

Małgorzata Szczerbińska-Byrska

**OBOWIĄZEK NAPRAWIENIA SZKODY
WYRZĄDZONEJ NIEZGODNYM Z PRAWEM DZIAŁANIEM
WŁADZY PUBLICZNEJ Z ART. 77 UST. 1 KONSTYTUCJI RP
W ŚWIETLE JEDNOŚCI SYSTEMU PRAWA**

Wprowadzenie

Obowiązek odszkodowawczy państwa jest konsekwencją zasady państwa prawa oraz zasady równości obywateli. Ustawodawca konstytucyjny stanowi w art. 77 Konstytucji RP, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Właściwe odczytanie tego artykułu Konstytucji RP wymaga odesłań do zagadnień ustrojowych oraz spojrzenia na regulacje cywilnoprawne (art. 417 i nast. k.c.). Przepisy kodeksowe są zasadniczym i pierwotnym trzonem regulacji, tworzącym reżim odrębny od pozostałych przepisów o czynach niedozwolonych. Przede wszystkim należy wskazać art. 77 Konstytucji RP jako podstawę tej odpowiedzialności. W doktrynie zrodziły się jednak wątpliwości, czy art. 77 Konstytucji RP można bezpośrednio stosować (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP), czy też ma on charakter przepisu blankietowego, wymagającego „wypełnienia” przez ustawodawcę zwykłego¹.

¹ L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji. Wprowadzenie do dyskusji*, Konferencja naukowa

Wypracowany obecnie jednolity system obowiązującego prawa jest wynikiem działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Od wejścia w życie Konstytucji RP wyroki TK, ze względu na swój powszechnie obowiązujący charakter, doprowadziły do eliminacji przepisów niekonstytucyjnych z systemu prawa i to bez względu na charakter dokonywanej kontroli, nie tylko w ramach kontroli powszechnej, ale również w ramach tzw. kontroli konkretnej w wypadku skargi konstytucyjnej (art. 79 Konstytucji) albo pytania prawnego (art. 193 Konstytucji). W efekcie podjętych rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego, a następnie nowelizacji z 17.06.2004 r. kodeksu cywilnego i niektórych innych ustaw², został stworzony nowy system odpowiedzialności państwa.

Podstawy prawne odpowiedzialności

W doktrynie prawa cywilnego wskazano, że relacja norma ogólna–norma szczególna nie zawsze prowadzi do wyłączenia *legis specialis*, lecz może powodować kumulację bądź alternatywne stosowanie obu norm. Taką sytuację, w której przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji RP stosowany jest wspólnie z innymi przepisami rangi niższej, należy uznać za bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP³. Uznanie, że art. 77 Konstytucji RP nie ma samodzielnego znaczenia normatywnego mogłoby oznaczać, że ustawodawca zwykły może wprowadzać nawet najbardziej restryktywną dla obywatela regulację. Z tym zaś nie można się zgodzić, mając na uwadze gwarancyjną funkcję art. 77 Konstytucji RP, umieszczony on bowiem został w zespole przepisów zatytułowanych „Środki ochrony wolności i praw”. Ponadto bezpośrednie zastosowanie art. 77 Konstytucji RP może wynikać z następującego faktu: tam, gdzie ustawodawca konstytucyjny chce ustawodawcy zwykłemu przekazać pewne kompetencje, czyni to poprzez odesłanie do ustawy (np. art. 66, art. 67, art. 72). Takiego odesłania brak w art. 77 Konstytucji RP. Również treść art. 77 Konstytucji RP jest wystarczająca, by zapewnić skuteczną ochronę wolności i praw na podstawie samego tylko przepisu art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, korzystając z drogi proceduralnej, o której mowa w art. 78 Konstytucji RP, a także gwarantując prawo do sądu (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP), o którym z kolei mowa w art. 45 Konstytucji RP. Nie bez znaczenia jest to, że zasada bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji RP (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP) stanowi konkretyzację państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP), podobnie zresztą jak postanowienie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Stąd interpretacja zarówno art.

„Konstytucja RP w praktyce”, Warszawa 1999, s. 24; K. Działocha, *Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji w dziedzinie wolności i praw obywateli. Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu RPO*, Warszawa 1998, s. 30.

² Dz.U. z 2004 r., Nr 162, poz. 1692.

³ A. Ohanowicz, *Zbieg norm w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 1963, s. 50–52, 54–56; P. Czar-ny, B. Naleziński, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji. Normy samowykonalne w konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997, s. 132 i nast.

8 ust. 2, jak i art. 77 ust. 1 Konstytucji RP powinna służyć możliwie jak najpełniejszemu urzeczywistnieniu zasady państwa prawa. W końcu należy także podkreślić, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP ma charakter materialnoprawny, a nie proceduralny. Posiada jednoznaczną, dostatecznie precyzyjną treść normatywną.

Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z 04.12.2001 r.⁴ opowiedział się jednoznacznie na rzecz stanowiska, zgodnie z którym art. 77 ust. 1 Konstytucji RP kreuje podmiotowe prawo jednostki do odszkodowania w wypadku niezgodnego z prawem działania władzy publicznej, *ergo* określa wszystkie niezbędne przesłanki dla przyjęcia odpowiedzialności⁵. Z powyższych rozważań można więc sformułować następujące wnioski:

- art. 77 ust. 1 Konstytucji RP został wprowadzony do systemu prawa polskiego jako ogólna podstawa tzw. odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariusza. Jako przepis najwyższej rangi spina niejako szereg przepisów szczegółowych rozsianych po całym systemie prawa. Możliwe jest kumulatywne stosowanie tego ogólnego przepisu z przepisami szczegółowymi;
- art. 77 ust. 1 Konstytucji RP może mieć bezpośrednie zastosowanie (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP). Ewentualne sprzeczności między tym przepisem a przepisami szczegółowymi rangi ustawowej powinny być rozstrzygane na korzyść art. 77 ust. 1 Konstytucji RP jako przepisu rangi najwyższej w hierarchii źródeł prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP);
- z powyższego stwierdzenia – o bezpośrednim stosowaniu art. 77 ust. 1 Konstytucji RP – wynika, że można w nim wyodrębnić przesłanki stanu faktycznego, których spełnienie spowoduje powstanie obowiązku odszkodowawczego. Wskazanie tych przesłanek oraz ich analiza na przykładzie cywilnoprawnej odpowiedzialności (art. 417 i nast. k.c.) jest przedmiotem dalszych rozważań.

Przesłanki odpowiedzialności konstytucyjnej

a) Podmioty stosunku odszkodowawczego

Podmiotami prawa cywilnego, ponoszącymi odpowiedzialność, są Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz osoby prawne wykonujące władzę z mocy prawa, gdyż prawo nadało im tę kwalifikację. W ten sam sposób należy rozumieć zagadnienie podmiotów stosunku obligacyjnego powstałego wskutek wyrządzenia szkody na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Co prawda, ustawodawca konstytucyjny nie stanowi wyraźnie, od kogo można się domagać wynagrodzenia szkody, jednakże kwestia ta jest dość oczywista: od tego, kto szkodę

⁴ Zob. przyp. 2.

⁵ OTK ZU z 2001 r., Nr 8, poz. 256.

wyrządził. W przypadku art. 77 ust. 1 Konstytucji RP sprawca szkody został określony jako organ władzy publicznej. Z przepisów Konstytucji RP wynika, że władzę publiczną stanowią: organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a w sprawowaniu tej władzy uczestniczy też samorząd terytorialny. Organami więc władzy publicznej są organy stanowiące i wykonawcze w świetle prawa konstytucyjnego. Natomiast na gruncie prawa cywilnego przez „organ władzy publicznej” należy rozumieć osoby prawne, jednostki samorządu terytorialnego bądź Skarb Państwa.

Wskazanie osoby, której przysługuje roszczenie (konstytucyjnie nazwane „prawem”) o odszkodowanie opiera się na brzmieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. W przepisie tym jest bowiem mowa o tym, że „każdy” ma prawo do wynagrodzenia szkody. Słowo „każdy” mogłoby sugerować, że chodzi tylko o osobę fizyczną. Rozdział II Konstytucji RP zatytułowany jest bowiem „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Należy jednak zauważyć, że słowo „każdy” np. w art. 84 Konstytucji RP oznacza także osobę prawną, gdyż i ona jest obowiązana do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych. Należy zatem przyjąć, że podmiotami, którym przysługuje roszczenie odszkodowawcze, są podmioty prawa cywilnego, niezależnie od tego, czy są to osoby fizyczne czy też prawne.

b) Zdarzenie powodujące szkodę

Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji RP stanowi o wyrządzeniu szkody przez „niezgodne z prawem działanie władzy publicznej”. Ustawodawca konstytucyjny nie zawęży więc tutaj zakresu przedmiotowego normy. Z przepisu tego można wysnuć kilka wniosków:

- pojęcie działania – podobnie jak na gruncie art. 417 (1) k.c. – obejmuje zarówno działanie, jak i zaniechanie, jeżeli istniał prawny obowiązek działania,
- chodzi o działanie władzy publicznej, a więc o takie działanie, które ma związek z działalnością tego organu. Należy zatem wyłączyć spod normy wyrażonej w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP działalność gospodarczą państwa i jednostek samorządu terytorialnego,
- art. 77 ust. 1 Konstytucji RP stanowi o działaniu organu władzy publicznej. Chodzi o działanie tego organu jako takiego, a nie o działanie tylko jego funkcjonariuszy, jak to uprzednio regulował kodeks cywilny. Chodzi o działalność organu zarówno wykonawczą jak i sądowniczą i stanowiącą prawo,
- nowa kodeksowa formuła odpowiedzialności odszkodowawczej państwa ma na celu realizację rozwiązania przyjętego w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP i wyraźnie nawiązuje do przesłanek określonych w normie konstytucyjnej⁶.

⁶ P. Skonieczny, *Obowiązek naprawienia szkody z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP na przykładzie odpo-*

c) Szkoda

Obowiązek odszkodowawczy powstaje jedynie wówczas, gdy skutek działania organu władzy publicznej strona poniesie szkodę. Ustawodawca zwykły i konstytucyjny nigdzie nie zdefiniował szkody. W doktrynie⁷ określa się szkodę jako każdy uszczerbek, który dotyka poszkodowanego, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym, zwanym też krzywdą. Rozróżnia się szkodę na mieniu i szkodę na osobie jako konsekwencję naruszenia dóbr osobistych poszkodowanego. Szkoda na mieniu może objąć tzw. szkodę rzeczywistą – *damnum emergens* i tzw. *lucrum cessans* – utratę korzyści, jakiej poszkodowany mógł się spodziewać, gdyby mu szkody nie wyrządzono. Przepis art. 361 § 1 k.c. statuuje zasadę pełnego odszkodowania. Z kolei norma art. 363 § 1 k.c. wprowadza możliwość naprawienia szkody przez zapłatę odszkodowania pieniężnego, względnie przez przywrócenie stanu poprzedniego. Art. 417 K.c. obejmuje swoim zakresem wszelkie szkody wyrządzone w związku z aktywnością jednostek państwowych i komunalnych. Nowelizacja norm prawa cywilnego nie pozostawia wątpliwości co do tego, że w sferze odpowiedzialności Skarbu Państwa mieszczą się także szkody wyrządzone wydaniem niezgodnego z prawem prawomocnego wyroku lub ostatecznej decyzji oraz spowodowane wydaniem aktu normatywnego, wadliwe wykonanie ostatecznych rozstrzygnięć czy też wykonania rozstrzygnięć nieprawomocnych. W hipotezie ogólnej formuły art. 417 K.c. mieszczą się również przypadki odpowiedzialności za szkody wynikające z przewlekłości postępowania sądowego, o ile zostało ono już prawomocnie ukończone.

Podobnie jak kodeks cywilny, Konstytucja RP nie wyjaśnia, co należy rozumieć przez pojęcie szkody⁸. Odwołując się do samej treści art. 77 ust. 1 Konstytucji RP należy stwierdzić, że przepis ten nie delimituje w żaden sposób odszkodowania. Skłania on wręcz do wniosków przeciwnych. Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, która została mu wyrządzona, a więc całej wyrządzonej szkody. Nie ma powodów, by szkodę rozumieć tu tylko jako szkodę na mieniu w rozumieniu cywilistycznym. Szkoda, najogólniej rzecz ujmując, to pewien uszczerbek w dobrach prawem chronionych osoby poszkodowanej; może mieć ona charakter także niemajątkowy. Konstytucja RP chroni nie tylko prawa majątkowe, ale również wolności, także cześć i dobre imię. Ochrona ta objęta została ramami tego samego rozdziału co art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Jeżeli ma być ona skuteczna, to także intymność, cześć i dobre imię obywatela powinny być chronione przez organy władzy publicznej. Organy władzy publicznej działają bowiem na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), którego

wiedzialności za samorządowe kolegia odwoławcze a problem jedności systemu prawa, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Kraków 2001, s. 201.

⁷ M. Safjan, *op. cit.*, s. 79 i nast.

⁸ Zob. W. Czachórski, [w:] *System prawa cywilnego*, t. 3, cz. 1, red. Z. Radwański, Wrocław 1981, s. 523. Konstytucyjne pojęcie szkody należy rozumieć tak, jak na gruncie praw cywilnego: M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 4, s. 10.

najwyższym źródłem jest Konstytucja RP (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP), nakazująca ochronę wspomnianych wartości (art. 47 Konstytucji RP).

Na koniec należy zwrócić uwagę na fakt, że Konstytucja preferuje odszkodowanie pieniężne od organu władzy publicznej. Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji RP stanowi o „wynagrodzeniu” szkody, a nie – jak art. 363 § 1 k.c. – o jej „naprawieniu”. Nie przewiduje zatem *restitutionis in integrum*, jak przepis kodeksu cywilnego. W porównaniu z uregulowaniami kodeksowymi, wybór poszkodowanego ogranicza się do „wynagrodzenia”⁹.

d) Związek przyczynowy

Pomiędzy zdarzeniem wyrządzającym szkodę a szkodą powinien istnieć związek przyczynowy. W myśl art. 361 § 1 k.c. zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynika. Związek przyczynowy u ustawodawcy zwykłego zajmuje poczesne miejsce. Jest to też jedno z głównych zagadnień odpowiedzialności odszkodowawczej¹⁰. Art. 361 § 1 k.c. wprowadza tzw. teorię adekwatności, zgodnie z którą odpowiada się tylko za normalne, zazwyczaj występujące, typowe, stosunkowo częste następstwa działania organu władzy publicznej, bo tylko takie pozostają w związku przyczynowym.

W art. 77 Konstytucji RP przesłanka związku przyczynowego została wyrażona opisowo w ten sposób, że mowa jest w tym przepisie o „szkodzie, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Kluczowe znaczenie ma tutaj słowo „przez”, stanowiące łącznik (statuujące związek przyczynowy) między szkodą a działaniem władzy publicznej¹¹.

Wynagrodzenie szkody na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP przez jednostkę samorządu terytorialnego bądź Skarb Państwa nastąpi jedynie w tym przypadku, gdy szkoda została wyrządzona przez ten organ i w związku z bezprawnym działaniem tego organu jako organu władzy publicznej.

Istotnym problemem pozostaje – tak na gruncie prawa cywilnego, jak i Konstytucji RP – kryterium selekcji następstw, które spowodowane zostały przez organy władzy publicznej. Konieczne jest bowiem ograniczenie zakresu następstw objętych obowiązkiem odszkodowawczym.

Na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP można by zaproponować dwa rozwiązania. Pierwsze polegałoby na bezpośrednim zastosowaniu art. 361 § 1 k.c. i przyjętej w tym przepisie teorii adekwatności. Jest to operacja zupełnie naturalna, biorąc pod uwagę to, że przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji RP regulu-

⁹ P. Skonieczny, *op. cit.*, s. 197.

¹⁰ W zakresie działalności orzeczniczej TK należy wskazać wyrok z 20.01.2004 r. w sprawie SK 26/03, dotyczącej wąsko ujętych w art. 769 k.p.c. podstaw odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezgodne z prawem czynności komornika (OTZ ZU z 2004 r., Nr 1, poz. 3.) Por. także wyrok dotyczący odpowiedzialności za szkody doznane w związku z pełnieniem służby wojskowej (wyrok z 07.10.2003 r., K 4/02, OTK ZU z 2003 r., Nr 8, poz. 80) oraz tzw. służb mundurowych (wyrok z 03.03.2004 r., K 29/03, OTK ZU z 2004 r., nr 3, poz. 17).

¹¹ P. Skonieczny, *op. cit.*, s. 197 i nast.

je kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej. Wskazane by więc było, aby w całym obszarze naprawienia szkód indemnizacja ta dotyczyła jedynie normalnych następstw działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. Druga możliwość wynika z interpretacji art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi o wynagrodzeniu szkody, wyrządzonej „przez niezgodne z prawem” działanie organu władzy publicznej. Można tu rozważyć, czy ustawodawca konstytucyjny tymi słowami ustawy zasadniczej nie proponuje w zakresie odpowiedzialności podmiotów prawa publicznego szczególnego rozwiązania. Nie wchodziłoby więc w rachubę odesłanie do teorii adekwatności, natomiast należałoby przyjąć wykreowanie przez art. 77 ust. 1 Konstytucji RP wyjątku od teorii adekwatności przez wprowadzenie odrębnej zasady w reżimie odpowiedzialności państwa tzw. teoria celu normy, względnie teoria związku bezprawnego¹². Zgodnie z tą teorią zakres następstw, objętych odpowiedzialnością odszkodowawczą, powinien być wyznaczony w oparciu o analizę treści i celu normy, naruszonej przez zachowanie – przyczynę badanego skutku.

Na koniec należy stwierdzić, że związek przyczynowy pozwala ustalić, względem jakiego podmiotu prawa publicznego – gminy, powiatu, województwa samorządowego lub Skarbu Państwa (jako osoby prawnej) służy roszczenie odszkodowawcze. Gdy oba te podmioty wyrządziły szkodę czynem niedozwolonym, ich odpowiedzialność jest solidarna. Wynika to nie tylko z wyraźnego brzmienia art. 441 § 1 k.c. ale również z obecnego brzmienia art. 417 ust. 2 k.c. Przyjęcie solidarności wspiera cel i funkcja art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

e) Zasada odpowiedzialności

Podstawą odpowiedzialności w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP jest zasada ryzyka. Przepis ten wymaga niezgodności z prawem działania organu władzy publicznej. Jest to konsekwencja postanowienia art. 7 Konstytucji RP, stanowiącego, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie legitymacji przez organ władzy publicznej powoduje, że jego działanie jest niezgodne z prawem, a więc w państwie prawa (art. 2 Konstytucji RP) powinno spotkać się z określoną reakcją. Wystarczy niezgodność z prawem, aby powstał obowiązek odszkodowawczy za tego typu działania władzy. Wprowadzenie dodatkowych wymogów, jak np. uprzednio w prawie cywilnym obowiązująca zasada winy funkcjonariusza organu, zdaniem ustawodawcy konstytucyjnego, okazała się niepotrzebna i w wyniku nowelizacji kodeksu cywilnego została z niego usunięta. Nie jest również możliwe stwierdzenie winy organów podmiotów prawa publicznego, stanowiących niezgodne z prawem prawo.

Niezgodność z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej stanowi na tle obecnego ujęcia najistotniejsza przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej na tle art. 417 k.c. Konsekwencje przyjętego rozwiązania są daleko idące – podstawą oceny stają się bowiem zobiektywizo-

¹² *Ibidem*, s. 201.

wane kryteria oceny odwołujące się do nakazów i zakazów postępowania rekonstruowanych na podstawie prawa, a nie – jak wcześniej – oceny odwołujące się do kryteriów staranności (winy) wymaganych – co do zasady – w stosunku do konkretnego funkcjonariusza.

Zasada niezgodności z prawem oznacza takie działanie organów władzy publicznej, które jest niezgodne z Konstytucją, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Są to bowiem źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP) i tak trzeba na gruncie Konstytucji RP rozumieć pojęcie prawa. W tym znaczeniu cywilistyczne pojęcie bezprawności nie koniecznie pokrywać się musi z pojęciem niezgodności z prawem występująca w Konstytucji RP oraz w art. 417 k.c.

Bezprawność cywilistyczna ma szersze znaczenie, oznacza także niezgodność z zasadami współżycia społecznego, z normami tworzonymi przez strony w ramach stosunku cywilistycznego. Pewną trudność może nastęrczać niezgodność działania organu władzy publicznej z aktem prawa miejscowego, które również są źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organu, który akt ten ustanowił (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Wydaje się, że zasadniczo należy przyjąć, że działanie organu władzy publicznej niezgodne z prawem miejscowym jest działaniem nielegalnym.

Dalszą różnicę pomiędzy regulacją kodeksową a zapisami konstytucyjnymi wprowadza art. 417 (2) k.c. Przepis ten ustanawia odrębny tytuł odpowiedzialności związanej z wykonywaniem władzy publicznej, a mianowicie zasadę słuszności¹³. Przepis znajduje zastosowanie, gdy brak jest podstaw do roszczenia odszkodowawczego na zasadach ogólnych, istnieją zaś inne ważne racje dla przyznania kompensacji. Przesłanki odpowiedzialności według formuły art. 417 (2) k.c. są następujące: wykonywanie zgodnie z prawem władzy publicznej, szkoda na osobie, związek przyczynowy oraz zasadność przyznania kompensacji w świetle zasad słuszności. Idea kompensacji związanej z wykonywaniem w sposób legalny władzy publicznej występuje również w art. 161 k.p.a. Dopuszczalność roszczenia odszkodowawczego zależy ostatecznie od ocen wynikających ze względów słuszności, a więc przede wszystkim od utrwalonych w społeczeństwie przekonań moralnych i zasad aksjologicznych przyjętych w systemie prawnym.

Jedność systemu prawa

System prawa tworzy zbiór norm prawnych w określony sposób ze sobą powiązanych, co ma stanowić o jego jedności. Między normami zachodzą określone oddziaływania korelatywne. Jedność systemu prawa ma szczególne znaczenie na gruncie problematyki tzw. odpowiedzialności państwa, czyli art. 77 Konstytucji RP. Wejście w życie Konstytucji zmieniło zasadniczo stan prawny w tym zakre-

¹³ P. Skonieczny, *op. cit.*, s. 197 i nast.

się. Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, jak starano się wyżej wykazać, stosuje się bezpośrednio i ma ściśle określone przesłanki, których realizacja w stanie faktycznym powoduje powstanie obowiązku odszkodowawczego podmiotu prawa publicznego wobec obywatela w razie niezgodnego a prawem wyrządzenia szkody. Jednocześnie stanowi on normę ogólną dla szeregu szczegółowych przepisów w tej dziedzinie. Wejście w życie art. 77 Konstytucji oznaczało także powrót do idei wspólnego i jednakowego uregulowania zasad deliktowej odpowiedzialności wszystkich podmiotów prawa publicznego. Tak też się stało przez wprowadzenie nowelizacji kodeksu cywilnego i uchylecia przepisów szczególnych (np. art. 160 k.p.a., art. 260 i 261 ordynacji podatkowej¹⁴) sprzecznych z normą konstytucyjną. Przykładem utrzymującej się odpowiedzialności szczególnej jest regulacja zawarta w kodeksie postępowania karnego dotycząca odpowiedzialności Skarbu Państwa wobec osób niesłusznie skazanych lub aresztowanych (art. 552 k.p.a.). Status przepisu szczególnego ma również art. 192 k.k.w., jak i wspomniany już art. 161 k.p.a.¹⁵. Jednocześnie trzeba wyraźnie zaznaczyć, że zakres sytuacji objętych szczególnymi przepisami uległ ograniczeniu po wejściu w życie konstytucji RP i nowelizacji poszczególnych unormowań.

Przy burzliwych zmianach reformy administracyjnej kraju ustawodawca konstytucyjny wprowadzając art. 77 Konstytucji RP, mający bezpośrednie zastosowanie, wprowadził ochronny mechanizm odszkodowawczy dla obywatela przed złym działaniem tejże administracji. Jedność systemu prawnego zyskuje na znaczeniu jako wartość samego prawa.

Powstaje jednak podstawowa wątpliwość związana z przyjętym i przedstawionym powyżej systemem odpowiedzialności władzy państwowej. Wydaje się bowiem, że zbyt szeroko ujęte funkcje gwarancyjne tej odpowiedzialności – ryzyko ponoszenia wszelkich konsekwencji niezawinionych, niemożliwych do uniknięcia wadliwości działania struktur państwa, doprowadzą do zachwiania proporcji pomiędzy ochroną praw jednostki a interesem ogółu. Konsekwencje zwiększonego ryzyka odpowiedzialności i zwiększonej kompensacji ponosi bowiem całe społeczeństwo – kosztem tego może być niemożność zaspakajania innych potrzeb społecznych.

¹⁴ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 24; K. Działocha, *op. cit.*, s. 30.

¹⁵ A. Ohanowicz, *op. cit.*, s. 50–52, 54–56; P. Czarny, B. Naleziński, *op. cit.*, s. 132 i nast.