

Postanowienie z 22 czerwca 2005 r., [K 42/04](#)
**NIEAKTUALNOŚĆ ZASKARŻENIA DOTYCZĄCEGO LEGITYMACJI
BIERNEJ W PROCESACH ODSZKODOWAWCZYCH ZWIĄZANYCH
Z BEZPRAWIEM LEGISLACJNYM**

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjator: Marszałek Sejmu	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
---	--------------------------------	----------------------

Marszałek Sejmu zakwestionował zgodność z Konstytucją dwóch przepisów regulujących reprezentację procesową Skarbu Państwa w sprawach cywilnych: art. 67 § 2 kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c.) oraz art. 17a ust. 1 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (dodany przez nowelę z 5 grudnia 2000 r.). Pierwszy z zaskarżonych przepisów stanowi, że za Skarb Państwa czynności procesowe podejmuje organ państwowej jednostki organizacyjnej (tzw. *statio fisci*), z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej. Drugi z powołanych przepisów w kwestii reprezentacji Skarbu Państwa odsyła do właściwych przepisów. Z wniosku wynika, że wnioskodawca zarzuca nierozwiązanie problemu reprezentacji w sprawach sądowych przeciwko Skarbowi Państwa związanych z tzw. bezprawiem legislacyjnym (niewydanie ustawy wbrew obowiązкови konstytucyjnemu albo wydanie ustawy sprzecznej z Konstytucją).

Wniosek Marszałka Sejmu pośrednio ma związek z procesami wytaczanymi Skarbowi Państwa przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej o odszkodowanie za wprowadzenie ustawowej podwyżki płac dla pracowników tych zakładów (tzw. *lex 203*) bez zapewnienia źródła jej finansowania, co powodowało zakłócenia w funkcjonowaniu tych placówek (zob. wyrok TK z 18 grudnia 2002 r., [K 43/01](#), który omawiamy osobno). Z przepisów kwestionowanych w niniejszej sprawie nie wynikało jednoznacznie, która *statio fisci* powinna być pozywana w związku z tego rodzaju bezprawiem legislacyjnym. Sądy powszechne uznawały niekiedy legitymację bierną Sejmu, zobowiązując do zapłaty odszkodowania właśnie Sejm, ewentualnie solidarnie Sejm i Narodowy Fundusz Ochrony Zdrowia. Wyłączną legitymację bierną Sejmu przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z 24 września 2003 r., I CK 143/03, stwierdzając, iż zaniechanie legislacyjne stanowi „czyn niedozwolony Sejmowi”, będącego „zasadniczym organem stanowienia prawa w formie ustawy”.

Ten kierunek orzecznictwa sądowego spowodował zaniepokojenie organów Sejmu. Budżet Kancelarii Sejmu nie przewidywał i nie przewiduje środków pieniężnych na odszkodowania za bezprawie legislacyjne.

Wnioskodawca zarzucił, że wskazana wada w regulacji ustawowej stanowi naruszenie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu (art. 45 i art. 77 ust. 2) oraz konstytucyjnego uregulowania spraw reprezentacji Skarbu Państwa (art. 218).

Wniosek Marszałka Sejmu został złożony w listopadzie 2004 r.

Odpowiedzialność za bezprawie legislacyjne, stanowiąca implikację zasady wyrażonej w art. 77 ust. 1 Konstytucji, została uregulowana w kodeksie cywilnym zmienionym ustawą z 17 czerwca 2004 r., która weszła w życie 1 września tegoż roku. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (art. 417¹ § 1 k.c.). Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody (art. 417¹ § 4 k.c.).

Konsekwencje procesowe odpowiedzialności bezprawie legislacyjne zostały wyraźnie uregulowane w nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego z 22 grudnia 2004 r. (czyli już po zainicjowaniu postępowania w niniejszej sprawie), która weszła w życie 21 stycznia 2005 r. W art. 67 k.p.c. dodano nowy § 3, stanowiący *lex specialis* w stosunku do zaskarżonego (cytowanego na wstępie) § 2. Nowy przepis brzmi: „W sprawie o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie ustawy lub rozporządzenia Rady Ministrów niezgodnych z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, a także w sprawie o naprawienie szkody wyrządzonej przez niewydanie takiego aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, czynności procesowe za Skarb Państwa podejmuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. W sprawie o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie lub niewydanie rozporządzenia przez inny organ konstytucyjnie do tego powołany czynności procesowe za Skarb Państwa podejmuje ten organ.”

Ta ostatnia nowelizacja stała się przyczyną umorzenia postępowania w niniejszej sprawie.

ROZSTRZYGNIĘCIE

Trybunał, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzył postępowanie ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Podstawy zarzutów sformułowanych we wniosku Marszałka Sejmu odpadły wraz z uchwaleniem i wejściem w życie art. 67 § 3 k.p.c.
2. Pod względem merytorycznym powyższa zmiana odpowiada hipotezie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, który przewiduje umorzenie postępowania w związku z aktywnością legislacyjną ustawodawcy. W rozpoznawanej sprawie ingerencja ustawodawcy nie polegała jednak na wyeliminowaniu kwestionowanego przepisu, lecz – przeciwnie – na dodaniu przepisu, którego brak kwestionował wnioskodawca. Dlatego należy uznać, że zachodzi przyczyna umorzenia postępowania polegająca na zbędności wyrokowania, przewidziana w punkcie 1 cytowanego przepisu ustawy o TK.

Przepisy Konstytucji i ustawy o TK

Konstytucja

Art. 45. 1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

2. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.

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

2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Art. 218. Organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa.

Ustawa o TK

Art. 39. 1. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,
- 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej,
- 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

2. Jeżeli okoliczności, o których mowa w ust. 1, ujawnią się na rozprawie, Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania.

3. Przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.