

Wyrok z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00
**ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA PAŃSTWA
ZA BEZPRAWNE DZIAŁANIA JEGO FUNKCJONARIUSZY**

Rodzaj postępowania: skarga konstytucyjna Inicjatorzy: osoby fizyczne	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
--	--------------------------------	----------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego [Kodeks cywilny: art. 417]	Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez organ władzy publicznej [Konstytucja: art. 77 ust. 1]
Uzależnienie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wskutek wydania aktu władczego od formalnego stwierdzenia winy sprawcy [Kodeks cywilny: art. 418]	Ochrona własności Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez organ władzy publicznej [Konstytucja: art. 64, art. 77 ust. 1]

Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działania funkcjonariuszy państwowych jest uregulowana w różnych ustawach. W pierwszej kolejności zastosowanie mają ustawy regulujące w sposób szczególny prawo do odszkodowania za szkodę w pewnych dziedzinach działania władz państwowych, takich jak procedura administracyjna czy karna. Jeżeli nie ma takich unormowań szczególnych, zastosowanie mają ogólne zasady odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, określone w przepisach kodeksu cywilnego dotyczących czynów niedozwolonych (odpowiedzialności deliktowej).

W myśl art. 417 § 1 kodeksu cywilnego „Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności”. W § 2 cytowanego artykułu zawarta jest definicja „funkcjonariuszy państwowych”; należą do nich na przykład urzędnicy administracji państwowej, sędziowie, prokuratorzy i żołnierze. Do czasu wydania omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego odpowiedzialność odszkodowawcza państwa była jednak uzależniona od spełnienia dwóch restrykcyjnych przesłanek.

Pierwsza przesłanka była oparta na pewnym specyficznym rozumieniu art. 417 kodeksu cywilnego. Chociaż przepis ten nie stanowi *expressis verbis*, że odpowiedzialność odszkodowawcza państwa zależy od winy jego funkcjonariusza, orzecznictwo sądowe ukształtowane w latach 60. i 70. przyjmowało, że wina ta jest nieodzowną przesłanką odpowiedzialności państwa. Kodeks cywilny stoi bowiem na stanowisku, że reżim odpowiedzialności deliktowej jest określony – z pewnymi wyjątkami przewidzianymi przez ustawodawcę – przez zasadę winy (art. 415 kodeksu: „Kto z winy swej wyrzą-

dził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia”). Wykładnia ta została potwierdzona w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 15 lutego 1971 r.

Druga restrykcyjna przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa wyraźnie wynikała z art. 418 kodeksu cywilnego. Stanowił on, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza państwowego na skutek wydania aktu władczego (*verba legis*: „orzeczenia lub zarządzenia”), Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność tylko wtedy, gdy przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego, a wina sprawcy szkody została stwierdzona wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym albo uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkody. Wyjątkowo brak stwierdzenia winy w postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym nie wyłączał odpowiedzialności Skarbu Państwa, jeżeli wszczęciu albo prowadzeniu postępowania karnego lub dyscyplinarnego stoi na przeszkodzie okoliczność wyłączająca ściganie.

Po wejściu w życie nowej Konstytucji (z 1997 r.) na porządku dziennym stanął problem zgodności obu powyższych ograniczeń z art. 77 ust. 1 Konstytucji, który stanowi: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”.

Problem ten został rozstrzygnięty w niniejszej sprawie, w której Trybunał Konstytucyjny rozpoznał dwie skargi konstytucyjne przeciwko art. 417 i 418 kodeksu cywilnego. Zdaniem skarżących przepisy te, w interpretacji przyjętej w orzecznictwie sądowym, były przyczyną nieuwzględnienia przez sądy ich roszczeń odszkodowawczych. W pierwszym wypadku chodziło o zwolnienie skarżącego ze służby w Milicji Obywatelskiej. W drugim wypadku chodziło o bezpodstawnie pobrane i przetrzymywane koszty egzekucji należności podatkowych.

W punkcie 1 sentencji niniejszy wyrok ma charakter tzw. orzeczenia interpretacyjnego. W wyrokach tego typu Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że badany przepis jest zgodny z Konstytucją, ale pod warunkiem, że jest interpretowany w określony sposób (w tym wypadku: zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji, który nie uzależnia prawa do odszkodowania od winy funkcjonariusza). Punkt 2 sentencji oznacza natomiast, że art. 418 kodeksu cywilnego utracił moc obowiązującą z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

ROZSTRZYGNIECIE

1. Art. 417 kodeksu cywilnego, rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

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

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Przepisy Konstytucji mają własne znaczenie normatywne, które nie może być odczytywane poprzez treść regulacji ustawowych. Przyjęcie przeciwnego założenia oznaczałoby zniekształcenie relacji między przepisami prawa w ramach hierarchicznej struktury norm prawnych, a w konsekwencji pozbawiałoby regulacje konstytucyjne praktycznego znaczenia ochronnego.
2. Wspólnym polem unormowań odpowiedzialności odszkodowawczej w art. 77 ust. 1 nowej Konstytucji oraz w art. 417 i 418 kodeksu cywilnego są wszelkie przypadki, w których działania organów państwa związane z imperium, a nawet szerzej – z wykonywaniem funkcji publicznych, prowadzą do szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza państwowego. Między normą konstytucyjną a regulacją kodeksową nie zachodzi jednak taka symetria treściowa, która w razie stwierdzenia niezgodności tej drugiej z Konstytucją umożliwiałyby uznanie, że przepisy kodeksowe utraciły moc z chwilą wejścia w życie Konstytucji na zasadzie „*lex posterior derogat legi priori*”.
3. Pojęcie „władzy publicznej” w art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje wszystkie władze w rozumieniu konstytucyjnym, a także instytucje inne 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 takich funkcji łączy się z reguły (choć nie zawsze) z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki.
4. Nazwa „organ” użyta w art. 77 ust. 1 Konstytucji oznacza instytucję bądź strukturę organizacyjną, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody. Odpowiedzialność oparta na tym przepisie obciąża strukturę (instytucję), a nie osoby z nią związane (jej funkcjonariuszy).
5. W świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy działanie organu władzy publicznej związane jest z realizacją jego prerogatyw. Formalny charakter powiązań między bezpośrednim sprawcą szkody a władzą publiczną jest mniej istotny, jednak ustalenie statusu osoby, która jest bezpośrednim sprawcą szkody, ułatwia przypisanie danego działania organowi władzy publicznej.
6. W interpretacji art. 77 ust. 1 Konstytucji zakres kompensacji może być ustalony na podstawie odpowiednich regulacji kodeksu cywilnego, w szczególności art. 361 § 2. Kompensacji podlega 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 roszczeń o zadośćuczynienie pieniężne za krzywdę niemajątkową (por. art. 445 oraz art. 448 k.c.).
7. W pojęciu „działania” organu władzy publicznej, w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji, mieszczą się zarówno zachowania czynne tego organu, jak i zaniechania. W zakresie działań czynnych mieszczą się w szczególności indywidualne rozstrzygnięcia. Zaniechanie organu władzy publicznej może mieć znaczenie z punktu widzenia omawianej normy konstytucyjnej w sytuacjach, w których obowiązek określonego działania jest skonkretyzowany w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie tego organu, aby nie doszło do szkody.
8. Na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji pojęcie „działanie niezgodne z prawem” należy rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z

obowiązujących norm prawnych, ustalonych z uwzględnieniem konstytucyjnego ujęcia źródeł prawa (art. 87-94 Konstytucji). Pojęcie to jest więc węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, które obejmuje również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanych mianem zasad współżycia społecznego lub dobrych obyczajów. Nie ma jednak przeszkód konstytucyjnych dla związania w ramach ustawodawstwa zwykłego odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej z tak szeroko rozumianą bezprawnością.

9. Skoro przesłanką odpowiedzialności przewidzianej w art. 77 ust. 1 Konstytucji jest niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, to nie ma znaczenia, czy działanie to było subiektywnie zawinione; w kategoriach prawa cywilnego oznacza to związanie odpowiedzialności z przesłanką obiektywną w postaci bezprawności zachowania sprawcy szkody. Abstrahowanie od winy, będącej przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej na zasadach ogólnych (por. art. 415 k.c.), jest uzasadnione szczególną, służebną rolą organów władzy publicznej, których powinnością jest ochrona wolności oraz praw człowieka i obywatela, omawiana norma konstytucyjna jest zaś jednym z konstytucyjnie określonych środków tej ochrony. Niedopuszczalne byłoby więc ustanowienie w ustawie zwykłej dodatkowej przesłanki w postaci winy.
10. Wykładnia przepisów prawa nie może mieć charakteru statycznego, a przy tym powinna zawsze przyznawać pierwszeństwo takiemu rozumieniu przepisu, które jest zgodne z aktualnie obowiązującą normą konstytucyjną.
11. Przyjęte w orzecznictwie sądowym (ukształtowanym przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r.) uznanie winy funkcjonariusza za niezbędną przesłankę odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. nie wynikało z literalnego brzmienia tego przepisu. W nowym stanie konstytucyjnym (por. tezę 9) uzasadnione jest – o czym świadczą liczne wypowiedzi w piśmiennictwie prawniczym – przyjęcie odmiennego rozumienia art. 417 k.c., odpowiadającego ściśle jego brzmieniu oraz zmienionemu stanowi konstytucyjnemu.
12. Według art. 418 k.c. odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia zależy od wyniku swoistego „przedsądu”, tj. od stwierdzenia winy funkcjonariusza w postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym, na którego wdrożenie poszkodowany nie ma bezpośrednio wpływu. Powyższe przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa, odwołujące się do konstrukcji winy podwójnie kwalifikowanej, przesądzają o niezgodności z art. 77 ust. 1 Konstytucji, która może być usunięta jedynie poprzez eliminację art. 418 k.c. z systemu prawnego.
13. Choć prawo żądania odszkodowania za szkodę wyrządzoną w mieniu wywodzi się z generalnej zasady ochrony własności, to jednak szczególna norma konstytucyjna zawarta w art. 77 ust. 1 jest wystarczającym wzorcem oceny art. 418 k.c., a wobec tego nie zachodzi konieczność badania jego zgodności z art. 64 Konstytucji.
14. *De lege ferenda* problematyka odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej wymaga całościowego uregulowania w polskim systemie prawnym, odpowiadającego wymaganiom art. 77 ust. 1 Konstytucji. Celowe jest w szczególności wyraźne rozdzielanie odpowiedzialności państwowych (komunalnych) osób prawnych nie wykonujących funkcji organów władzy publicznej od odpowiedzialności instytucji publicznych sprawujących tę funkcję oraz wyraźne określenie odpowiedzialności instytucji publicznych nie mających charakteru państwowego lub komunalnego, którym powierzono wykonywanie

określonych prerogatyw władzy publicznej. Na potrzebę interwencji ustawodawcy wskazują też wątpliwości interpretacyjne dotyczące wzajemnego stosunku unormowań ogólnych, zawartych w kodeksie cywilnym, i unormowań szczególnych, określonych w odrębnych przepisach (np. art. 153 § 1 i art. 160 k.p.a., art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA, art. 769 k.p.c., art. 552 k.p.k.). Wobec utraty, na skutek niniejszego wyroku, mocy obowiązującej przez art. 418 k.c., wyraźnego uregulowania ustawowego wymaga wreszcie kwestia ustalania niezgodności z prawem indywidualnych rozstrzygnięć jako przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej.

15. Stan prawny powstały w następstwie niniejszego wyroku nie otwiera możliwości 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.
16. Wydając niekiedy tzw. orzeczenia interpretacyjne (jak pkt 1 sentencji niniejszego wyroku) Trybunał Konstytucyjny powstrzymuje się od przyjmowania takiego rozumienia badanego przepisu, które byłoby sprzeczne z ukształtowaną praktyką orzeczniczą oraz z wykładnią doktrynalną. Niniejszy wyrok nie uchybia tej praktyce, ponieważ zakwestionowany kierunek wykładni art. 417 k.c. stracił aktualność z chwilą wejścia w życie art. 77 ust. 1 nowej Konstytucji.
17. Przyjęta w pkt. 1 sentencji wykładnia art. 417 k.c. ma, z mocy art. 190 ust. 1 Konstytucji, moc powszechnie obowiązującą.
18. Sądy nie są wyłączone spod wyrażonej w art. 190 ust. 1 Konstytucji zasady, w myśl której orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego przysługuje moc powszechnie obowiązująca.
19. Bezpośredniość stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2) nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został jednoznacznie ukształtowany przez samą Konstytucję, która w art. 188 zastrzega orzekanie 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.
20. Istotnym elementem modelu kontroli konstytucyjności ustaw przyjętego w polskiej Konstytucji jest instytucja pytania prawnego (art. 193). Stosowania regulacji zawartej w art. 188 i 193 Konstytucji nie ogranicza przewidziana w art. 178 ust. 1 Konstytucji podległość sędziów Konstytucji i ustawom, przepis ten nie reguluje bowiem rozstrzygania kolizji między Konstytucją a ustawą. W każdym przypadku, gdy sąd orzekający dochodzi do przekonania, że norma stanowiąca podstawę orzekania jest sprzeczna z Konstytucją, powinien skorzystać z przewidzianej w art. 193 możliwości przedstawienia pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Przepisy Konstytucji

Art. 8. 1. Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.

Art. 64. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Art. 77. 1. Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

Art. 87. 1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Art. 88. 1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

3. Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa ustawa.

Art. 89. 1. Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy:

- 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,
- 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,
- 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,
- 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
- 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

2. O zamiarze przedłożenia Prezydentowi Rzeczypospolitej do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, Prezes Rady Ministrów zawiadamia Sejm.

3. Zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych określa ustawa.

Art. 90. 1. Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

2. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

3. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125.

4. Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Art. 91. 1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowiące jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

Art. 92. 1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

2. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi.

Art. 93. 1. Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty.

2. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

3. Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

Art. 94. Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Art. 178. 1. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

Art. 188. Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.

Art. 190. 1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Art. 193. Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.