

BEZPRAWIE LEGISLACYJNE

Leszek Bosek

2. WYDANIE



Wolters Kluwer

BEZPRAWIE LEGISLACYJNE

Leszek Bosek

2. WYDANIE

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 15 lipca 2021 r.

Leszek Bosek – nr ORCID: 0000-0003-3850-0038

Recenzent

Dr hab. Krzysztof Mularski, prof. UAM

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-299-9

ISSN 1897-4392

2. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Mojej żonie Marcie

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Przedmowa do wydania II	17
Wstęp	19
Rozdział I	
Ewolucja odpowiedzialności za bezprawie legislacyjne	25
1. Uwagi wstępne	25
2. Bezprawie legislacyjne w dwudziestoleciu międzywojennym	26
3. Bezprawie legislacyjne w PRL	31
4. Bezprawie legislacyjne w świetle ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r.	34
5. Bezprawie legislacyjne w okresie transformacji ustrojowej	42
6. Wnioski	46
Rozdział II	
Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji jako podstawa odpowiedzialności za bezprawie legislacyjne	49
1. Uwagi wstępne	49
2. Artykuł 77 ust. 1 w świetle prac legislacyjnych	50
3. Artykuł 77 ust. 1 jako źródło konstytucyjnego prawa do odszkodowania	56
3.1. Istota konstytucyjnego prawa do odszkodowania	56
3.2. Artykuł 77 ust. 1 w systematyce Konstytucji	58

3.3. Artykuł 77 ust. 1 jako norma bezpośrednio stosowalna	61
3.4. Artykuł 77 ust. 1 jako źródło prawa podmiotowego	64
3.5. Artykuł 77 jako prawo podlegające ograniczeniom	67
3.6. Porządek publiczny jako wartość uzasadniająca ograniczenie prawa do odszkodowania	73
4. Podmiotowy zakres odpowiedzialności	76
4.1. Podmiot uprawniony	76
4.2. Podmiot zobowiązany	77
5. Przedmiotowy zakres odpowiedzialności	78
5.1. Uwagi wstępne	78
5.2. Organ władzy publicznej	79
5.3. Działanie organu władzy publicznej	81
6. Przesłanka bezprawności	84
6.1. Uwagi wstępne	84
6.2. Bezprawność w wypowiedziach piśmiennictwa	85
6.3. Bezprawność w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego	89
6.4. Bezprawność w orzecznictwie Sądu Najwyższego	91
6.5. Analiza krytyczna	97
6.5.1. Bezprawność normatywna – uwagi wstępne	97
6.5.2. Bezprawność normatywna a wsteczne działanie orzeczeń prejudycjalnych	99
6.5.3. Bezprawność normatywna a cel normy	108
7. Zakres kompensacji	122
7.1. Uwagi wstępne	122
7.2. Wynagrodzenie szkody w zakresie <i>lucrum cessans</i>	122
7.3. Wynagrodzenie szkody niemajątkowej	127
7.4. Związek przyczynowy	130
8. Wnioski	131

Rozdział III

Wstępne ustalenia interpretacyjne (art. 417¹ k.c.)	132
1. Artykuł 417 ¹ k.c. w świetle prac legislacyjnych	132
2. Ogólna charakterystyka art. 417 ¹ k.c.	137
3. Zasada odpowiedzialności – ryzyko	140

4. Akt normatywny w rozumieniu art. 417 ¹ k.c.	143
4.1. Pojęcie aktu normatywnego	143
4.2. Akty powszechnie obowiązujące	151
4.3. Problem umów międzynarodowych	152
4.4. Prawo stanowione przez organizacje międzynarodowe	154
4.5. Akty i źródła prawa nieobjęte zakresem art. 417 ¹ k.c.	156
4.5.1. Akty wewnętrznie obowiązujące	156
4.5.2. „Nieakty”	157
4.5.3. Prawo zwyczajowe	158
5. Uzasadnienie i konstrukcja prejudykatu	159
5.1. Uzasadnienie prejudykatu	159
5.2. Prejudykat a droga sądowa	165
5.3. Prejudykat jako materialnoprawna przesłanka odpowiedzialności	168
5.4. Problem dochodzenia roszczeń przed wejściem w życie orzeczenia prejudycjalnego	171
5.5. Postępowania właściwe	174
5.5.1. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym	174
5.5.2. Postępowanie przed sądami administracyjnymi	177
5.5.3. Proces legislacyjny	178
5.5.4. Postępowanie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka	179
5.5.4.1. Uwagi ogólne	179
5.5.4.2. Aktualne stanowisko Sądu Najwyższego	190
5.5.5. Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości i Sądem UE	193
5.5.6. Problem kontroli aktów niższego niż ustawa rządu	199
5.5.7. Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności prejudykatu K 18/20	201
5.5.8. Prejudykat a odpowiedzialność za rozporządzenia wydane w stanie epidemii	203

6. Artykuł 417 ¹ k.c. jako podstawa odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego	212
---	-----

Rozdział IV

Odpowiedzialność odszkodowawcza jako skutek wyroku

Trybunału Konstytucyjnego	219
1. Uwagi wstępne	219
2. Artykuł 190 ust. 3 Konstytucji jako podstawa prospectivej skuteczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego	220
3. Artykuł 190 ust. 4 Konstytucji jako podstawa wstecznej skuteczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego	223
4. Zasada wstecznej skuteczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego	229
5. Wyjątki od zasady wstecznej skuteczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego	233
5.1. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej	233
5.2. Bezprawność podzielona w czasie	238
6. Odszkodowanie a skutki wyroków w ujęciu czasowym	246
6.1. Wsteczna skuteczność wyroku	246
6.2. Formalna „prospektywność” wyroku Trybunału Konstytucyjnego	247
6.2.1. Uwagi wstępne	247
6.2.2. Przepisy uprzednio uchylone	248
6.2.3. Naruszenie istoty prawa	248
6.2.4. Uprzedni wyrok z mocą wsteczną	251
6.2.5. Indywidualne derogacje	252
7. Wnioski	252

Rozdział V

Odpowiedzialność odszkodowawcza za zaniechanie

legislacyjne	254
1. Pojęcie i charakterystyka zaniechania legislacyjnego	254
1.1. Zaniechanie legislacyjne w polskim piśmiennictwie	254
1.2. Zaniechanie legislacyjne w orzeczeniach Sądu Najwyższego	257
1.3. Zaniechanie legislacyjne w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego	259

1.4. Definicja zaniechania legislacyjnego w rozumieniu art. 417 ¹ k.c. (ocena własna)	264
2. Artykuł 417 ¹ § 4 k.c. jako podstawa odpowiedzialności za zaniechania legislacyjne	270
3. Konstytucyjne kryteria wykładni art. 417 ¹ § 4 k.c.	272
4. Bezprawność zaniechania w świetle art. 417 ¹ § 4 k.c.	275
4.1. Założenia ogólne oceny bezprawności zaniechania	275
4.2. Bezprawność zaniechania prawodawcy delegowanego	281
4.2.1. Założenia ogólne	281
4.2.2. Niewydanie rozporządzenia wobec zmiany ustawy	284
4.2.3. Niewydane rozporządzenia a problem reprivatyzacji	286
4.3. Bezprawność zaniechania ustawodawcy	291
4.3.1. Założenia ogólne	291
4.3.2. Pominięcie legislacyjne a bezprawność zaniechania	296
4.3.3. Przepis ustawy jako źródło obowiązku wydania ustawy	303
5. Podstawa odpowiedzialności za brak transpozycji prawa Unii Europejskiej	309

Rozdział VI

Szkoda i związek przyczynowy	314
1. Uwagi wstępne	314
2. Związek przyczynowy adekwatny czy normatywny?	315
3. Powiązania przyczynowe	319
3.1. Powiązania przyczynowe przy wydaniu aktu normatywnego	319
3.1.1. <i>Conditio sine qua non</i>	319
3.1.2. Adekwatność następstw wydania aktu normatywnego	321
3.2. Powiązania przyczynowe przy zaniechaniu legislacyjnym	326
3.2.1. <i>Conditio sine qua non</i>	326

3.2.2. Adekwatność następstw zaniechania aktu normatywnego	327
3.3. Przyczynienie się poszkodowanego	334
3.4. Cel normy a przyczynowość	336
3.5. Przyczynowość wyprzedzająca a bezprawie legislacyjne	338
4. Przesłanka szkody	340
4.1. Pojęcie szkody legislacyjnej	340
4.2. Ustalenie szkody wyrządzonej wydaniem aktu normatywnego	341
4.3. Ustalenie szkody wyrządzonej zaniechaniem legislacyjnym	346
5. Wnioski	348

Rozdział VII

Zagadnienia dodatkowe	350
1. Problemy intertemporalne	350
2. Przedawnienie roszczeń	359
2.1. Uwagi wstępne	359
2.2. Dziesięcioletni termin przedawnienia	361
2.3. Trzyletni termin przedawnienia	367
3. Problemy procesowe	372
3.1. Problem zastępstwa procesowego Skarbu Państwa	372
3.2. Problem reprezentacji materialnoprawnej Skarbu Państwa	374

Zakończenie	377
--------------------------	-----

Wykaz orzeczeń	381
-----------------------------	-----

Bibliografia	395
---------------------------	-----

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

dyrektywa MiFID I	– dyrektywa 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.04.2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/22/EWG (Dz.Urz. UE L 145, s. 1, ze zm.)
dyrektywa MiFID II	– dyrektywa Komisji 2006/73/WE z 10.08.2006 r. wprowadzająca środki wykonawcze do dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tejże dyrektywy (Dz.Urz. UE L 241, s. 26)
EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
IfSG	– Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz) – niemiecka ustawa o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych z 20.07.2000 r. (BGBl. I S. 1045)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. — Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. — Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.)
Konstytucja	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

Konstytucja kwietniowa	– ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227) – nie obowiązuje
Konstytucja marcowa	– ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.) – nie obowiązuje
Konstytucja PRL	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.) – nie obowiązuje
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.)
k.p.w.	– ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2021 r. poz. 457 ze zm.)
k.z.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz.U. Nr 82, poz. 598 ze zm.) – nie obowiązuje
Mała Konstytucja	– ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) – nie obowiązuje
nowelizacja z 17.06.2004 r.	– ustawa z 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 321E z 2006 r., s. 37)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.)

ustawa 203	– ustawa z 22.12.2000 r. o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw i ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2001 r. Nr 5, poz. 45)
ustawa o TK z 1985 r.	– ustawa z 29.04.1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.) – nie obowiązuje
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1464)
u.z.z.z.	– ustawa z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.)

Organy publikacyjne i czasopisma

AUW Prawo	– Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo
BGHZ	– Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
Biul. SN	– Biuletyn Sądu Najwyższego
BKKZN	– Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego
BVerfGE	– Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
KPP	– Kwartalnik Prawa Prywatnego
KPPubl.	– Kwartalnik Prawa Publicznego
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
NJW	– Neue Juristische Wochenschrift
NP	– Nowe Prawo
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Karna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
OTK-B	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria B
PiP	– Państwo i Prawo
PL	– Przegląd Legislacyjny
POP	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.-wkł.	– Prokuratura i Prawo – wkładka
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SC	– Studia Cywilistyczne
SPE	– Studia Prawno-Ekonomiczne
ST	– Samorząd Terytorialny
St. Praw.	– Studia Prawnicze
TPP	– Transformacje Prawa Prywatnego

Organy

ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
FSK	– Federalny Sąd Konstytucyjny Niemiec
FSN	– Federalny Sąd Najwyższy Niemiec
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
SR	– sąd rejonowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS, TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

PRZEDMOWA DO WYDANIA II

Problematyka odpowiedzialności odszkodowawczej za bezprawie legislacyjne wyróżnia się niezmiennie doniosłością społeczną i prawną. Rozwój stosunków społecznych skutkuje wzmożoną aktywnością legislacyjną, która jak każda aktywność ludzka obarczona jest ryzykiem błędów. Szczególnie duże ryzyko związane jest z sytuacjami nadzwyczajnymi, takimi jak pandemia COVID-19 wywołana wirusem SARS-CoV-2. Obserwowana w wielu państwach świata praktyka jej zwalczania za pomocą dynamicznie zmienianych nakazów i zakazów prawnych zwiększa ryzyko naruszeń praw jednostki i uzasadnia pytania o odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydanymi aktami normatywnymi.

Od pierwszego wydania *Bezprawia legislacyjnego* upłynęło już 14 lat. Jest to wystarczająca perspektywa, aby na nowo spojrzeć na instytucję bezprawia legislacyjnego, zmieniający się kontekst społeczny i normatywny w świetle nowego piśmiennictwa oraz orzecznictwa. Jest to szczególnie uzasadnione rozwojem orzecznictwa, ponieważ pierwsze wydanie *Bezprawia legislacyjnego* tylko w ograniczonym zakresie mogło je uwzględnić. Drugie wydanie orzecznictwo czyni ważnym punktem odniesienia do oceny analizowanej instytucji prawnej. Orzecznictwo pozwala już zweryfikować hipotezę, zgodnie z którą odpowiedzialność za delikty legislacyjne jest istotnym uzupełnieniem konstytucyjnego systemu ochrony praw człowieka i obywatela. Niekiedy umożliwia bezpośrednie zaspokojenie poszkodowanych na drodze postępowania cywilnego, niekiedy staje się katalizatorem zmiany prawa w kierunku uzasadnionym racjami ogólnymi oraz słusznym interesem poszkodowanych. W każdym przypadku instytucja bez-

prawa legislacyjnego umacnia podmiotową pozycję jednostki – stawia poszkodowanego w pozycji formalnie równorzędnej z państwem, co ma istotne znaczenie dla rozwoju kultury konstytucyjnej w demokratycznym państwie prawnym, które człowieka, jego prawa i powinności stawia w centrum swojego zainteresowania.

Książka jest adresowana do szerokiego kręgu odbiorców. W istocie dotyczy każdego z nas – każdy może być adresatem aktów normatywnych, które mogą okazać się wadliwe. Książka może być więc przydatna w zasadzie dla każdego, skoro każdy może samodzielnie dochodzić swych praw przed sądem. W szczególny sposób może jednak posłużyć sędziom i pełnomocnikom procesowym, a także administracji, tak rządowej, jak i samorządowej, upoważnionej do stosowania, a niekiedy i tworzenia aktów normatywnych.

Wolno wyrazić nadzieję, że prezentowane w książce opinie przyczynią się do poprawy jakości tworzonego prawa oraz ułatwią jego stosowanie. Wzgląd na ochronę najbardziej podstawowych dóbr obywateli związanych z ich godnością, życiem, zdrowiem, wolnością oraz majątkiem, a także na konstytucyjne zasady sprawności i rzetelności instytucji publicznych był drogowskazem dla Autora przy poszukiwaniu optymalnych kierunków jego wykładni.

Opracowanie uwzględnia stan prawny na dzień 15.07.2021 r.

Prof. UW dr hab. Leszek Bosek

WSTĘP

Bezprawie legislacyjne, pomijając jego wymiar ustrojowy, filozoficzny, makroekonomiczny i polityczny, to szczególny czyn niedozwolony polegający na wyrządzeniu szkody przez wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą albo przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa. Pojęcie to ma ugruntowane w języku prawniczym znaczenie¹. Dobrze określa ono naturę deliktu legislacyjnego, wskazuje bowiem, że podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa – prawodawcy jest zawsze formalna ocena prawa jako bezprawia.

Problematyka odpowiedzialności za szkody wyrządzone bezprawiem legislacyjnym nabrała szczególnego znaczenia po wejściu w życie

¹ P. Dagtoglou, *Ersatzpflicht des Staates bei legislativem Unrecht?*, Tübingen 1963, s. 3 i n.; R. Fetzter, *Die Haftung des Staates für legislatives Unrecht: Zugleich ein Beitrag zum Staatshaftungsrecht der Europäischen Gemeinschaften, der EG-Mitgliedstaaten, der Schweiz und Österreichs*, Berlin 1994, s. 5 i n.; K. Boujong, *Staatshaftung für legislatives und normatives Unrecht in der neueren Rechtssprechung des Bundesgerichtshofes* [w:] *Verantwortlichkeit und Freiheit: die Verfassung als wertbestimmte Ordnung. Festschrift für Willi Geiger zum 80. Geburtstag*, red. H. Feller, P. Kirchhof, Tübingen 1989, s. 429 i n.; W. Naucke, „Gesetzliches Unrecht”: ein aktueller juristisches Grundbegriff [w:] *Demokratie in Staat und Wirtschaft, Festschrift für Ekkehart Stein zum 70. Geburtstag am 24.09.2002*, red. H. Faber, G. Frank, Tübingen 2002, s. 291 i n.; J. Kremis [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2006, s. 678; J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 233 i n.; B.P. Wróblewski, *Die Staatshaftung für legislatives Unrecht in Deutschland. Eine rechtshistorische, rechtsdogmatische und rechtsvergleichende Untersuchung*, Baden-Baden 2005, s. 18 i n. Por. też postanowienie TK z 22.06.2005 r., K 42/04, OTK-A 2005/6, poz. 74.

art. 77 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten wprowadził zasadę, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej. Regulacja konstytucyjna została z dniem 1.09.2004 r. uszczegółowiona przez art. 417¹ k.c., który wprost zagwarantował naprawienie szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem wydaniem albo niewydaniem aktu normatywnego². Przepisy te istotnie wzmocniły system ochrony praw człowieka i obywatela przed arbitralnością władzy. Wzmocniły przede wszystkim realną skuteczność konstytucyjnej gwarancji ochrony praw majątkowych, związanie władzy prawodawczej konstytucyjną zasadą legalizmu oraz zasadą zaufania. Wejście w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417¹ k.c. spowodowało, że przed sądami polskimi rozpoznawane są sprawy o zapłatę z tytułu bezprawnej: reglamentacji czynszów³, ingerencji w roszczenia zabużańskie⁴, roszczenia z tytułu tzw. ustawy 203, roszczenia szpitali związane z dyżurami lekarskimi⁵, roszczenia najwyższych funkcjonariuszy samorządowych z tytułu niewypłacenia im „trzynastek”⁶, roszczenia zakładów pracy chronionej⁷, roszczenia właścicieli samochodów z tytułu pobrania zawyżonej opłaty za kartę pojazdu⁸, roszczenia repriwatyzacyjne⁹, a w ostatnim czasie przede wszystkim roszczenia osób poszkodowanych obstrzeżeniami przeciwepidemicznymi. Każdy ze wskazanych deliktów legislacyjnych może być potencjalnie źródłem dziesiątków tysięcy stosunków zobowiązaniowych, a w konsekwencji roszczeń wymierzonych w Skarb Państwa¹⁰. Do najważniejszych przyczyn deliktów legislacyjnych należy zaliczyć zjawisko instrumentalizacji prawa, wzmoczoną kontrolę jurysdykcyjną uregulowań prawnych, nierozwiązane

² Przepis wprowadzony nowelizacją z 17.06.2004 r.

³ Skutek wyroku ETPC z 19.06.2006 r., 35014/97, Hutten-Czapska v. Polska, LEX nr 182154.

⁴ Skutek wyroku TK z 19.12.2002 r., K 33/02, OTK-A 2002/7, poz. 97, a także wyroku ETPC z 22.06.2004 r., 31443/96, Broniowski v. Polska, LEX nr 122528.

⁵ Skutek wyroku TK z 17.05.1999 r., P 6/98, OTK 1999/4, poz. 76.

⁶ Skutek wyroku TK z 21.02.2006 r., K 1/05, OTK-A 2006/2, poz. 18.

⁷ Skutek wyroku TK z 25.06.2002 r., K 45/01, OTK-A 2002/4, poz. 46.

⁸ Skutek wyroku TK z 17.01.2006 r., U 6/04, OTK-A 2006/1, poz. 3.

⁹ Por. uchwała SN z 24.11.2005 r., III CZP 82/05, OSP 2006/9, poz. 102.

¹⁰ Europejski Trybunał Praw Człowieka oszacował liczbę poszkodowanych niezgodną z Konwencją Europejską legislacją czynszową w Polsce na 100 000. Por. wyrok ETPC z 19.06.2006 r., 35014/97, Hutten-Czapska, pkt 19.

zaszłości historyczne (np. problem mienia zabużańskiego, nacjonalizacji przemysłu, reformy rolnej). Przyczyną zasługującą na odrębne podkreślenie jest też przystąpienie Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej. Przystąpienie przesądziło o włączeniu polskiego systemu prawnego w system prawa europejskiego, którego dynamika rozwoju jest wyjątkowym wyzwaniem. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej stworzyło nowe i liczne punkty odniesienia do kontroli polskiej legislacji, a ponadto otworzyło poszkodowanym drogę do jej kwestionowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w trybie pytań prejudycjalnych.

Doniosłość teoretyczna i praktyczna problematyki bezprawia legislacyjnego uzasadnia jej systematyczne omówienie. Jest to celowe, ponieważ w polskiej literaturze ten temat nie doczekał się monograficznego opracowania. Pamiętając o cennym opracowaniu prof. Marka Safjana, poświęconym odpowiedzialności władzy publicznej po 1.09.2004 r.¹¹, czy kilku innych zbiorczych opracowaniach¹², trzeba stwierdzić, że istnieje potrzeba pogłębionej analizy problematyki deliktu legislacyjnego.

Celem pracy jest dogmatyczna analiza przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej wyrażonych głównie w art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417¹ k.c. Analiza dogmatyczna przesłanek i ich konstrukcji oraz strukturalnych implikacji, jakie wynikają z zakotwiczenia zasady odpowiedzialności za bezprawie legislacyjne wprost w Konstytucji, jest zagadnieniem kluczowym dla praktyki i teorii. Dogmatyczna analiza przesłanek odpowiedzialności jest bowiem niezbędna do precyzyjnego określenia zakresu odpowiedzialności Skarbu Państwa. Norma prawna wiążąca odpowiedzialność Skarbu Państwa z wydaniem albo niewydaniem aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ra-

¹¹ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004; M. Safjan, K.J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009.

¹² E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006; P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006; N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002; J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody...*

tyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą tylko pozornie jest jasna. Za sferą ogólnych intuicji i cywilnoprawnych rudymetów – bezprawności, szkody i związku przyczynowego – kryją się złożone problemy kwalifikacji na płaszczyźnie stosunków zobowiązaniowych takich zdarzeń jak powszechnie obowiązujące orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego czy orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

* * *

Zakresem pracy nie jest objęta filozoficznoprawna problematyka bezprawia legislacyjnego. Jakkolwiek stanowi ona historyczne i etyczne uzasadnienie koncepcji bezprawia legislacyjnego – ilustruje rozwój kulturowy koncepcji bezprawia legislacyjnego, to analiza tego złożonego zagadnienia wykracza poza ramy rozważań. Wystarczy w tym miejscu zaznaczyć, że w europejskiej kulturze silnie zakorzeniona jest paremia *lex iniusta non est lex*, mająca wyraźne odzwierciedlenie w obowiązującym do dzisiaj art. 20 ust. 4 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec, zgodnie z którą prawo niesprawiedliwe nie obowiązuje w ogóle¹³ lub przynajmniej nie obowiązuje w sumieniu¹⁴. Stanowi ona uzasadnienie oporu wobec tyrańskiej władzy, a nawet jej obalenia¹⁵. Paremia ta ze względów praktycznych ustępuje zasadzie, zgodnie z którą obywatele zobowiązani są do przestrzegania prawa obowiązującego do czasu jego formalnej oceny przez sąd

¹³ Święty Augustyn, *Państwo Boże*, Kęty 2002, s. 148. W tym też kierunku Jan Paweł II, *Evangelium vitae*, Poznań 1995, s. 135–137.

¹⁴ Św. Tomasz z Akwinu, *Suma teologiczna*, red. W. Bednarski, Warszawa 2000, s. 346; J. Finnis, *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, Warszawa 2001, s. 397–413. W tym też kierunku G. Radbruch, *Gesetzliches Unrecht und uabergesetzliches Recht* [w:] *Gesamtausgabe*, t. 3, *Rechtsphilosophie*, Heidelberg 1990, s. 83 i n., ograniczając zakres zastosowania zasady *lex iniusta* tylko do przypadków rażącego naruszenia praw osoby ludzkiej. Por. też J. Zajadło, *Ustawa, prawo, ustawowe bezprawie (na marginesie art. 20 ust. 3 Ustawy Zasadniczej RFN)*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, Studia Prawnoustrojowe” 1990/2, s. 187 i n.; J. Zajadło, *Prawo, ustawa, ustawowe bezprawie (na marginesie książki Birgit Hoffman, Das Verhältnis von Gesetz und Recht)*, Prz. Sejm. 2005/3, s. 89 i n.

¹⁵ Państwo dopuszczające się bezprawia nie różni się wiele od bandy rozbójniczej i nie zasługuje na szacunek i autorytet niezbędny władzy. Por. Święty Augustyn, *Państwo...*, s. 148.

(konstytucyjny). Wyjaśnia powody wprowadzenia instytucji bezprawa legislacyjnego. W zamian za obowiązek przestrzegania formalnie obowiązującego prawa, nawet takiego, które na pierwszy rzut oka jest bezprawiem, poszkodowani zostają przez demokratyczne państwo prawne wyposażeni w roszczenia restytucji konstytucyjności i naprawienia szkód wyrządzonych przez obowiązywanie bezprawnych przepisów¹⁶.

Z zakresu pracy wyłączono także ogólne problemy wykładni i stosowania Konstytucji oraz prawa międzynarodowego. Pominięcie tych zagadnień, z których każde zasługuje na odrębne opracowania monograficzne, uzasadnia przede wszystkim wyrażnie określony w art. 417¹ k.c. tryb kontroli zgodności z prawem aktów normatywnych. Cechą konstrukcyjną art. 417¹ k.c. jest zwolnienie sądu powszechnego z obowiązku oceny, czy wady aktu normatywnego są tak poważne, że uzasadniają stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Przedmiotem rozważań w niniejszej pracy nie jest kwestia odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego oraz Skarbu Państwa za wydanie albo niewydanie aktu prawa miejscowego. Problematyka odpowiedzialności jednostek samorządu za działania prawodawcze została omówiona w monografii Rafała Szczepaniaka¹⁷. Nie ulega jednak wątpliwości, że przeprowadzona w tej pracy analiza art. 417¹ k.c. i art. 77 ust. 1 Konstytucji rzutuje na ocenę zasadności roszczeń wynikających z wydania lub niewydania aktu prawa miejscowego, z zastrzeżeniami, które wynikają z ustrojowych różnic w funkcjach parlamentu i jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁶ W wyroku TK z 20.02.2002 r., K 39/00, OTK-A 2002/1, poz. 4, bardzo wyraźnie wskazano, że czysto formalne i wymuszone obowiązywanie wadliwego prawa nie powinno powodować trwałych skutków prawnych, co uzasadnia zastosowanie wszelkich środków prawnych w celu przywrócenia stanu poprzedniego.

¹⁷ R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001. Por. też D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003; M. Pyziak-Szafrnicka, *Odpowiedzialność gmin za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy*, KPP 1997/3, s. 449 i n.

Niniejsza praca nie zawiera również całościowej analizy zagadnień nacjonalizacji i reprivatyzacji¹⁸. Zagadnienia te wymagają odrębnych monograficznych opracowań, uwzględniających ich niejednorodny charakter.

¹⁸ R. Pessel, *Rekompensowanie skutków naruszeń prawa własności wynikających z aktów nacjonalizacyjnych*, Warszawa 2003.

Rozdział I

EWOLUCJA ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA BEZPRAWIE LEGISLACYJNE

1. Uwagi wstępne

Polskie prawo przeszło długą ewolucję od zasady nieodpowiedzialności państwa po konstytucjonalizację odpowiedzialności państwa za wszystkie co do zasady akty władzy¹. Obowiązujące zasady dochodzenia odszkodowania za bezprawie legislacyjne, w tym struktura normatywna art. 417¹ k.c., wiążącego odszkodowanie z uprzednim ustaleniem we właściwym postępowaniu niezgodności aktu normatywnego z prawem, są w znacznej mierze związane z rozwojem polskiego prawa konstytucyjnego i cywilnego. Bez analizy tej ewolucji nie można w pełni wyjaśnić przyczyn uznania odpowiedzialności za bezprawie legislacyjne w Polsce, a tym bardziej konstytucji i zakresu tej odpowiedzialności *de lege lata*.

¹ Por. M. Safjan, *Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej – od winy funkcjonowania do bezprawności normatywnej*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2003/2, s. 143. Por. też A. Zieliński, *Środki ochrony wolności i praw według nowej Konstytucji*, PiP 1997/11–12, s. 21.

2. Bezprawie legislacyjne w dwudziestoleciu międzywojennym

W polskim piśmiennictwie problem odpowiedzialności państwa za bezprawie legislacyjne został dostrzeżony już w okresie międzywojennym przez Władysława Zylbera² w ramach dyskusji o znaczeniu konstytucyjnej zasady odpowiedzialności państwa – art. 121 Konstytucji marcowej³. Pisał on, że konieczność uznania odpowiedzialności państwa za akty legislacyjne wynika z niespotykanej w przeszłości intensywności ingerencji państwa w prawa majątkowe jednostki, poprzez „ustanawianie monopolów przemysłowych i handlowych przez państwo, oraz wydanie ustaw o całkowitem lub częściowym usunięciu z obrotu pewnych dóbr [co – przyp. aut.] bezpośrednio przyczyniło się do położenia kresu istnienia szeregu przedsiębiorstw”⁴.

Problem odpowiedzialności za legislacyjne bezprawie autor jednoznacznie wiązał z kompetencją sądów do kontroli konstytucyjności aktów normatywnych. Wskazywał, iż skoro na płaszczyźnie Konstytucji marcowej sądy nie mają prawa do badania ważności ustaw należycie ogłoszonych, to „w tym stanie rzeczy nie wymaga bliższego uzasadnienia, iż zasady zawarte w art. 121 [Konstytucji marcowej – przyp. aut.] nie mają i mieć nie mogą żadnego zastosowania do szkód, spowodowanych przez wydanie nowej ustawy, albowiem prawo polskie nie dopuszcza pojęcia nielegalnej ustawy, tzn. działania ustawodawcy niezgodnego z prawem”⁵. „W przeciwieństwie do ustaw wszystkie kategorie rozporządzeń, nie wyłączając rozporządzeń z mocą ustawy,

² W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego (odpowiedzialność cywilna władz i urzędników publicznych)*, Warszawa 1934, s. 124.

³ Art. 121 Konstytucji marcowej stanowił: „Każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej cywilnej lub wojskowej przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Odpowiedzialnem za szkodę jest Państwo solidarnie z winnymi organami; wniesienie skargi przeciw Państwu i przeciw urzędnikom, nie jest zależne od zezwolenia władzy publicznej. Tak samo odpowiedzialne są gminy i inne ciała samorządowe oraz organy tychże. Przeprowadzenie tej zasady określają osobne ustawy”.

⁴ W. Zylber, *Wynagrodzenie...*, s. 124.

⁵ W. Zylber, *Wynagrodzenie...*, s. 125.

podlegają badaniu przez sądy, czy to w kierunku ich zgodności z Konstytucją, czy to ustawą o pełnomocnictwach, czy wreszcie z ustawami, gwoili wydania których zostały wydane. Należy przy tem zauważyć, że rozporządzenia z mocą ustawy, nawet gdy zostaną w przyszłości uchylone po zwołaniu Sejmu, lub gdy ich moc obowiązująca wygaśnie w razie nieprzedstawienia ich Sejmowi w ustawowym terminie 14 dniowym, do momentu utraty mocy obowiązującej – pozostawiają skutki prawne, czyli, że ma tu w całości zastosowanie zasada *ex nunc*. Z powyższego wynika, że problemat wynagrodzenia szkody, spowodowanej przez wejście w życie tego rodzaju przepisów, obraca się w innej płaszczyźnie, niż przy wydaniu nowej ustawy”⁶.

W. Zylber dostrzegał możliwość uznania odpowiedzialności ustawodawcy za faktyczne wywłaszczenie. Proponował, aby obowiązek odszkodowawczy ustawodawcy wywodzić wprost z konstytucyjnej gwarancji ochrony własności (art. 99 Konstytucji marcowej), bez kwestionowania konstytucyjności ustaw. Jego zdaniem art. 99 Konstytucji marcowej gwarantował każdemu ochronę własności, a tylko w wypadkach przewidzianych ustawą dopuszczał zniesienie lub ograniczenie własności i tylko ze względów wyższej użyteczności, i to za odszkodowaniem, a zatem „w przypadku gdy nowa ustawa pozostawia otwartą kwestię wynagrodzenia szkody wynikłej z powodu użycia przez nią mocy prawnej, rzeczone wynagrodzenie winno być przyznane w myśl art. 99”⁷.

Propozycja ta była nawet przedmiotem analizy Sądu Najwyższego. W wyroku z 24.10.1930 r. Sąd Najwyższy oceniał odpowiedzialność państwa za swoiste zaniechanie legislacyjne (zaniechanie względne) w związku z wydaniem ustawy z 1.06.1922 r. o monopolu tytoniowym⁸. Ustawa ta, wprowadzając monopol państwa na produkcję wyrobów tytoniowych, nie tylko zakazywała tworzenia nowych prywatnych przedsiębiorstw tytoniowych, lecz także unicestwiała istniejące przedsiębiorstwa. Przyznawała jednocześnie jedynie częściowe odszko-

⁶ W. Zylber, *Wynagrodzenie...*, s. 128.

⁷ W. Zylber, *Wynagrodzenie...*, s. 125.

⁸ Cyt. za: W. Zylber, *Wynagrodzenie...*, s. 126.

dowanie za przymusowy wykup środków ruchomych służących bezpośrednio do fabrykacji wyrobów tytoniowych. Ustawa nie zawierała natomiast żadnych przepisów normujących kwestię wynagrodzenia za pozbawienie przedsiębiorców możliwości prowadzenia dotychczasowych warsztatów zarobkowych. Sąd Najwyższy oddalił powództwo, uznając, że „ustawa jest zamkniętą w sobie całością i nie wykazuje braku, w szczególności gdy pewnem jest, że przy jej uchwaleniu rozważana była kwestia odszkodowania [w zakresie *lucrum cessans* – przyp. aut.] i została rozstrzygnięta negatywnie. Obok niej nie mogą być więc stosowane żadne inne przepisy [np. art. 99 Konstytucji marcowej – przyp. aut.], traktujące o odszkodowaniu za wywłaszczenie”. W sprawie tej Sąd Najwyższy nie wykluczył zatem kategorycznie samej idei wywodzenia obowiązków kompensacyjnych wprost z konstytucyjnej gwarancji ochrony własności.

Pionierskie propozycje W. Zylbera wyprzedzały jednak znacznie swoją epokę, dlatego nikt w tamtym czasie ich nie poparł. Należy przypomnieć, że ustawodawca nie wykonał w pełnym zakresie zawartego w art. 121 Konstytucji marcowej nakazu dotyczącego wydania ustawy o odpowiedzialności funkcjonariuszy⁹. Sąd Najwyższy

⁹ W okresie międzywojennym wprowadzono pewne unormowania realizujące w części zasadę konstytucyjną. W 1928 r. art. 627 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 19.03.1928 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 33, poz. 313 ze zm.) wprowadził odpowiedzialność cywilną Skarbu Państwa wobec skazanego za „szkody i straty materialne oraz za krzywdę moralną”, jeżeli kara została wykonana w całości lub w części, a wyrok został uchylony lub złagodzony w trybie wznowienia postępowania. Przepis ten ustanowił zaostrzoną odpowiedzialność państwa za „pomylki i błędy, choćby i całkiem niezawinione ze strony sądu” (por. E. Krzymuski, *Wykład procesu karnego*, Kraków 1929, s. 279). Podobną regulację wprowadził Kodeks wojskowego postępowania karnego z 29.09.1936 r. (Dz.U. Nr 76, poz. 537 ze zm.). R. Longchamps de Bérier, *Zobowiązania*, Poznań 1948, s. 285, nie miał wątpliwości, że w tym zakresie odpowiedzialność państwa została oparta na zasadzie ryzyka, z którego państwo nie może się zwolnić, wykazując winę osoby trzeciej, za której czyny nie odpowiada, np. wykazując fałszywość zeznań świadków. Istotną rolę odegrała też ustawa utrzymująca na terenie byłego zaboru pruskiego niemieckie zasady odpowiedzialności państwa za funkcjonariuszy (§ 839 Kodeksu cywilnego niemieckiego w zw. z ustawą pruską z 1910 r.). Konstytucyjny nakaz uznania odpowiedzialności państwa ustawodawca zrealizował ponadto w odniesieniu do komorników, których odpowiedzialność wprowadziło rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 29.11.1930 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 83, poz. 651 ze zm.).

w wyroku całej Izby I z 16.12.1927 r. przesądził natomiast, wbrew głosom doktryny¹⁰, że art. 121 Konstytucji marcowej nie może być bezpośrednio stosowany, gdyż jest tylko normą programową wymagającą wykonania ustawowego. Sąd Najwyższy uzasadnił to krótko: „W interesie pewności prawa jest, aby określić granice odpowiedzialności państwa, np. w zakresie przedawnienia roszczeń (termin ogólny jest zupełnie nieadekwatny)”¹¹. Co więcej, nawet orędownicy mniejszościowego poglądu o konieczności uznania odpowiedzialności państwa na podstawie art. 121 Konstytucji marcowej, jak np. S. Rosmarin, krytycznie odnosili się do kontroli konstytucyjności prawa, a w konsekwencji do odpowiedzialności za legislacyjne bezprawie¹². Podnoszono w szczególności, że kontrola konstytucyjności ustaw w nieuchronny sposób wciąga judykaturę na grunt ocen politycznych, do czego nie jest ona konstytucyjnie powołana¹³.

Należy zwrócić uwagę, że w okresie międzywojennym nie udało się powołać do życia Trybunału Konstytucyjnego ani znieść zakazu sądowej kontroli konstytucyjności ustaw¹⁴, który wyrażały wprost za-

¹⁰ Według części doktryny art. 121 Konstytucji marcowej mógł być bezpośrednio stosowany nawet mimo niewydania ustawy w nim zapowiedzianej. Wskazywano, że przepis Konstytucji w powiązaniu z art. 13 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego z 1930 r., zastrzegającym właściwość sądów powszechnych do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przeciw urzędnikowi lub państwu, stwarzał dostateczną podstawę do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych (S. Rosmarin, *O roszczeniach odszkodowawczych z powodu bezprawia urzędnika administracyjnego*, Lwów 1933, s. 35). Podobne stanowisko zajmowali J.S. Langrod i W. Zylber. Twierdzili oni, że art. 121 Konstytucji marcowej należy stosować bezpośrednio, gdyż „rzeczą sądów, jako organów wymiaru sprawiedliwości, jest wypełnić luki w prawie pozytywnym i nie idąc *contra legem*, wprowadzić w życie zasady zagwarantowane konstytucyjnie” (W. Zylber, *Wynagrodzenie...*, s. 55–56).

¹¹ Cyt. za: W. Zylber, *Wynagrodzenie...*, s. 57.

¹² S. Rosmarin, *O roszczeniach...*, s. 53, przypis 1 i s. 137.

¹³ S. Rosmarin, *O roszczeniach...*, s. 137, krytycznie odniósł się w swojej pracy do orzeczeń niemieckiego Sądu Rzeszy rozważającego zasadność roszczeń za wydanie ustaw, jak również do orzeczeń polskiego Sądu Najwyższego uznającego za sprzeczne z Konstytucją marcową akty legislacyjne państw zaborczych.

¹⁴ Art. 81 Konstytucji marcowej miał następujące brzmienie: „Sądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych”. Analogiczną normę wyrażał art. 64 ust. 5 Konstytucji kwietniowej: „Sądy nie mają prawa badać ważności aktów ustawodawczych, należycie ogłoszonych”. Cyt. za: T. Mołdawa, *Konstytucje polskie 1918–1998*, Warszawa 1999.

równy Konstytucja marcowa, jak i kwietniowa¹⁵. Proces konsolidacji władzy po 1926 r. oraz atmosfera międzynarodowego zagrożenia nie sprzyjały rozbudowie instytucjonalnych gwarancji ochrony praw obywatelskich ani idei sądowej kontroli prawa. Postulat powołania do życia sądu konstytucyjnego był więc wprawdzie formułowany przez polską doktrynę prawa konstytucyjnego¹⁶, zyskał nawet pewne poparcie polityczne po zamachu majowym¹⁷, nie został jednak przyjęty. Konstytucja marcowa ufundowana była bowiem na wzorach francuskich i rodzimej tradycji konstytucyjnej, która uznawała parlament i uchwalane przez niego ustawy za najwyższego i jedyne wyraziciela woli suwerennej. Zdaniem L. Garlickiego Polska nie była w tym poglądzie odosobniona, gdyż „w międzywojennej Europie koncepcja całościowej ochrony konstytucji przez powołany w tym celu trybunał konstytucyjny nie była akceptowana. Dominowały rozwiązania odrzucające jakiejkolwiek sądowe mechanizmy tej ochrony, a wśród jej zwolenników przeważało przekonanie, iż kontrolę konstytucyjności ustaw raczej należy poruczyć – wzorem amerykańskim – sądownictwu powszechnemu”¹⁸.

¹⁵ Mimo obowiązywania art. 81, zakazującego badania ważności ustaw przez sądy, pojawił się pogląd, że Konstytucja marcowa nie wyklucza jednak kompetencji sądów do badania ich konstytucyjności. Por. M. Starzewski, *Srodki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw*, Kraków 1928, s. 235–240. Zdecydowana większość doktryny zajmowała jednak stanowisko przeciwne. Por. S. Gołąb, *Sprzeczność z Konstytucją*, RPEiS 1926, s. IX.

¹⁶ Por. W.L. Jaworski, *Trybunał Konstytucyjny [w:] Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r.*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1924, s. 58; W.L. Jaworski, *O prawie, państwie i konstytucji*, red. M. Jaskólski, Warszawa 1996; M. Starzewski, *Srodki...*; H. Zahorski, *Zasada badania konstytucyjności ustaw przez sądownictwo a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku*, Wilno 1931.

¹⁷ Jak podkreśla H. Zahorski, do momentu uchwalenia tej konstytucji problem sądowej kontroli konstytucyjności ustaw w zasadzie nie był obecny w publikacjach naukowych (por. H. Zahorski, *Zasada...*, s. 152). Problem też pomijały w większości przygotowane projekty konstytucji. Wyjątek w tym względzie stanowił projekt z 30.05.1919 r. autorstwa Jerzego Buzka.

¹⁸ L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 43.

3. Bezprawie legislacyjne w PRL

Idea odpowiedzialności państwa za bezprawie legislacyjne w PRL właściwie aż do przemian ustrojowych lat 80. nie była przedmiotem dyskusji. Niekwestionowany bowiem był pogląd, że ani ustawa z 15.11.1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych¹⁹, ani Kodeks cywilny nie dają podstaw roszczeniom za bezprawie legislacyjne lub inne akty abstrakcyjno-generalne²⁰. Kwintesencją tego nurtu myślowego jest wypowiedź A. Szpunara: „Punktem wyjścia musi być bezsporne stwierdzenie, że działalność ustawodawcza i kontrolna Sejmu nie podlegają ocenie sądów jako organów wymiaru sprawiedliwości. Nikt nie wątpi, że przepisy art. 417 i n. k.c. nie mają zastosowania do ustaw. Tak samo nie podlegają kontroli sądowej dekrety z mocą ustawy. To samo można powiedzieć o innych aktach normatywnych Rady Państwa (...). Państwo nie może również ponosić odpowiedzialności za szkody wynikłe z umów międzynarodowych. Te stwierdzenia są zupełnie oczywiste i nie wymagają bliższego uzasadnienia”²¹.

Uzasadnieniem jednomyślnego poglądu doktryny była koncepcja formalnej suwerenności PRL i jednolitości władzy wyrażonej w art. 20 Konstytucji PRL. Ustawodawca miał wyłączne prawo

¹⁹ Dz.U. Nr 54, poz. 243.

²⁰ J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów*, Ossolineum 1961, s. 115, przypis 61; J. Kosik, *Przedmiotowy zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody na podstawie art. 418 k.c.*, SC 1968/11, s. 84; S. Garlicki, *Odpowiedzialność cywilna za nieszczęśliwe wypadki*, Warszawa 1971, s. 160; A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985, s. 101; A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa na zasadzie słuszości*, PiP 1970/2, s. 16; E. Łętowska [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 439; J. Kremis, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, Wrocław 1986, s. 44; R. Stępkowski, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych*, Warszawa 1985, s. 129; uchwała SN z 20.04.1970 r. (zasada prawna), III CZP 4/70, OSNCP 1970/9, poz. 146, gdzie stwierdzono, że „nie może być uznana za sprawę cywilną sprawa, w której pozew skierowany jest przeciwko organowi państwa w związku z prawotwórczą działalnością tego organu”.

²¹ A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy...*, s. 101.

do wiążącej interpretacji i realizacji postanowień konstytucji²². Przyjmowano bowiem, że w państwie typu socjalistycznego zgodność prawa z konstytucją występuje niejako z natury rzeczy bez konieczności budowania jakichkolwiek dodatkowych zabezpieczeń. Zgłaszane w latach 40. przez J. Makowskiego²³ propozycje wprowadzenia kontroli konstytucyjności ustaw poddane zostały ostrej krytyce przez S. Rozmaryna, który twierdził, że kontrola tego typu „jest instytucją reakcyjną, a nie postępową i właśnie dlatego nie ma dla niej miejsca ani w państwie socjalistycznym, ani w państwie ludowym, które spokojnie ufają sprawiedliwości ludu i jego woli”²⁴. Poglądy tego autora oraz otoczenie społeczno-polityczne w przemożny sposób zaważyły na stosunku polskiej nauki prawa konstytucyjnego do tej instytucji w ciągu kolejnego trzydziestolecia²⁵. W pierwszych dekadach PRL nie postulowano nawet w doktrynie wprowadzenia sądowej kontroli konstytucyjności prawa²⁶. Bardzo ograniczone w praktyce były też podstawy kontroli aktów normatywnych władzy wykonawczej²⁷. Dla tego też ustawodawstwo (dekrety) w sposób niekontrolowany mogło

²² O ustrojowej pozycji Sejmu w tamtym czasie por. W. Zakrzewski, A. Burda, R. Klimowiecki, *System organów państwowych w Konstytucji PRL* [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, t. 2, Warszawa 1954, s. 85 i n.

²³ J. Makowski był odosobniony w swoim poglądzie. Por. J. Makowski, *Materiały do projektu przyszłej konstytucji*, PiP 1947/11, s. 42–43.

²⁴ S. Rozmaryn, *Kontrola konstytucyjności ustaw*, PiP 1948/12, s. 20.

²⁵ Zdecydowana większość doktryny, na czele z S. Ehrlichem, Z. Izdebskim, M. Jaroszyńskim, R. Klimowieckim, swój sprzeciw wobec sądowej kontroli konstytucyjności ustaw uzasadniała zagrożeniem dla zasady jednolitości władzy państwowej i nadrzędnej pozycji Sejmu w strukturze organów państwa (art. 20 Konstytucji PRL).

²⁶ Do wyjątków należała wypowiedź K. Biskupskiego, *Niektóre problemy socjalistycznego parlamentarizmu*, PiP 1956/10, s. 547, a także J. Zakrzewskiej, *Kontrola konstytucyjności ustaw (we współczesnym państwie burżuazyjnym)*, Warszawa 1964.

²⁷ Mimo że w doktrynie (S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 300 i n.; S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza*, Warszawa 1961, s. 212; J. Łętowski, *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Ossolineum 1967, s. 116 i n.), po okresie pewnych wahań (S. Rozmaryn, *O rozporządzeniach i uchwałach rządu*, PiP 1953/10, s. 457), a także w orzecznictwie (wyrok SN z 27.06.1957 r., III CR 702/56, OSNCK 1958/3, poz. 79) przyjmowano, że: „Sędziowie podlegający tylko ustawom są uprawnieni do kontroli legalności rozporządzeń wykonawczych pod kątem widzenia ich zgodności z ustawami, w szczególności, gdy przepisy tych aktów normatywnych naruszają prawa obywateli”, to kontrola ta była ograniczona przedmiotowo do spraw cywilnych i karnych. Zob. też orzeczenie SN z 21.12.1957 r., I CR 1166/57, OSPiKA 1959, poz. 11.

dotykać praw podmiotowych jednostek, a nawet niszczyć całe grupy społeczne²⁸.

Adam Szpunar, uzasadniając panujący pogląd o nieodpowiedzialności państwa za działania legislacyjne, twierdzi, że ustawodawca, a nawet prawodawca delegowany, wykonuje zadania publiczne, które zawsze mają na celu ochronę dobra powszechnego. Skarb Państwa nie może zatem odpowiadać za działania prawodawcy względem konkretnych jednostek, nawet jeżeli narusza on prawo. Działań prawodawcy nie można bowiem kwalifikować jako działań bezprawnych względem indywidualnie oznaczonych poszkodowanych²⁹. „Bezprawność działania sprawcy zachodzi tylko wówczas, gdy jest ono skierowane przeciw interesom poszkodowanego. Roszczenie odszkodowawcze nie będzie uzasadnione, jeżeli sprawca naruszył normy prawne, mające na celu ochronę dobra powszechnego, interesów całej społeczności”³⁰. Akt prawotwórczy jest natomiast adresowany do nie-dającego się ustalić *a priori* kręgu adresatów, a wobec tego nie może być działaniem sprawczym. Źródłem szkody może być bowiem jedynie zindywidualizowany akt sprawczy, „działanie wyrządzające drugiemu szkodę”³¹. A zatem nawet jeżeli na prawodawcy delegowanym, któremu nie można przypisać przymiotu suwerenności, ciąży jakieś obowiązki, to mają one charakter publicznoprawny, a nie prywatnoprawny, co powoduje, że naruszenie ich nie może być uznane za działanie bezprawne w rozumieniu art. 415 k.c. (art. 417 k.c.).

W latach 70. pojawiły się jednak w polskiej doktrynie pierwsze wypowiedzi wskazujące, że wydanie ustawy może być przyczyną szkody

²⁸ Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Dekret PKWN z 6 września 1944 r. nie tylko jednak dokonywał zmian w strukturze własności rolnej, lecz poprzez zakres i sposób jej przeprowadzenia niszczył polskie ziemiaństwo jako grupę społeczną (...) był jednym z wielu działań zmierzających do osłabienia zdolności oporu społeczeństwa wobec narzuconego systemu politycznego i stanowiącej jego podstawę ideologii” (postanowienie TK z 28.11.2001 r., SK 5/01, OTK 2001/8, poz. 266).

²⁹ A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy...*, s. 16.

³⁰ A. Szpunar, *Czyny niedozwolone w Kodeksie cywilnym*, SC 1970/15, s. 71; podobnie B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wina jako podstawa odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych*, SPE 1969/2, s. 91.

³¹ A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy...*, s. 137.

i podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej³². J. Dąbrowa sygnalizowała, że w nauce francuskiej pojawia się tendencja do uznania odpowiedzialności za legislacyjne bezprawie, nawet w braku kompetencji sądów do kontroli konstytucyjności prawa. J. Ciemniowski donosił natomiast, że odpowiedzialność za wadliwe prawo pojawiła się w Jugosławii jako konsekwencja kontroli konstytucyjności prawa przez Trybunał Konstytucyjny³³. Wtedy też zgłoszono pierwsze postulaty wprowadzenia sądowej kontroli konstytucyjności ustaw w PRL, co stworzyło podstawy do dyskusji o odpowiedzialności państwa za wadliwe prawo³⁴.

4. Bezprawie legislacyjne w świetle ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r.

Zmiany polityczne z sierpnia 1980 r. z całą ostrością postawiły problem instytucjonalnych gwarancji praw człowieka i obywatela, stworzyły aksjologiczne i polityczne przesłanki nowego spojrzenia na kwestię badania zgodności prawa z konstytucją, a w konsekwencji na problem odpowiedzialności odszkodowawczej za bezprawie legislacyjne³⁵. W 1981 r. podjęto prace nad zmianą Konstytucji PRL, które zwieńczyła ustawa z 26.03.1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej³⁶, dodająca art. 33a, który dopuścił kontrolę konstytucyjności prawa³⁷. Znacznie dłużej trwało oczekiwanie

³² J. Dąbrowa, *Zasady odpowiedzialności państwa we Francji*, SC 1974/24, s. 160–161.

³³ J. Ciemniowski zauważył, że wyrok sądu konstytucyjnego o niezgodności przepisu z konstytucją może powodować obowiązek przyznania odszkodowania (J. Ciemniowski, *Kontrola konstytucyjności ustaw związkowych w Socjalistycznej Federacyjnej Republice Jugosławii*, St. Praw. 1972/32, s. 105).

³⁴ F. Siemieński, *Problem kontroli konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym*, RPEiS 1972/4, s. 19. Por. też M. Domagała, *Kontrola zgodności prawa z konstytucją w europejskich państwach socjalistycznych*, Warszawa 1986, s. 104, oraz M. Granat, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej (na tle niektórych zasad ustrojowych)*, Warszawa 2003, s. 85.

³⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 53.

³⁶ Dz.U. Nr 11, poz. 83.

³⁷ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Przebieg prac nad utworzeniem polskiego Trybunału Konstytucyjnego (1981–1985)*, Prz. Sejm. 1994/3, s. 23.

na uchwalenie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, która ostatecznie została przyjęta jednomyślnie 29.04.1985 r.³⁸ i wraz z uchwałą Sejmu z 31.07.1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym³⁹ oraz art. 33a Konstytucji PRL stanowiła prawne podstawy organizacji i funkcjonowania tego organu.

Problem odpowiedzialności państwa za bezprawie legislacyjne wyłonił się już na początku prac nad nowelą Konstytucji PRL i ustawą o Trybunale Konstytucyjnym. Od samego początku tych prac zakładano, że kontrola konstytucyjności prawa powinna mieć na celu nie tylko ochronę porządku prawnego, lecz także ochronę praw jednostki. Przyjęto bowiem założenie, że sama utrata mocy obowiązującej aktu nie będzie w stanie usunąć skutków naruszenia praw jednostki⁴⁰. Z tego względu w pierwszych projektach ustaw z 1 i 8.03.1982 r., 30.05.1982 r., 8.06.1982 r. i 29.07.1982 r. zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej uznano za główny instrument ochrony praw jednostki naruszonych obowiązaniem niekonstytucyjnego aktu, istotniejszy nawet niż mechanizmy proceduralne restytucji konstytucyjności (wznowienie postępowania). Dopiero w projekcie z 2.08.1982 r. pierwszeństwo uzyskała zasada wznowienia postępowania zakończonego ostatecznym rozstrzygnięciem, zasada odpowiedzialności pozostała jednak elementem konstrukcyjnym ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Zasada ta we wszystkich wymienionych projektach miała następujące brzmienie:

„Art. 25. 1. Obywatel, który poniósł szkodę wskutek zastosowania do niego przepisu prawa, jaki następnie – w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – został uchylony jako sprzeczny z Konstytucją lub ustawą, może domagać się od Skarbu Państwa wynagrodzenia tej szkody.

³⁸ Dz.U. Nr 22, poz. 98 ze zm.

³⁹ Dz.U. Nr 39, poz. 184 ze zm.

⁴⁰ Sprawozdanie P. Winczorka z sesji naukowej Zarządu Polskiej Sekcji Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Konstytucyjnego oraz Zespołu Rady Legislacyjnej, 23–24.04.1982 r., Warszawa–Popowo, niepublikowane materiały Trybunału Konstytucyjnego.

2. Uchylenie przepisu, który stał się podstawą wydanego wcześniej wyroku sądu lub decyzji administracyjnej, może być podstawą wznowienia postępowania sądowego lub administracyjnego”.

Znaczenie projektowanego przepisu nie zostało wyjaśnione. Wydaje się jednak, że norma wyrażona w ust. 1 nie wykluczała odszkodowania w sytuacji, gdy szkoda została wyrządzona wydaniem przepisu, który wywołał skutki *ex lege*. Nie można wykluczyć, że zwrot „zastosowania do niego przepisu” obejmował także tych, którzy np. sami wymierzili sobie podatek nałożony nielegalnym przepisem.

Dopiero w projekcie z 2.08.1982 r. zmieniono kolejność ustępów w art. 25, uwypuklając w ten sposób wznowienie postępowania. Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej za bezprawie legislacyjne pozostała elementem konstrukcyjnym ustawy. W art. 25 ust. 2 dodano jedynie stwierdzenie, że wynagrodzenie szkody będzie przysługiwać „na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym”. W opinii na temat projektu Komisji Prawa Konstytucyjnego Zrzeszenia Prawników Polskich stwierdzono jednak, że: „Przysługiwanie odszkodowania na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym (art. 25 ust. 2 *in fine*) oznacza jedynie, że między uprawnionym i zobowiązanym istnieje stosunek cywilnoprawny i że treść tego stosunku regulują przepisy Kodeksu cywilnego o czynach niedozwolonych. Jednakże przepisy te różnie regulują odpowiedzialność za szkody na zasadzie winy, na zasadzie ryzyka i na zasadzie słuszności. Które z tych przepisów będą miały zastosowanie, projekt tego nie określa. Należy domniemywać, że będą miały zastosowanie przepisy o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy. W takim razie ustawa powinna wyłączać stosowanie art. 418 k.c., podobnie jak to czyni art. 160 § 2 k.p.a. W przeciwnym razie możliwość uzyskania wynagrodzenia szkody staje się bardzo iluzoryczna. Uchylenie aktu na skutek orzeczenia Trybunału nie jest bowiem jednoznaczne ze stwierdzeniem winy funkcjonariusza, który ten akt wydał, natomiast według art. 418 k.c. przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa jest wyłącznie stwierdzenie winy przez organ przełożony. Nie jest przy tym bez znaczenia, że według art. 153 § 1 k.p.a. do odszkodowania w razie wznowienia postępowania art. 418 k.c. ma w pełni zastosowanie. Inaczej w razie

stwierdzenia nieważności decyzji (...) Uchylenie aktu normatywnego, na podstawie którego wydano decyzję, z powodu jego niezgodności z prawem kwalifikuje się jako wada decyzji powodująca jej nieważność z mocy art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., co pozwala na stwierdzenie jej nieważności bez ograniczeń w czasie. Uchylenie ma tu bowiem skutek wsteczny od daty jego wydania (*ex tunc*)⁴¹.

W kolejnych projektach ustawy związek odpowiedzialności odszkodowawczej oraz proceduralnych mechanizmów restytucji konstytucyjności wzmocniono przede wszystkim przez wyraźne wskazanie na dopuszczalność dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa – organu, który wydał decyzję administracyjną opartą na wadliwym akcie normatywnym⁴². K. Piasecki uzasadniał to rozwiązanie obowiązkiem ochrony autorytetu Sejmu i innych najwyższych organów władzy, który mogłyby zostać nadszarpnięte, gdyby: „Uregulowanie (...) odpowiedzialności (...) oprzeć na zasadzie, według której naprawienia szkody mogłaby żądać strona pokrzywdzona w odrębnym procesie, pozywając organ władczy lub administracji państwowej, który wydał przepisy prawa uznane za sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. Stosownie do okoliczności – jak wynika to z art. 33a Konstytucji – można by wówczas dochodzić odszkodowania od Sejmu, Rady Państwa, Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów itd. Tego rodzaju koncepcja jednak pociągałaby za sobą konsekwencje trudne do przyjęcia”⁴³.

⁴¹ Opinia do projektu z 2.08.1982 r. Komisji Prawa Konstytucyjnego Zrzeszenia Prawników Polskich, 2.09.1982 r., niepublikowane materiały Trybunału Konstytucyjnego.

⁴² Projekt z 4.05.1984 r., niepublikowane materiały Trybunału Konstytucyjnego. Art. 25 ust. 2 otrzymał brzmienie: „Obywatel, który poniósł szkodę wskutek zastosowania do niego przez organ administracji państwowej przepisu prawa, który w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jako sprzeczny z Konstytucją lub innymi aktami ustawodawczymi został zmieniony bądź uchylony w części lub całości, przysługuje w stosunku do organu, który wydał decyzję w pierwszej instancji, roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę”. Ust. 3 tego artykułu brzmiał: „O odszkodowaniu orzeka organ, o którym mowa w ust. 2. Poszkodowany, który nie godzi się z decyzją w tej sprawie organu wymienionego w ust. 2, może dochodzić odszkodowania w postępowaniu cywilnym przez sąd powszechny”.

⁴³ K. Piasecki, Opinia do projektu ustawy o TK, styczeń 1985, niepublikowane materiały Trybunału Konstytucyjnego.

Ostatecznie zasada odpowiedzialności państwa za akty legislacyjne została ujęta w art. 28 ustawy z 29.04.1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Przepis ten uzyskał następujące brzmienie:

„Art. 28. 1. Postępowanie sądowe lub arbitrażowe zakończone prawomocnym orzeczeniem, wydanym z zastosowaniem przepisu prawnego, który w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jako sprzeczny z Konstytucją lub aktem ustawodawczym, został zmieniony lub uchylony w części lub w całości, może być wznowione w trybie i na zasadach określonych w przepisach o postępowaniu sądowym lub arbitrażowym, z tym że w odniesieniu do orzeczeń w sprawach cywilnych oraz arbitrażowych wznowienie postępowania może nastąpić nie później niż przed upływem odpowiednio – pięciu i trzech lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia.

2. Prawomocne orzeczenia i nakazy karne w sprawach o wykroczenia oraz prawomocne rozstrzygnięcia w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe należących do właściwości finansowych organów orzekających, wydane z zastosowaniem przepisu prawnego, o którym mowa w ust. 1, podlegają uchyleniu w trybie i na zasadach określonych w przepisach o postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz przepisach ustawy karnej skarbowej, dotyczących uchylania prawomocnych rozstrzygnięć, jeżeli od uprawomocnienia się orzeczenia, nakazu lub rozstrzygnięcia upłynęło nie więcej niż trzy lata.

3. Ostateczne decyzje, wydane w ogólnym postępowaniu administracyjnym z zastosowaniem przepisu prawnego, o którym mowa w ust. 1, uznaje się za nieważne w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, w części dotyczącej stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych oraz związanych z tym roszczeń odszkodowawczych; w wypadkach gdy wynika to z przepisów prawa i okoliczności sprawy – organ stwierdzający nieważność decyzji może równocześnie wydać decyzję rozstrzygającą co do istoty sprawy.

4. Prawomocne orzeczenia i rozstrzygnięcia wydane w postępowaniach innych niż wymienione w ust. 1–3, z zastosowaniem przepisu, o którym mowa w ust. 1, podlegają, na wniosek strony, uchyleniu przez organ, który takie orzeczenie lub rozstrzygnięcie wydał, jeżeli od uprawomocnienia się orzeczenia lub rozstrzygnięcia upłynęło nie więcej niż trzy lata”.

Znaczenie tego przepisu nie zostało wyjaśnione w doktrynie⁴⁴. Problem został jednak podjęty w notatce z 19.01.1985 r. Biura Politycznego Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, którego aprobata dla projektu otworzyła mu drogę do jednomyślnego przyjęcia przez Sejm. Stwierdza się tam: „U podstaw projektowanej ustawy leży od samego początku dwie doniosłe kwestie – zapewnienie zgodności ustaw z Konstytucją i aktów niższego rzędu z Konstytucją i aktami ustawodawczymi, ale też naprawienie czynności prawnych, zdziałanych na podstawie aktów prawnych uznanych przez Trybunał za nielegalne. Ten ostatni problem należy do materii najtrudniejszej do rozwiązania (...). Wznowienie postępowania, uchylenie orzeczenia bądź uznanie decyzji za nieważną nie likwiduje jednak wszystkich wynikających z nich możliwych ujemnych skutków, np. odbycia kary pozbawienia wolności, odebranie komuś nieruchomości na przeciągu kilku lat, dopuszczenie jej dewastacji itp. Powstaje problem naprawienia w związku z tym szkody. Ten ostatni problem projekt rozwiązuje, wykorzystując już istniejące rozwiązania prawne – odszkodowanie za niesłuszne skazanie oraz zwrot świadczeń przy uchylonych orzeczeniach cywilnych według przepisów Kodeksu postępowania karnego oraz cywilnego, a także odszkodowanie związane ze stwierdzeniem nieważności decyzji administracyjnej, przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego. Jedynie w postępowaniach przed kolegiami do spraw wykroczeń «naprawienie» wadliwego orzeczenia ograniczałoby się, jak dotychczas w tym postępowaniu, do uchylenia bezprawnego orzeczenia, bez roszczeń odszkodowawczych. Rozwiązania te, nawiązujące do aktualnego stanu prawnego, przyjmują realne, ale zarazem minimalne naprawienie skutków w sferze usuwania szkód wynikłych z orzeczeń i decyzji podjętych na podstawie przepisów uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za nielegalne”.

Artykuł 28 ustawy o TK z 1985 r. wskazywał, że przyjęcie austriackiej koncepcji wzruszalności aktów normatywnych nie stanęło na przeszkodzie uznaniu odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za bezprawie legislacyjne czy stworzeniu środków proceduralnych słu-

⁴⁴ Jedynie Z. Czeszejko-Sochacki wzmiankował o problemie (Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny PRL (Zagadnienia wybrane)*, PiP 1986/1, s. 7).

żących usuwaniu skutków niezgodnego z Konstytucją (ustawą) aktu normatywnego. Przeciwnie, przepis ten wyraża wolę usuwania skutków obowiązywania niekonstytucyjnych aktów normatywnych. W interesie pewności prawa przyjęto natomiast zasadę, że wzruszenie aktu nie powoduje *ex lege* upadku czynności prawnych, decyzji administracyjnych lub orzeczeń sądowych, lecz wymaga podjęcia przez samych poszkodowanych odpowiednich działań. Artykuł 28 ustanowił terminy do wznowienia postępowania, a przez to ograniczył ściśle retroaktywne działanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Przepis ten ograniczył odpowiedzialność tylko do przypadków wyrządzenia szkody przez zastosowanie przepisu prawa, wykluczył natomiast odpowiedzialność za szkody wyrządzone bezpośrednio przepisem prawa (*ex lege*). Odpowiedzialność prawodawcy oparto bowiem na podstawach i zasadach odpowiedzialności państwa za wydanie bezprawnej decyzji administracyjnej (uchylonych art. 160 i 215 k.p.a.). Trzeba podkreślić, że przepisy te dały już wcześniej podstawę żądaniom o wynagrodzenie szkody wyrządzonej decyzją administracyjną wydaną na podstawie aktu normatywnego niższego niż ustawa rządu, którego nielegalność stwierdził NSA⁴⁵. Artykuł 28 ustawy o TK z 1985 r. ugruntował tylko przekonanie, że odpowiedzialność państwa za zastosowanie niekonstytucyjnego przepisu prawa jest konsekwencją ryzyka związanego z działaniami normatywnymi władzy.

Dla koncepcji legislacyjnego bezprawia kluczowe znaczenie miał jednak mechanizm kontroli orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm (art. 6 ustawy o TK z 1985 r.). Należy przypomnieć, że stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy nie pociągało za sobą bezpośrednich skutków dla praw i interesów konkretnych poszkodowanych. Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o TK z 1985 r. w razie uznania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego za zasadne Sejm zobowiązany był do dokonania odpowiednich zmian w ustawodawstwie. To Sejm miał obowiązek określić zakres i sposób wynagrodzenia szkód. Oddalenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm wykluczało natomiast jakąkolwiek odpowiedzialność państwa. Trybunał Konstytucyjny wkomponowany został w rozwiązania ustrojowe PRL, w tym

⁴⁵ Por. art. 31 ustawy o NSA.

zasadę jednolitej władzy i zwierzchniej pozycji Sejmu w strukturze organów państwa. Podkreślano zatem w doktrynie, że Trybunał Konstytucyjny, kontrolując akty niższego niż ustawa rzędu, mógł umacniać ustrojową pozycję parlamentu⁴⁶. Zauważano bowiem, że orzeczenia stwierdzające niezgodność ustawy z Konstytucją nie miały dla Sejmu wiążącego charakteru, lecz były „raczej czymś w rodzaju sygnału (ostrzeżenia, wezwania)”⁴⁷, które ten ostatni powinien rozpatrzyć, ale niekoniecznie uwzględnić. Sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny kontrola zgodności ustaw z Konstytucją wykazywała więc pewne cechy kontroli parlamentarnej⁴⁸, miała za zadanie zabezpieczać „zwierzchnią pozycję Sejmu jako najwyższego prawodawcy”⁴⁹. Była to jednak kontrola jurysdykcyjna, a przyjęte uregulowania dały podstawy do jej rozwijania w praktyce orzeczniczej.

Ponadto nie da się wykluczyć, że ograniczony zakres kontroli konstytucyjności prawa ułatwił dyskusję o mechanizmach restytucji kon-

⁴⁶ Przełomowy był wyrok z 6.02.1981 r., SA 819/80, OSPiKA 1981/10, poz. 189, z aprobowaną glosą W. Dawidowicza, w którym Naczelny Sąd Administracyjny podważył generalnie legalność samoistnych uchwał Rady Ministrów oraz decyzji administracyjnych wydawanych na ich podstawie.

⁴⁷ Por. wypowiedź posła sprawozdawcy W. Zakrzewskiego na plenarnym posiedzeniu Sejmu 29.04.1985 r., sprawozdanie stenograficzne z 64. posiedzenia Sejmu VIII kadencji z 29.04.1985 r. Podobnie L. Garlicki, *Ochrona konstytucyjności i praworządności*, PiP 1987/10, s. 125; Z. Czeszejko-Sochacki, *Pozycja prawnoustrojowa Trybunału Konstytucyjnego PRL* [w:] *Konstytucja w społeczeństwie obywatelskim. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Witolda Zakrzewskiego*, Kraków 1989, s. 25.

⁴⁸ A. Gwiżdż, *Trybunał Konstytucyjny*, PiP 1983/12, s. 11. T. Skrzypczak określał orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach aktów ustawodawczych jako „opinie doradcze” (por. T. Skrzypczak, *Wykładnia autentyczna czy nowy rodzaj normy prawnej* [w:] *Konstytucja w społeczeństwie obywatelskim. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Witolda Zakrzewskiego*, Kraków 1989, s. 177). Zob. F. Siemieński, *Trybunał Konstytucyjny (pozycja ustrojowa, właściwość, organizacja i postępowanie)* [w:] *Kontrola konstytucyjności prawa*, red. M. Granat, R. Mojak, J. Sobczak, Lublin 1987, s. 13. Podobnie M. Domagała, *Kontrola...*, s. 174.

⁴⁹ P. Sarnecki, *Kontrola działalności Rady Ministrów poprzez Trybunał Konstytucyjny*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1987/20, s. 73. Podobnie L. Garlicki, *Ochrona...*, s. 125. Również autorzy projektu ustawy nowelizującej Konstytucję PRL podkreślali, że Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu, podobnie jak Najwyższa Izba Kontroli, miały „przedłużać konstytucyjne zadania Sejmu, poprzez funkcjonowanie szczególnych organów kontroli i orzekania, będących instrumentami realizacji tych zadań”; por. uzasadnienie projektu (druk sejmowy nr 154).

stytucyjności i prawie do odszkodowania. Z całą pewnością ułatwił percepcję odpowiedzialności odszkodowawczej za wydanie niekonstytucyjnego aktu normatywnego. Co więcej, ustawa o Trybunale Konstytucyjnym ułatwiła przyjęcie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także samego Trybunału poglądu, że orzeczenia o niekonstytucyjności działają z mocą wsteczną i otwierają drogę roszczeniom restytucyjnym⁵⁰. Uznanie roszczeń z bezpodstawnego wzbogacenia przez Sąd Najwyższy rozstrzygnęło tym samym, że istnieje związek przyczynowy pomiędzy wydaniem wadliwego aktu normatywnego a jego zastosowaniem, a nawet między samym obowiązywaniem aktu a konkretnymi uszczerbkami z niego wynikającymi.

5. Bezprawie legislacyjne w okresie transformacji ustrojowej

Impuls do dalszego rozwoju zasady odpowiedzialności państwa za legislacyjne bezprawie dały przemiany ustrojowe w 1989 r. Symbolem tych przemian na płaszczyźnie normatywnej było odejście od zasady jednolitości władzy Sejmu na rzecz zasady podziału władzy wyrażonej w art. 1 Małej Konstytucji. Mała Konstytucja, proklamując zasadę podziału władzy, miała decydujące znaczenie dla dalszego rozwoju sądownictwa konstytucyjnego w Polsce. Stanowiła podstawę odrzucenia dogmatu o suwerenności Sejmu i pośrednio zakwestionowania ustawy jako aktu niepodlegającego kontroli sądowej.

Zmiany ustrojowe wzmocniły rolę sądownictwa oraz Trybunału Konstytucyjnego względem innych aktorów sceny publicznej, a tym samym umożliwiły wykonywanie intensywniejszej kontroli konstytucyjności ustaw. Zmiana aksjologii systemu konstytucyjnego pozwoliła uznać Trybunał Konstytucyjny i sądownictwo za głównego gwaranta praw i wolności obywatelskich, a w konsekwencji przyznać mu pozy-

⁵⁰ Uchwała SN z 23.12.1987 r., III CZP 77/87, OSPiKA 1988/10, poz. 227, z aprobowaną glosą K. Korzana; a także uchwała SN z 4.12.1987 r., III CZP 70/87, OSNC 1988/6, poz. 82. Por. też E. Łętowska, *Bezpodstawne wzbogacenie*, Warszawa 2000, s. 78 i 100.

cję arbitra w sporze jednostki z parlamentem⁵¹. Sądowa kontrola konstytucyjności prawa została bowiem uznana w doktrynie za cechę europejskiej kultury prawnej i nieodzowny składnik państwa prawnego. W tym świetle należy widzieć uchwały TK z 20.10.1993 r., W 6/93⁵², oraz z 14.06.1995 r., W 19/94⁵³, które przewartościowały model kontroli konstytucyjności ustaw przez wzmocnienie derogacyjnej mocy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i ich wpływu na istniejące stosunki prawne. Jednoznaczne opowiedzenie się przez Trybunał Konstytucyjny za wsteczną skutecznością jego orzeczeń ożywiło dyskusję o celach kontroli konstytucyjności prawa i środkach ochrony praw jednostki przed ingerencją normatywną. Jak zauważył M. Safjan, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w coraz większym stopniu zaczęło determinować rozwój standardów demokratycznych oraz wyznaczać kierunek ewolucji całego systemu prawnego⁵⁴.

Konsekwencją transformacji było też postawienie praw człowieka na wyższym miejscu w hierarchii celów państwa i otwarcie polskiego prawa na standardy Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Sprecyzowane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka standardy ochrony praw człowieka, w tym i praw majątkowych, wyznaczyły granice swobody regulacyjnej polskiego

⁵¹ W. Sokolewicz, *Zasada podziału władz w prawie i orzecznictwie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzcziński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 185–188; E. Łętowska, J. Łętowski, *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady podziału władz* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzcziński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 392.

⁵² Prz. Sejm. 1994/1, s. 212, z aprobowaną glosą P. Sarneckiego i krytyczną glosą K. Wojtyczka. W uchwale tej Trybunał Konstytucyjny przyjął, że z zasady prymatu Konstytucji nad ustawami wynika, iż niezgodność z Konstytucją przepisu ustawowego skutkuje utratą mocy obowiązującej tego przepisu, jeżeli Sejm wyjątkowo w terminie 6 miesięcy nie oddalił orzeczenia.

⁵³ OTK 1995/1, poz. 23, z krytyczną glosą F. Siemińskiego, PiP 1996/10, s. 104. W uchwale tej Trybunał Konstytucyjny przyjął, że art. 31 ust. 1 ustawy o TK wyraża ogólną zasadę wstecznej skuteczności orzeczeń.

⁵⁴ M. Safjan, *Pozycja Trybunału Konstytucyjnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Nowe instrumenty i metody działania* [w:] *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji na Zamku Królewskim w Warszawie 17 października 2002 r.*, Warszawa 2002, s. 30.