

Monika Adamczyk, Andrzej Adamczyk

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach

ODPOWIEDZIALNOŚĆ PAŃSTWA ZA BEZPRAWIE WŁADZY PUBLICZNEJ JAKO KONSEKWENCJA ZASADY DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWNEGO

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie uzasadnienia instytucji odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem działaniem bądź zaniechaniem władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP) w kontekście aksjologii polskiej konstytucji. W doktrynie niemieckiej, a w ślad za nią – w polskim orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego oraz w polskiej nauce prawa, dostrzega się ścisły związek między tą instytucją a konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Zasada ta nie określa wprost zakresu odpowiedzialności państwa, jednakże wynika z niej, iż żaden z wielu obszarów aktywności państwa ze sfery imperium nie powinien być w całości wyłączony z zasięgu działania zasady odpowiedzialności państwa.

1. Zasada państwa prawnego rozwinęła się w XIX wieku w Niemczech. Działania państwa na podstawie prawa szybko powiązано z zasadą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa¹. We współczesnej niemieckiej doktrynie prawa wymienia się następujące typowe elementy państwa prawnego:

- a) istnienie konstytucji pisanej,
- b) prawną regulację stosunków między obywatelem a państwem, szczególnie zaś gwarancję równości wobec prawa, wolności jednostki i godności człowieka,
- c) podział władzy i system wzajemnych hamulców,
- d) system gwarancji zapewniających prawidłowy wymiar sprawiedliwości,
- e) odpowiedzialność organów państwa w wypadku naruszenia prawa – odszkodowanie,
- f) stosowność, konieczność i stosunkowość jako warunki państwowej ingerencji – zakaz przekraczania umiaru².

¹ Np. w Austrii zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa uzyskała rangę konstytucyjną już w 1920 r. W nauce uznawana jest ona za element państwa prawnego [Bosek 2006, s. 35].

² K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. I, München 1984, s. 784, cyt. za [Zwierzchowski 1992, s. 55; Banaszak 1999, s. 213-214].

Niemiecka doktryna prawa podkreśla, że gwarancja ochrony praw z art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej RFN, tj. sądowa kontrola wykonywania władzy publicznej z punktu widzenia zgodności z prawem, ma ścisły związek z odpowiedzialnością odszkodowawczą państwa³. Bezpośrednia odpowiedzialność państwa wzmacnia przewidzianą w konstytucji prawną ochronę przed wykonywaniem władzy publicznej. Związanie wszystkich organów państwowych prawem, szczególnie władzy wykonawczej i sądowniczej ustawą w art. 20 ust. 3 Ustawy Zasadniczej RFN, byłoby nieskuteczne, gdyby najwyższy akt prawny w państwie gwarantował jedynie sądową kontrolę zgodności z prawem aktów organów państwowych, bez jednoczesnego wprowadzenia obowiązku państwa do przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Gdy skutków działań organów władzy publicznej nie da się zniweczyć w drodze kontroli sądowej, gdyż wystąpiła już szkoda dla jednostki, zasada państwa prawnego wymaga przywrócenia stanu zgodnego z prawem, lub – jeśli to niemożliwe – stworzenia stanu najbardziej zbliżonego do pierwotnego. Istotą odpowiedzialności państwa, pojmowanej w sensie publicznoprawnym, jest przywrócenie praworządności przez naprawienie szkody [Vogel 1977, s. 22-23].

Adresatem nakazu działania na podstawie i w granicach prawa jest państwo, w związku z czym to właśnie ono powinno ponosić bezpośrednią odpowiedzialność, gdy organy państwowe naruszają obowiązek działania zgodnie z konstytucją i ustawami. Uznanie, że właściwą podstawą odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone bezprawnymi zachowaniami organów władzy publicznej jest naruszenie praworządności, determinuje, zdaniem Hansa-Jochana Vogela, przesłanki tej odpowiedzialności i pozwala na pewną refleksję odnośnie do jej zakresu. Przyjmując za standard współczesny konstytucyjną regulację odpowiedzialności państwa, wyraża on przekonanie, że podstawa odpowiedzialności domaga się bezpośredniej odpowiedzialności państwa, niezależnej od winy. Zasadzie państwa prawnego odpowiada obowiązek przywrócenia stanu zgodnego z prawem lub przybliżenie się do tego stanu bez względu na to, czy naruszenie prawa było zawinione czy też nie.

Zasada państwa prawnego nie określa bezpośrednio zakresu odpowiedzialności państwa. Wynika z niej jednak, że żaden z wielu obszarów aktywności państwa ze sfery *imperium* nie powinien być w całości wyłączony z zasięgu działania zasady odpowiedzialności państwa. Zasada państwa prawnego wiąże bowiem wszystkie władze. Celowa jest zdaniem H.J. Vogela konstytucyjna gwarancja odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone bezprawnymi działaniami lub zaniechaniami organów władzy wykonawczej i sądowniczej, natomiast w odniesieniu do władzy ustawodawczej nie jest wskazane stosowanie tych samych reguł odpowiedzialności państwa co w przypadku dwóch pierwszych władz. Zasady odpowiedzialności państwa za bezprawie legislacyjne powinny być określone na poziomie ustawy, przy

³ Vogel [1977, s. 22] pisze, że sądowa kontrola wykonywania władzy publicznej „erhält eine statshaftungsrechtliche Komponente”.

czym ustawodawca powinien uwzględnić wytyczną wywodzącą się z zasady państwa prawnego, by ustawowa regulacja odpowiedzialności nie pozostawiała obywatela bez ochrony prawnej w danym obszarze aktywności państwa. Czynnikiem warunkującymi odpowiedzialność państwa powinny być: obszar aktywności państwa, intensywność ingerencji w prawa jednostki, rodzaj wyrządzonej szkody i naruszonego prawa [Vogel 1977, s. 23].

2. W dyskusji na temat zasady demokratycznego państwa prawnego w Polsce nawiązywano do dorobku europejskiej, a przede wszystkim niemieckiej doktryny państwa prawnego, aprobując w zasadzie sformułowane w niej elementy demokratycznego państwa prawnego [Banaszak 1999, s. 215]. Sąd Najwyższy w wyroku z 18 listopada 1993 r. stwierdził, że „konieczność rekompensowania uszczerbków majątkowych spowodowanych przez administrację jest jedną z niekwestionowanych konsekwencji państwa prawa, jakkolwiek nie zawsze i nie wszędzie zakres i system reżimów kompensacyjnych jest jednakowo rozwinięty. Zasady państwa prawa wymagają bowiem, aby nieuchronne ryzyko pomyłek, błędów, a nawet celowych, bo podjętych w interesie ogólnym, lecz szkodzących jednostce działań administracji nie było przerzucane tylko na tę jednostkę, zwłaszcza gdy po jej stronie nie można dopatrzeć się naganności postępowania”.

Również Trybunał Konstytucyjny opierał się na ugruntowanym w naszym kręgu kultury prawnej znaczeniu zasady państwa prawnego [Granat 2006, s. 46]. W wyroku z dnia 15 maja 2000 r. uznał on prawo do odszkodowania za pochodną zasady państwa prawnego, co zdaniem K. Świderskiego oznacza, że już od chwili proklamowania tej zasady nowelą do Konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 r. można było przyjąć, że każdy, kto doznał uszczerbku w wyniku nielegalnych działań władzy publicznej, mógł wystąpić z roszczeniem odszkodowawczym, pomimo braku wyraźnego przepisu rangi konstytucyjnej [Świdorski 2001, s. 9-10].

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 września 2003 r. słusznie zauważył, że art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, wcale nie oznacza, by zasada ta rodziła po stronie jednostek podlegających tej władzy prawo podmiotowe „do władzy publicznej działającej tylko zgodnie z prawem”. Wniosek przeciwny nie liczyłby się z realiami życia społeczno-państwowego, które ze względu na m.in. większą złożoność materii, w którą wkracza władza publiczna, skomplikowanie prawa, choćby przez konieczność stosowania prawa europejskiego, i duże oczekiwania jednostek wobec władzy publicznej co do bezpieczeństwa ekonomicznego, przynosi zwiększone ryzyko funkcjonowania władzy publicznej. Rozwijając ten wątek, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „obie te funkcje art. 77 ust. 1 Konstytucji (prawo podmiotowe – gwarancja wobec art. 7 Konstytucji) są szczególnie istotne w sytuacji, gdy aparat władzy publicznej i kultura jej wykonywania działa na tyle niesprawnie, że ryzyko wyrządzenia szkód (i bezprawnego zachowania) jest w Polsce bardzo duże. Podniesienie do rangi reguły normatywnej w ordynacji po-

datkowej (art. 224 §1 ordynacji podatkowej; inaczej art. 108 k.p.a.) wykonywania decyzji nieostatecznych, a więc niezwyfikowanych⁴, korupcja, z drugiej zaś strony podejmowanie przez jednostki prywatne działalności gospodarczej na skalę dawniej niespotykaną – powodują, że wady decyzji i postępowań administracyjnych owocują znacznym ryzykiem szkód o dużych rozmiarach, w gruncie rzeczy nienaprawialnych przy pomocy odszkodowań w pieniądzu”.

W państwie prawnym wykroczenie poza granice prawa, czego przejawem może być wyrządzenie szkody aktem obciążonym poważnymi wadami czy to samego aktu, czy to sposobu jego wydania, oznacza istnienie stanu niekonstytucyjnego. Jako skutek błędów czy ryzyka działania władzy publicznej stan niekonstytucyjny nie może obciążać poszkodowanego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 77 ust. 1 Konstytucji RP wprowadził gwarancję, że aparat władzy publicznej będzie dążył do eliminacji tych niepożądanych dla niego skutków odszkodowawczych. Doprowadzi to do urealnienia zasady działalności organów władzy publicznej opartej na prawie i w granicach prawa. Konkludując swój wywód, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP jest nie tylko źródłem prawa podmiotowego dla poszkodowanego, ale zawiera w sobie jednocześnie instytucjonalną gwarancję dla zasady art. 7 Konstytucji.

Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 lutego 2002 r., wskazując na to, że przepis konstytucyjny jest wyrazem idei państwa prawnego, które przerzuca ryzyko szkód wyrządzonych jednostkom przez aparat władzy na całą społeczność zorganizowaną jako państwo. Ochrona kompensacyjna jest konieczna nawet wtedy, gdy system prawny stawia do dyspozycji jednostki środki ochrony proceduralnej i sądowej, gdyż „wszelkie ludzkie działania mogą być dotknięte błędem”.

Aprobując pogląd o ścisłym związku między art. 7 a art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, należy zauważyć, że nie zawsze odpowiedzialność odszkodowawcza będzie następstwem naruszenia art. 7 Konstytucji. Nie ulega bowiem wątpliwości, że nie każde naruszenie prawa przez władzę publiczną powoduje skutek w postaci uszczerbku majątkowego. Możliwość takiego uszczerbku z kolei nie oznacza, że skutek taki wystąpi w majątku określonej osoby. Nawiązanie do konstrukcji celu naruszonej normy pozwala wyznaczyć zakres odpowiedzialności odszkodowawczej, co nie wydaje się niezgodne z dyrektywą art. 7 [Bosek 2006, s. 129]. Choć zdaniem niektórych cywilistów wartościowanie bezprawności normatywnej na podstawie celu normy mogłoby powodować niepewność co do standardu ochrony kompensacyjnej na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji przez niemożność precyzyjnego zakreslenia kręgu sytuacji, w których porządek prawny udziela ochrony poszkodowanemu [Czachórski 1981, s. 534], wydaje się, że można dokonywać na

⁴ W tym zakresie uwaga Trybunału Konstytucyjnego jest już nieaktualna po zmianach wprowadzonych Ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, DzU nr 209, poz. 1318.

plaszczyźnie cytowanego artykułu Konstytucji kwalifikowania bezprawności, wartościować naruszony przez organ władzy publicznej przepis w zależności od tego, czy chroni określone interesy jednostek czy też wyłącznie interes publiczny.

Trybunał Konstytucyjny wskazał także na istnienie ścisłego związku między zasadą odpowiedzialności odszkodowawczej oraz zasadą restytucji konstytucyjności. W wyroku z 16 marca 2004 r. stwierdził, że odpowiedzialność odszkodowawcza uzupełnia i wzmacnia gwarancyjny mechanizm restytucji konstytucyjności określony w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Jest on szczególnie wyraźny w przypadkach, w których przedmiotem kontroli trybunału jest akt normatywny, który całkowicie utracił moc obowiązującą lub zachował stosowność na zasadzie prawa międzyczasowego. Zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym organ ten orzeka o aktach normatywnych, które definitywnie utraciły moc obowiązującą tylko wtedy, gdy wydanie orzeczenia było konieczne do ochrony praw i wolności konstytucyjnych oraz gdy był to jedyny środek ich ochrony. Gdy Trybunał uznaje formalne stwierdzenie bezprawności normatywnej za konieczne, musi istnieć środek wykonania tego wyroku. W tej sytuacji roszczenie odszkodowawcze może być jedynym środkiem ochrony naruszonych praw i interesów, szczególnie ze względu na nieodwracalne skutki prawne [Bosek 2006, s. 221]. Związek między zasadą państwa prawnego a odpowiedzialnością odszkodowawczą państwa podkreślany jest także w polskiej doktrynie prawa. Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa określana jest jako jedna z podstawowych przesłanek demokratycznego państwa prawnego [Skoczylas 2005, s. 12; Sobczak 1998, s. 122-123], instytucjonalna gwarancja praworządności [Zakrzewska 1993, s. 68; Bosek 2006, s. 74 i n.; Sobczak 1998, s. 122; Radwański 2004, s. 974] bądź gwarancja proceduralna państwa prawnego [Lamentowicz 1993, s. 80]. Wyrównywanie szkód wywołanych działaniami administracji publicznej jest dla Zbigniewa Kmiecika wyrazem konstytucyjnych wymagań praworządności [Kmiecik 2000, s. 133]. T. Mołdawa zauważa, że odpowiedzialność odszkodowawcza państwa stanowi jedną z gwarancji ochrony praw i wolności obywatelskich, która stanowi cechę państwa prawnego, obok prawowitości władzy, zakreślenia granic władzy przez państwo, istnienia powszechnie uznanego systemu prawa i wolności obywatelskich [Konstytucja... 1997, s. 33].

3. Art. 77 ust. 1 został umieszczony w podrozdziale „Środki ochrony wolności i praw” rozdziału II Konstytucji zatytułowanego „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Takie usytuowanie wyróżnia tę regulację względem pozostałych unormowań konstytucyjnych, zgodnie bowiem z art. 235 ust. 5 i 6 Konstytucji zmiana art. 77 powinna się dokonywać w kwalifikowanym trybie zmiany Konstytucji. Dowodzi to ustalenia przez prawodawcę konstytucyjnego hierarchii wartości konstytucyjnych, wśród których prawo do odszkodowania za bezprawie władzy należy do wartości ważniejszych i relatywnie niezmiennych.

Z umiejscowienia art. 77 ust. 1 we wskazanym podrozdziale nie należy jednakże wysnuwać wniosku, że prawo do odszkodowania jest wyłącznie środkiem

ochrony praw człowieka i obywatela, a nie samoistnym prawem. Nie ulega wątpliwości, że inne środki ochrony wolności i praw konstytucyjnych, przewidziane w tym samym podrozdziale co prawo do odszkodowania, np. prawo do sądu (art. 77 ust. 2), prawo do środka odwoławczego (art. 78) oraz prawo do skargi konstytucyjnej (art. 79), wyrażają samoistne konstytucyjne prawa podmiotowe⁵. Ponadto roszczenie o wynagrodzenie szkody jest uznawane za prawo majątkowe na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, gdyż zgodnie z wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z 20 listopada 1995 r. w sprawie *Pressos Compania* prawo do wykonywania własności i zakaz pozbawienia własności (wyjątek dotyczy celu publicznego i na zasadach przewidzianych prawem), zawarte w art. 1 protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, obejmują także prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem [Nowicki 2009, s. 346 i nast.]. Prawo to stanowi mienie, a więc podlega ochronie na podstawie wskazanego przepisu. Stąd też pozbawienie jednostek przysługujących im roszczeń odszkodowawczych może być traktowane jako naruszenie prawa własności gwarantowanego w protokole nr 1 do konwencji [Póltorak 2002, s. 22].

Art. 77 ust. 1 Konstytucji wyraża więc prawo podmiotowe i to nie tylko tzw. konstytucyjne prawo podmiotowe, które nie jest powiązane z roszczeniem procesowym, a jedynie podlega ochronie w trybie skargi konstytucyjnej [Bosek 2006, s. 80]. Wyrządzenie szkody niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej prowadzi do powstania stosunku zobowiązaniowego, w którym wierzyciel i dłużnik mają formalnie równą pozycję, przy czym wierzyciel jest uprawniony do żądania, a dłużnik zobowiązany do świadczenia. Treść świadczenia wskazuje na cywilnoprawną genezę tego zobowiązania. Dziś pogląd o tym, że przepisy ustanawiające odpowiedzialność władzy są podstawą roszczeń cywilnoprawnych bez względu na to, gdzie zostały ulokowane w systemie prawnym, jest powszechnie aprobowany⁶. Decydujące znaczenie ma bowiem metoda regulacji i treść świadczenia, a nie lokalizacja przepisu. Przynależność przepisu do prawa konstytucyjnego nie przesądza więc o wyłącznie publicznoprawnym charakterze prawa w nim wyrażonego. Należy więc przyjąć, że art. 77 ust. 1 Konstytucji wyraża prawo podmiotowe, z którego wywodzić można roszczenia cywilnoprawne (zob. też [Bosek 2006, s. 81; Bagińska 2006, s. 177; Szczepaniak 2001, s. 92]).

⁵ W doktrynie prawa konstytucyjnego terminem „prawo podmiotowe” oznacza się najczęściej podstawowe i pochodne sytuacje prawne obywateli (uprawnienia, kompetencje itd.), w skład których wchodzi roszczenie prawne. Prawo podmiotowe istnieje tylko wówczas, gdy zostały stworzone stosowne instrumenty prawne jego ochrony. Instrumenty te mogą wynikać wprost z konstytucji bądź z ustaw zwykłych. W tym drugim przypadku prawo czy wolność konstytucyjna wraz z normami ustawowymi stanowią podstawę do rekonstrukcji prawa podmiotowego [Sobczak 1998, s. 172].

⁶ Należy jednak pamiętać o tym, że spory o publicznoprawną bądź cywilnoprawną naturę roszczenia odszkodowawczego zdominowały dyskusję na temat odpowiedzialności władzy publicznej w XIX i I połowie XX wieku.

Literatura

- Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.
- Bosek L., *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2006.
- Czachórski W., *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1, Wrocław-Warszawa 1981.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2006.
- Kmiecik Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997 nr 78, poz. 483).
- Lamentowicz W., *Państwo współczesne*, Warszawa 1993.
- Mołdawa T., *Konstytucja RP a standardy współczesnego konstytucjonalizmu*, [w:] *Konstytucja RP – oczekiwania i nadzieje*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Warszawa 1997.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Zakamycze 2009.
- Półtorak N., *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Zakamycze 2002.
- Radwański Z., *Zmiany w KC dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną*, „Monitor Prawniczy” 2004 nr 21.
- Skoczylas J.J., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005.
- Sobczak J., *Przygotowanie, uchwalenie i ogólna charakterystyka Konstytucji z 1997 roku*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Wyd. Morpol, Lublin 1998.
- Szczepaniak R., *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001.
- Świderski K., *Odpowiedzialność za szkody spowodowane działaniem władzy publicznej (uwagi do tematu)*, „Samorząd Terytorialny” 2001 nr 6.
- Vogel H.J., *Die Verwirklichung der Rechtsstaatsidee im Staatshaftungsrecht*, Heidelberg-Karlsruhe 1977.
- Wyrzykowski M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1995.
- Zakrzewska J., *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993.
- Zakrzewski W., *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne. Stan prawny na dzień 1 września 1998*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998.
- Zwierzchowski E., *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992.

STATE LIABILITY FOR ILLEGALITY OF PUBLIC AUTHORITY AS A CONSEQUENCE OF THE PRINCIPLE OF THE DEMOCRATIC STATE RULED BY LAW

Summary: The goal of the article is to present the substantiation of state liability for damages caused by public organs' acts contrary to the law (art. 77 of the Polish Constitution) in the context of the Polish Constitution axiology. German doctrine of law, jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal and the Supreme Court of the Republic of Poland and Polish doctrine of law all emphasize a strict connection between this institution and the constitutional principle of a democratic state ruled by law (art. 2 of the Polish Constitution). Although this principle does not directly determine the scope of state responsibility, it stipulates that none of many fields of state activity within *imperium* sphere could be excluded

from the principle of state responsibility. The doctrine of law argues that liability for damages is not always a consequence of legality principle violation (art. 7 of the Polish Constitution), because not every breach of law causes pecuniary prejudice. Article 77 of the Polish Constitution expresses also citizen right, from which claims for compensation derive. Its significance for public authorities activity limitation, including public administration, is therefore fundamental.