

*Joanna Kielin\**

## **ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH W ŚWIETLE ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**

Problematyka odpowiedzialności władzy publicznej a zarazem funkcjonariusza publicznego jest zagadnieniem bardzo złożonym. Dotyka ona bowiem nie tylko prawa konstytucyjnego lecz także innych gałęzi prawa, w tym w dużej mierze prawa cywilnego. Z uwagi na obszerność materii artykuł będzie traktował tylko o części z zagadnień, które winny być poruszone w ramach omawiania odpowiedzialności, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dlatego też w pracy niniejszej poruszona zostanie kwestia możliwości bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji, w tym możliwości uznania tej normy za przepis kreujący prawo podmiotowe, istoty odpowiedzialności odszkodowawczej, podmiotów odpowiedzialnych na podstawie wskazanego przepisu Konstytucji oraz szkody i zakresu kompensacji, jaki można ustalić na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Zagadnienie odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego należy rozpatrywać w oparciu o art. 77 ust. 1 Konstytucji, jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. Niejako „odbiciem”

---

\* Dr, adiunkt, Katedra Prawa Konstytucyjnego Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego.

postanowień Konstytucji jest art. 417 kodeksu cywilnego, który traktuje o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody majątkowe wyrządzone przez funkcjonariuszy. Art. 77 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawową normę dla określenia odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych, zaś jego konkretyzacją jest art. 417 k.c. Zgodnie bowiem z założeniem wywiedzionym z Konstytucji jak i z przyjętej przez Komitet Ministrów Rady Europy<sup>1</sup> rekomendacji w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej w sytuacji wyrządzenia szkody jej niezgodnym z prawem działaniem, poszkodowany powinien otrzymać odszkodowanie od władzy publicznej niezależnie od odpowiedzialności jej funkcjonariuszy<sup>2</sup>. Do momentu uchwalenia nowych regulacji dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej w roku 2004 r., stan prawny w Polsce pozostawał w sprzeczności ze standardami prawnymi przyjętymi przez Radę Europy. Do roku 2004 r. przyjmowano bowiem za podstawę odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego przesłankę winy, nie zaś przesłankę bezprawności jak to wynika z art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz ze wspomnianych wyżej standardów Rady Europy.

O odpowiedzialności Skarbu Państwa za czynności funkcjonariusza publicznego traktują art. od 417 do 420<sup>2</sup> kodeksu cywilnego, stanowiące całość normatywną. Obecnie wystarczającą przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa jest bezprawność zachowania się funkcjonariusza publicznego<sup>3</sup>, nie jest więc konieczne udowodnienie winy funkcjonariusza dla pociągnięcia Skarbu Państwa do odpowiedzialności za jego działania.

Z uwagi na fakt, iż art. 77 ust. 1 nie precyzuje zakresu podmiotów, które na jego podstawie podnoszą odpowiedzialność, należy w tym względzie odwołać się do poglądów wyrażonych w piśmiennictwie, jak i do orzecznictwa Trybunału.

Art. 77 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2004 r.<sup>4</sup>, stanowi źródło prawa podmiotowego do egzekwowania odpowiedzialności władzy publicznej, a tym samym zawiera w sobie instytucjonalną gwarancję dla zasady wyrażonej w art. 7 Konstytu-

<sup>1</sup> *Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy* z 18 września 1984 r. Nr R/84/15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej.

<sup>2</sup> J. K r e m i s, *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 417*, pod red. E. Gniewek, Warszawa 2008, s. 701–711.

<sup>3</sup> Zmiana treści art. 417 k.c. nastąpiła na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4.12.2001, sygn. akt SK 18/2000, Dz. U. Nr 145, poz.1638.

<sup>4</sup> Orzeczenie TK z dnia 20 stycznia 2004 r. sygn. akt SK 26/03 dostępne na stronie: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2004/SK\\_26\\_03.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2004/SK_26_03.doc).

cji. Ustanawia więc „prawo podmiotowe do reparacji szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem władzy publicznej będąc zarazem gwarancją wobec art. 7 Konstytucji”<sup>5</sup>. Jednakże, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, w tym samym orzeczeniu nie może on stanowić tak „wyczerpującej jak i wystarczającej podstawy żądania pełnego naprawienia każdej szkody”<sup>6</sup>. Konkretyzacją tego konstytucyjnego obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej jest norma zawarta w art. 417 kodeksu cywilnego, jako że art. 77 ust. 1 Konstytucji nie precyzuje, kto jest podmiotem odpowiedzialnym za delikt władzy publicznej<sup>7</sup>. W art. 417 k.c. natomiast, jako podmioty odpowiedzialne wskazane zostały: Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne osoby prawne wykonujące władzę publiczną z mocy prawa. Można stwierdzić, iż tym, co charakteryzuje wskazane wyżej podmioty, jest realizacja działań zastrzeżonych dla państwa, na podstawie odpowiednich przepisów i w formach nie pozostawiających wątpliwości co do publicznego charakteru tych działań<sup>8</sup>. Są to więc podmioty, które M. Safjan<sup>9</sup> rozumie jako jednostki, które w sposób władczy mogą kształtować swe stosunki z innymi osobami. Odpowiedzialność jednego ze wskazanych wyżej podmiotów, jak podkreśla J. Kremis<sup>10</sup>, zależna jest od przynależności ustrojowej organu lub funkcjonariusza, których działanie stało się źródłem szkody. Równocześnie należy pamiętać, jak wskazuje M. Safjan, iż odpowiedzialność określona w art. 77 ust. 1 Konstytucji obciąża strukturę (instytucję), nie zaś osoby z nią związane – jej funkcjonariuszy. Co prawda charakter powiązań między bezpośrednim sprawcą szkody a władzą publiczną nie ma aż tak dużego znaczenia, niemniej jednak „ułatwia przypisanie danego działania organowi władzy publicznej”<sup>11</sup>. Rozważając więc odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji, należy stwierdzić, iż zasadnicze znaczenie ma ustalenie zakresu podmiotowego, o którym mowa w tymże przepisie. Mówiąc zaś o odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego należy mieć na uwadze,

<sup>5</sup> *Ibidem*

<sup>6</sup> *Ibidem*

<sup>7</sup> J. Kremis, *op. cit.* s. 703–704.

<sup>8</sup> P. Granecki, *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (wybrane zagadnienia)*, „Palestra” 2000, Nr 11–12, s. 18.

<sup>9</sup> M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 28–29.

<sup>10</sup> J. Kremis, *op. cit.*, s. 703–704.

<sup>11</sup> M. Safjan, *op. cit.*, s. 29.

iż art. 417 k.c., który stanowi o jego odpowiedzialności, stanowi realizację koncepcji, o której mowa w normie konstytucyjnej. Pamiętać bowiem trzeba, iż model odpowiedzialności władzy publicznej w ujęciu, o jakim mówi art. 417 k.c., nie wprowadza wprost mechanizmu regresowego. Jak słusznie wskazuje B. Lewaszkiwicz-Petrykowska ustawodawca obciążając władzę publiczną ryzykiem jej funkcjonowania „uwolnił bezpośrednich sprawców szkody od wszelkiej odpowiedzialności”<sup>12</sup>. Dlatego też, rozważając zakres odpowiedzialności funkcjonariusza należy odnieść się do ogólnej koncepcji władzy publicznej przewidzianej w art. 77 ust. 1 oraz wątpliwości, jakie tak w doktrynie jak i w orzecznictwie, na tym tle się zrodziły.

Trudności w określeniu na podstawie art. 77 Konstytucji, kto jest organem władzy publicznej, nie powinny stanowić jednak o braku możliwości bezpośredniego stosowania tej normy<sup>13</sup>. Dla określenia kim jest organ władzy publicznej słusznym wydaje się odwołanie do treści art. 7 Konstytucji, który stanowi, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Zdaniem J. Kremisa wskazówką do określenia podmiotów, o których mówi art. 77, jest art. 10 Konstytucji i wymienione tam władze ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska, stąd też wymienione w art. 77 organy władzy publicznej funkcjonują w obrębie trzech wymienionych władz<sup>14</sup>. Pogląd ten został później powtórzony w orzeczeniach Trybunału z 4 grudnia 2001 r. oraz z 20 stycznia 2004 r. W ramach tych władz mieszczą się organy państwa oraz wszystkie inne podmioty wykonujące powierzone lub przekazane im funkcje władzy publicznej. Trybunał wyraził pogląd<sup>15</sup>, iż art. 77 ust. 1 „powinien mieć zastosowanie do wszystkich przypadków, w których szkoda została wyrządzona działaniem podmiotu wykonującego funkcje władcze, właściwe dla władzy publicznej, nawet gdy sam ten pod-

<sup>12</sup> B. Lewaszkiwicz-Petrykowska, *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej*, „Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego”, s. 511.

<sup>13</sup> M. Kępiński, P. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu art. 77 ust. 1 Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 3, s. 79 i nast.

<sup>14</sup> J. Kremis, *Skutki prawne odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 6, s. 40.

<sup>15</sup> Orzeczenie TK z dnia 4 grudnia 2001 r. sygn. akt SK 18/00 dostępne na stronie [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK\\_18\\_00.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK_18_00.doc), oraz z orzeczenie TK z 20 stycznia 2004 r. SK 26/03 dostępne na stronie: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2004/SK\\_26\\_03.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2004/SK_26_03.doc). zawarte [w:] M. Stębelki, Art. 77 ust. 1 Konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wybrane zagadnienia, „Studia Iuridica” XLVII/2007, s. 284.

miot nie może być za taką władzę uznany”. Trybunał stwierdził również, iż w pojęciu “władzy publicznej” mieszczą się 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<sup>16</sup>. Trybunał uznał również, iż wykonywanie funkcji władczych może obejmować także realizację zadań publicznych, które są elementu władczego pozbawione, a więc należą do nich nie tylko te, które kształtują sytuację jednostki<sup>17</sup>.

Wśród podmiotów odpowiedzialnych na podstawie art. 77 Konstytucji J. Kremis<sup>18</sup> wymienia również funkcjonariuszy publicznych. Jego zdaniem nie można poprzestać na literalnym brzmieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji wprowadzając rozróżnienie w zakresie charakteru odpowiedzialności odszkodowawczej pomiędzy organami władzy publicznej a funkcjonariuszami. Poprzestając na literalnym brzmieniu art. 77, zdaniem cytowanego autora, „można byłoby mówić o ograniczeniu odpowiedzialności odszkodowawczej wyłącznie do organów, a w konsekwencji na innych podstawach prawnych opierać odpowiedzialność za funkcjonariuszy nie mających statusu organu”. Takie rozumowanie przywróciłoby podział na organy i funkcjonariuszy. W tym miejscu wydaje się, iż należy przytoczyć pogląd M. Stębelkiego, który stwierdził, iż „powiązanie odpowiedzialności władzy publicznej z działaniem jej organu oznacza, że na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji nie ma możliwości dochodzenia odszkodowania od konkretnej osoby, a więc faktycznego sprawcy szkody. Ustalenie statusu takiego funkcjonariusza może co najwyżej ułatwić przypisanie danego działania organowi władzy publicznej”<sup>19</sup>. Równocześnie należy pamiętać, iż w orzeczeniu z 4 grudnia 2001 r. Trybunał uznał, iż organem w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji „jest instytucja bądź struktura organizacyjna, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody, odpowiedzialność zaś oparta na tym przepisie obciąża strukturę (instytucję), a nie osoby z nią związane (jej funkcjonariuszy)”.

Określając krąg podmiotów, o których mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji należy stwierdzić, że zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstitu-

<sup>16</sup> Orzeczenie TK z dnia 4 grudnia 2001 r. sygn. akt SK 18/00 dostępne na stronie: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK\\_18\\_00.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK_18_00.doc).

<sup>17</sup> Orzeczenie TK z dnia 23 maja 2006 r. sygn. akt SK 51/05, dostępne na stronie: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2006/SK\\_51\\_05.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2006/SK_51_05.doc).

<sup>18</sup> J. Kremis, *op. cit.*, s. 39.

<sup>19</sup> M. Stębelki, *op. cit.*, s. 283–284, Orzeczenie TK z dnia 4 grudnia 2001 r. sygn. akt SK 18/00 dostępne na stronie: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK\\_18\\_00.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK_18_00.doc).

cyjnego jak i w doktrynie posłużono się wykładnią funkcjonalną<sup>20</sup>. Dzięki ujęciu funkcjonalnemu, komornik będący funkcjonariuszem publicznym, wykonujący powierzone mu przez ustawę zadania przymusowej realizacji orzeczeń sądowych, należy do kręgu podmiotów, o których stanowi art. 77 ust. 1 Konstytucji. Jak podkreśla L. Garlicki, decydujące znaczenie ma więc fakt, czy podmiot wykonuje funkcje publiczne. Stąd też definiując organy władzy publicznej, jak podsumowuje J. Kremis, należy mieć na uwadze zarówno podmioty odpowiadające konstytucyjnej definicji organu władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, jak również funkcjonariuszy, którzy „nie są wprawdzie takimi organami, lecz działają w jego strukturach i realizują kompetencje organu”<sup>21</sup>.

Omawiając problematykę odpowiedzialności władzy publicznej należy odnieść się do problematyki bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz jego wpływu na kształt odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej. Zastanowić się należy równocześnie, czy art. 77 ust. 1 może samodzielnie tworzyć prawo podmiotowe, będące podstawą do dochodzenia odszkodowania. Ponadto koniecznym również naświetlenie czym jest odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa.

W literaturze przedmiotu istnieją dwie koncepcje dotyczące wymiaru obowiązywania art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z pierwszą z nich stanowi on jedynie „proklamację zasady odpowiedzialności pozbawioną treści normatywnej”<sup>22</sup>. Według drugiej zaś w art. 77 ust. 1 Konstytucji zawarte jest dostatecznie skonkretyzowane prawo podmiotowe jednostki do odszkodowania<sup>23</sup>.

Tezę o możliwości bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji wypowiedział M. Safjan. Podstawę dla mówienia o możliwości bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji daje jej art. 8 ust. 2, który taką zasadę wprowadza. Podkreślić równocześnie należy, iż art. 77 ust. 1 nie znajduje się w kręgu przepisów konstytucyjnych, których bezpośrednie zastosowanie zostało wyłączone. Tezę o możliwości bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji wysuwa również M. Haczkowska<sup>24</sup>, której

<sup>20</sup> L. G a r l i c k i, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 13.

<sup>21</sup> J. K r e m i s, *op. cit.*, s. 39.

<sup>22</sup> M. S a f j a n, *op. cit.*, s. 153.

<sup>23</sup> *Ibidem*

<sup>24</sup> M. H a c z k o w s k a, *Odpowiedzialność odszkodowawcza według Konstytucji RP*, Warszawa 2007, s. 248–249.

zdaniem, przepis ten jest wystarczająco precyzyjny i konkretny, by móc go w ten sposób stosować. Autorka stwierdza, iż sposób sformułowania art. 77 ust. 1, a także fakt, że artykuł ten zawiera wystarczające przesłanki, aby mógł stanowić podstawę uregulowania sytuacji prawnej konkretnego podmiotu, przesądza o możliwości jego bezpośredniego stosowania. Istnienie zaś art. 417 i 417<sup>1</sup> k.c, będących rozwinięciem art. 77 ust. 1 Konstytucji, zdaniem cytowanej autorki, nie powoduje ograniczenia roli przepisu konstytucyjnego. Bezpośrednie stosowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji polega więc na możliwości przyznania odszkodowania na jego podstawie bez konieczności wydania dodatkowych ustaw<sup>25</sup>. W świetle poczynionych wyżej uwag można stwierdzić, iż art. 77 ust. 1 Konstytucji stanowi samodzielną podstawę odszkodowawczą. Zdaniem M. Safjana, art. 77 ust. 1 Konstytucji jest sformułowany w taki sposób, iż pozwala na jego samoistne stosownie przez sądy cywilne<sup>26</sup>. Podobnie uważa J. Kremis, który stwierdza, iż art. 77 ust.1 może stanowić samodzielną możliwą do bezpośredniego stosowania podstawę prawną odpowiedzialności odszkodowawczej<sup>27</sup> jako że zawiera „możliwy do zrekonstruowania katalog przesłanek niezbędnych do powstania zobowiązaniowego stosunku odszkodowawczego”<sup>28</sup>.

Pogląd ten podziela również P. Granecki. Jego zdaniem koncepcja bezpośredniego wpływu treści art. 77 ust. 1 na kształt odpowiedzialności państwa wyznacza standard, „poniżej którego ustawodawca zwykły nie może zejść, by nie powołać do życia norm sprzecznych z normą konstytucyjną”<sup>29</sup>. Równocześnie P. Granecki zaznaczył, iż nie istniałaby potrzeba umieszczenia art. 77 ust. 1 w ustawie zasadniczej, gdyby traktować go wyłącznie jako normę o charakterze postulatywnym. Wystarczyłoby bowiem wyłącznie podtrzymanie przez ustawodawcę konstytucyjnego stanowiska zawartego w ustawodawstwie zwykłym. Wydaje się, że podobne stanowisko przedstawia L. Garlicki. Stwierdza on bowiem, iż jak wskazano wyżej, po pierwsze w art. 8 ust. 2 Konstytucji nie wykluczono bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji, po drugie zaś, nawet jeżeli z cywilistycznego punktu widzenia przepis ten wydaje się zbyt ogólnikowy, to „na tle innych unormo-

<sup>25</sup> M. Kępiński, R. Szczepaniak, *op. cit.*, 83

<sup>26</sup> M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” nr 4/1999, s. 3.

<sup>27</sup> Wyrok SN z 15 maja 2000 (II CKN 293/00, OSNC nr 11/2000, poz. 209) z glosą aprobującą E. Łętowskiej (OSP nr 12/2000, poz. 188), [w:] J. Kremis, *op. cit.*, s. 42.

<sup>28</sup> J. Kremis, *op. cit.*, s. 42.

<sup>29</sup> P. Granecki, *op. cit.*, 16 i nast.

wań konstytucyjnych – jest przepisem charakteryzującym się zdecydowanie wyższym stopniem precyzji”. Konkludując cytowany autor stwierdza, że w sytuacji odrzucenia możliwości bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji „nie bardzo wiadomo wobec jakich przepisów konstytucyjnych stosowanie takie mogłoby mieć miejsce”<sup>30</sup>.

Dodać należy, iż w literaturze przedmiotu istnieje nawet dalej idący pogląd, zgodnie z którym art. 77 ust. 1 Konstytucji należy do przepisów, które mają postać normy prawnej. W takiej sytuacji niesłusznym wdaje się, by istniała konieczność realizacji tej normy przez późniejsze przepisy w randze ustawy<sup>31</sup>. Art. 77 ust. 1 może więc stanowić tak dla jednostki poszkodowanej jak i dla sądu wystarczającą podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej<sup>32</sup>.

Podsumowując zagadnienie możliwości bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji, wskazać należy również pogląd, jaki w tym względzie wyraził Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 4 grudnia 2001 r. Trybunał stwierdził, iż art. 77 ust. 1 wprowadza „nowe samodzielne treści”<sup>33</sup> – formułuje on bowiem niektóre przesłanki odpowiedzialności władzy publicznej<sup>34</sup>, jednakże „muszą być one uwzględnione na poziomie regulacji ustawowej”<sup>35</sup> czym Trybunał uznał za słuszne uzupełnienie treści wyrażonych w Konstytucji regulacjami na poziomie ustaw zwykłych.

Rozważając zagadnienie bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 na tle dotychczasowych ustaleń należy zastanowić się, czy przepis ten może ustanowić prawo podmiotowe. Kwestia ta również nie jest w doktrynie ujmowana jednolicie. M. Safjan stwierdza, iż „w wyroku z 4 grudnia 2001 (SK 18/00) TK opowiedział się jednoznacznie na rzecz stanowiska, iż art. 77 ust. 1 Konstytucji kreuje podmiotowe prawo jednostki do odszkodowania w wypadku niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej, ergo określa wszystkie niezbędne przesłanki do przyjęcia jego odpowiedzialności”<sup>36</sup>. Podobny pogląd wyraził L. Garlicki. Jego zdaniem art. 77 ust. 1 ustanawia podmiotowe prawo do egzekwowania odpowiedzialności władz

<sup>30</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 9.

<sup>31</sup> M. Kępiński, R. Szczepaniak, *op. cit.*, 83.

<sup>32</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 8, J. Kremis, *op. cit.*, s. 38.

<sup>33</sup> Orzeczenie TK z dnia 4 grudnia 2001 r. sygn. akt SK 18/00 dostępne na stronie: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK\\_18\\_00.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK_18_00.doc).

<sup>34</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 8.

<sup>35</sup> Orzeczenie TK z dnia 4 grudnia 2001 r. sygn. akt SK 18/00 dostępne na stronie: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK\\_18\\_00.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK_18_00.doc).

<sup>36</sup> M. Safjan, *op. cit.*, s. 21.



publicznych za szkody wyrządzone jej bezprawnymi działaniami, jako że przepis ten „wyznacza jeden z elementów sytuacji jednostki wobec władzy publicznej”<sup>37</sup>. Poglądowi temu sprzeciwia się B. Lewaszkiewicz–Petrykowska. Jej zdaniem, nie należy mylić pojęć prawa podmiotowego z możliwością żądania naprawienia szkody, która jest konsekwencją naruszenia praw podmiotowych jednostki, nie zaś samoistnym prawem podmiotowym. B. Lewaszkiewicz - Petrykowska stwierdza nadto, iż w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji, nie jest konieczne, czy wręcz niewskazane, odwoływanie się do konstrukcji prawa podmiotowego<sup>38</sup>. Zdaniem cytowanej autorki odwołanie to „gmatwa interpretację art. 77 ust. 1 Konstytucji”. Art. 77 ust. 1 Konstytucji wskazuje na poziomie konstytucyjnym przesłanki konieczne, ale i wystarczające dla mówienia o odpowiedzialności władzy publicznej. Pamiętać jednak należy, iż art. 77 ust. 1 Konstytucji wprowadza nowe samodzielne treści, które wymagają powtórzenia w ramach regulacji ustawowej<sup>39</sup>, jest więc jak zauważa cytowana autorka przepisem, który posiada własną samodzielną treść normatywną<sup>40</sup>.

Mówiąc o odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej należy zdefiniować na czym polega istota tej odpowiedzialności.

Istota odpowiedzialności opiera się na możliwości naprawienia szkody z majątku osoby, której ta szkoda przez przepisy prawa została przypisana. Uzyskanie odszkodowania, co podkreśla A. Szpunar, nie powinno być źródłem wzbogacenia osoby poszkodowanej. Bez wpływu pozostaje także okoliczność, że wina sprawcy szkody wykazuje szczególne natężenie<sup>41</sup>. Podstawa do żądania naprawienia szkody istnieje od chwili jej powstania.

Dla potrzeb poruszanej problematyki należy również zdefiniować czym jest odpowiedzialność odszkodowawcza. Istnieje zależność pomiędzy odpowiedzialnością cywilną a odpowiedzialnością odszkodowawczą, odpowiedzialność cywilna jest bowiem pojęciem szerszym, a odpowiedzialność odszkodowawcza stanowi zasadniczą część odpowiedzialności cywilnej. Zdaniem W. Warkały<sup>42</sup>, odpowiedzialność odszkodowawcza w polskiej terminologii prawniczej jest neologizmem, powstałym celem wyodrębnienia

<sup>37</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 11.

<sup>38</sup> B. Lewaszkiewicz - Petrykowska, *op. cit.*, s. 505–506.

<sup>39</sup> Orzeczenie TK z dnia 4 grudnia 2001 r. sygn. akt SK 18/00 dostępne na stronie: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK\\_18\\_00.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK_18_00.doc).

<sup>40</sup> B. Lewaszkiewicz - Petrykowska, *op. cit.*, s. 506.

<sup>41</sup> A. Szpunar, *Zasada pełnego odszkodowania w prawie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 5, s. 29–30.

<sup>42</sup> W. Warkały, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, Warszawa 1972, s. 101.

odpowiedzialności o tym charakterze, odpowiedzialności za szkodę, z całości kształtu odpowiedzialności cywilnej. Ważnym jest również podkreślenie, iż odpowiedzialność odszkodowawcza to nie tylko część składowa odpowiedzialności cywilnej, ze względu bowiem na uwypuklenie w niej elementu naprawienia szkody, wychodzi ona niekiedy poza ramy tej odpowiedzialności. Odpowiedzialność cywilna, jak słusznie zaznacza W. Warkało<sup>43</sup> zawiera się wyłącznie – jak wskazuje na to jej nazwa – w prawie cywilnym. Odpowiedzialność odszkodowawcza zaś, i związany z nią obowiązek naprawienia szkody, występuje nie tylko w obrębie prawa cywilnego, lecz również w innych dziedzinach prawa, które ten obowiązek przewidują. Wówczas zakres odpowiedzialności odszkodowawczej wyznaczają: przesłanki powstania prawa do odszkodowania, nawiązanie do rozwiązań cywilnoprawnych, bądź też wprost użycie terminu „odszkodowanie”. Biorąc powyższe pod uwagę, należy dokonać rozróżnienia cywilnoprawnego stosunku zobowiązaniowego oraz stosunku odpowiedzialności odszkodowawczej, „która polega na możliwości uzyskania zaspokojenia z tytułu poniesionego uszczerbku w drodze egzekucji z majątku podmiotu, któremu norma prawna tę szkodę przypisuje”<sup>44</sup>. W ramach odpowiedzialności odszkodowawczej wierzyciel może zaspokoić swoje roszczenie w wypadku, gdy realne wykonanie zobowiązania, polegające na możliwości zaspokojenia przez wierzyciela jego roszczenia na drodze sądowej, a więc poprzez przymusowe wykonanie zobowiązania, nie zawsze jest możliwe. Sam wierzyciel zresztą może nie być już zainteresowany wykonaniem zobowiązania zgodnie z jego pierwotną treścią.

Jak zaznacza Z. Radwański<sup>45</sup>, należy mieć również na uwadze, że nawet, gdy wierzyciel uzyska po ustalonym terminie należne mu świadczenie, zazwyczaj nie jest to równoznaczne z pełnym zaspokojeniem jego interesu. W takich sytuacjach, jak wspomniano, szuka on zaspokojenia na drodze odpowiedzialności odszkodowawczej, określanej mianem odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i n. k.p.c.), której przesłankami są fakty, z którymi system prawny łączy odpowiedzialność oraz związek przyczynowy między tym zdarzeniem a powstałą szkodą.

Kolejnym elementem, który należy poruszyć mówiąc o odpowiedzialności funkcjonariusza mając na uwadze art. 77 ust. 1 Konstytucji, jest jej

<sup>43</sup> *Ibidem*, s.102.

<sup>44</sup> T. D y b o w s k i [w:] *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, Ossolineum 1981, s. 167.

<sup>45</sup> Z. R a d w a ń s k i, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2001, s. 265 i n.

przesłanka, jaką stanowi bezprawność. Bezprawność jest ujemną oceną porządku prawnego w stosunku do zachowania się sprawcy. Polega na stwierdzeniu, w jakim stosunku pozostaje czyn względem obowiązującego porządku prawnego – czy jest z nim zgodny czy niezgodny<sup>46</sup>. Jak zauważa B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, prawo odszkodowawcze nie zajmuje się każdym przejawem sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym, lecz tylko takim działaniem, którego konsekwencją jest uszczerbek na majątku<sup>47</sup>.

Przełomowym orzeczeniem, jak wspomniano już wyżej, dla omówienia zagadnienia odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego było orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., które wpłynęło na zmianę w tej mierze regulacji zawartych w kodeksie cywilnym. Wzorzec kontroli dla orzeczenia stanowił art. 77 Konstytucji. Do momentu wydania tego orzeczenia, podstawą dla mówienia o odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego była wywiedziona z orzecznictwa Sądu Najwyższego przesłanka winy funkcjonariusza, uznawano bowiem aktualność linii ustalonych w wytycznych Sądu Najwyższego z 1971 r.<sup>48</sup> Dzięki orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r. odrzucając przesłankę odpowiedzialności, jaką jest wina funkcjonariusza, „dostosowano przepisy art. 417 i 418 do konstytucyjnego modelu odpowiedzialności państwa”<sup>49</sup>.

Do momentu jednak wskazanego wyżej orzeczenia, dla pociągnięcia funkcjonariusza do odpowiedzialności należało udowodnić winę. Przyjmuje się, że wina oznacza naganną decyzję sprawcy szkody, odnoszącą się do podjętego przez niego bezprawnego działania lub zaniechania<sup>50</sup>. Jest więc ujemną oceną całokształtu postępowania sprawcy, z uwzględnieniem oceny stanu psychicznego sprawcy i istniejącej normy. Jak podkreśla B. Lewaszkiewicz-Petrykowska<sup>51</sup>, wina polega zatem na możliwości uczynienia zarzutu, a jej istota tkwi w naganności postępowania. Pojęcia „zarzucalność” lub „naganność” stanowią więc „punkt centralny” winy. Zachowanie sprawcy można więc uznać za zawinione (inaczej mówiąc – można postawić sprawcy zarzut) przy spełnieniu wymienionych w definicji przesłanek, jakimi są: bez-

<sup>46</sup> B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wina jako postawa odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, Łódź 1969, t. II, s. 3.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 4

<sup>48</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 3

<sup>49</sup> Wyrok SN z 8 stycznia 2002 r. I CKN 581/99, OSP 2002, nr 11, poz. 143, s. 564.

<sup>50</sup> Z. Radwański, *Prawo zobowiązań*, Warszawa 1986, s. 151.

<sup>51</sup> B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *op. cit.*, s. 2.

prawność zachowania się, umyślność lub nieumyślność (niedbalstwo) oraz poczynałość sprawcy<sup>52</sup>. By zaś móc udowodnić winę, należy udowodnić podstawy zarzutu jakimi są przesłanki.

Na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji należy stwierdzić, iż obowiązek naprawienia szkody wynika z każdego bezprawnego, a więc nie tylko zawinonego przez funkcjonariusza, wyrządzenia szkody; rodzi więc po stronie podmiotu poszkodowanego prawo do odszkodowania<sup>53</sup>. Przesłanką odpowiedzialności przewidzianej w art. 77 ust. 1 Konstytucji jest niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Bez znaczenia jest w tej sytuacji czy działanie to było subiektywnie zawinione. Wystarczającą przesłanką jest bezprawność zachowania sprawcy szkody, co wynika z roli, jaką spełniają organy władzy publicznej<sup>54</sup>.

Jak podkreślono w orzeczeniu TK z dnia 20 stycznia 2004 r., takie rozumienie zakresu odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego, stanowi niewątpliwie o realizacji zasady zawartej w art. 7 Konstytucji, dotyczącej działania władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.

Należy mieć jednak na uwadze, iż owa bezprawność nie musi być interpretowana wyłącznie według kryteriów cywilistycznych. Jak słusznie zauważa J. Kremis, zobowiązaniowy stosunek odszkodowawczy, powstający na mocy art. 417 § 1 k.c. „jest efektem bezprawności zaistniałej w sferze publicznoprawnej, nie zaś stosunków cywilnoprawnych”<sup>55</sup>.

Rozważając zagadnienie bezprawności rozumianej jako „działanie niezgodne z prawem”, niewątpliwie istotnym jest wskazanie, jak należy to pojęcie rozumieć. Trybunał w orzeczeniu z 4 grudnia 2001 r.<sup>56</sup>, stwierdził, iż „działanie niezgodne z prawem” oznacza zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. Jest to każde takie działanie, które pozostaje w sprzeczności z narzuconym przez prawo wzorcem postępowania”<sup>57</sup>. Przy czym, termin „prawo” ma odpo-

<sup>52</sup> *Ibidem*

<sup>53</sup> Orzeczenie TK z dnia 20 stycznia 2004 r. sygn. akt SK 26/03 dostępne na stronie: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2004/SK\\_26\\_03.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2004/SK_26_03.doc).

<sup>54</sup> Orzeczenie TK z dnia 4 grudnia 2001 r. sygn. akt SK 18/00 dostępne na stronie: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK\\_18\\_00.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK_18_00.doc).

<sup>55</sup> J. K r e m i s, *op. cit.*, s. 707.

<sup>56</sup> Orzeczenie TK z dnia 4 grudnia 2001 r. sygn. akt SK 18/00 dostępne na stronie: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK\\_18\\_00.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK_18_00.doc).

<sup>57</sup> Orzeczenie TK z dnia 23 maja 2006 r. sygn. akt SK 51/05, dostępne na stronie: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2006/SK\\_51\\_05.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2006/SK_51_05.doc).

wiadać konstytucyjnemu ujęciu źródeł prawa. Zdaniem M. Stębelkiego<sup>58</sup>, wskazane wyżej stanowisko wymaga pewnego uzupełnienia ze względu na treść art. 9 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Jak wskazuje ten autor, otwartym pozostaje pytanie, czy przesłanka niezgodnego z prawem działania, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, nie powinna odnosić się również do wiążących norm prawa międzynarodowego.

Takie rozumienie doprowadziło do wniosku, iż zakres bezprawności, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, nie odpowiada jej rozumieniu przyjętemu przez prawo cywilne. Stąd też w orzeczeniu z 23 maja 2006 r. Trybunał uznał, iż zakres bezprawności, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, inaczej niż na gruncie prawa cywilnego, nie obejmuje zasad współżycia społecznego. W doktrynie brak jest jednolitego stanowiska co do definicji przesłanki bezprawności. Istnieją głosy, które wskazują na brak tożsamości pojęciowej „bezprawności” obecnej w prawie cywilnym oraz „bezprawności”, o której mowa w art. 77 Konstytucji.

Bezprawność, o której mowa na gruncie Konstytucji, zdaniem M. Kępińskiego i R. Szczepaniaka<sup>59</sup> nie może rozciągać się na normy moralne i obyczajowe, nie może więc dotyczyć zasad współżycia społecznego. Ich zdaniem, istnieje konieczność ścisłego rozumienia pojęcia „niezgodności z prawem”. Taki też pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny w jednym z orzeczeń wskazując, iż niezgodność z prawem oznacza „zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej”. Jak podkreśla J. Kremis<sup>60</sup> takie rozumienie może wynikać z art. 7 Konstytucji, który stanowi, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Trzeba jednak wspomnieć i o innym stanowisku wyrażonym w doktrynie<sup>61</sup>, zgodnie z którym należy rozumieć w sposób tożsamy pojęcia bezprawności na gruncie art. 77 Konstytucji oraz kodeksu cywilnego, a co za tym idzie należy brać pod uwagę także zasady współżycia społecznego. Dodatkowo P. Granecki wyraził pogląd, iż zawężenie rozumienia pojęcia bezprawności nie wpływa korzystnie na spójność systemu prawa, tym bardziej, iż jak podkreślił „zasady współżycia społecznego nie są sprzeczne z Konstytucją, a ta ostatnia jest ich źródłem i wyrazicielem”. Cytowany autor zauważa równocześnie, że w sytuacji, gdy tradycyjnie prawo cywilne

<sup>58</sup> M. Stębelki, *op. cit.*, s. 281.

<sup>59</sup> M. Kępiński i R. Szczepaniak, *op. cit.*, s. 80.

<sup>60</sup> J. Kremis, *op. cit.*, s. 41

<sup>61</sup> P. Granecki, *op. cit.*, s. 21.

zajmuje się naprawieniem szkody, ujęcie bezprawności w sposób wąski, a więc ściśle rozumienie „niezgodności z prawem” wprowadzałoby zróżnicowanie w ramach tej samej regulacji. Postuluje więc nadanie jednakowego znaczenia terminowi konstytucyjnemu „niezgodnego z prawem działania władzy publicznej” oraz cywilnej bezprawności<sup>62</sup>.

Tym co buduje odpowiedzialność na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji jest także pojęcie działania władzy publicznej.

Nie istnieją podstawy do wyrażenia poglądu, iż działanie organu władzy publicznej, o której mowa w art. 77 ust. 1, wyłącza możliwość mówienia o wyrządzeniu przez ten podmiot szkody w wyniku zaniechania. Koniecznym jest jednak w takiej sytuacji wskazanie podstawy prawnej, która nakłada na organ władzy publicznej obowiązek działania<sup>63</sup>. Dodać równocześnie należy, iż źródłem szkody mogą być wyłącznie działania lub zaniechania bezprawne czyli „niezgodne z prawem”. Pogląd o możliwie najszerszym sposobie rozumienia pojęcia „działanie” wyraził również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 grudnia 2001 r. Odnosząc się do pojęcia zaniechania w kontekście art. 77 ust. 1, Trybunał uznał, iż mowa tu o sytuacjach, w których obowiązek określonego działania „jest skonkretyzowany w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej, aby do szkody nie doszło”<sup>64</sup>.

Mówiąc o działaniu, a tym samym i o zaniechaniu, ze strony władzy publicznej rodzącym odpowiedzialność odszkodowawczą, pamiętać należy, iż nie każdy akt władczy wyrządzający szkodę stwarza po stronie sprawcy obowiązek jej naprawienia. Jedynie działania lub zaniechania niezgodne z prawem „mogą prowadzić do powstania zobowiązaniowego stosunku odszkodowawczego”<sup>65</sup>.

Doktryna<sup>66</sup> i orzecznictwo od początku funkcjonowania art. 77 ust. 1 Konstytucji opowiedziało się za szerokim rozumieniem pojęcia działania, a więc za przyjęciem cywilistycznej koncepcji, zgodnie z którą pojęcie „działanie” władzy publicznej obejmuje nie tylko zachowania czynne ale i zaniechania. Takie też stanowisko poparł Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu 4 grudnia

<sup>62</sup> P. Granecki, *op. cit.*, s. 21–22.

<sup>63</sup> E. Łętowska, J. Łętowski, *Odpowiedzialność cywilnoprawna za bezczynność organów administracji*, NP, nr 10/1970, [w:] J. Kremis, *op. cit.*, s. 40.

<sup>64</sup> Orzeczenie TK z dnia 4 grudnia 2001 r. sygn. akt SK 18/00 dostępne na stronie: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK\\_18\\_00.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK_18_00.doc).

<sup>65</sup> J. Kremis, *op. cit.*, s. 709.

<sup>66</sup> P. Granecki, *op. cit.*, s. 20, M. Safjan, *op. cit.* s. 29; L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007, s. 95.

2001 r.<sup>67</sup>. W doktrynie istnieją jednak również głosy, poparte materiałami z prac Komisji Konstytucyjnej ZN, opowiadające się za wąskim rozumieniem terminu „działalnie”, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Jak twierdzi L. Bosek, nie można przy dokonywaniu wykładni pojęć konstytucyjnych sugerować się argumentacją mającą źródło w prawie cywilnym, które dokonuje ścisłego rozróżnienia pomiędzy pojęciami działania i zaniechania<sup>68</sup>. Za takim rozumieniem przemawia również zasada autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych. Pogląd dotyczący autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych Trybunał Konstytucyjny wyraził w wyroku K 20/02, stwierdzając, iż „Po pierwsze, pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny i nie stanowią mechanicznej transpozycji konstrukcji normatywnych, istniejących na gruncie ustawodawstwa zwykłego. Po drugie, nawet uznając, że w celu ustalenia zakresu pojęć konstytucyjnych mają znaczenie tradycyjne, podstawowe założenia gałęzi prawa, w ramach której znajdują się odpowiedniki pojęć konstytucyjnych – należy jednocześnie przyjąć, że mogą one wyznaczać jedynie ogólne punkty odniesienia dla konkretnych, często zróżnicowanych rozwiązań normatywnych. Rozwiązania te mogą bowiem odbiegać od modelowego założenia przyjmowanego na gruncie danej gałęzi prawa, o ile zarazem respektowany jest system zasad i wartości konstytucyjnych”<sup>69</sup>. Zgodnie więc ze stanowiskiem Trybunału, Konstytucja posługuje się właściwymi sobie pojęciami, których znaczenia nie należy upatrywać w ustawodawstwie zwykłym, lecz w powiązaniu z pozostałymi jej przepisami<sup>70</sup>.

Mówiąc o odpowiedzialności odszkodowawczej, bez wątpienia należy odnieść się do jednej z jej przesłanek, jaką jest szkoda. Rozwijając zagadnienie szkody, należy skupić się na dwóch elementach budujących to pojęcie<sup>71</sup>. Po pierwsze na jej ujęciu teoretycznym, po drugie zaś na zagadnieniu, jakim jest zakres kompensacji, pojawia się bowiem pytanie, czy na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji można mówić o pełnej kompensacji, obejmującej zarówno *damnum emergens* jak i *lucrum cessans*, czy też tylko o naprawieniu szkody rzeczywistej.

<sup>67</sup> Orzeczenie TK z dnia 4 grudnia 2001 r. sygn. akt SK 18/00 dostępne na stronie: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK\\_18\\_00.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK_18_00.doc)

<sup>68</sup> L. Bosek, *op. cit.*, s. 95–97.

<sup>69</sup> Orzeczenie z dnia 23 września 2003 r. sygn. akt K 20/02, dostępne na stronie: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2003/K\\_20\\_02.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2003/K_20_02.doc).

<sup>70</sup> B. Lewaszkiewicz - Petrykowska, *op. cit.*, s. 504.

<sup>71</sup> M. Stębel, *op. cit.*, s. 286.

Konstytucja w art. 77 ust. 1 nie reguluje kwestii szkody, jak i związku przyczynowego. Zagadnienia te regulowane są w ramach innych gałęzi prawa, w tym w szczególności prawa cywilnego. Taki pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu SK 18/00, stwierdzając, iż „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”<sup>72</sup>. Takie też stanowisko wyraża M. Haczkowska, stwierdzając, że „szkoda” powinna być interpretowana w sposób, jaki czyni to prawo cywilne. Zdaniem cytowanej autorki, argumentem przemawiającym za takim rozumieniem szkody jest fakt, iż art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nie zastrzega innych wymogów co do sposobu jego rozumienia, ani też nie ogranicza tego pojęcia, np. tylko szkód majątkowych albo strat rzeczywistych<sup>73</sup>. Ponadto M. Haczykowska podkreśla, że inne rozumienie szkody na gruncie prawa konstytucyjnego byłoby niekorzystne, ze względu na spójność systemu prawnego w państwie<sup>74</sup>.

W kodeksie cywilnym nie ma wprawdzie definicji szkody, ale zawarte są przepisy, które pozwalają na ustalenie treści wymienionego pojęcia<sup>75</sup>. Szkada stanowi samodzielną, konieczną przesłankę powstania obowiązku odszkodowania. Zgodnie zaś z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., szkodą określaną jest „każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach, zarówno o charakterze majątkowym jak i niemajątkowym”. Podkreślić równocześnie należy, iż Trybunał nie wykluczył odpowiedzialności władzy publicznej z tytułu naruszenia dóbr osobistych. Mając na uwadze wspomnianą już wyżej zasadę autonomicznego rozumienia pojęć konstytucyjnych, Trybunał w orzeczeniu K 20/02<sup>76</sup> zmodyfikował swój dotychczasowy pogląd uznając, iż tylko pozornie nakazuje on odczytywać „szkodę” z art. 77 ust. 1 Konstytucji poprzez treść tego pojęcia określoną

<sup>72</sup> Orzeczenie TK z dnia 4 grudnia 2001 r. sygn. akt SK 18/00 dostępne na stronie: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK\\_18\\_00.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2001/SK_18_00.doc).

<sup>73</sup> M. H a c z k o w s k a, *op. cit.*, s. 99.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> Przykłady, pozwalające ustalić treść omawianego pojęcia wskazują: Z. R a d w a ń s k i, *System Prawa*, s. 213–214; W. C z a c h ó r s k i, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2002; J. I g n a t o w i c z, *Kodeks Cywilny*, Komentarz, t. 2 Warszawa 1972, s. 871.

<sup>76</sup> Orzeczenie z dnia 23 września 2003 r. sygn. akt K 20/02, dostępne na stronie: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2003/K\\_20\\_02.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2003/K_20_02.doc).



w kodeksie cywilnym<sup>77</sup>. Trybunał wyraził pogląd<sup>78</sup>, iż kodeksowe rozumienie szkody powinno odnosić się tylko do takich przypadków, w których wynikała ona z niezgodnego z prawem działania funkcjonariusza publicznego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności<sup>79</sup>. Pamiętać jednak należy, iż w wyniku nowelizacji kodeksu cywilnego przesłanki odpowiedzialności władzy publicznej są regulowane w prawie w taki sam sposób jak uregulowania konstytucyjne. Stąd też, jak słusznie zauważa M. Stębelki, trudno jest mówić o „zróznicowaniu hipotez” ukształtowanych na poziomie konstytucyjnym i kodeksowym, na co zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny. Taki stan rzeczy, jak stwierdza cytowany autor, wobec braku w tym względzie jednolitego stanowiska Trybunału, nie pozwala na zastosowanie dorobku prawa cywilnego przy wyjaśnieniu wszystkich elementów odpowiedzialności zawartych w art. 77 ust. 1 Konstytucji, łącznie z pojęciem „szkody”.

Kolejny problem - kwestia zakresu kompensacji - na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji jest trudna, ponieważ w piśmiennictwie brak w tej materii jednolitego stanowiska. Również orzecznictwo Trybunału również nie daje jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie. Wśród przedstawicieli doktryny istnieje pogląd, zgodnie z którym art. 77 ust. 1 Konstytucji daje podstawę do mówienia o pełnej kompensacji. Takie stanowisko wyraził m.in. M. Safjan<sup>80</sup>, który stwierdził, iż „szkoda”, o której mówi art. 77 ust. 1 Konstytucji, powinna być rozumiana przez pryzmat prawa cywilnego. Mowa tu zarówno o rzeczywiście poniesionej stracie, jak i o utraconych korzyściach, czyli o pełnym odszkodowaniu. Zagadnienie zasady pełnego odszkodowania poruszyła również M. Haczkowska. Jej zdaniem, umiejscowienie art. 77 ust. 1 Konstytucji pozwala na przyjęcie takiego zakresu odszkodowania<sup>81</sup>. Autorka stwierdza, że przepis ten wyraża konstytucyjne podmiotowe prawo do odszkodowania, „stanowi minimalny standard ochrony jednostek przed niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej, a tym samym wyznacza kierunek interpretacji ustaw zwykłych”<sup>82</sup>. Można przyłączyć się do poglądu wyrażonego w piśmiennictwie, iż postawienia art. 77 ust. 1 Konstytucji nie nadają innego charakteru sprawom odszkodowawczym aniżeli zwykłym sprawom o odszkodowania rozstrzyganym na podstawie kodeksu

<sup>77</sup> M. Stębelki, *op. cit.*, s. 287.

<sup>78</sup> Na tle poprzedniego uregulowania zawartego w kodeksie cywilnym.

<sup>79</sup> M. Stębelki, *op. cit.*, s. 287.

<sup>80</sup> M. Stębelki, *op. cit.*, s. 287.

<sup>81</sup> M. Haczkowska, *op. cit.*, s. 100.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

cywilnego<sup>83</sup>. Takie też stanowisko wyraził Trybunał w orzeczeniu z 4 grudnia 2001 r. W wyroku tym zawarto tezę, iż zakres kompensacji powinien być ustalony w ramach regulacji prawa cywilnego, w tym w szczególności art. 361 § 2 k.c. Ponadto, zdaniem Trybunału wyrażonym w tym orzeczeniu, kompensacji podlega każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, tak majątkowy jak i niemajątkowy. Jednak już w orzeczeniu z 23 września 2003 r. Trybunał stanowisko swoje wyraził w sposób mniej kategoryczny, stwierdził bowiem, iż art. 77 ust. 1 Konstytucji, pomimo faktu, „że nawiązuje do pojęć prawa cywilnego, w którym podstawowe znaczenie przypisuje się zasadzie pełnego odszkodowania (por. art. 361 § 2 k.c.), to Konstytucja nie ustanawia prawa podmiotowego do odszkodowania polegającego na pełnej kompensacji”<sup>84</sup>. Z uwagi na wskazany wyżej autonomiczny charakter pojęć konstytucyjnych, nie mogą być one interpretowane przez odniesienie do konstrukcji istniejących w ustawodawstwie zwykłym. Trybunał wskazał równocześnie, iż podstawowe założenia gałęzi prawa, w ramach której znajdują się odpowiedniki pojęć konstytucyjnych, czyli w omawianej sytuacji sposób kompensacji obecny w prawie cywilnym, mogą wyznaczać jedynie ogólne punkty odniesienia dla rozwiązań konstytucyjnych. W tym samym orzeczeniu Trybunał stwierdził również, iż „przyjęcie co do zasady pełnego odszkodowania w analizowanych wypadkach nie ogranicza jednak swobody ustawodawcy odmiennego określenia zakresu odszkodowania w szczególnych sytuacjach, o ile znajdzie to uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych. Jak wskazano bowiem wyżej, art. 77 ust. 1 posługuje się formułą ogólną i niedookreśloną, która nie wyklucza dyferencjacji obowiązku kompensacyjnego. Nie można więc *a priori* wykluczyć, że w ramach przyszłych regulacji związanych z odpowiedzialnością władzy publicznej nie wystąpią tak istotne przesłanki ograniczenia odszkodowania, które teoretycznie mogą być uznane za uzasadnione w świetle aksjologii systemu prawnego wywiedzionej z Konstytucji”. Trybunał w cytowanym orzeczeniu stoi jednak na stanowisku, iż nie można wykluczyć zasady pełnej kompensacji w razie wyrządzenia szkody przez podmiot władzy publicznej. Jednakże stwierdza, iż „mechanizmy prowadzące do wynagrodzenia wszelkich szkód wyrządzonych w warunkach art. 77 ust. 1 Konstytucji mogą być zróżnicowane, na skutek odmienności wynikających z odmienności uregulowania w ustawach tych fragmentów poszczególnych mechanizmów,

<sup>83</sup> M. Kępiński, P. Szczepaniak, *op. cit.*, s. 81.

<sup>84</sup> Orzeczenie z dnia 23 września 2003 r. sygn. akt K 20/02, dostępne na stronie: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2003/K\\_20\\_02.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2003/K_20_02.doc).

które nie są objęte regulacją samego art. 77 ust. 1 Konstytucji. Fragmenty te (np. określenie rozmiarów szkody podlegającej naprawieniu) muszą jednak podlegać ocenie z punktu widzenia zachowania przez ustawodawcę proporcjonalności i racjonalności”.

Zakres kompensacji był również jednym z aspektów poruszonych w orzeczeniu z 20 stycznia 2004 r. W wyroku tym Trybunał odniósł się do poprzedniego zakresu obowiązywania art. 417 k.c. stwierdzając, iż „konstytucyjny mechanizm naprawiania szkód wyrządzonych w wypadkach wymienionych w art. 77, niewątpliwie obejmuje sobą zasadę pełnego odszkodowania dla sytuacji, gdzie „dawniej” źródło szkody było określone w art. 417 i 418 k.c.”<sup>85</sup>. W tej sytuacji Trybunał uznał, iż istnieje odwołanie do zasady pełnego odszkodowania, a tym samym mechanizm art. 77 ust. 1 Konstytucji, w tym zakresie, jest uzupełniony zasadą pełnego odszkodowania, normatywnie uregulowaną w k.c. W wyroku K 29/03 Trybunał uznał zaś, iż zasada pełnego odszkodowania jest jedynie zasadą kierunkową, stwierdzając, iż „zasada pełnego odszkodowania, wyznaczając ogólny kierunek przyjętych na gruncie danej gałęzi prawa rozwiązań, stanowić może punkt odniesienia dla konkretnych, często zróżnicowanych regulacji normatywnych, odrębności zaś w zakresie obowiązku kompensacyjnego mogą być uzasadnione, o ile respektowany jest system zasad i wartości konstytucyjnych”<sup>86</sup>.

W doktrynie istnieją również głosy, które w sposób kategoriyczny sprzeciwiają się koncepcji pełnego odszkodowania. Krytykę koncepcji pełnego odszkodowania przeprowadziła B. Lewaszkiewicz-Petrykowska. Opierając się na zasadzie autonomicznej interpretacji postanowień Konstytucji, stwierdza, iż właściwy sens pojęcia „wynagrodzenie”, użytego w art. 77 ust. 1 Konstytucji, „winien być ustalony w sposób samodzielny, bez odwoływania się do ustawodawstwa zwykłego”. Stwierdza ona również, iż należy raczej uznać, iż ustawodawca używając pojęcie „wynagrodzenie”, posłużył się nim w sposób celowy, nie chcąc odnosić się do pojęć wcześniej obowiązujących. Dlatego też „wynagrodzenie” powinno być więc interpretowane w świetle pojęć i wartości konstytucyjnych”<sup>87</sup>.

Przyjmując zasadę pełnego odszkodowania, o której stanowi art. 361 § 2 k.c., za podstawę żądania wynagrodzenia w sytuacji szkody wyrządzonej

<sup>85</sup> Orzeczenie TK z dnia 20 stycznia 2004 r. sygn. akt SK 26/03 dostępne na stronie: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2004/SK\\_26\\_03.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2004/SK_26_03.doc).

<sup>86</sup> Orzeczenie z dnia 3 marca 2004 r. sygn. akt K 29/03, dostępne na stronie: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2004/K\\_29\\_03.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2004/K_29_03.doc).

<sup>87</sup> B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *op. cit.*, s. 512–513.

przez funkcjonariusza publicznego, stwierdzić należy, iż polega ona na przyznaniu osobie, która poniosła szkodę w wyniku działania funkcjonariusza publicznego, prawa żądania jej naprawienia w pełnej wysokości. Osoba ta może więc w drodze procesu dochodzić nie tylko poniesionej straty, ale także utraconego zysku. Odszkodowanie obejmuje straty, jakie poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby uzyskać, gdyby mu szkody nie wyrządzono. Adam Szpunar<sup>88</sup> twierdzi, że zasada pełnego odszkodowania wynika z całokształtu przepisów, obowiązujących w zakresie odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę. Naprawienie szkody może nastąpić przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej lub przywrócenie stanu poprzedniego. Wysokość odszkodowania powinna ściśle odpowiadać rozmiarom wyrządzonej szkody. Obowiązek jej naprawienia obejmuje odpowiedzialność za normalne następstwa jego działań lub zaniechań, które w danych okolicznościach zwykle występują (adekwatny związek przyczynowy). Za następstwa normalne należy uznać takie, które w danych okolicznościach zazwyczaj występują i są zwykłą konsekwencją działania lub zaniechania zobowiązanego do odszkodowania.

Wskazane w niniejszym artykule problemy dotyczące odpowiedzialności władzy publicznej za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy stanowiły przedmiot zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego. Zauważyć należy, iż w odniesieniu do niektórych z nich Trybunał nie wypowiedział się w sposób stanowczy, a niekiedy jego poglądy dotyczące tej samej kwestii w poszczególnych orzeczeniach różnią się od siebie. Zdarza się, że Trybunał modyfikuje bądź też zmienia wyrażone przez siebie zdanie. Stąd też poszczególne elementy odpowiedzialności odszkodowawczej są przedmiotem tak dużego zainteresowania doktryny. Podkreślić równocześnie należy zasadniczą rolę, jaką odegrał Trybunał Konstytucyjny w kształtowaniu odpowiedzialności funkcjonariuszy, budując poprzez swoje orzeczenie z roku 2001 zupełnie inny jej model. Można stwierdzić, iż odejście od przesłanki winy zmieniło całkowicie optykę problematyki odpowiedzialności władzy publicznej. Jednakże, jak wskazano w tekście, nie tylko to zagadnienie budzi zainteresowanie doktryny. Pamiętać równocześnie należy, iż tak duże rozbieżności zarówno w orzecznictwie Trybunału jak i w poglądach doktryny, mogą prowadzić do trudności w jasnym określeniu elementów odpowiedzialności, a co za tym idzie – problemy w jej dochodzeniu.

---

<sup>88</sup> A. Szpunar, *op. cit.*, s. 29–30.

*Joanna Kielin*

**THE LIABILITY FOR DAMAGES OF PUBLIC SERVANTS IN THE LIGHT  
OF THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL'S JURISPRUDENCE**

(Summary)

The question of the public servants responsibility is a very multifaceted issue. The problem touches not only the area of the constitutional law but also the civil law. Art. 77 paragraph 1 of the Polish Constitution is the base of the public servant responsibility as this article establishes the fundamental postulates of the public authority liability. This constitutional rule creates the right to compensation for any harm which has been done because of the public authority illegal action. The "reflection" of the constitutional norm is included in the art. 417 of the civil code, which states the rules of the State liability in the case of damages made by the public servant. Art. 77 paragraph 1 of the Constitution creates the grounds of the public servants responsibility while art. 417 of the civil code is the concretization of the mentioned constitutional rule. The issue of the public servant liability is composed by the elements which have been the subject of Constitutional Tribunal Jurisprudence interests. That is why the article refers to the questions such as the direct applicability of the art. 77 paragraph 1 of the Constitution, the essence of the compensative responsibility as well as to the entities whose liability is based on the mentioned constitutional rule. The paper concerns also the matter of the damage, including the problem of the compensation range, which can be determined on the base of art. 77 paragraph 1 of the Constitution. It should be stressed that the Constitutional Tribunal jurisprudence do not give the categorical answer to the questions mentioned above. However, the role of the Constitutional Tribunal must be emphasized especially approaching the public servants liability question. Constitutional Tribunal has changed the model of the servant liability because of its judgment passed in 2001. Currently, the illegality of the public servant behavior is the sufficient prerequisite of his liability without the necessity of indicating the public servant guilt.