona na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia, gdyż w takim przypadku wina funkcjonariusza musi być stwierdzona w szczególny sposób (art. 418 kc). Nawet gdyby przyjąć, że przy koncepcji winy anonimowej tylko ustalenie bezprawności działania powoduje odpowiedzialność władzy publicznej, co byłoby zbliżone do przesłanki “działania niezgodnego z prawem”, to art. 418 kc wyraźnie wychodzi poza konstytucyjne ramy odpowiedzialności władzy publicznej za wyrządzone szkody. Zdaniem Rzecznika nie zmienia tego fakt, że art. 160 kpa w znacznym stopniu ogranicza działanie art. 418 kc. Jak pokazuje przypadek skargi konstytucyjnej małżonków Małgorzaty i Ryszarda B., przykładów na zawężające oddziaływanie art. 418 kc na odpowiedzialność władzy publicznej można wymienić wiele. Razi przy tym zupełna niekonsekwencja w dobieraniu przesłanek odpowiedzialności władzy publicznej. Zgodnie bowiem z treścią art. 126 kpa do postanowień administracyjnych stosuje się odpowiednio przepisy art. 107 § 2-5 oraz art. 109-113 kpa, a do postanowień, od których przysługuje zażalenie również art. 145-152 oraz art. 156-159 kpa. Jak z tego wynika, nowelizując w 1995 r. kpa rozciągnięto na postanowienia administracyjne przepisy dotyczące wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji. Uczyniono to jednak bez jednoczesnego otwarcia drogi do roszczeń odszkodowawczych. Art. 126 kpa wyłącza bowiem odpowiednie stosowanie do postanowień art. 153 i art. 160 kpa. Analogiczne rozwiązanie zostało przyjęte w art. 219 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.) w stosunku do postanowień wydawanych w toku postępowania podatkowego. Nietrudno sobie wyobrazić szkody wyrządzone niezgodnym z prawem postanowieniem, np. w przedmiocie wstrzymania robót budowlanych (art. 50 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane; Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.), czy też zawieszeniem postępowania (art. 97 § 1 kpa). Dochodzenie odszkodowania w tego typu przypadku napotka na barierę wynikającą z art. 418 kc, a przecież tak samo, jak w przypadku decyzji administracyjnych będzie to szkoda spowodowana wydaniem “orzeczenia lub zarządzenia”.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich należy rozważyć, czy tylko kwalifikowane naruszenie prawa, skutkujące np. stwierdzeniem nieważności decyzji czy innego aktu lub orzeczenia, powinno być podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, czy też wystarczy powinno to, że na skutek kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sąd administracyjny (art. 184 Konstytucji), także w inny sposób zostanie stwierdzone działanie niezgodne z prawem. W

każdym razie we wszystkich przypadkach “orzeczeń lub zarządzeń” władzy publicznej, które wyrządzają szkody i nie mieszczą się w ramach odpowiedzialności określonych przez art. 160 kpa, a tym samym obecnie podlegają reżimowi art. 418 kc, należy umożliwić dochodzenie odszkodowania na zasadach określonych w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Aby stało się to możliwe, trzeba przede wszystkim wyeliminować swoisty “przedsąd” jeśli chodzi o stwierdzenie winy funkcjonariusza publicznego, jaki wprowadza art. 418 kc, i z tego powodu, w ocenie Rzecznika, jest on niezgodny z Konstytucją.

## II

1. Pismem z 21 listopada 2001 r. przewodniczący składu orzekającego wystąpił do Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego Prof. Zbigniewa Radwańskiego o przedstawienie stanowiska tej komisji co do zgodności art. 417 i art. 418 kc z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP oraz o przedstawienie informacji o stanie i kierunku prac nad przyszłym uregulowaniem odpowiedzialności Skarbu Państwa.

2. Przewodniczący Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego w piśmie z 27 listopada 2001 r. przedstawił “Opinię w sprawie zgodności art. 417 i art. 418 kc z art. 77 ust. 1 Konstytucji”.

W opinii tej zostały przedstawione następujące argumenty i okoliczności:

Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego podejmując problem regulacji w kodeksie cywilnym odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone bezprawnymi działaniami jego funkcjonariuszy, wyszła z założenia, że obecnie obowiązujące w tym względzie przepisy art. 417 i 418 kc są niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji, wobec czego powinny być uchylone i zastąpione przepisami odpowiadającymi wskazaniom zawartym w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Założenie to opierało się na twierdzeniu, że przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji wysławia normę prawną, a nie tylko jakąś deklarację zapowiadającą na przyszłość uregulowanie wspomnianej kwestii. Na takie rozumienie wspomnianego przepisu jednoznacznie wskazują art. 87 ust. 1 w związku z art. 8 Konstytucji. Nie ma również żadnych podstaw do tego, aby uznawać, iż art. 77 ust. 1 uzyskuje doniosłość prawną dopiero w następstwie wydania ustawy regulującej wspomnianą tam kwestię; w przepisie tym nie ma bowiem zastrzeżenia ograniczającego w ten sposób obowiązywanie normy art. 77 ust. 1 Konstytucji. Nie powinno zatem ulegać wątpliwości, że norma, w myśl której każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej, odnosi się także do już obowiązujących ustaw.

Wyjaśniając na czym polega niezgodność art. 417 kc z art. 77 ust. 1 Konstytucji w opinii podkreślono:

– po pierwsze, że norma konstytucyjna za przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej uznaje “niezgodne z prawem” działanie organu władzy publicznej. W tym świetle należy uznać, że już samo bezprawne działanie stanowi wystarczającą podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej, a w konsekwencji nie wymaga się winy organu władzy publicznej. Wszelkie więc normy zawarte w ustawach (zwykłych), które zastrzegałyby w tych przypadkach winę jako przesłankę odpowiedzialności, byłyby niezgodne z Konstytucją. Przecież art. 77 ust. 1 Konstytucji ujęty jest w grupie przepisów służących ochronie wolności i praw (por. tytuł podrozdziału II Konstytucji). Uznanie więc dopuszczalności ustanowienia przez przepisy ustaw dodatkowej przesłanki odpowiedzialności w postaci winy niewątpliwie prowadziłoby do ograniczenia konstytucyjnie zagwarantowanej ochrony wolności i praw obywateli, czego w żadnym razie nie można zaakceptować. Główny sens art. 77 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że w odniesieniu do bezprawnych działań organów władzy publicznej ustanawia surowsze przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej w

porównaniu z ogólnymi zasadami opartymi na przesłance winy (art. 415 kc). Inaczej przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji byłby zbędny. To odchylenie od reguł ogólnych jest uzasadnione szczególną, służebną rolą organów władzy publicznej, które mają zapewnić wolność oraz prawa człowieka i obywatela (art. 5 Konstytucji oraz wstęp do niej). Oparta na takim założeniu surowa odpowiedzialność za szkody spowodowane przez bezprawne działania organów władzy publicznej prowadzi do zróżnicowanej ochrony osób poszkodowanych, lecz nie jest to wadą, ale zaletą polskiego systemu prawnego, podążającego w tym względzie za nowoczesnym dorobkiem doktryny i ustawodawstw państw demokratycznych.

W opinii rozważono, czy obowiązujący art. 417 kc zapewnia wspomniany wyżej standard ochrony, a w szczególności czy uzasadnia odpowiedzialność odszkodowawczą bez winy - za same tylko bezprawne działanie organów władzy publicznej.

Tekst art. 417 § 1 kc nie rozstrzyga tej kwestii jednoznacznie, ale od 1971 r. ustaliła się jego wykładnia wskazana uchwałą Pełnego Składu Izby Cywilnej SN z 15 lutego 1971 r. (*III CZP 33/70*); OSN 1971, nr 4, poz. 59), w myśl której "Podstawową przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych na zasadzie art. 417 § 1 kc jest bezprawność działania lub zaniechania funkcjonariusza państwowego oraz istnienie jego winy". Pogląd ten oparty jest na analizie całego zespołu norm regulujących odpowiedzialność deliktową w kc. Od 30 lat wszystkie sądy niezmiennie opierają na nim swoje orzeczenia. Tak rozumiany sens wyrażonej w art. 417 § 1 kc normy prawnej pozostaje więc w oczywistej niezgodności z normą art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Uchylenie tej niezgodności z teoretycznego punktu widzenia byłoby ewentualnie możliwe przez zmianę wykładni art. 417 § 1 kc w tym sensie, że będzie ona przewidywać odpowiedzialność odszkodowawczą bez winy. Jednakże zważyć zarazem należy, że sądy są niezależne od innych władz (art. 173 Konstytucji) na skutek czego ani Sejm, ani Trybunał Konstytucyjny nie może nakazać im innej interpretacji art. 417 § 1 kc od tej, które same stosują. Natomiast trudno przyjąć koncepcję, że nakazany przez Konstytucję proces uzgadniania treści ustaw z normami konstytucyjnymi, miałby polegać na założeniu, iż sądy zmieniają ugruntowaną od 30 lat wykładnię art. 417 § 1 kc, nie pozbawioną zresztą podstaw prawnych. W praktyce więc realizacja tego procesu może się dokonać tylko poprzez interwencję ustawodawcy w formie zmiany tego przepisu.

Wspomnianego uzgodnienia nie da się osiągnąć przez zastosowanie koncepcji tzw. winy anonimowej, przyjętej w judykaturze sądowej, która w praktyce prowadzi do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej nie opartej na winie. Znajduje ona bowiem ograniczone zastosowanie tylko do przypadków, gdy nie można ustalić bezpośredniego sprawcy szkody. Natomiast, gdy znany jest funkcjonariusz, który bezprawnie wyrządził szkodę, to odpowiada za niego Skarb Państwa na zasadach ogólnych, a więc tylko wtedy, gdy można mu przypisać winę.

– po drugie, niezgodność art. 417 § 1 kc z art. 77 ust. 1 Konstytucji polega na różnym zakresie działań, z którymi związana jest odpowiedzialność wskazana w tych przepisach. Konstytucja wiąże bowiem tę odpowiedzialność wyłącznie z wykonywaniem funkcji władzy publicznej; z tego bowiem tylko powodu uzasadnione jest zastrzeżenie podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej bez winy. Natomiast w myśl art. 417 kc odpowiedzialność odszkodowawcza związana jest z działalnością funkcjonariuszy, których krąg został w tym przepisie bliżej określony. Obejmuje on nie tylko pracowników organów władzy i administracji ale również gospodarki państwowej, przy czym w myśl art. 420 kc: "Jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza państwowej osoby prawnej, odpowiedzialność za szkodę ponosi zamiast Skarbu Państwa ta osoba prawna".

Ta regulacja bezzasadnie różnicuje sytuację prawną państwowych osób prawnych na rynku, co stanowczo nie odpowiada systemowi gospodarki rynkowej przyjętemu w Rzeczypospolitej (por. art. 20 i 64 ust. 2 Konstytucji). Stanowi ona relikw ustroju PRL, gdzie sfera prawa publicznego i prywatnego, a tym samym funkcje określane mianem dominium nierozdzielnie spletały się z funkcją nazywaną imperium. Dalsze podtrzymywanie tej koncepcji w Rzeczypospolitej Polskiej na tle jej Konstytucji nie wydaje się możliwe.

– po trzecie, odmienna jest podstawowa konstrukcja obu porównywanych norm prawnych. Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji wiąże wskazaną tam odpowiedzialność bezpośrednio z niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej – bez względu na jej usytuowanie, a zwłaszcza miejsce w hierarchii tych organów. Natomiast odpowiedzialność określona w art. 417 kc opiera się na koncepcji odpowiedzialności za działania określonej bliżej grupy funkcjonariuszy, a więc osób o określonych cechach.

Owe konstrukcyjne różnice prowadzą nie tylko do ustalenia innych podstaw odpowiedzialności (w odniesieniu do przesłanki winy), ale zarazem do innego określenia podmiotów odpowiedzialnych za szkody w myśl art. 417 i n. kc oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Przewodniczący Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego przedstawił następnie uzasadnienie tezy o niezgodności art. 418 kc z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Przepis art. 418 kc prowadzi do istotnego zaostrzenia przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa w przypadkach, gdy szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza państwowego na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia. W sytuacji takiej odpowiedzialność Skarbu Państwa jest w dwojaki sposób ograniczona: 1) do kwalifikowanej postaci bezprawia (gdy “nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego”), a ponadto 2) tylko do kwalifikowanego sposobu ustalenia winy (“wina sprawcy szkody została stwierdzona wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym albo uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkody”).

Ponadto za sprzeczne z Konstytucją należy uznać ograniczenie odpowiedzialności Skarbu Państwa tylko do kwalifikowanej postaci bezprawia; art. 77 ust. 1 Konstytucji ograniczenia takiego nie wskazuje i dlatego nie można go wprowadzać zwykłą ustawą.

Ponadto wprowadzenie swobodnego “przesądu” jako przesłanki dochodzenia roszczeń odszkodowawczych narusza przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji, zapewniający każdemu prawo do sądu. Wskazane w art. 418 § 1 kc postępowania toczą się nie na skutek żądania poszkodowanego i nie z jego udziałem, nie mówiąc już o tym, że nie wszystkie kończą się wyrokiem sądowym.

Takie zaostrzenie przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa, przewidziane w art. 418 § 1 kc, niemal zupełnie uniemożliwiło poszkodowanym dochodzenie odszkodowań w razie, gdy szkoda powstała na skutek bezprawnej decyzji administracyjnej. Z tego względu ustawodawca w szeregu odrębnych przepisów (por. art. 153, 160 kpa, art. 60 ustawy o NSA) ustalił odrębne podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa w tym względzie, które m.in. przewidują odpowiedzialność bez winy. Są to jednak rozwiązania cząstkowe i niespójne wewnętrznie oraz o nie całkiem jasnej treści. Nie można uznać, aby w całości wyłączyły one zastosowanie niezgodnego z Konstytucją art. 418 kc.

W następnej części opinii przedstawiono stan i kierunki prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego.

Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego podjęła prace nad nowym uregulowaniem zagadnień objętych treścią art. 417-421 kc już w 1997 r., niebawem po wejściu w życie Konstytucji RP. Uznała bowiem tę sprawę za pilną z uwagi na art. 236 ust. 1 Konstytucji, który nakazywał Radzie Ministrów w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji, przedstawić Sejmowi projekty ustaw niezbędnych do jej stosowania. Zdaniem Komisji Kodyfikacyjnej właśnie treść art. 77 ust. 1 nakazywała przygotowanie wspomnianego projektu z uwagi na to, że obowiązujące art. 417-421 kc nie były zgodne z Konstytucją.

Przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego projekt przewidywał nie tylko nowe uregulowanie zagadnień ujętych w zespole przepisów art. 417-421 kc, ale ponadto także nowelizację art. 416 kc Minister Sprawiedliwości skierował go na drogę uzgodnień międzyresortowych. Następnie został on pozytywnie zaopiniowany przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów 20 stycznia 1999 r., gdzie podsumowując stwierdzono, iż “nowy tekst art. 417 kc proponowany przez Ministra Sprawiedliwości odpowiada przepisom Konstytucji i jest konieczny dla uzgodnienia przepisów kc z Konstytucją”.

Zyskał także aprobatę Komitetu Społecznego Rady Ministrów, na skutek czego został przedstawiony na posiedzeniu Rady Ministrów, gdzie nieoczekiwanie ze strony Ministra Gospodarki pojawiły się zastrzeżenia co do art. 416 kc, a ze strony Ministra Finansów zarzut braku dokładnego (liczbowego) określenia skutków finansowych tego projektu. W związku z tym Prezes Rady Ministrów przekazał projekt do uzgodnień między resortami, które to działania zostały podjęte. W związku jednak z zaabsorbowaniem Rady Ministrów innymi pilnymi projektami ustaw, projekt nie zdołał już ponownie trafić pod obrady Rady Ministrów.

Po ukonstytuowaniu się w listopadzie br. nowego rządu, Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego skierowała do Departamentu Legislacyjno-Prawnego Ministerstwa Sprawiedliwości projekt obszernych zmian w kodeksie cywilnym obejmujących także nowe uregulowanie problematyki objętej art. 417-421 kc, z pominięciem jednak kwestionowanego art. 416 kc, który reguluje odrębne zagadnienie. Propozycje zawarte w tym projekcie nie odbiegają od tekstu wcześniej ustalonego. W związku jednak ze zmianą rządu oraz parlamentu proces legislacyjny musi iść od nowa.

Zdaniem Prof. Z. Radwańskiego kwestia ewentualnych negatywnych skutków finansowych, jakie pociągnęłyby za sobą nowelizacja art. 417 i n. kc, nie powinna ważyć na ocenie zgodności tych przepisów z Konstytucją, jak również na ocenie proponowanych zmian zmierzających do uzgodnienia norm kc z Konstytucją.

Komisja Kodyfikacyjna wyszła z założenia, że ponoszone z tego tytułu w przyszłości wydatki z budżetu państwa są nie do oszacowania nawet w przybliżeniu; zależą one bowiem od nie dających się z góry określić elementów, jakimi są: ilość podejmowanych przez organy władzy publicznej działań bezprawnych oraz wielkość szkód ponoszonych przez poszkodowanych.

Można stwierdzić jedynie aproksymatywnie, że prawdopodobnie wprowadzenie nowej regulacji nie spowoduje jakiegś istotnej zmiany w dotychczasowych obciążeniach Skarbu Państwa.

Komisja Kodyfikacyjna wskazała, że w zakresie objętym regulacją art. 417 i 418 kc proponowane zmiany idą w następującym kierunku: a) odpowiedzialność związana jest wyłącznie z wykonywaniem władzy publicznej, b) ponoszą ją: Skarb Państwa albo właściwa jednostka samorządu terytorialnego mająca osobowość prawną lub inna właściwa osoba wykonująca władzę publiczną, c) odpowiedzialność ta powstaje, jeżeli funkcjonariusz lub pracownik osoby wskazanej pod pkt b) albo inna osoba uczestnicząca przy wykonywaniu władzy publicznej, spowoduje szkodę swym niezgodnym z prawem zachowaniem, d) jeżeli szkoda powstała na skutek wydania aktu normatywnego bądź wydania indywidualnego rozstrzygnięcia we właściwym postępowaniu, naprawienia szkody można żądać z chwilą utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny z powodu jego niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą albo stwierdzenia niezgodności z prawem indywidualnego rozstrzygnięcia wydanego na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą. Naprawienie szkody może nastąpić po stwierdzeniu niezgodności z prawem tego rozstrzygnięcia na zasadach określonych w ustawie. Równocześnie przewiduje się uchylenie w kodeksie postępowania administracyjnego art. 153, art. 160, a w art. 161 § 3-5.

### III

Na rozprawie 4 grudnia 2001 r. umocowani przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska zawarte w pismach procesowych.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich poparł stanowisko Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego w zakresie niemożności uzgodnienia treści art. 417 kc z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Pełnomocnik skarżących, małżeństwa Małgorzaty i Ryszarda B. skorygował skargę, wnosząc o stwierdzenie niezgodności art. 418 kc z art. 77 ust. 1 w zw. art. 64 Konstytucji RP.

## IV

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Po dokonaniu analizy skargi konstytucyjnej Romualda K. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Prokuratora Generalnego, że ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącego, tj. oddalający kasację wyrok Sądu Najwyższego z 15 maja 2000 r., sygn. akt II CKN 293/2000, został wydany w oparciu o przepis art. 417 kc, który daje podstawę roszczeń odszkodowawczych, wynikających z odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych przy wykonywaniu powierzonych im czynności. Rozważania Sądu Najwyższego dotyczące “bezprawności decyzji” będącej podstawą dochodzonego roszczenia odnoszą się do zarzutów kasacji o odmowie bezpośredniego zastosowania normy określonej w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP przez sądy rozpatrujące sprawę. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, w zakresie skargi konstytucyjnej Romualda K. rozpatrzy zarzut niezgodności art. 417 kc z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż tylko ten przepis był podstawą ostatecznego orzeczenia sądu o tym, że Romualdowi K. nie należy się od Skarbu Państwa odszkodowanie za niezgodne z prawem zwolnienie z szeregów Milicji Obywatelskiej.

Zarzut niezgodności art. 418 kc z art. 77 ust. 1, a ponadto z art. 64 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny rozważy w zakresie skargi konstytucyjnej małżonków Ryszarda i Małgorzaty B., wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego na tle innego stanu faktycznego.

2. Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe odniesienie się do zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy powszechne, mimo że nie jest ona przedmiotem skarg konstytucyjnych. Zasada ta stanowiła jednak podstawę skargi kasacyjnej Romualda K., w części, w której podniesiony został zarzut odmowy rozstrzygnięcia sprawy bezpośrednio na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji, a więc z pominięciem regulacji kodeksu cywilnego określających, zdaniem skarżącego, niezgodnie z Konstytucją przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa. Z uwagi na doniosłość tej zasady w obowiązującym systemie prawnym Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w tym zakresie została ustalona i utrwalona linia orzecnicza (*wyroki o sygn.: P. 12/98, P. 8/99, P. 8/00, U. 4/97, SK 19/99*), najpełniej wyrażona w wyroku pełnego składu z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99: “W żadnym wypadku podstawą odmowy zastosowania przez sąd przepisów ustawowych (...) nie może być zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2 Konstytucji)”. Pogląd ten jest podzielany przez większość doktryny (por. m.in. A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy*, PiP 2000, z. 5; A. Wasilewski, *Przedstawianie pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sądy (art. 193 Konstytucji RP)*, PiP 2000, z. 5; St. Rudnicki, *Glosa do wyroku SN z 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98*, MP 2001, nr 11). Bezpośredniość stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bardzo wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą Konstytucję. Art. 188 Konstytucji zastrzega orzekania w tych sprawach do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą, przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji, obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. *wyrok SN z 25 sierpnia 1994 r., I PRN 53/94, OSNPiUS 1994, z 11, poz. 179, wyrok NSA z 27 listopada 2000 r., II SA/Kr 609/98*). Na marginesie można też zauważyć – biorąc pod uwagę treść i zakres przepisów o odpowiedzialności Skarbu Państwa – że w żadnym razie nie zachodziły tu przesłanki do uznania, iż pomiędzy normą konstytucyjną a regulacją kodeksową zachodziła symetria treściowa, która przy założeniu istnienia niezgodności

regulacji kodeksowych z Konstytucją umożliwiałyby stwierdzenie, że przepisy kodeksowe utraciły moc na zasadzie *lex posterior derogat legi priori* z chwilą wejścia w życie Konstytucji.

Istotnym elementem modelu kontroli zgodności ustaw z Konstytucją, przyjętego w polskiej Konstytucji za wzorem innych państw europejskich, jest uregulowana w art. 193 instytucja pytania prawnego. Regulacji opartej na art. 188 i 193 Konstytucji, interpretowanych w świetle wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego, nie wyłącza przewidziana w art. 178 ust. 1 Konstytucji podległość sędziów Konstytucji i ustawom. Przepis ten nie wypowiada się bezpośrednio na temat rozstrzygania kolizji między Konstytucją a ustawą, dopełnia on natomiast regulację przewidzianą w art. 193 Konstytucji, ustanawiając powinność skorzystania z przyznanej w tym przepisie możliwości w każdym przypadku, gdy sąd orzekający dojdzie do przekonania, że norma stanowiąca podstawę orzekania jest sprzeczna z Konstytucją (por. J. Trzcíński, *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2002, z. 1). Sądy nie są także wyłączone spod wyrażonej w art. 190 ust. 1 Konstytucji zasady, w myśl której orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego przysługuje moc powszechnie obowiązująca.

3. Rozważania na temat oceny zgodności z Konstytucją przepisów kodeksowych dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa należy poprzedzić stwierdzeniem, że problematyka odpowiedzialności władzy publicznej ma już w systemie prawa polskiego niemałe tradycje, sięgające Konstytucji Marcowej z 1921 r. Odpowiedni przepis art. 121 Konstytucji Marcowej miał brzmienie następujące: „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. Odpowiedzialnym za szkodę jest Państwo solidarnie z winnymi organami; wniesienie skargi przeciw Państwu i przeciw urzędnikom nie jest zależne od zezwolenia władzy publicznej. Tak samo odpowiedzialne są gminy i inne ciała samorządowe oraz organa tychże. Przeprowadzenie tej zasady określają osobne ustawy”. II 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 (por. J. Langrod, *Praworządność w problemie odszkodowania, o odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa przez jego organy*, Warszawa 1926).

W okresie powojennym powrót do koncepcji odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa następuje dopiero w 1956 r., po przełomie październikowym w ustawie z 15 października 1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz.U. Nr 54, poz. 243). Ustawa ta została następnie niemal w pełni włączona do tytułu VI księgi III kc, jako art. 417-421.

Zważywszy na historię kształtowania się koncepcji odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej w prawie polskim, wejście w życie Konstytucji z 1997 r. wraz z nowym ujęciem tej odpowiedzialności, które nie miało swojego odpowiednika w poprzednio obowiązujących przepisach konstytucyjnych, w żadnym razie nie może być traktowane jako jedynie potwierdzenie, czy swoista proklamacja samej idei odpowiedzialności odszkodowawczej w tej dziedzinie. Samo bowiem potwierdzenie takiej odpowiedzialności, bez określenia jej zasadniczych elementów, byłoby pozbawione wszelkiego znaczenia gwarancyjnego, skoro co do

zasady od dawna przyjętej w polskim systemie prawnym nie ulegało żadnej wątpliwości, iż Państwo może odpowiadać za szkody wyrządzone działaniami władzy publicznej. Istotne novum tej regulacji poszukiwane musi więc być nie tyle w potwierdzeniu odpowiedzialności państwa (bo to jest zupełnie zbędne), ale w określeniu granic, w jakich ta odpowiedzialność może się urzeczywistniać. W tym też kierunku, tj. poszukiwania samodzielnych elementów normatywnych regulacji zawartej w art. 77 ust. 1, zmierzały próby podejmowane w doktrynie po wejściu w życie nowej Konstytucji (por. m.in. E. Łętowska, *W kwestii zmian przepisów kc o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej*, PiP 1999, z. 7; M. Kepiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji*, PiP 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*, PiP 1999, z. 4). Taki kierunek interpretacji jest w pełni zbieżny z dyrektywą wykładni Konstytucji, zgodnie z którą jej przepisy mają własne znaczenie normatywne, a ich sens nie może być odczytywany poprzez regulacje ustawowe. Przyjęcie przeciwnego założenia oznaczałoby zniekształcenie relacji występujących pomiędzy przepisami prawa w ramach hierarchicznej struktury norm prawnych, a w konsekwencji pozbawiłoby regulacje konstytucyjne ich praktycznego znaczenia ochronnego. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w konsekwencji, że regulacja zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji nie jest powtórzeniem zasad ukształtowanych w ramach prawa powszechnego, ale wprowadza nowe samodzielne treści, które muszą być uwzględniane na poziomie regulacji ustawowej – przede wszystkim zawartej w kodeksie cywilnym. Niezbędne jest zatem określenie przesłanek konstytucyjnego prawa do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne prawem działanie organu władzy publicznej, stanowiących wzorzec oceny obowiązujących w tej dziedzinie regulacji ustawowych.

“Wyjściową” przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej jest wystąpienie szkody. Użyte w Konstytucji pojęcie “szkody” powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego jako tej gałęzi prawa, w której usytuowane są przepisy konkretyzujące mechanizm funkcjonowania odpowiedzialności odszkodowawczej. Zakres kompensacji, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu powinny być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji kodeksu cywilnego, zwłaszcza zaś art. 361 § 2. Należy w konsekwencji przyjąć, że chodzi tu o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym. Nie 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 (por. art. 445 oraz art. 448 kc).

Pojęcie “władzy publicznej” w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Należy podkreślić, że pojęcia organu państwa oraz organu władzy publicznej nie są tożsame. W pojęciu “władzy publicznej” mieszczą się bowiem także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Dotyczy to obszaru, na którym może dojść do naruszenia praw i wolności jednostki ze strony władzy publicznej.

Nazwa “organ” władzy publicznej użyta w art. 77 ust. 1 Konstytucji oznacza instytucję, strukturę organizacyjną, jednostkę władzy publicznej, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody, nie zaś organ osoby prawnej w kategoriach prawa cywilnego. Odpowiedzialność oparta na tym przepisie obciąża strukturę (instytucję), a nie osoby z nią



związane (jej funkcjonariuszy). Podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy działanie organu władzy publicznej związane jest z realizacją jego prerogatyw. Formalny charakter powiązań pomiędzy bezpośrednim sprawcą szkody a władzą publiczną jest mniej istotny. Ustalenie statusu osoby, która jest bezpośrednim sprawcą szkody ułatwia jednak przypisanie danego działania organowi władzy publicznej.

Pojęcie “działania” organu władzy publicznej nie zostało konstytucyjnie zdefiniowane. W pojęciu tym 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.

Art. 77 ust. 1 Konstytucji łączy obowiązek naprawienia szkody jedynie z takim działaniem organu władzy publicznej, które jest “niezgodne z prawem”. Pojęcie “działanie niezgodne z prawem” ma ugruntowane znaczenie. W kontekście regulacji konstytucyjnej należy je rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. “Niezgodność z prawem” w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji musi być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87-94 Konstytucji). Pojęcie to jest więc węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, które obejmuje obok naruszenia przepisów prawa również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanych terminem “zasad współżycia społecznego” lub “dobrych obyczajów”. Należy jednak podkreślić, że nie ma przeszkód konstytucyjnych dla związania w ramach ustawodawstwa zwykłego konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej z tradycyjną koncepcją bezprawności ustaloną w płaszczyźnie prawa cywilnego.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji podstawą odpowiedzialności jest wyłącznie “niezgodne z prawem” działanie organu władzy publicznej, nie ma zatem znaczenia, czy działanie to było subiektywnie zawinione. Przepis ten jest usytuowany w grupie przepisów regulujących konstytucyjne środki ochrony wolności i praw. Ewentualne uznanie dopuszczalności ustanowienia przez przepisy ustawowe dodatkowej przesłanki odpowiedzialności w postaci winy, prowadziłoby do ograniczenia konstytucyjnie określonych ram ochrony tych wolności i praw. Znaczenie art. 77 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że w odniesieniu do niezgodnych z prawem działań organów publicznych ustanawia surowsze przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, w porównaniu z ogólnymi zasadami opartymi na przesłance winy (art. 415 kc). To odstępstwo od ogólnych reguł jest uzasadnione szczególną, służebną rolą organów władzy publicznej, które mają zapewnić ochronę wolności oraz praw człowieka i obywatela.

4. Przedstawione wyżej nowe i w pełni samodzielne ujęcie art. 77 ust. 1 Konstytucji sprowadza się w konsekwencji do związania odpowiedzialności kompensacyjnej z nielegalnym (niezgodnym z prawem działaniem) organu władzy publicznej. Obecnie, zrekonstruowaną w ten sposób treść normatywną art. 77 Konstytucji należy skonfrontować z rozwiązaniem przyjętym w przepisie mającym kluczowe znaczenie dla odpowiedzialności Skarbu Państwa – to jest z treścią art. 417 kc

Należy na początek zauważyć, że zakres zastosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz art. 417 kc różni się dość zasadniczo:

– po pierwsze, odpowiedzialność odszkodowawcza przyjęta w regulacji konstytucyjnej jest związana z działalnością każdego organu władzy publicznej, co nie pokrywa się z ujęciem kodeksowym, które odpowiedzialność umiejscawia po stronie Skarbu Państwa (państwowych osób prawnych) oraz jednostek samorządu terytorialnego (komunalnych osób prawnych). W tym zakresie zachodzi więc stosunek krzyżowania się: z jednej strony nie każda państwowa

(komunalna) osoba prawna należy do organów władzy publicznej, z drugiej – istnieją niepaństwowe (niekomunalne) osoby prawne, które wykonują określone prerogatywy władzy publicznej.

– po drugie, odpowiedzialność odszkodowawcza określona w art. 77 ust. 1 Konstytucji nie jest związana z działalnością konkretnych funkcjonariuszy, tak jak tego wymaga art. 417 kc (szkoda wyrządzona przez funkcjonariusza przy wykonywaniu powierzonych mu czynności), ale z działalnością organu władzy publicznej – nie jest więc istotne, jakie było formalne usytuowanie (formalny status) w strukturze takiego organu bezpośredniego sprawcy szkody.

Różnice w ujęciu zakresu przedmiotowego odpowiedzialności nie świadczą jeszcze *per se* o niekonstytucyjności uregulowania kodeksowego. Przedmiotem oceny ze strony Trybunału Konstytucyjnego nie jest wszak całość mechanizmów prawnych odpowiedzialności organów władzy publicznej, ale określony fragment tej odpowiedzialności regulowany w art. 417 kc, a więc związany z odpowiedzialnością Skarbu Państwa. Ocenie podlega więc ten obszar regulacji, który jest wspólny dla obu przepisów. Nie może ulegać wątpliwości, że wszelkie przypadki, w których działania organów państwa związane z imperium (a nawet szerzej – związane z wykonywaniem funkcji publicznej, czemu dobrze odpowiada pojęcie ukształtowane w doktrynie francuskiej na tle orzecznictwa Rady Stanu tzw. *actes de services*), prowadzące do szkody wyrządzonej przez funkcjonariuszy, mieszczą się w tak zakreślonym wspólnym dla art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417 kc polu odpowiedzialności odszkodowawczej. W tym też zakresie rozwiązanie przyjęte na poziomie kodeksowym nie może zawęzać odpowiedzialności organów władzy publicznej w porównaniu do ujętej w regulacji konstytucyjnej. Jeśli więc okazałoby się, że odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po myśli art. 417 kc byłaby uzależniona od jeszcze innych dodatkowych w porównaniu do art. 77 ust. 1 Konstytucji przesłanek, co byłoby równoznaczne z jej zawężeniem, należałoby uznać, że formuła kodeksowa jest sprzeczna z Konstytucją.

Zgodnie z utrwaloną linią judykatury, ukształtowaną na gruncie art. 417 kc począwszy od uchwały Sądu Najwyższego z 15 lutego 1971 r., sygn. III CZP 33/70 (wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych), konieczną przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa z art. 417 kc jest wina funkcjonariusza. Trzeba zarazem nadmienić, że kwestia winy funkcjonariusza, podobnie zresztą jak samodzielność podstawy odpowiedzialności Państwa przyjętej w art. 417 kc, wywoływała wcześniej istotne rozbieżności doktrynalne i była przedmiotem niejednolitego orzecznictwa. Wprowadzenie przesłanki winy jako koniecznego elementu, którego wystąpienie mogło dopiero uruchomić roszczenia odszkodowawcze przeciwko Skarbowi Państwa nie znajdowało oparcia w wykładni semantycznej, a było przede wszystkim wynikiem wykładni systemowej, kładącej nacisk na prymat ogólnej zasady winy (art. 415 kc), jako podstawy odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Takie ujęcie odpowiedzialności z art. 417 kc w zestawieniu ze zrekonstruowaną wyżej treścią art. 77 ust. 1 Konstytucji istotnie ogranicza odpowiedzialność Skarbu Państwa. Ocenę tej – co do zasady – nie zmienia zasadnicze złagodzenie wymagania winy funkcjonariusza, polegające na przyjęciu w orzecznictwie (z pełną aprobatą doktrynalną) konstrukcji tzw. winy anonimowej czy organizacyjnej, która umożliwia uruchomienie odpowiedzialności Państwa także wtedy, kiedy szkoda była związana z zachowaniem funkcjonariusza o nie ustalonej tożsamości (por. w tej kwestii liczne wypowiedzi w piśmiennictwie, a m.in. A. Szpunara, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985; R. Stępkowskiego, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych*, Wrocław 1985). Nie usuwało to bowiem wyłączenia odpowiedzialności Skarbu Państwa w każdym wypadku, kiedy pomimo oczywistej bezprawności zachowania funkcjonariusza występowały po jego stronie okoliczności uniemożliwiające przypisanie mu winy wobec zaistnienia okoliczności wskazanych w art. 425

kc (wyłączające winę z powodu wymienionych tam przeszkód w postaci stanu psychicznego, fizycznego). Oparcie ewentualnego roszczenia odszkodowawczego przeciwko Skarbowi Państwa na zasadach słuszności (art. 419 kc) nie stwarza w takiej sytuacji zadowalającej alternatywy, zważywszy na wąskie ujęcie tych roszczeń (w zasadzie jedynie szkody na osobie) oraz swobodę organu orzekającego zobowiązanego do zasądzenia roszczenia odszkodowawczego jedynie wtedy, gdy przemawiają za tym zasady współzycia społecznego. Utrzymanie rozwiązania przewidującego jako konieczną przesłankę winę funkcjonariusza nie da się więc w żaden sposób pogodzić z wyraźnym brzmieniem normy konstytucyjnej, uzależniającej tę odpowiedzialność wyłącznie od przesłanki niezgodnego z prawem działania.

Do czasu wejścia w życie nowej Konstytucji stanowisko wytycznych Sądu Najwyższego z 1971 roku nie mogło być kwestionowane z punktu widzenia innych ogólnych, hierarchicznie wyżej usytuowanych rozwiązań, występujących poza systemem prawa cywilnego. Sytuację tę zasadniczo zmieniło wejście w życie Konstytucji, określającej samodzielnie przesłanki odpowiedzialności za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej.

Trybunał Konstytucyjny musiał – na tle nowej sytuacji normatywnej – rozważyć, czy punktem odniesienia dla oceny konstytucyjności art. 417 kc powinno być ukształtowane przed 1997 r. rozumienie tego przepisu w praktyce orzeczniczej, czy też możliwe jest obecnie przyjęcie takiej wykładni tego przepisu, która odpowiadałaby regulacji konstytucyjnej. Pierwsza z tych możliwości oznaczałaby niezbedność uznania uregulowania zawartego w art. 417 kc za niezgodne z Konstytucją. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego takie rozstrzygnięcie nie jest jednak konieczne, za czym przemawiają następujące względy:

– po pierwsze, uznanie winy funkcjonariusza jako niezbędnej przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa z art. 417 kc nie znajdowało – jak to już wyżej wskazano – oparcia w literalnym brzmieniu przepisu. Eliminacja “winy” z kręgu przesłanek, od których zależy odpowiedzialność Skarbu Państwa nie będzie więc prowadziła do wykładni sprzecznej z wyraźnym brzmieniem tego przepisu, a co więcej będzie w pewnym stopniu przywracała jeden z możliwych kierunków interpretacyjnych uwzględnianych jeszcze przed ostatecznym ukształtowaniem się kierunków praktyki sądowej w związku z uchwałą Sądu Najwyższego z 1971 roku. Na marginesie można nawet zauważyć, że taki kierunek interpretacyjny lepiej odpowiada tezie, przyjętej już we wskazanych wyżej wytycznych Sądu Najwyższego z 1971 r., o samodzielnym charakterze podstaw odpowiedzialności Skarbu Państwa w stosunku do innych podstaw odpowiedzialności *ex delicto*.

– po drugie, co ważniejsze, wykładnia przepisów prawa nie może mieć charakteru statycznego i, zgodnie z niekwestionowaną w nauce prawa dyrektywą, powinna zawsze uwzględniać pierwszeństwo takiej wykładni przepisów, która pozostaje w zgodzie z normą konstytucyjną. Wobec ustalonego wyżej rozumienia przesłanek odpowiedzialności ujętych w art. 77 ust. 1 Konstytucji nie może budzić wątpliwości, że “wina funkcjonariusza” nie mieści się w kręgu koniecznych przesłanek odpowiedzialności organów władzy publicznej. Wystarczającą przesłanką pozostaje, na co wskazywano wyżej, niezgodność z prawem działania organów władzy publicznej, co oznacza w kategoriach prawa cywilnego związanie odpowiedzialności z przesłanką obiektywną, tj. bezprawnością zachowania sprawcy szkody.

– po trzecie, ustalenie wykładni art. 417 kc w kierunku przyjętym w wyroku znajduje oparcie w licznych wypowiedziach doktrynalnych opublikowanych już po wejściu w życie Konstytucji (por. m.in. powołane wyżej publikacje P. Graneckiego; M. Kępińskiego i R. Szczepaniaka, E. Łętowskiej, M. Safjana). Za takim stanowiskiem zaczęła się również stopniowo opowiadać praktyka sądowa, czego dowodem jest m.in. rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego z 26 września 2000 r., sygn. III CKN 1089/00 (OSP 2001, z. 4, poz. 65), przyjmujące jako podstawę oceny przyjęte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego rozumienie art. 417 kc, wyłączające spośród koniecznych przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa –

winę funkcjonariusza (por. też *orzeczenie SN z 15 maja 2000 r., II CKN 293/00*, OSP 2000, z. 12, poz. 188).

Na marginesie należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny powstrzymuje się w ramach tzw. orzeczeń interpretacyjnych od przyjmowania takiego rozumienia przepisu, które byłoby sprzeczne z ukształtowaną praktyką orzeczniczą oraz wykładnią doktrynalną (por. np. *wyrok TK z 8 maja 2000 r. w sprawie SK 22/99*, OTK ZU Nr 4/2000, poz. 107). Na tle analizowanego przepisu kodeksu cywilnego należy jednak uznać, że dotychczasowa wykładnia art. 417 kc straciła swoją aktualność z chwilą wejścia w życie nowej Konstytucji. Nie sposób natomiast dostrzec – po tej dacie – ukształtowania się w orzecznictwie jakiejś jednolitej i trwałej linii orzecznictwa w odniesieniu do przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa z art. 417 kc, chociaż zdecydowana większość doktryny opowiedziała się, jak to już wskazano wyżej, za koniecznością zmiany dotychczasowej wykładni tego przepisu.

Przedstawiona argumentacja nie oznacza natomiast zakwestionowania wcześniejszej praktyki orzeczniczej, która ustaliła się po 1971 roku przed wejściem w życie nowych regulacji konstytucyjnych. Należy przede wszystkim podkreślić, że do 1997 r. nie istniały żadne regulacje rangi konstytucyjnej ani też wiążące Polskę uregulowania międzynarodowe, które wskazywałyby na konieczność odstąpienia od wymagania przesłanki winy funkcjonariusza przy odpowiedzialności władzy publicznej.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że ustalony w wyroku kierunek wykładni art. 417 kc, zgodny z uregulowaniem konstytucyjnym, odpowiada wyraźnie tendencjom występującym w krajach europejskich i kształtującej się współcześnie koncepcji odpowiedzialności władzy publicznej. Wskazują na to jednoznacznie postanowienia zawarte w rekomendacjach Rady Europy z 1984 r. o odpowiedzialności władzy publicznej (zob. M. Safjan, *Standardy Prawne Rady Europy*, tom II, Warszawa 1995, s. 262 i n.), jak i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu (por. np. *orzeczenie z 2 grudnia 1971 r. w sprawie Schoeppenstedt/Rada 5/71*), w którym przyjmuje się szeroko odpowiedzialność Państwa za działania (zaniechania, w tym także legislacyjne) niezgodne z regulacjami prawa wspólnotowego.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego odnosi się wyłącznie, co podkreślono wyżej, do rozwiązania prawnego zawartego w obecnym ujęciu art. 417 § 1 kc. Nie można jednak nie dostrzegać faktu, że problematyka odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej wymaga całościowego ujęcia w polskim systemie prawnym, które pozwalałoby na wyraźne rozdzielenie odpowiedzialności państwowych (komunalnych) osób prawnych nie wykonujących funkcji organów władzy publicznej od odpowiedzialności innych instytucji publicznych sprawujących tę funkcję. Celowe staje się także usunięcie utrzymujących się wątpliwości co do odpowiedzialności instytucji publicznych nie mających charakteru państwowego lub komunalnego, którym powierzono jednak wykonywanie określonych prerogatyw władzy publicznej. W tym kierunku zmiernają propozycje rozwiązań przedstawionych w toku postępowania przed Trybunałem przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego.

Trybunał Konstytucyjny oceniając – w oparciu o zarzuty skargi Romualda K. – zgodność art. 417 kc z art. 77 ust. 1 Konstytucji uznał, że przepis ten nie zawiera w swej treści przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy państwowych niezgodnych z Konstytucją. Niezgodna z art. 77 Konstytucji jest jedynie ukształtowania przed jej wejściem w życie rozszerzająca wykładnia przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy państwowych. Ścisła, językowa wykładnia art. 417 kc wskazuje na jego zgodność z art. 77 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny dał wyraz pierwszeństwu wykładni zaskarżonego przepisu w zgodzie z Konstytucją, z uwagi na to, że niekonstytucyjna wykładnia tego przepisu została ukształtowana przed wejściem w życie Konstytucji. Przyjęta w sentencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wykładnia art. 417 kc jest z mocy art. 190 ust. 1 Konstytucji powszechnie obowiązująca.

5. Przechodząc obecnie do oceny zgodności z Konstytucją art. 418 kc, przepisu zakwestionowanego w drugiej z połączonych skarg konstytucyjnych małżonków Ryszarda i Małgorzaty B., wypada przede wszystkim zauważyć, że regulacja ta została pomyślana jako tworząca istotny wyjątek od konstrukcji odpowiedzialności Skarbu Państwa przyjętej w art. 417 kc, a jej podstawowym celem było w konsekwencji zawężenie odpowiedzialności w stosunku do formuły ogólnej poprzez wprowadzenie dodatkowych, nie przewidywanych w art. 417 przesłanek. Art. 418 § 1 kc uzależnia przyznanie odszkodowania od kwalifikowanej bezprawności i winy funkcjonariusza.

Kwestionowany przepis reguluje zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa za tzw. akty władzy (orzeczenia i zarządzenia, w których mieszczą się orzeczenia sądowe). Od czasu wprowadzenia odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych i przyjęcia tej regulacji do kodeksu cywilnego, brzmienie tego przepisu nie uległo zmianie. Od samego początku odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego zależała, i zależy nadal, od spełnienia przesłanek niezależnych od poszkodowanego i rozmaicie kształtujących się w czasie i *in concreto*. Odpowiedzialność ta zależy bowiem od wyniku swoistego “przedsądu”, tj. orzeczenia winy (podwójnie kwalifikowanej) funkcjonariusza państwowego w postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym, jeśli przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego. Poszkodowany nie ma bezpośredniego wpływu na uruchomienie “przedsądu”. Postępowanie karne lub dyscyplinarne w stosunku do funkcjonariusza państwowego mogą wdrożyć jedynie określone prawem organy. W skardze konstytucyjnej będącej przedmiotem rozpoznania zachodziły właśnie tego rodzaju przesłanki negatywne, uniemożliwiające dochodzenie odszkodowania od Skarbu Państwa. O bezprawności działania funkcjonariuszy państwowych w stosunku do skarżących, małżeństwa Małgorzaty i Ryszarda B., orzekł – we właściwym trybie – Naczelny Sąd Administracyjny. Sąd powszechny, który rozstrzygał kwestię odszkodowania od Skarbu Państwa okoliczności tej nie badał, uznając ją za bezsporną. Skarżący udowodnili powstanie szkody, określili jej wysokość i związek przyczynowy z bezprawnym działaniem funkcjonariusza państwowego. Podstawą oddalenia roszczeń skarżących był natomiast brak stwierdzenia w wymaganym trybie winy funkcjonariusza państwowego wydającego decyzję, a więc spełnienia jednej z przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariusza, przewidzianych art. 418 kc.

Ocena zasad odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezgodne z prawem orzeczenia i zarządzenia musi być uzupełniona przez wskazanie przede wszystkim na uregulowania zawarte w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, które istotnie modyfikują na tym odcinku ogólne zasady prawa cywilnego. Na tle tych przepisów utrzymują się nadal istotne wątpliwości interpretacyjne m.in. co do kwestii przesłanki winy funkcjonariusza, rozwiązania te mają bowiem charakter niejednorodny. Niektóre zawierają odesłanie do przepisów kodeksu cywilnego (art. 153 § 1 kpa), co oznacza – w świetle dominującej interpretacji – odesłanie do art. 417 kc (por. *uchwała SN (7) z 26 stycznia 1989 r.*, OSN 1989, poz. 129). Niektóre, wyłączając wprost zastosowanie art. 418 kc, tworzą – zgodnie z przeważającym kierunkiem wykładni – samodzielną podstawę odpowiedzialności (por. art. 160 kpa w związku z nieważnością decyzji, podobnie art. 31 ust. 4 ustawy o NSA), oderwaną od kryteriów i przesłanek nie tylko art. 418, ale i art. 417 kc (por. A. Szpunar, *Znaczenie art. 160 kpa jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej*, PiP 1990, z. 9). Najogólniej mówiąc, trzeba uznać, że w ramach regulacji przyjętych w odniesieniu do decyzji administracyjnych, ustawodawca w zasadzie odstąpił od przesłanki winy “podwójnie kwalifikowanej” przyjętej w art. 418 kc. Przepis art. 418 kc nie znajdzie również zastosowania do szkód wyrządzonych w toku postępowania egzekucyjnego przez komornika (art. 769 kpc – w

tym wypadku przesłanką jest umyślność lub niedbalstwo działania komornika), jak też orzeczeń prowadzących do niesłusznego skazania lub tymczasowego aresztowania w ramach postępowania karnego (por. art. 552 kpk – w tym wypadku trafny jest pogląd doktrynalny o uniezależnieniu odpowiedzialności Skarbu Państwa od przesłanki winy funkcjonariusza państwowego).

Nie ulega jednak wątpliwości, że poza sferą uregulowań szczegółowych pozostaje nadal jeszcze szeroki obszar orzeczeń i zarządzeń objętych zastosowaniem art. 418 kc (np. postanowienia administracyjne, w tym również wydane w ramach postępowania podatkowego, tj. na podstawie Ordynacji podatkowej, a także orzeczenia i zarządzenia we wszystkich innych procedurach, poza administracyjną). W tych wypadkach w pełni znajdują zastosowanie wymagania przewidziane w art. 418 kc.

Należy podkreślić, że przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w niniejszym postępowaniu pozostają wyłącznie uregulowania kodeksu cywilnego, nie zaś inne, wyżej wskazane rozwiązania szczegółowe, odnoszące się również do kwestii odpowiedzialności władzy publicznej za wadliwe orzeczenia i zarządzenia.

Zestawienie przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa przyjętych w art. 418 kc, odwołujących się do konstrukcji winy podwójnie kwalifikowanej z rozwiązaniem zawartym w art. 77 ust. 1 Konstytucji, wskazuje na wyraźną niezgodność, która może być usunięta jedynie poprzez eliminację zaskarżonego przepisu z systemu prawnego. Opinia o niekonstytucyjności tego przepisu była niejednokrotnie formułowana w piśmiennictwie cywilistycznym (por. m.in. cyt. wyżej wypowiedzi E. Łętowskiej, P. Graneckiego, M. Kepińskiego i R. Szczepaniaka). Usunięcie art. 418 kc z systemu prawnego wskutek wyroku TK stwierdzającego niezgodność z Konstytucją oznacza, 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 kc. Nie wyklucza to jednak stosowania w obecnym stanie prawnym innych pozakodeksowych podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej, zawartych we wskazanych wyżej uregulowaniach szczegółowych. Do ustawodawcy należy wprowadzenie całościowego i spójnego uregulowania tej problematyki w drodze odpowiednich zmian stosownych przepisów, dostosowujących ją do wymagań art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Należy jednocześnie podkreślić, że ustalenie się w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego nowego stanu prawnego w analizowanej dziedzinie odpowiedzialności Skarbu Państwa nie może być rozumiane jako stworzenie podstawy dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do każdego wadliwego orzeczenia lub decyzji, które podlegają kontroli instancyjnej lub kontroli sądowej. Nie ulega wątpliwości, że kwestia ustalania niezgodności z prawem indywidualnych rozstrzygnięć, które mogą być podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, powinna zostać wyraźnie uregulowana ustawowo – ponieważ tylko w ten sposób mogą być na przyszłość wyeliminowane zasadnicze rozbieżności interpretacyjne oraz niespójność praktyki sądowej. Należy wreszcie zauważyć, że nowy stan prawny nie otworzy też możliwości do kwestionowania jako niezgodnych z prawem aktów normatywnych, dopóki nie zostaną one usunięte z systemu prawnego w określonym przez Konstytucję trybie z powodu niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą.

6. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w postępowaniu sądowym poprzedzającym wniesienie skargi konstytucyjnej przez małżonków Małgorzatę i Ryszarda B. doszło do naruszenia konstytucyjnego prawa skarżących do kompensacji gwarantowanej w art. 77 ust. 1 Konstytucji, w wyniku rozstrzygnięcia wydanego na podstawie niezgodnego z Konstytucją uregulowania zawartego w art. 418 kc. Podstawowym założeniem regulacji zawartej w art. 77 ust. 1 jest bowiem, co do zasady, uniezależnienie odpowiedzialności organu władzy publicznej

za niezgodne z prawem działania, od przesłanki winy funkcjonariusza, tym bardziej więc od wymagania swoistej podwójnej kwalifikacji winy, które wprowadza art. 418 kc.

Należy jednocześnie podkreślić, że w wyniku uchylenia art. 418 kc odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia będzie ukształtowana w oparciu o formułę ogólną zawartą w art. 417 kc

7. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił poglądu skarżących, że przepis art. 418 kc jest niezgodny także z art. 64 Konstytucji. Art. 418 kc dotyczy bowiem odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia, a więc za szkodę wyrządzoną działaniem władzy publicznej. Konstytucja zapewnia zaś ochronę przed niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej w art. 77 ust. 1, zamieszczonym w tytule “Środki ochrony wolności i praw”. Jest to szczególna konstytucyjna gwarancja ochrony wolności i praw naruszonych przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Jakkolwiek prawo żądania odszkodowania za szkodę wyrządzoną w mieniu wywodzi się z generalnej zasady ochrony własności, to szczególna norma konstytucyjna zawarta w art. 77 ust. 1 jest wystarczającym wzorcem oceny zaskarżonego przepisu i wobec tego nie zachodzi konieczność badania jego zgodności z normą generalną art. 64 Konstytucji, zapewniającą ochronę własności i innych praw majątkowych.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.