

Bezprawie legislacyjne jako źródło szkody

09.06.2003, JF

Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa

Bezprawie legislacyjne jako źródło szkody

RYS. JACEK FRANKOWSKI

- Konstytucja
- Kodeks cywilny
- Kodeks postępowania administracyjnego

JÓZEF FORYSTEK

Sądy powszechne już dzisiaj obowiązane są do samodzielnego orzekania o odpowiedzialności skarbu państwa za szkody spowodowane bezprawnym działaniem władzy publicznej. Podstawą tą jest art. 77 konstytucji.

Bezprawie legislacyjne to sprzeczność zachowania władzy ustawodawczej, a także władzy wykonawczej w zakresie wydawania przepisów wykonawczych do ustaw (rozporządzeń), z szeroko rozumianym porządkiem prawnym, najczęściej z konstytucją. Może to być "czynienie" (np. wprowadzenie normy prawnej sprzecznej z normą wyższego rzędu, tj. z porządkiem konstytucyjnym lub prawem wspólnotowym) lub "zaniechanie" związane z niewydaniem - mimo istniejącego obowiązku - określonego aktu normatywnego (np. rozporządzenia mającego na celu wykonanie ustawy lub implementującego dyrektywy prawa wspólnotowego).

Trochę historii

Termin "ustawowe bezprawie", wprowadzony przez Gustawa Radbrucha w latach 40., dopiero w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: ETS) w Luksemburgu zaczął być rozumiany bardzo szeroko i odnosić się do czynności legislacyjnej (lub jej braku), a także do kompetencji stanowienia aktu prawnego [zob. J. Forystek: "Nieakt (actum non existens) w demokratycznym państwie prawa. Transformacje prawa prywatnego" 2002, z. 2].

Również polskiej tradycji prawnej nie był obcy temat legislacyjnego bezprawia. Dobrym przykładem takiego rozumienia prawa jest orzeczenie całej Izby Pierwszej Sądu Najwyższego z 11 - 12 maja 1928 r. (Zb. Orz. z 1928, poz. 98): "Wszelkie akty władzy rosyjskiej, czy to ustawodawcze, czy to wykonawcze, na których oparta była i za których pomocą dokonana została konfiskata mienia, nie były aktami prawa, lecz przewartościowaniami, wynikającymi z zaprzeczenia Narodowi Polskiemu, najistotniejszego jego prawa, jakim jest prawo do samodzielnego bytu państwowego".

Ewolucja koncepcji

Z bezprawiem legislacyjnym nierozeralnie związana jest odpowiedzialność państwa za szkody poniesione przez obywateli, będące wynikiem bezprawnego działania władzy ustawodawczej. Bez obowiązku odszkodowawczego państwa koncepcja ta byłaby bezużyteczna.

Dlatego już konstytucja marcowa z 1921 r. stanowiła w art. 121, że "Każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką wyrządził 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".

Ustawowe podstawy odpowiedzialności państwa zostały uregulowane dopiero po przełomie październikowym w ustawie z 1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych. Jej przepisy zostały następnie niemal w całości uwzględnione w art. 417 - 421 kodeksu cywilnego. Trudności w dowodzeniu winy funkcjonariuszy doprowadziły do wypracowania w orzecznictwie (w sprawach błędów w sztuce lekarskiej) koncepcji tzw. winy anonimowej lub organizacyjnej, która umożliwiła zasądzenie odszkodowań za szkody spowodowane przez nieustalonych funkcjonariuszy.

Kolejny milowy krok w kierunku odejścia od czynnika subiektywnego (winy) to nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego z 1980 r. powołująca do życia Naczelny Sąd Administracyjny. W myśl noweli stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisów prawa albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę (art. 160 § 1 k. p. a.).

Radykalną jednak zmianę przyniósł dopiero art. 77 konstytucji z 1997 r., który potwierdził, że "Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej" (ust. 1) oraz że "ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw" (ust. 2). Szczegółową wykładnię tego przepisu przeprowadził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 grudnia 2001 r. (SK 18/00) dotyczącym art. 418 i 417 k. c.

W wyniku ewolucji polskiej doktryny i orzecznictwa nastąpiło zatem odpersonalizowanie i zobiektywizowanie odpowiedzialności władzy publicznej, przy czym odpowiedzialność państwa ostatecznie objęła wszystkie władze, a więc ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

Orzecznictwo luksemburskie

Koncepcję bezprawia legislacyjnego dopracowało i uszczegółowiło orzecznictwo ETS. Pierwsze jego wyroki nawiązujące do odpowiedzialności państwa za działania władzy ustawodawczej pojawiły się już w latach sześćdziesiątych (np. w orzeczeniu w sprawie 6/60 - Humblert przeciwko Belgii). Wyraźne koncepcja ta została wyartykułowana dopiero w orzeczeniu z 19 listopada 1991 r. w sprawie dotyczącej braku implementacji dyrektywy (6/90 i 9/90 Andrea Frankovich i inni przeciwko Włochy), a następnie skonkretyzowana w orzeczeniu z 5 marca 1996 r. w sprawach dotyczących zakazu importu piwa (46/93 i 48/93 - Brasserie du Pêcheur przeciwko Niemcy) oraz odmowy rejestracji kutrów rybackich (The Queen przeciwko Secretary of State for Transport i inni).

Z chwilą wejścia Polski do Unii nasze sądy zostaną zobligowane do uwzględniania dorobku ETS przy wydawaniu wyroków w sprawach o szkody spowodowane bezprawnym działaniem władzy publicznej. A w świetle orzecznictwa ETS każde zaniechanie władzy krajowej w zakresie wprowadzenia dyrektywy do systemu krajowego daje poszkodowanym prawo do żądania wynagrodzenia przez państwo wszelkich szkód poniesionych z tego tytułu.

Rodzime przepisy

Zgodnie z art. 8 ust. 2 konstytucji jej przepisy "stosuje się bezpośrednio, chyba że ona sama stanowi inaczej". Oznacza to, że gdy postanowienia konstytucyjne są sformułowane na tyle precyzyjnie i jednoznacznie, że możliwe jest ich odniesienie do konkretnych sytuacji zachodzących w rzeczywistości prawnej, swoje rozstrzygnięcia sąd powinien oprzeć bezpośrednio na takim postanowieniu konstytucyjnym.

Wyjątkowo kreatywny dla wykładni bezprawia legislacyjnego okazał się art. 77 konstytucji. Na łamach czasopism prawniczych przetoczyła się ciekawa dyskusja, która koncentrowała się głównie na kwestiach:

- możliwości bezpośredniego stosowania tego przepisu przez sądy;
 - niekonstytucyjności przepisów ustawowych ograniczających odpowiedzialność odszkodowawczą państwa (art. 417 - 421 k. c., art. 160 k. p. a., art. 60 ustawy o NSA);
 - możliwości nieuwzględnienia przez sądy powszechne przepisów niekonstytucyjnych i w ich miejsce orzekania wprost na podstawie art. 77 konstytucji.
- Podsumowanie tej dyskusji znalazło swój wyraz w uzasadnieniu wskazanego orzeczenia TK z 4 grudnia 2001 r.

W trakcie tej dyskusji zarysował się wyraźny spór między TK a niektórymi Izdami Sądu Najwyższego i NSA. Znalazło to odzwierciedlenie w publikowanych orzeczeniach. Np. wyrok NSA z 6 stycznia 2000 r. (II SA/Gd 355/98) stwierdzał: "Niezawisłość sędziów oraz ustanowione w art. 8 ust. 2 uprawnienie wydawania orzeczeń wprost w oparciu o konstytucję daje niezawisłemu sądowi w konkretnej sprawie uprawnienie do odstąpienia od stosowania przepisu ustawy, który uznaje za sprzeczny z konstytucją. W ten sposób niezawisły sąd spełnia rolę równoważącą w stosunku do równej mu władzy ustawodawczej", a w wyroku z 24 października 2000 r. (V SA 613/00), że "Kognicja NSA obejmuje w ramach bezpośredniego stosowania konstytucji (art. 8 ust. 2) także możliwość niezastosowania in concreto przepisu ustawy. W takim wypadku istnieje powinność zastosowania bezpośrednio normy konstytucyjnej (art. 46) na wypadek konfliktu między treścią normy konstytucyjnej i ustawowej. Decyduje o tym zasada zobowiązująca sąd do podległości normie hierarchicznie wyższej".

TK, obawiając się, że orzeczenia sądów powszechnych mogą spowodować rozchwianie systemu prawa prawnego, wyraził odmienny pogląd, iż jedynym organem właściwym do badania niekonstytucyjności jest TK, a sądy powszechne związane są z tym. domniemaniem konstytucyjności wszelkich ustaw, które może być obalone w wyniku rozpoznania pytań prawnych.

Wydaje się jednak, że potrzeba szybkiego reagowania na naruszenie konstytucyjnych praw obywatelskich, a zwłaszcza faktyczna niedostępność obywatelskiej skargi konstytucyjnej spowoduje, że stanowisko TK stanie się z czasem odosobnione, a sądy powszechne coraz częściej zmuszone będą odmówić stosowania przepisów niekonstytucyjnych i orzekać bezpośrednio na podstawie ustawy zasadniczej. Indywidualna skarga konstytucyjna wymaga czasochłonnego i kosztownego postępowania, aż do wyczerpania drogi sądowej. Tymczasem zdarza się, że w trakcie postępowania przed TK niekonstytucyjne przepisy zostają uchylone, a wtedy TK nie ma kompetencji przyznania poszkodowanemu adekwatnego odszkodowania.

W świetle orzecznictwa ETS sądy krajowe obowiązane są stosować prawo wspólnotowe przed prawem krajowym, co oznacza, że krajowe sądy powszechne otrzymały kompetencje do odmowy zastosowania ustaw sprzecznych z prawem wspólnotowym. Brak zatem uzasadnionych przyczyn, dla których sądy powszechne mogłyby odmówić zastosowania ustawy sprzecznej z prawem wspólnotowym, a nie mogłyby tego samego uczynić z ustawą niekonstytucyjną. Zasada pełnej skuteczności konstytucji wymaga, aby sądy powszechne miały samodzielną kompetencję orzekania wprost na podstawie konstytucji z pominięciem przepisów niekonstytucyjnych, co wydaje się być w pełni uzasadnione także wykładnią językową przepisów ustawy zasadniczej.

Pierwszym publikowanym orzeczeniem SN odnoszącym się do bezprawia legislacyjnego jest wyrok z 6 stycznia 1999 r. (III RN 108/98, OSNAP z 1999, poz. 639). SN wyraził w nim pogląd, że "niewykonanie przez Radę Ministrów obowiązku wynikającego z kompetencji do wydania rozporządzenia zapewniającego prawidłowe wykonanie ustawy narusza konstytucyjne zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, a tym samym może stanowić delikt konstytucyjny". Podobne stanowisko w odniesieniu do roszczeń zabużan zajął w kwietniu tego roku Sąd Okręgowy w Krakowie.

Przykłady zaniechań

Warto wymienić niektóre przykłady bezprawia legislacyjnego. W pierwszej kolejności są tzw. zaniechania legislacyjne. Przykład taki wskazał NSA w głośnym wyroku z 5 lutego 2003 r. (IV SA 2854/01). Stwierdził w nim, że wskutek zaniechania legislacyjnego Rady Ministrów, tj. niewydania rozporządzenia wykonawczego do ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej zamknięta została droga sądowa i administracyjna do dochodzenia odszkodowania za znacjonalizowane przedsiębiorstwa. Podobnie jest z dekretem z 25 października 1945 r. o gruntach warszawskich. Przyznał on w art. 9 wszystkim właścicielom znacjonalizowanych gruntów warszawskich stosowne odszkodowanie. Jednak sposób jego ustalania miało określić rozporządzenie. Nie zostało ono nigdy wydane, a ustawa z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości wygasła roszczenia odszkodowawcze nabyte na podstawie dekretu, mimo że poszkodowani nigdy nie mieli możliwości dochodzenia odszkodowania.

W naszym porządku prawnym istnieje wiele przepisów będących przejawem tzw. czynnego bezprawia legislacyjnego. Są to zwłaszcza przepisy przewidujące nacjonalizację bez żadnego odszkodowania (dekret PKWN z 6 września 1944 r. o reformie rolnej), czy też wszystkie przepisy, które zostały przez TK uznane za niekonstytucyjne. Przykładem są też: art. 418 k. c.; ustawy dotyczące deklaracji majątkowych i abolicji podatkowej (wyrok TK z 20 listopada 2002 r., K 41/02); przepisy uniemożliwiające realizację uprawnień zabużan.

Szkoda i zysk

Podobnie jak ETS w odniesieniu do zaniechania implementacji dyrektywy wspólnotowej, tak polskie sądy powinny orzekać w razie zaniechania rządu czy ministrów wydania rozporządzeń wykonawczych do ustaw, jeżeli tylko wskutek tego jednostka poniosła szkodę. W latach 90. utrwalilo się orzecznictwo ETS, zgodnie z którym osobom poszkodowanym wskutek bezprawia legislacyjnego (mającego charakter tak zaniechania, jak i działania) należy się pełne odszkodowanie, obejmujące szkodę rzeczyswistą i utracony zysk, a wszelkie ograniczenia wysokości odszkodowania są niedopuszczalne. Szkoda i związek przyczynowy między szkodą a bezprawnym działaniem jakiegokolwiek władzy publicznej są podstawowymi przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Zdaniem TK pojęcie szkody określone w art. 77 konstytucji powinno być rozumiane w taki sam sposób jak na gruncie prawa cywilnego. Oznacza to, że szkoda może mieć charakter majątkowy, jak i niemajątkowy. Władza publiczna może zatem odpowiadać również za naruszenie dóbr osobistych obywatela, a w konsekwencji obowiązana będzie do zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę.

Utrudniona droga

Jak podkreślał ETS, uzyskanie odszkodowania nie może być w praktyce nadmiernie utrudnione i powinno być "adekwatne" do poniesionej szkody. Wobec tego trzeba powtórzyć za działającą obecnie Komisją Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego, że art. 160 k. p. a. jest sprzeczny z konstytucją oraz standardami Unii i w związku z tym powinien być jak najszybciej uchylony. Droga dochodzenia odszkodowania za szkody spowodowane decyzjami administracyjnymi jest za długa i zbyt utrudniona. Często okres potrzebny na zasądzenie odszkodowania od skarbu państwa (SP) wynosi ok. 10 lat lub nawet więcej. Zbyt krótki jest też termin do złożenia powództwa o odszkodowanie w wypadku decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania odszkodowania, który wynosi zaledwie 30 dni od otrzymania decyzji odmownej. Wychodząc z konstytucyjnej zasady "służebnej roli państwa wobec jego obywateli", należy postulować jak najszybsze uchylenie art. 160 k. p. a., a zwłaszcza przepisów o zbyt krótkim przedawnieniu roszczeń odszkodowawczych wobec SP. W tym wypadku powinno stosować się ogólny 10-letni termin przedawnienia, liczony od daty potwierdzenia bezprawności działania władzy publicznej. W sprawach o odszkodowanie od SP wpis sądowy powinien być w ogóle zniesiony (tak jak w pracowniczych) albo mieć charakter wpisu stałego, np. do 1000 złotych. Konieczność ponoszenia dodatkowych opłat sądowych i to w sytuacji potwierdzonego bezprawia władzy publicznej nie jest niczym uzasadniona, a jak pokazuje praktyka, w sposób decydujący wpływa na działania organów władzy, które prawie zawsze wydają decyzje administracyjne odmawiające wypłaty odszkodowania. Sprawy administracyjne o odszkodowanie wszczynane na podstawie art. 160 k. p. a. mają charakter iluzoryczny. Organy władzy publicznej nie są skłonne dobrowolnie przyznawać odszkodowań, wychodząc z założenia, że znaczna część poszkodowanych spóźni się z wniesieniem powództwa albo nie będzie w stanie ponieść wysokiego wpisu sądowego, nie mówiąc już o kosztach zastępstwa procesowego.

* * *

Koncepcja bezprawia legislacyjnego będzie miała ogromną rolę do odegrania w orzecznictwie sądów powszechnych w najbliższych latach, zwłaszcza po wstąpieniu Polski do Unii. Jak pokazuje orzecznictwo ETS, SN i NSA krajowe sądy już dziś obowiązane są samodzielnie orzekać o odpowiedzialności SP za szkody spowodowane bezprawnym działaniem władzy publicznej. Podstawą tą jest art. 77 konstytucji. Tylko w wypadku bezpośredniego stosowania art. 77 przez sądy powszechne zapewniona zostanie skuteczna ochrona konstytucyjnych praw obywatelskich. Koncepcja bezprawia legislacyjnego jako element szerszego pojęcia bezprawia władzy publicznej umożliwia już dzisiaj zaspakajanie słusznych roszczeń odszkodowawczych obywateli, zwłaszcza w sprawach dotyczących przepisów uznanych przez TK za niekonstytucyjne, a także w razie tzw. zaniechania legislacyjnego. Tylko od sądów zależy, czy i jak szybko koncepcja legislacyjnego bezprawia i odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane bezprawnym działaniem władzy publicznej zostanie wcielona w życie.

Autor jest adwokatem specjalizującym się w sprawach odszkodowawczych i reprivatyzacyjnych