

**ODPOWIEDZIALNOŚĆ
ODSZKODOWAWCZA
ZA NIEZGODNE Z PRAWEM
DZIAŁANIE WŁADZY PUBLICZNEJ**

Studium z prawa konstytucyjnego

Michał Ziółkowski



Wolters Kluwer

**ODPOWIEDZIALNOŚĆ
ODSZKODOWAWCZA
ZA NIEZGODNE Z PRAWEM
DZIAŁANIE WŁADZY PUBLICZNEJ**

Studium z prawa konstytucyjnego

Michał Ziółkowski

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 15 lipca 2021 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Lech Garlicki

Wydawca

Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Paulina Staniszevska-Chudzik

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 978-83-8246-243-2

ISSN 1897-4392

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

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
----------------------------	----------

Punkt wyjścia	11
----------------------------	-----------

Rozdział I

Odpowiedzialność jako sytuacja prawna i instytucja prawa konstytucyjnego	31
---	-----------

1. Wprowadzenie	31
2. Odpowiedzialność prawna (perspektywa dogmatyczna)...	33
3. Odpowiedzialność prawna (perspektywa konstytucyjna) ...	44
4. Odpowiedzialność odszkodowawcza (perspektywa dogmatyczna)	51
5. Podstawa konstytucyjna	56
6. Generalna i szczegółowa podstawa konstytucyjna	59
7. Przepis podstawowy i przepisy modyfikujące	73
8. Funkcje odpowiedzialności odszkodowawczej	83
9. Problem drogi sądowej	96
10. Podsumowanie	101

Rozdział II

Mit konstytucjonalizacji?	107
1. Wprowadzenie	107
2. Pojęcie konstytucjonalizacji	108
3. Przedmiot i zakres konstytucjonalizacji	113
4. Konstytucjonalizacja pojęcia ustawowego	116
5. Skutki konstytucjonalizacji: koncepcja optymalizacyjna	123
6. Skutki konstytucjonalizacji: koncepcja redukcyjna	130

7. Krytyka koncepcji redukcyjnej	133
8. Podsumowanie.....	139

Rozdział III

Konstytucyjne prawo podmiotowe do wynagrodzenia szkody (uwagi podstawowe o swoistości, strukturze

oraz istocie)	143
1. Wprowadzenie	143
2. Swoistość.....	145
3. Struktura	150
4. Podmiotowość konstytucyjna	155
5. Istota	164
6. Uzasadnianie	175
7. Aksjologia	187
8. Podsumowanie.....	195

Rozdział IV

Konstytucyjne pojęcie szkody	197
1. Wprowadzenie	197
2. Konstytucyjne pojęcie zastane	198
3. Autonomiczne pojęcie konstytucyjne	203
4. Autonomiczne pojęcie w ujęciu słabym	208
5. Krytyka autonomicznego charakteru pojęcia szkody.....	211
6. Szkoda jako autonomiczne pojęcie konstytucyjne w ujęciu mocnym.....	215
7. Szkoda jako fakt i pojęcie konwencjonalne	216
8. Szkoda jako następstwo naruszenia norm prawnych	221
9. Szkoda niezależna od woli poszkodowanego	227
10. Szkoda niekorzystna obiektywnie	228
11. Jedność szkody?	230
12. Szkoda majątkowa i niemajątkowa	233
13. Podsumowanie	237

Rozdział V

Konstytucyjne pojęcie działania niezgodnego z prawem	239
1. Wprowadzenie	239
2. Zachowanie (działanie i zaniechanie)	240

3. Zachowanie (czynność lub czyn)	249
4. Zachowanie jako naruszenie konstytucyjnych praw podmiotowych	251
5. Zachowanie jako prosta czynność konwencjonalna	254
6. Niezgodność z prawem (bezprawność)	256
7. Obiektywny charakter niezgodności z prawem	264
8. Wymóg prejudycjalnego stwierdzenia niezgodności z prawem	271
9. Niestopniowalny charakter niezgodności z prawem	278
10. Podsumowanie	286

Rozdział VI

Szkodzący i poszkodowany	291
1. Wprowadzenie	291
2. Konstytucyjne pojęcie organu władzy publicznej	293
3. Funkcjonalne ujęcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego	300
4. Terminologia konstytucyjna	304
5. Władztwo publiczne	313
6. Wyodrębnienie organizacyjne	318
7. Wykonywanie zadań publicznych	321
8. Konstytucyjne pojęcie poszkodowanego	322
9. Podsumowanie	328

Rozdział VII

Wynagrodzenie	333
1. Wprowadzenie	333
2. Autonomiczne pojęcie konstytucyjne	334
3. Wynagrodzenie o charakterze majątkowym i niemajątkowym	337
4. Sposób wynagrodzenia szkody majątkowej	342
5. Uprawnienie poszkodowanego do wyboru sposobu wynagrodzenia?	350
6. Zakres wynagrodzenia szkody majątkowej	353
7. Zakres wynagrodzenia szkody niemajątkowej	366
8. Podsumowanie	370

Rozdział VIII

Granice i ograniczenia	373
1. Wprowadzenie	373
2. Pojęcie granicy prawa podmiotowego	378
3. Konstytucyjne granice prawa do wynagrodzenia szkody	386
4. Pojęcie ograniczenia prawa podmiotowego	405
5. Konstytucyjne kryteria kontroli ograniczeń prawa podmiotowego	410
6. Ograniczenia w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.....	426
7. Naruszenia prawa do wynagrodzenia szkody	430
8. Podsumowanie.....	433

Rozdział IX

Horyzontalny skutek czy bezpośrednie stosowanie?	437
1. Wprowadzenie	437
2. Adresat norm konstytucyjnych	440
3. Horyzontalny skutek?	444
4. Koncepcja bezpośredniego stosowania Konstytucji	450
5. Bezpośrednie stosowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji	457
6. Podsumowanie.....	469

Kolejny krok: odpowiedzialność odszkodowawcza

Trybunału Konstytucyjnego	471
--	------------

Wykaz literatury i orzecznictwa.....	485
---	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKPC	– Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r., podpisana przez Polskę 26.11.1991 r., a następnie ratyfikowana 19.11.1992 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735)

Czasopisma

EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
KPP	– Kwartalnik Prawa Publicznego
KSP	– Krakowskie Studia Prawnicze
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
MP	– Monitor Prawniczy
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
Pal.	– Palestra
PiP	– Państwo i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
PSejm	– Przegląd Sejmowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SP	– Studia Prawnicze
SPE	– Studia Prawno-Ekonomiczne
ST	– Samorząd Terytorialny
TPP	– Transformacje Prawa Prywatnego

Inne

ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
KKZN	– Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

PUNKT WYJŚCIA

1. Pole badawcze. Problematyka odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za niezgodne z prawem działanie jej organów była przedmiotem wielokrotnych rozważań w nauce prawa cywilnego oraz administracyjnego, które zawarto zarówno w opracowaniach o charakterze systemowym¹, monograficznym², jak i licznych artykułach oraz

¹ Zob. L. Bosek [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012; E. Bagińska [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010; J. Parchomiuk [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010; Z. Banaszczyk [w:] *System prawa prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. 6, red. A. Olejniczak, Warszawa 2009; T. Dybowski [w:] *System prawa cywilnego*, t. 3, cz. 1, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. Z. Radwański, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981; E. Łętowska [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978. Część z tych opracowań doczekała się kolejnych, poszerzonych wydań (m.in. *System prawa administracyjnego*, t. 12). Z uwagi na konstytucyjno-dogmatyczny zakres tej książki i strukturę prezentowanego w niej argumentu w dalszych rozważaniach odsyłam głównie do tych wydań, w których określone poglądy zostały sformułowane lub usystematyzowane po raz pierwszy.

² Zob. m.in. Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012; M. Safjan, K.J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009; J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007; L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007; E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006; P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006; J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005; R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001; A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985, s. 6; J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów*, Wrocław 1961.

głosach³, napisanych przed wejściem, jak również po wejściu Konstytucji w życie. Odnosząca się do przepisów konstytucyjnych dyskusja doktrynalna skoncentrowała się wokół trzech sporów – o normatywność, zakres i bezpośrednie stosowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Istotą pierwszego sporu były pytania, czy art. 77 ust. 1 Konstytucji wyraża (a jeżeli tak, to jakiego typu) normę prawną oraz czy samodzielnie określa elementy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. Z jednej strony argumentowano, że przepis ten „(...) nie powstał w próżni. Nie ma sensu rozważanie, czy jest to przepis programowy, gdyż kodyfikuje on to co jest w KC (...) Nawet odrzucenie zapatrywania, że to norma blankietowa, nie oznacza, że art. 77 reguluje wprost samodzielnie przedmiot odpowiedzialności państwa”⁴. Nawiązując później do tego poglądu, sprecyzowano, że chodzi o zasadę prawa, a nie regułę konstytucyjną, gdyż „art. 77 ust. 1 stanowi przede wszystkim wskazówkę wiążącą dla ustawodawcy w zakresie kształtowania przesłanek odpowiedzialności władzy publicznej. Stanowi wzorzec oceny konstytucyjności przesłanek tej odpowiedzialności. Adresatem tego przepisu jest władza publiczna, w szczególności ustawodawca”⁵.

Z drugiej strony, podkreślając historyczny rozwój regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej, sformułowano pogląd, że art. 77 ust. 1 Konstytucji wyraża normę prawną o podstawowym dla systemu prawnego znaczeniu⁶. Jego „samodzielność normatywna polega na tym, że przepis [ten – M.Z.] zawiera podstawowe rozstrzygnięcie dla kształtu odpowiedzialności. Na poziomie konstytucyjnym nie trzeba uregulować wyczerpująco całej instytucji, aby mówić o samodzielności”⁷.

³ Zob. literatura powołana w rozdz. IV–VI.

⁴ A. Szpunar, *O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, PiP 1999/6, s. 87.

⁵ B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 506–507.

⁶ M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, PiP 1999/4, s. 4–5; E. Łętowska, *W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej*, PiP 1999/7, s. 75 i n.

⁷ M. Safjan, *Jeszcze o odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 77 Konstytucji* (w odpowiedzi prof. Adamowi Szpunarowi), PiP 1999/9, s. 79; zob. także różne stanowiska: M. Kępiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu art. 77 ust. 1*

Istotą drugiego sporu było pytanie o zakres normowania i zastosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji. W doktrynie różnie interpretowano pojęcia: organu władzy publicznej, działania oraz niezgodności z prawem⁸. Z jednej strony wyrażono pogląd, że art. 77 ust. 1 Konstytucji jest zasadą konstytucyjną i nie wyraża prawa podmiotowego, co wszakże istotnie wpływa na określenie zakresu normowania i zastosowania. Argumentowano nawet, że: „Odwołanie się do konstrukcji prawa podmiotowego nie jest potrzebne, co więcej w pewnym sensie gmatwa interpretację art. 77 ust. 1 Konstytucji. Wpędza interpretatora w poszukiwanie granic tego prawa jako prawa samoistnego, podczas gdy (z natury rzeczy) każde roszczenie o naprawienie szkody tak czy inaczej pojmowane ma zawsze charakter konkretny, a wiąże się ściśle z konkretnym stanem faktycznym szkodzącym i charakterem oraz zakresem prawa naruszonego (...) art. 77 ust. 1 Konstytucji stanowi przede wszystkim wskazówkę wiążącą dla ustawodawcy w zakresie przesłanek odpowiedzialności”⁹. Z drugiej zaś strony stwierdzono, że art. 77 ust. 1 Konstytucji wyraża konstytucyjne prawo podmiotowe i niezasadne jest przeciwstawianie roszczenia o wynagrodzenie szkody prawu podmiotowemu, gdyż przepisy konstytucyjne mogą wyrażać prawa o różnej strukturze i treści¹⁰.

Istotą trzeciego sporu było pytanie o bezpośrednie stosowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji przez sądy rozstrzygające sprawy o wynagrodzenie szkód wyrządzonych niezgodnym z prawem działaniem władzy pub-

Konstytucji, PiP 2000/3, s. 79; P. Granecki, *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (wybrane zagadnienia)*, Pal. 2000/11–12, s. 16 i n.; J. Kremis, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2002/6, s. 38; G. Bieniek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.*, PS 2002/4, s. 7; M. Safjan, *Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej – od winy funkcjonariusza do bezprawności normatywnej*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2003/3.2, s. 143 i n.

⁸ Omówienie różnych stanowisk zob. E. Bagińska [w:] *System prawa administracyjnego...*, t. 12, s. 95–127; L. Bosek [w:] *System prawa administracyjnego...*, t. 2, s. 481–501.

⁹ B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Prawo do wynagrodzenia...*, s. 506.

¹⁰ L. Garlicki, uwaga 9 do art. 77 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 11.

licznej¹¹. Z jednej strony broniono poglądu, że przepis ten nie pozwala precyzyjnie określić wszystkich niezbędnych elementów odpowiedzialności odszkodowawczej (np. związku przyczynowego, zakresu szkody, kryteriów jej miarkowania oraz ewentualnych wyłączeń), a tym samym nie spełnia kryterium jednoznaczności i konkretności, które warunkują bezpośrednie stosowanie normy konstytucyjnej¹². Z drugiej strony sformułowano stanowisko, że art. 77 ust. 1 Konstytucji może stać się podstawą rozstrzygnięcia o odszkodowaniu (nawet bez konieczności wydania ustawy regulującej instytucję odpowiedzialności odszkodowawczej)¹³ lub może być współstosowany z przepisami Kodeksu cywilnego¹⁴.

Niewątpliwie zatem art. 77 ust. 1 Konstytucji otworzył nowe horyzonty dyskusji¹⁵, która jednak nie doprowadziła „do powstania *communis opinio* spajającej poglądy doktrynalne i porządkującej praktykę”¹⁶. Aktualna pozostała konstatacja, że „jedno jest pewne – w demokratycznym państwie prawnym wyrządzenie szkody w sposób sprzeczny z prawem nie może pozostawać bez reakcji porządku prawnego. Inną sprawą jest jednak, jak owa reakcja powinna wyglądać”¹⁷.

Problematyka odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działania władzy publicznej odżyła w 2020 r., kiedy organy

¹¹ Omówienie różnych stanowisk zob. E. Bagińska [w:] *System prawa administracyjnego...*, t. 12, s. 108–115; L. Bosek [w:] *System prawa administracyjnego...*, t. 2, s. 472–476.

¹² M.in. A. Mączyński, *Ustawy niezbędne do stosowania konstytucji w dziedzinie prawa cywilnego* [w:] *Dostosowanie polskiego systemu prawnego do wymogów Konstytucji RP (zbiór referatów na posiedzenie plenarne Rady Legislacyjnej, Popowo, 10–12 kwietnia 1997 r.)*, Warszawa 1997, s. 251 i 258; zob. też m.in. I. Karasek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy po wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, TPP 2002/1–2*, s. 95.

¹³ M.in. M. Kępiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu...*, s. 82–83; J. Kremis, *Skutki prawne...*, s. 83.

¹⁴ M.in. M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa...*, s. 6–7 i n.; E. Łętowska, *W kwestii zmian przepisów...*, s. 79 i n.; M. Safjan, *Jeszcze o odpowiedzialności...*, s. 81; E. Łętowska, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego Izby Cywilnej z dnia 15 maja 2000 r., II CKN 293/2000, OSP 2000/12, poz. 188*, s. 633.

¹⁵ E. Łętowska, *Odpowiedzialność Kościoła za szkody wyrządzone przez księży, PiP 2015/3*, s. 13.

¹⁶ E. Łętowska, *Odpowiedzialność Kościoła...*, s. 13.

¹⁷ B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Prawo do wynagrodzenia szkody...*, s. 503.

konstytucyjne nie zdecydowały się na wprowadzenie jednego z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych w związku z epidemią choroby COVID-19. Mimo to wiele konstytucyjnych praw i wolności (np. prawa pracownicze, prawo do zgromadzeń, prawo własności, wolność przemieszczania się oraz prawa procesowe¹⁸) zostało ograniczonych mocą rozporządzeń wydanych albo bez podstawy ustawowej, albo z naruszeniem upoważnienia ustawowego¹⁹. W następstwie kolejnych zmian ustawowych, których legalność była wielokrotnie publicznie kwestionowana, ponownie zaczęto rozważać odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody wyrządzone niekonstytucyjnymi rozporządzeniami, zaniechaniem wprowadzenia stanu nadzwyczajnego oraz działaniami faktycznymi organów przymusu²⁰.

W tym stanie rzeczy zagadnienia, którego książka dotyczy (choć dysponującego obszerną literaturą), nie mogłem uznać za wyczerpane z perspektywy konstytucyjnej. Przemawiały za tym w szczególności następujące argumenty: po pierwsze, jak dotąd, w nauce prawa konstytucyjnego powstała monografia²¹ i kilka komentarzy²² odnoszących się bezpośrednio do wykładni art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zaledwie kilka

¹⁸ Zob. omawiające ograniczenia artykuły: J. Winczorka, Z. Kmiecika, J. Wegner, Ł. Pisarczyka oraz J. Szmita opublikowane w PiP 2020/12. Zob. również wpisy E. Łętowskiej na blogu monitorkonstytucyjny.pl oraz A. Bień-Kacały. Zob. też ekspertyzy Krakowskiego Instytutu Prawa Karnego dotyczące zakresu i podstaw prawnych ograniczeń praw i wolności w czasie epidemii w 2020 r.

¹⁹ M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, PiP 2020/12, s. 5 i n.

²⁰ M.in. M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność..., passim*; M. Pecyna, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19*, PiP 2020/12.

²¹ M. Haczkowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007; wraz z recenzją aut. L. Boska, *Monika Haczkowska: Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007, PiP 2008/4, s. 126.

²² M.in. L. Garlicki, K. Wojtyczek, uwagi do art. 77 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, s. 828–873; L. Bosek, uwagi do art. 77 [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; L. Garlicki, uwagi do art. 77 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.

monografii²³ i artykułów²⁴ szczegółowo porusza zagadnienia konstytucyjnej regulacji wynagrodzenia szkód wyrządzonych niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej. Po drugie, zdecydowana większość opracowań naukowych pochodzi sprzed wydania przez TK wyroku SK 56/12²⁵, reinterpretującego istotnie wcześniejsze wyroki SK 18/00²⁶ i K 20/02²⁷. Te ostatnie zaś przez wiele lat wyznaczały względnie spójny kierunek refleksji o zakresie normowania i zastosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji. Wyrok SK 56/12, jak będę dalej wykazywał, otworzył zaś nowe pole dyskusji. Po trzecie, w nauce prawa konstytucyjnego jak dotąd nie podjęto szerszych rozważań o znaczeniu samego faktu konstytucjonalizacji pojęć ustawowych oraz konstytucjonalizacji pojęć zastanych i ich konsekwencjach dla wykładni art. 77 ust. 1 Konstytucji. Nie zidentyfikowano również rozbieżności orzeczniczych w tym zakresie. Przede wszystkim jednak nie wyjaśniono wyczerpująco (dostrzegalnego) paradoksu, że z jednej strony TK podkreśla autonomię pojęcia konstytucyjnego, z drugiej – wskazuje zbieżność desygnatów pojęcia konstytucyjnego i ustawowego, a z trzeciej – podkreśla, że Konstytucja nie definiuje szkody. I to zagadnienie podejmuję w dalszej części książki. Po czwarte, poza zakresem rozważań doktryny prawa konstytucyjnego pozostawała dotychczas kwestia rekonstrukcji autonomicznego konstytucyjnego rozumienia szkody oraz jej wynagrodzenia, które nie są tożsame z pojęciami użytymi przez ustawodawcę w przepisach Kodeksu cywilnego. Po piąte, poza zakresem badań nauki prawa konstytucyjnego pozostało rozróżnienie koncepcji wyznaczenia granic i ograniczeń konstytucyjnego prawa podmiotowego do wynagrodzenia szkody, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Jedynie w opracowaniach o charakterze komentatorskim odniesiono się szerzej do znaczenia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Po szóste, w dyskusji o bezpośrednim stosowaniu art. 77 ust. 1 Konstytucji, przy milczącym założeniu, że normy konstytucyjne są adresowane do podmiotów prawa prywatnego, doszło do przemieszania

²³ M.in. P. Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle Konstytucji*, Warszawa 2013.

²⁴ M.in. D. Dudek, *Konstytucja i odpowiedzialność* [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007, s. 41.

²⁵ Wyrok TK z 24.04.2014 r., SK 56/12, OTK ZU 2014/4/A, poz. 42.

²⁶ Wyrok TK z 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK ZU 2001/8, poz. 256.

²⁷ Wyrok TK z 23.09.2003 r., K 20/02, OTK ZU 2003/7/A, poz. 76.

perspektywy cywilistycznej (determinowanej koncepcją prywatnego prawa podmiotowego) oraz perspektywy konstytucyjnej (determinowanej koncepcją publicznego prawa podmiotowego). Prawa te zaś mają odmienną strukturę i funkcję w systemie prawa. I ta kwestia również zostanie dalej przeze mnie poruszona.

2. Problem badawczy. W nakreślonym powyżej polu badawczym książkę tę pomyślałem jako studium z dogmatyki polskiego prawa konstytucyjnego, choć jej część dotyka teorii prawa konstytucyjnego²⁸.

Celem głównym jest zaproponowanie (zakresowo) alternatywnej do utrwalonej w orzecznictwie TK interpretacji konstytucyjnego przepisu o odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za niezgodne z prawem działanie jej organów. Interpretacji, która opierać się będzie wyłącznie na przepisach konstytucyjnych oraz orzecznictwie TK, bez konieczności wiążącego odwoływania się do treści przepisów lub pojęć Kodeksu cywilnego albo innych aktów normatywnych. Pogląd, którego będę dalej bronił, można sprowadzić do twierdzenia, że wraz z wejściem w życie Konstytucji nie doszło ani do konstytucjonalizacji pojęć ustawowych, ani do konstytucjonalizacji pojęć zastanych w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za niezgodne z prawem działania jej organów, a pojęcia użyte przez prawodawcę konstytucyjnego w art. 77 ust. 1 Konstytucji mają charakter autonomiczny. Wymagają wielofazowej wykładni na poziomie konstytucyjnym. W konsekwencji pojęcia te nie mogą być rozumiane ani (li tylko) przez odwołanie się do treści pojęć przedkonstytucyjnych, ani – tym bardziej – do pojęć, których znaczenie rekonstruowane jest na podstawie obowiązujących przepisów ustawowych. Ponadto pojęcia te żyją własnym życiem (tj. ich interpretacja może zmieniać się w czasie zgodnie z założeniami żyjącego

²⁸ Bliski jest mi pogląd, że „[g]łównym zadaniem teorii prawa konstytucyjnego powinno być opracowanie podstawowych pojęć tej gałęzi prawa, poprzedzone ich gruntownym rozbiorem analitycznym. Teoria prawa konstytucyjnego musi korzystać z dorobku nauk dogmatycznych, bo w przeciwnym razie przydatność jej ustaleń dla analizy konstytucyjnej byłaby niewielka. Zarazem jednak pełni wobec dogmatyki rolę służebną, gdyż ukazuje sens i strukturę konstrukcji stosowanych w prawie obowiązującym” (W. Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, Warszawa 2016, s. 13).

konstytucjonalizmu i niezależnie od losów ustawowego mechanizmu odpowiedzialności odszkodowawczej). Innymi słowy, dopuszczam sytuację, w której interpretacja konstytucyjna z biegiem lat może nawet istotnie odbiegać od punktu wyjścia (wyznaczonego dla części badaczy m.in. przez pojęcia Kodeksu cywilnego).

Pogląd ten nie wyklucza częściowej równokształtności pojęć konstytucyjnych – podyktowanej wynikiem wielofazowej wykładni wyłącznie przepisów konstytucyjnych – względem pojęć znanych ustrojodawcy w momencie konstytucjonalizacji. Odrzucam jednak z metodologicznego i merytorycznego powodu – formułowane niekiedy w nauce prawa i orzecznictwie – stanowisko, jakoby w szczególności konstytucyjne pojęcie szkody pozbawione było desygnatów, a o zakresie szczegółowej ochrony wynikającej z konstytucyjnego prawa podmiotowego rozstrzygała regulacja cywilnoprawna lub administracyjnoprawna. Jedynie precyzyjne ustalenie znaczenia pojęć konstytucyjnych pozwala rozważać zagadnienie bezpośredniego stosowania Konstytucji oraz stwierdzić, kiedy ustawa (stanowiąca o odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej) wprowadza ograniczenia konstytucyjnego prawa podmiotowego, a kiedy rozszerza zakres ochrony wynikający z konstytucyjnej regulacji.

Tym samym książka ta przynajmniej w części ma za zadanie dostarczyć kryteriów relewantnych dla Trybunału Konstytucyjnego do kontroli zgodności prawa z art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Realizacja celu głównego wymagała rekonstrukcji znaczenia każdego ze słów użytych przez prawodawcę konstytucyjnego w art. 77 ust. 1 Konstytucji na tle wszystkich relewantnych merytorycznie przepisów konstytucyjnych (m.in. art. 2, art. 21 ust. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 33, art. 41 ust. 5, art. 64, art. 82–86, art. 228 ust. 4 Konstytucji), z uwzględnieniem charakterystycznych dla nauki prawa konstytucyjnego koncepcji lub twierdzeń, tj.: a) autonomii pojęć konstytucyjnych; b) konstytucjonalizacji pojęć ustawowych; c) konstytucjonalizacji pojęć zastanych; d) autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych; e) uzasadnienia praw podmiotowych; f) wewnętrznych konstytucyjnie granic praw podmiotowych; g) zewnętrznych konstytucyjnie ograniczeń praw

podmiotowych; h) istoty konstytucyjnego prawa podmiotowego; j) bezpośredniego stosowania i horyzontalnego skutku konstytucji.

Ponadto konieczne stało się dokonanie rekonstrukcji, analizy i systematyzacji pojęć podstawowych, którymi od wielu lat posługuje się TK na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji celem samym w sobie stało się wyodrębnienie różnych linii orzeczniczych w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za niezgodne z prawem działanie jej organów. Oba wskazane cele częściowe pozwalały uchwycić różnice między konstytucyjnoprawnym i prywatnoprawnym lub administracyjnoprawnym podejściem do przepisów konstytucyjnych.

Główny problem książki pozwalał zidentyfikować zagadnienia, które albo (z istoty rzeczy) pozostawały poza jej zakresem albo nie wymagały szczegółowego odniesienia się do nich. Nieprzypadkowo nie podejmuję się odrębnych rozważań o charakterze historycznym, które prezentowałyby zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej na tle ewolucji systemu prawa. Nie interesują mnie również analizy przepisów ustawowych. Zagadnienia te były wielokrotnie omawiane w nauce prawa prywatnego i publicznego (przed wejściem w życie i tuż po wejściu w życie Konstytucji) oraz zostały następnie syntetycznie uporządkowane we wspomnianych wyżej opracowaniach o charakterze systemowym. Aby uniknąć czysto deskryptywnych powtórzeń, ograniczam analizę stanowisk i poglądów formułowanych w okresie przedkonstytucyjnym, odsyłając do źródeł oraz ich znakomitych i wyczerpujących opracowań (m.in. E. Bagińskiej, Z. Banaszczyka, L. Boska, M. Kalińskiego, M. Safjana oraz E. Łętowskiej).

Książka nie zawiera też rozdziału o charakterze prawnoporównawczym. Wbrew rozpowszechnionej niekiedy opinii, komparatystyka konstytucyjna stanowi odrębną dziedzinę badań w zakresie nauki prawa konstytucyjnego²⁹. Charakteryzuje się własnym – specyficznie ujętym – przedmiotem oraz metodologią względem dogmatyki i teorii prawa

²⁹ M. Tushnet, *Some reflections on method in comparative constitutional law* [w:] *The Migration of Constitutional Ideas*, red. S. Choudhry, Cambridge 2006, s. 68 i n.

konstytucyjnego³⁰. Nie stanowią zaś rozważań komparatystycznych zamieszczane w niektórych opracowaniach same wzmianki o zakresie regulacji lub zastosowaniu norm konstytucyjnych w innych państwach, ani tym bardziej rozważania o zakresie i zastosowaniu norm prawa unijnego lub międzynarodowego³¹. Należy wszakże odróżniać badania komparatystyczne od analizy zobowiązań międzynarodowych albo deskryptywnych studiów nad prawem obcym. Dla potrzeb niniejszej książki za wystarczające uznałem bardzo syntetyczne i skrótowe scharakteryzowanie rozwiązań konstytucyjnych państw o podobnej kulturze prawnej w ramach problematyki uzasadnienia treści konstytucyjnego prawa podmiotowego. Czytelnika spragnionego komparatystyki w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej odsyłam do prac w szczególności autorstwa E. Bagińskiej, L. Boska, Z. Banaszczyka oraz M. Safjana.

W książce nie podejmuję ponadto zagadnień intertemporalnych związanych z obowiązywaniem art. 77 ust. 1 Konstytucji, w tym odpowiedzi na pytanie, do oceny jakich zdarzeń, powstałych przed dniem wejścia w życie Konstytucji, przepis ten znajduje zastosowanie i jakie wywołuje to skutki. Kwestie te wielokrotnie rozważała w szczególności E. Bagińska, Z. Banaszczyk, L. Bosek oraz E. Łętowska. Odnosząc się do rozdziału XIII Konstytucji, uwzględniając podstawowe sposoby rozstrzygnięć intertemporalnych w prawie cywilnym³², podkreślając przy tym niekiedy, że „Konstytucja nie zawiera własnych ogólnych przepisów intertemporalnych tak jak ma to miejsce w przepisach wprowadzających kodeks cywilny”³³, w nauce prawa dokonano już obszernej analizy stanowisk zarówno Sądu Najwyższego, jak i Trybunału Konstytucyjnego.

³⁰ Szerzej zob. M. Rosenfeld, A. Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2012.

³¹ Podążam tu za rozumowaniem L. Garlickiego, *Ochrona praw jednostki w XXI w. (globalizacja – standardy lokalne – dialog między sądami)* [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015, s. 177–179.

³² Np. L. Bosek, uwagi do art. 77 [w:] *Konstytucja RP*, t. I..., s. 1750 i n. Zob. też L. Bosek [w:] *Prawo a polityka. Materiały z konferencji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, która odbyła się 24 lutego 2006 r.*, red. M. Zubik, Warszawa 2007, s. 286 i n.

³³ E. Łętowska, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego...*, s. 633.

Nie kwestionując – rozpowszechnionego w orzecznictwie sądowym – twierdzenia, że art. 77 ust. 1 Konstytucji nie może być zasadniczo stosowany do oceny zdarzeń zaistniałych przed wejściem w życie Konstytucji (o ile nic innego nie wynika ze specyfiki konstytucyjnej ochrony i deliktu władzy publicznej), uważam, że problematyka intertemporalna w prawie konstytucyjnym wykracza poza kwestię rekonstrukcji treści art. 77 ust. 1 Konstytucji i wymaga odrębnych ustaleń w odniesieniu do całego aktu normatywnego. O ile nie wydaje się kontrowersyjna problematyka wyznaczenia początkowego momentu obowiązywania normy konstytucyjnej i związanych z tym kwestii dostosowania prawa do Konstytucji³⁴, o tyle kwestia „czasu” w normie konstytucyjnej, który w różny sposób może wszakże zawierać się w jej treści (np. nakazując adresatom normy prawnej w przyszłości wiązać konsekwencje prawne ze zdarzeniami sprzed jej wejścia w życie), jest wciąż przedmiotem dyskusji w nauce prawa konstytucyjnego³⁵ oraz teorii prawa³⁶. Wystarczy wskazać, że w orzecznictwie konstytucyjnym nie wypracowano spójnej i stabilnej koncepcji obowiązywania aktu normatywnego³⁷, a w teorii prawa przyjmowane są różne koncepcje obowiązywania i stosowania prawa³⁸ oraz sposobu rozstrzygnięć intertemporalnych³⁹. Krytyce poddano ponadto koncepcję obowiązywania prawa jako przynależności do systemu⁴⁰. Uważam zatem, że wypowiedź o elemencie „czasu” w normie wywodzonej z art. 77 ust. 1 Konstytucji zależy od odrębnej koncepcji rozwiązywania problemów intertemporalnych w polskim prawie konsty-

³⁴ Np. M. Laskowska, *Dostosowanie prawa do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Metody – procedury – praktyka*, Warszawa 2010.

³⁵ Np. M. Wiącek, *Znaczenie stosowania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej dla orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego III RP*, Warszawa 2012.

³⁶ Np. M. Hermann, S. Wronkowska, *Problematyka intertemporalna prawa konstytucyjnego. Zagadnienia podstawowe* [w:] *Problematyka intertemporalna w prawie. Zagadnienia podstawowe. Rozstrzygnięcia intertemporalne. Geneza – funkcje – aksjologia*, red. J. Mikołajewicz, Warszawa 2015, s. 195 i n.

³⁷ Szerzej zob. A. Grabowski, B. Naleziński, *Kłopoty z obowiązywaniem prawa. Uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Kraków 2001, s. 248–257.

³⁸ Np. T. Pietrzykowski, *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz*, Kraków 2004.

³⁹ Np. J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2000.

⁴⁰ Szerzej zob. A. Grabowski, *Prawnicze pojęcie obowiązywania prawa stanowionego. Krytyka niepozytywistycznej koncepcji prawa*, Kraków 2009, rozdz. VI–VII.

tucyjnym, koncepcja ta jest zaś wciąż przedmiotem dyskusji; zasługuje, moim zdaniem, na odrębne opracowanie.

Poza zakresem książki pozostaje też zagadnienie praktycznego wykorzystania jej wyników do oceny konstytucyjności obowiązującej regulacji ustawowej. Jako studium prawnokonstytucyjne służyć ma ona bowiem rekonstrukcji pojęć podstawowych, analizie argumentów oraz stosownych kryteriów oceny konstytucyjności, a nie przeprowadzeniu takiej oceny. Konstytucyjność ustawowych przepisów o odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej jest – związanym z rozwojem orzecznictwa sądów i Trybunału – zagadnieniem, które najpełniej zrealizować można (w moim przekonaniu) w szczególności w formie glos⁴¹.

Uczciwość wobec czytelnika wymagała ponadto wyraźnego rozdzielenia – przyjętego w niniejszej rozprawie – spojrzenia na prawo, które nakierowane jest na obiektywne jego poznanie w celu budowy możliwie systemowej wizji rzeczywistości⁴², od traktowania prawa jako dyskursu albo „jako wieloaspektow[ego] zesp[ółu] praktyk społecznych bądź też jako wytw[oru] dyskursów – zorganizowanych wokół pewnych hierarchii i reguł praktyk mówienia, które same wytwarzają swój przedmiot”⁴³. Nie kwestionując praktycznej doniosłości krytycznych studiów nad prawem konstytucyjnym, jednocześnie sympatyzując zwłaszcza z ich rolą w demaskowaniu „prawników jako strażników zbiorowej hipokryzji”⁴⁴, określiłem taki cel i zakres książki oraz wyszczególnione poniżej założenia teoretyczne, które pozwalają skoncentrować się na pierwszym typie refleksji o prawie i jego stosowaniu.

3. Podstawowe założenia. Pomimo że w nauce prawa konstytucyjnego dostrzec można tendencję do integracji założeń, koncepcji i aparatury

⁴¹ Np. M. Ziółkowski, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 19 V 2009 r., III CZP 139/08*, PiP 2011/3, s. 125–131.

⁴² S. Czepita, S. Wronkowska, M. Zieliński, *Założenia szkoły poznańsko-szczecińskiej w teorii prawa*, PiP 2013/2, s. 6–7.

⁴³ A. Sulikowski, K. Otręba, *O potrzebie studiów krytycznych nad prawem konstytucyjnym*, PiP 2017/3, s. 9.

⁴⁴ P. Bourdieu (*Les juristes, gardiens de l'hypocrisie collective*) – cyt. za A. Sulikowski, K. Otręba, *O potrzebie studiów...*, s. 11.

badawczej służącej analizie przepisów konstytucyjnych, nie sposób nie zauważyć odrębności związanych w szczególności z odwołaniem się przez różnych autorów do koncepcji R. Dworkina lub R. Alexy'ego⁴⁵, J. Nowackiego lub J. Wróblewskiego⁴⁶ albo założeń poznańskiej szkoły w teorii prawa. Coraz silniejsze są też związki nowszych prac z zakresu teorii prawa z problematyką prawa konstytucyjnego⁴⁷. Za zasadne uznałem zatem syntetyczne przywołanie pojęć najistotniejszych i podstawowych dla książki.

3.1. Normatywny charakter Konstytucji. Jeszcze w trakcie obowiązywania Konstytucji z 1952 r. podkreślano, że jest ona aktem normatywnym⁴⁸ oraz formułuje (przynajmniej zakresowo) pozytywne i negatywne obowiązki prawodawcze. Z uwagi na inną niż w wypadku większości ustaw redakcję przepisów konstytucyjnych w piśmiennictwie dyskutowano, czy aby na pewno wszystkie przepisy konstytucyjne mogą stanowić źródło norm formułujących nakaz określonego postępowania⁴⁹. Nie podważając zasadniczego (dla systemu) charakteru Konstytucji, w doktrynie prawa zaprezentowano różne sposoby rozumienia normatywności Konstytucji⁵⁰. Przyjęto, że z różnych przepisów konstytucyjnych wynikają

⁴⁵ Np. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 148; J. Podkowik, *Wolność umów i jej ograniczanie w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2015, s. 97, 111–116; W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011, s. 58–60.

⁴⁶ Np. P. Radzewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, PSejm 2008/5, s. 63 i n.; P. Radzewicz, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2003 r. (sygn. akt K 11/03)*, PSejm 2004/2, s. 192–194.

⁴⁷ Np. M. Hermann, *Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego z perspektywy teoretycznoprawnej: instrument ochrony ładu konstytucyjnego czy środek zapewnienia jednolitości orzecznictwa*, Warszawa 2015.

⁴⁸ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961, s. 58, 16–23, 61–66, 110–111; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *O aspekcie normatywnym ustawy zasadniczej PRL*, PiP 1988/7, s. 29, 31, 32, 36.

⁴⁹ P. Sarnecki, *Stosowanie Konstytucji PRL w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, SP 1988/3, s. 53 i n.

⁵⁰ J. Trzeciński, *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, Wrocław 1978, rozdz. III i IV; P. Sarnecki, *Normy programowe w konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie [w:] Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 252 i n.

różnej treści i różnego rodzaju normy postępowania odnoszące się do różnych sfer działalności państwa (stanowienia i stosowania prawa) oraz adresowane do różnych jego organów. Obok norm zakazujących lub nakazujących określone postępowanie oraz upoważniających do dokonania określonych czynności, na gruncie konstytucyjnym wyróżniano normy nakazujące realizację określonych celów⁵¹.

Od 1997 r. można z przekonaniem argumentować, że artykułowany tekst Konstytucji stanowi podstawę rekonstrukcji norm prawnych⁵². Przemawiały za tym: a) rozwój orzecznictwa konstytucyjnego i doktryny prawa, które odrzuciły koncepcję konstytucyjnych postulatów i przyjęły koncepcję norm programowych lub norm zasad; b) absolutne rozumienie zasady najwyższej mocy Konstytucji; c) pozytywistyczne podejście do zasady legalizmu działań organów władzy publicznej⁵³.

Nieporozumieniem było zatem powiązanie w doktrynie prawa cywilnego (m.in. przez A. Szpunara) dyskusji o dopuszczalności wywodze-

⁵¹ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w Konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997, s. 104–112. Zob. też uwagi K. Complaka o użyciu wyrażenia „normy programowe” po 1997 r. (*Konstytucyjne postanowienia programowe czy normy o celach państwa?* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 58–61).

⁵² M.in. M. Kruk, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza państwa* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 16–17, 24; M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 76; A. Szmyt, *Zakres i treść Konstytucji RP z 1997 r.*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012/4, s. 229–230; M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego – kilka uwag* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 240–241; L. Garlicki, *Normatywna wartość ustawy zasadniczej* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 9–26; L. Garlicki, uwaga 7 do rozdz. I [w:] *Konstytucja...*, t. 5, s. 7; K. Działocha, uwaga 2 do art. 8 [w:] *Konstytucja...*, t. 5, s. 1; P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji...*, s. 64–65, 68, 89, 141, 148–166; J. Trzciński, *O znaczeniu konstytucji jako ustawy zasadniczej państwa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010/5–6, s. 444–450.

⁵³ Szczegółowe omówienie argumentów oraz literaturę zob. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 14–19.

nia roszczeń z przepisu konstytucyjnego oraz kwestii bezpośredniego stosowania Konstytucji z problematyką normatywności jej art. 77 ust. 1⁵⁴. Przepis ten zawsze wyrażał normy prawne. Należało je tylko zrekonstruować i wskazać, czy są to normy zasady, normy reguły, czy też jedne i drugie.

3.2. Przepis prawny, norma prawna, akt normatywny. Zgodnie z ugruntowanym w teorii prawa rozróżnieniem przepisu i normy prawnej⁵⁵, które zasadniczo jest akceptowane w nauce prawa konstytucyjnego⁵⁶ oraz orzecznictwie konstytucyjnym⁵⁷, w dalszych rozważaniach przepis prawny rozumiany będzie jako zdanie w sensie gramatycznym wyróżnione w tekście prawnym⁵⁸, a norma prawna jako – ustanowiona albo uznana przez upoważniony organ władzy publicznej – wypowiedź⁵⁹, która określonym podmiotom (jako jej adresatom) nakazuje albo zakazuje, aby w jednoznacznie określonych okolicznościach postąpiły albo postępowały w określony sposób⁶⁰. Norma prawna jest przy tym „wyrażeniem kompletnym treściowo,

⁵⁴ Zwłaszcza jeżeli uwzględnić, że w nauce prawa konstytucyjnego nie odmawia się normatywnego charakteru ogólniejszej regulacji, jaką jest np. art. 68 Konstytucji (zob. S. Jarosz-Żukowska, *Koncepcja „minimum prawa obywatelskiego” wyrażonego w normie programowej – uwagi na tle art. 68 Konstytucji RP* [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzecińskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 220–225).

⁵⁵ Z. Ziemiński, *Przepis prawny a norma prawna*, RPEiS 1960/1, s. 105–122; Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 119–125; Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 149–159.

⁵⁶ M.in. W. Płowiec, *Przepis prawny i norma prawna jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2017/2, s. 36; M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014, s. 20–21; A. Syryt, *Kontrola trybu uchwalenia ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 29–30; M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 92 i n.; M. Laskowska, *Dostosowanie...*, s. 20; A. Jamróz, *Norma prawna i przepis prawny w pracy Trybunału Konstytucyjnego. Kilka refleksji* [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006, s. 319–320.

⁵⁷ Zamiast wielu zob. wyrok TK z 12.05.2011 r., P 38/08, OTK 2011/4/A, poz. 33, pkt III.3.1.

⁵⁸ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017, s. 17.

⁵⁹ M. Hermann, *Norma prawna: wyrażenie czy wypowiedź?*, PSejm 2013/2, s. 67 i n.

⁶⁰ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 18.

czyli zawierającym wszystkie konieczne pojęciowo jej elementy, oraz praktycznie jednoznacznym”⁶¹, a zarazem takim, którego jednoznaczność zmienia się w czasie („jest zrelatywizowana do stanu (...) języka w danym momencie”⁶²).

Spośród wielu podziałów norm prawnych dla dalszych rozważań istotne jest w pierwszej kolejności rozróżnienie norm kompetencyjnych (tj. udzielających upoważnienia do dokonania określonych czynności konwencjonalnych, z takim skutkiem, że powstają albo aktualizują się obowiązki innych podmiotów, które podlegają kompetencji)⁶³ oraz norm merytorycznych (tj. nakazujących jakieś zachowanie psychofizyczne lub konwencjonalne albo zakazujących go)⁶⁴. Równolegle, z uwagi na specyfikę prawa konstytucyjnego oraz poglądy formułowane w orzecznictwie konstytucyjnym⁶⁵, doniosłe jest rozróżnienie norm prawnych ze względu na przedmiot obowiązku i wyodrębnienie norm reguł, które formułują nakaz określonego postępowania, oraz norm zasad, które przedmiotem nakazu czynią realizację określonej wartości⁶⁶.

Aktem normatywnym będzie zatem zbiór uporządkowanych przepisów merytorycznych⁶⁷, z których odtwarzane są normy prawne, oraz przepisów sprawczych⁶⁸, za pomocą których dokonuje się m.in. aktu uchylenia, przekształcenia lub dostosowania (np. rozdział XIII Konstytucji).

3.3. System prawa. Spośród wielu różnych znaczeń przyjmuję w dalszych rozważaniach, że system prawa składa się z norm prawnych⁶⁹. W ujęciu tym systemu nie tworzą zatem w szczególności same w sobie

⁶¹ S. Czepita, S. Wronkowska, M. Zieliński, *Założenia...*, s. 9.

⁶² S. Czepita, S. Wronkowska, M. Zieliński, *Założenia...*, s. 9.

⁶³ Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, RPEiS 1969/4, s. 23–41.

⁶⁴ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 20; M. Zieliński, *Wykładnia...*, s. 27–28.

⁶⁵ Zamiast wielu zob. wyroki TK: z 25.07.2013 r., P 56/11, OTK ZU 2013/6A, poz. 85; z 16.10.2014 r., SK 20/12, OTK ZU 2014/9A, poz. 102; z 20.01.2015 r., K 39/12, OTK ZU 2015/1/A, poz. 2; z 25.09.2014 r., SK 4/12, OTK ZU 2014/8/A, poz. 95.

⁶⁶ M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Warszawa 2012, s. 276–277.

⁶⁷ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 33.

⁶⁸ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 34.

⁶⁹ S. Czepita, S. Wronkowska, M. Zieliński, *Założenia...*, s. 13.

akty normatywne, przepisy prawne oraz inne elementy, określane niekiedy w filozofii prawa jako zachowania, polityki lub standardy. Elementy te obejmowane są pojęciem porządku prawnego. Wśród podstawowych cech systemu prawa wskazuje się zupełność oraz spójność, wyrażającą się w dążeniu do eliminacji norm sprzecznych, norm przeciwnych lub norm niezgodnych prakseologicznie z normami konstytucyjnymi⁷⁰. Stanowiąc o najwyższej mocy prawnej Konstytucji, jej art. 8 wskazuje wprost na szczególną właściwość norm konstytucyjnych i ich stosunek do norm ustawowych i innych norm prawnych⁷¹. Wyraża się ona w hierarchicznym uporządkowaniu norm prawnych⁷² i związana jest z więzami treściowymi⁷³ i kompetencyjnymi⁷⁴ między normami konstytucyjnymi a normami dekodowanymi z innych aktów⁷⁵. Dla potrzeb niniejszej książki istotne jest, że: a) budowa systemu nie może opierać się na jednym rodzaju więzi⁷⁶; b) nie wszystkie rodzaje powiązań zachodzą między wszystkimi normami w systemie prawa⁷⁷; c) każda norma systemu powiązana jest jednak bezpośrednio albo pośrednio z konstytucyjną normą kompetencji prawodawczej.

⁷⁰ Szerzej zob. S. Wronkowska, *Spójność systemu prawa* [w:] *Jakość prawa. Praca zbiorowa powstała w ramach obchodów 40-lecia INP PAN*, Warszawa 1996, s. 60–63.

⁷¹ K. Działocha, *Problem zgodności prawa z konstytucją* [w:] *Trybunał Konstytucyjny, materiały konferencyjne*, red. T. Trzciniński, Wrocław 1987, s. 44–45; K. Działocha, uwaga 3 do art. 8 [w:] *Konstytucja...*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 2–4.

⁷² Szerzej o pojęciu hierarchii (dla obowiązywania i dla derogacji) oraz mocy obowiązującej zob. K. Pleszka, *Hierarchia w systemie prawa*, Kraków 1988; K. Pleszka, *Moc prawna a hierarchia w systemie prawa* [w:] *Prawo i polityka*, red. K. Opałek, F. Ryszka, W. Sokolewicz, Warszawa 1988.

⁷³ Z. Ziemiński, *Podstawowe problemy...*, s. 194.

⁷⁴ Wiąż kompetencyjna „może łączyć takie normy, z których jedna udziela kompetencji do ustanowienia norm kompetencji prawodawczej lub przekazywania kompetencji prawodawczej, a druga (i kolejne) te kompetencje wyznaczają lub delegują oraz normy kompetencyjne z tymi normami merytorycznymi, które powstały w rezultacie uczynienia użytku z udzielonej kompetencji. Wiąż ta nie istnieje między normami merytorycznymi” (S. Wronkowska, *O praktycznych aspektach tak zwanej hierarchii w systemie prawa* [w:] *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010, s. 429).

⁷⁵ S. Wronkowska, *O praktycznych aspektach...*, s. 436.

⁷⁶ Z. Ziemiński, *Podstawowe problemy...*, s. 213–218.

⁷⁷ S. Wronkowska, *O praktycznych aspektach...*, s. 429.

3.4. Czynności konwencjonalne. W kontekście odróżnienia przepisu i normy prawnej oraz aktu stanowienia prawa (czynności prawodawczej) od jego wytworu (aktu normatywnego)⁷⁸, porządkującym i użytecznym narzędziem staje się pojęcie czynności konwencjonalnej, za którą uważa się czynność psychofizyczną albo czynność konwencjonalną niższego stopnia, jeżeli określona reguła sensu, wyraźnie ustanowiona lub wykształcona zwyczajowo, przypisuje jej nowy sens kulturowy⁷⁹. Reguły te określają: nazwę czynności konwencjonalnej, podmiot upoważniony do jej dokonania oraz czynność wyjściową, której nadawany jest nowy sens kulturowy. Reguły te dzieli się w teorii prawa na konwencjonalizujące, których spełnienie konstituuje czynność konwencjonalną, oraz reguły formalizujące, które – choć doniosłe dla prawidłowego dokonania czynności konwencjonalnej – nie rozstrzygają o jej istocie⁸⁰.

3.5. Wykładnia Konstytucji. Odrębność przepisu i normy prawnej wyraża się m.in. w tym, że jeden przepis może zawierać jedną normę albo jej fragmenty lub więcej norm albo ich fragmentów⁸¹. Konieczne jest więc za każdym razem przeprowadzenie wielofazowej wykładni przepisów. Należy jednak zwrócić uwagę na istotny dla wykładni konstytucyjnej kontekst oraz specyfikę regulacji konstytucyjnej⁸², która w pierwszej kolejności upoważnia prawodawcę do dokonywania aktów stanowienia prawa, wyznaczając mu zarazem treści i granice tych aktów. Współcześnie podkreśla się też w nauce, że normy konstytucyjne są adresowane również do innych organów władzy publicznej (przez wskazanie w szczególności kierunku interpretacji przepisów lub kierunku stosowania norm wyinterpretowanych z przepisów) oraz do podmiotów innych niż organy władzy publicznej (przez upoważnienie ich do dokonywania określonych konstytucyjnie czynności konwen-

⁷⁸ S. Czepita, S. Wronkowska, M. Zieliński, *Założenia...*, s. 3 i n.

⁷⁹ L. Nowak, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Czynności konwencjonalne w prawie*, SP 1972/33, s. 73–99.

⁸⁰ S. Czepita, *Formalizacja a konwencjonalizacja działań w prawie* [w:] *Konwencjonalne i formalne aspekty prawa*, red. S. Czepita, Szczecin 2006, s. 9–27.

⁸¹ M. Zieliński, *Wykładnia...*, s. 26, 101–102, 110–111.

⁸² M.in. P. Tuleja, *Podstawowe problemy związane z interpretacją Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 211 i n.

cjonalnych, np. złożenia skargi konstytucyjnej). Zarazem z uwagi na różne funkcje, które Konstytucja spełnia w systemie prawa, oraz jej język (odmienny od innych aktów normatywnych), przepisy konstytucyjne mogą być źródłem nie tylko wielu norm adresowanych do wielu różnych adresatów, ale również źródłem norm różnego typu. W tym kontekście w dalszych rozważaniach przyjmuję, że specyfika wykładni Konstytucji wyraża się m.in. w: a) szerokim zastosowaniu wnioskowań opartych na wynikaniu instrumentalnym; b) szerokim zastosowaniu wnioskowania *a fortiori*; c) szerokim zastosowaniu interpretacji *a simili*, rozumianej zarówno jako odtwarzanie normy odnoszącej się do X i do podobnego do niego Xp, jak i rozumianej jako uznanie za obowiązującą normy odnoszącej się do Xp na wzór obowiązywania normy odnoszącej się do X; d) ograniczonym zastosowaniu argumentacji *a contrario*; e) szerokim zastosowaniu *analogii iuris*⁸³.

Każdy przepis konstytucyjny należy poddać interpretacji, nawet jeśli wydaje się on zrozumiały *prima facie*⁸⁴. Szczególna rola w rekonstrukcji norm konstytucyjnych przypada orzecznictwu TK i doktrynie prawa konstytucyjnego⁸⁵.

4. Podziękowania. Książka stanowi skróconą i zmodyfikowaną wersję rozprawy doktorskiej, którą obroniłem w grudniu 2017 r. w Instytucie Nauk Prawnych PAN. Nie powstałaby, gdyby nie krytyczne spojrzenie

⁸³ Do specyfiki wykładni Konstytucji należy wszakże wnioskowanie z zasad prawa, w tym z zasad, które nie zostały wysłowione wprost w przepisach, ale pozyskano je quasi-indukcyjnie. Większość przepisów konstytucyjnych nie ma charakteru ekskluzywnego, a podstawową rolę w procesie wykładni odgrywają jej dyrektywy funkcjonalne.

⁸⁴ Por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 48–58.

⁸⁵ W doktrynie podkreśla się, że „w wielu wypadkach to sąd konstytucyjny ustala normatywną treść konstytucji, a w konsekwencji dopuszczalną treść ustawodawstwa” (P. Tuleja, *Trybunał Konstytucyjny – negatywny ustawodawca czy strażnik konstytucji?* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 757). „Pozostawienie pewnych «luzów» interpretacyjnych w tekście konstytucji nie oznacza przekreślenia jej ustrojowego znaczenia (...). Pamiętać należy, że w ustroju opartym o sądową kontrolę konstytucyjności prawa, ostatnie słowo w sprawie swobody regulacyjnej ustawodawcy nigdy nie należy do niego samego” (M. Zubik, *Powoływanie członków Rady Polityki Pieniężnej w świetle zasady kadencyjności oraz działalności organów państwa*, PSejm 2005/4, s. 39).

oraz życzliwe wsparcie prof. Mirosława Wyrzykowskiego, któremu zawdzięczam więcej niż tylko najwyższą staranność, cierpliwość i troskę, jaką promotor może otoczyć doktoranta. Począwszy od studiów na Uniwersytecie Warszawskim, przez pracę badawczą w INP PAN, pracę zawodową w Trybunale Konstytucyjnym, aż do pracy akademickiej w Akademii Leona Koźmińskiego i Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji, mam szczęście uczyć się od prof. M. Wyrzykowskiego jego rozumienia konstytucjonalizmu, który oparty jest na trzech filarach: godności, wolności i równości. Mam, gdyż nauka tego rodzaju nie kończy się wraz z obroną rozprawy doktorskiej.

Szczególne wyrazy podziękowania kieruję do recenzentów mojej rozprawy: prof. Andrzeja Szyty oraz prof. Piotra Tulei, których polemiczne uwagi pomogły mi lepiej zrozumieć wiele problemów dotyczących swoistości wykładni konstytucji oraz jej funkcji w systemie prawa. Za równie krytyczne uwagi do pierwszej wersji pracy oraz wyrazy przyjaźni dziękuję prof. Maciejowi Bernattowi oraz Adzie Paprockiej.

Niemniej istotne dla powstania książki, a wcześniej – rozprawy doktorskiej, było otwarte środowisko akademickie, w którym zaczynałem pracę naukową. Był to Zakład Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich INP PAN. Jego kierownicy (prof. Maria Kruk-Jarosz, prof. Jan Wawrzyński, prof. Piotr Radzewicz) oraz członkowie (prof. Katarzyna Kubaj, dr Marzena Laskowska, Ada Paprocka, prof. Ewa Popławska, prof. Jerzy Ciemniowski oraz prof. Wojciech Sokolewicz) stworzyli przestrzeń do pluralistycznej dyskusji o konstytucji. Okazali mi też wiele dowodów życzliwości i przyjaźni.

Szczególne wyrazy podziękowania kieruję do prof. Andrzeja Wróbla, prof. Anny Śledzińskiej-Simon, prof. Wojciecha Brzozowskiego, Magdaleny Kubeckiej, dr Katarzyny Łakomiec, dr Marii Nalberczak-Skóry za długie rozmowy o prawie, literaturze i neurobiologii. Stały się one inspiracją i początkiem wielu poszukiwań, których efekt widoczny jest w tym, w jaki sposób rozumiem dziś konstytucjonalizm.

Przed wszystkim jednak dziękuję moim Rodzicom i Bartoszowi Kwietniowi za wsparcie i wiarę w sens mojej pracy.

Rozdział I

ODPOWIEDZIALNOŚĆ JAKO SYTUACJA PRAWNA I INSTYTUCJA PRAWA KONSTYTUCYJNEGO

1. Wprowadzenie

Punktem wyjścia rekonstrukcji słów użytych przez prawodawcę często jest znaczenie przyjmowane w danym języku, potwierdzone definicjami słownikowymi¹. Dyrektywa nakazująca nadawanie słowom tekstu prawnego zwykłego znaczenia, o ile odmiennosc znaczenia nie wynika z samego tekstu (np. za sprawą definicji legalnej), jest m.in. konsekwencją założenia o racjonalności prawodawcy². Dyrektywy tej nie należy – jak podkreśla się w doktrynie – jednak sprowadzać do domniemania języka potocznego i jego pierwszeństwa przed językiem prawniczym. Pojęcie języka potocznego jest zresztą sporne³. Ponadto prawodawca posługuje się nie tyle językiem potocznym, ile „językiem ogólnym i to w jego wersji oficjalnej (....) to do niego odsyłają w pierwszej kolejności językowe dyrektywy interpretacyjne”⁴. Ograniczoną moc

¹ Taki punkt wyjścia w odniesieniu do pojęcia odpowiedzialności na gruncie konstytucyjnym przyjął m.in. D. Dudek, *Konstytucja...*, s. 41.

² Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe...*, s. 282–283.

³ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012, s. 140–144.

⁴ M. Zieliński, *Podstawowe zasady współczesnej wykładni prawa [w:] Teoria i wykładnia prawa*, red. P. Winczorek, Warszawa 2005, s. 122.

eksplanacyjną ma słownikowe ujęcie odpowiedzialności rozumianej jako „konieczność, obowiązek moralny lub prawny odpowiadania za swoje czyny i ponoszenia za nie konsekwencji”⁵ albo rozumianej jako „przyjęcie na siebie obowiązku zadbania o kogoś lub o coś”⁶. Odpowiedzialność prawna, choć opiera się w części na wspólnych podstawach jak odpowiedzialność jako kategoria etyczna lub moralna, ma wymiar konwencjonalny⁷.

Zważywszy, że z wielu powodów, w tym historycznych, za dyskusyjne uznaje się „rozważania filozoficzne lub prakseologiczne nieuwzględniające specyfiki i złożoności różnych rodzajów odpowiedzialności występujących na gruncie różnych działów prawa”⁸, szczegółowe rozważania o konstytucyjnych podstawach odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej wymagają uprzedniego scharakteryzowania różnych stanowisk teoretycznych i dogmatycznych dotyczących pojęcia odpowiedzialności prawnej. To punkt wyjścia tego rozdziału. Nie chodzi mi jednak o próbę stworzenia definicji⁹, ile odtworzenie – odzwierciedlających aktualną dyskusję – definicji częściowych lub kryteriów, istotnych dla dalszej refleksji w obszarze prawa konstytucyjnego. Ponieważ zagadnienie odpowiedzialności prawnej było przedmiotem licznych rozważań w teorii prawa i naukach dogmatycznych, aby uniknąć wtórnego opisu, ograniczam się poniżej tylko do najistotniejszych kwestii, relewantnych dla dalszego wywodu¹⁰. Uzyskane w ten sposób pojmowanie odpowie-

⁵ H. Szkiłdź, S. Bik, B. Pakosz, C. Szkiłdź, *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1988, s. 469.

⁶ L. Drabik, A. Kubiak-Sokół, E. Sobol, A. Stankiewicz, M. Szewczyk, L. Wiśniewska, *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2006, s. 484.

⁷ Por. T. Chauvin, T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 297.

⁸ W. Lang, *Spór o pojęcie odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Prawo” 1969/37, t. IX, s. 52.

⁹ Niekiedy podkreśla się wręcz niecelowość lub bezzasadność prób uzgodnienia terminu „odpowiedzialność prawna” dla prawnych nauk dogmatycznych, pragmatycznie koncentrując rozważania nad znaczeniem tego terminu dla konkretnej gałęzi prawa (Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 13).

¹⁰ Z uwagi na przedmiot książki, zakres regulacji konstytucyjnej oraz specyfikę rozumienia problematyki odpowiedzialności na gruncie prawa karnego jako sytuacji powiązanej z problematyką winy, poza zakresem rozważań pozostawiam ustalenia przedstawicieli nauki prawa karnego odnośnie do pojęcia odpowiedzialności.

działności w dalszej części rozdziału skonfrontuję z treścią przepisów konstytucyjnych, w których słowo odpowiedzialność pada, aby sprecyzować pojęcie, które będzie powracać wielokrotnie w dalszych częściach tej książki. Po dokonaniu tego rodzaju ustaleń podejmuję próbę wskazania konstytucyjnych przepisów podstawowych oraz modyfikujących dla odpowiedzialności odszkodowawczej oraz jej funkcji.

Rozdział ten odpowiada na pytanie: w jakim znaczeniu odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej może być traktowana jako sytuacja prawna¹¹ i instytucja¹² prawa konstytucyjnego oraz jakie są tego podstawowe konsekwencje. Odpowiedź ta jest na tyle istotna, że pozwala spojrzeć na odpowiedzialność odszkodowawczą również w oderwaniu od dogmatyki prawa cywilnego lub administracyjnego, które zdominowały dyskusję nad art. 77 ust. 1 Konstytucji. Cel tego rozdziału jest zatem porządkujący.

2. Odpowiedzialność prawna (perspektywa dogmatyczna)

„Odpowiedzialność prawna” nie jest jednolicie rozumiana w teorii prawa¹³. Wieloznaczne i dyskutowane jest zresztą samo słowo „odpowiedzialność”¹⁴. Podaje się nawet w wątpliwość celowość badań nad jego teoretycznym ujęciem¹⁵. W niektórych podręcznikach do prawoznawstwa teoretyczne ujęcie odpowiedzialności prawnej nie stanowi odrębnego i szczegółowego przedmiotu analizy¹⁶.

¹¹ Pojęcia tego używam w znaczeniu stosowanym przez S. Wronkowską (*Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 19).

¹² Pojęcia tego używam w znaczeniu stosowanym przez Z. Ziemińskiego (*Problemy podstawowe...*, s. 34).

¹³ W. Lang, *Spór...*, s. 53–68. Zob. syntetyczne omówienie różnych poglądów przez T. Siemiątkowskiego [w:] *System prawa prywatnego*, t. 16, *Prawo spółek osobowych*, red. A. Szajkowski, Warszawa 2008, s. 337–352 i cyt. lit.

¹⁴ Szerzej zob. W. Lang, *Spór...*, s. 59–68; T. Siemiątkowski [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 16, s. 337–345 i cyt. lit.

¹⁵ S. Sykuna, *Kilka uwag o odpowiedzialności prawnej*, GSP 2003, t. XI, s. 31 i n.

¹⁶ Np. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005; K. Kaleta, A. Kotowski, *Podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 2016.

Należy jednak zauważyć, że rozważając różne znaczenia i konteksty użycia słowa „odpowiedzialność” w obowiązujących aktach normatywnych oraz w piśmiennictwie prawniczym, w 1968 r. zaproponowano definicję odpowiedzialności prawnej jako złożonego zespołu „normatywnych konstrukcji pojęciowych” wyrażających i określających zasady ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywane prawnie określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym¹⁷. Tak rozumianą odpowiedzialność prawną uznano za komplementarną względem stosunku prawnego¹⁸, który nie stanowi jednakże – o czym należy pamiętać – uniwersalnego narzędzia analizy we wszystkich gałęziach prawa¹⁹. Odpowiedzialność prawna może powstać zarówno w sytuacji, w której występują zindywidualizowane relacje prawne, a określonym podmiotom można przypisać obowiązki lub uprawnienia, jak i w sytuacji, w której koncepcja stosunku prawnego nie znajduje już zastosowania (np. przy odpowiedzialności karnej)²⁰. Jako istotny element struktury samego prawa²¹ może być postrzegana jako jedno z narzędzi kontroli społecznej oraz organizacji życia społecznego²².

Definicja W. Langa miała walor integrujący różne ujęcia odpowiedzialności, funkcjonujące w ramach poszczególnych gałęzi prawa. Obejmowała odpowiedzialność za działanie lub zaniechanie własne albo cudze oraz za zdarzenia, o ile przepis prawa tak stanowił. Uniezależniała odpo-

¹⁷ W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Prawo” 1968/31, t. VIII, s. 12, 34, 35, 39; W. Lang, *Spór...*, s. 52, 68. Zob. też W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 385, gdzie przedstawiono syntetyczną definicję odpowiedzialności prawnej jako przypisania podmiotowi ujemnych następstw prawnych zdarzeń lub stanów rzeczy podlegających ujemnej kwalifikacji prawnej.

¹⁸ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, s. 385.

¹⁹ Szerzej o problemie uniwersalności stosunku prawnego zob. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe...*, s. 312–336; W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, s. 381–384.

²⁰ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, s. 385.

²¹ W. Lang, *Struktura...*, s. 22.

²² Szerzej w tym kontekście o kontroli społecznej zob. K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 135–142; Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe...*, s. 496.

wiedzialność od sankcji, fizycznych lub psychicznych właściwości podmiotu odpowiedzialnego (tzw. zdolności do ponoszenia odpowiedzialności). O szerokim zastosowaniu tej definicji w naukach dogmatycznych zdecydowało również wyjęcie poza jej nawias zagadnienia szkody i przyczynowości. Kwestie te uwzględniono w opisowym ujęciu istoty odpowiedzialności prawnej jako „1) obowiązku ponoszenia (ponoszeniu) przewidzianych przez prawną normę sankcjonującą negatywnych skutków zachowań sprzecznych z dyspozycją normy sankcjonowanej w warunkach określonych przez hipotezę (...); 2) obowiązku ponoszenia ciężarów przewidzianych w prawnych normach sankcjonujących, kiedy w hipotezie tej normy określone są zachowania człowieka mające niekorzystny przebieg lub niekorzystne konsekwencje (...); 3) ponoszeniu negatywnych skutków wystąpienia pewnych zdarzeń, jeśli odpowiedzialność prawna nie łączy się z zachowaniami człowieka”²³.

Pojęcie odpowiedzialności prawnej nie jest jednolicie rozumiane w nauce prawa cywilnego²⁴, choć punktem wyjścia wielu rozważań była definicja W. Langa. Argumentowano bowiem, że pozwala ona precyzyjnie opisać instytucje prawa cywilnego²⁵. W szczególności obejmuje bowiem odpowiedzialność podmiotową, która powiązana jest z winą, jak i oderwaną od niej – odpowiedzialność przedmiotową²⁶. Nawiązując do strukturalnych elementów wspomnianej definicji, w doktrynie prawa cywilnego przez pojęcie odpowiedzialności prawnej rozumie się rów-

²³ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 297.

²⁴ Zob. m.in. T. Dybowski [w:] *System prawa cywilnego*, t. 3, cz. 1, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. Z. Radwański, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981, s. 164–175. Por. M. Kaliński [w:] *System prawa prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2009, s. 12–16; E. Łętowska [w:] *System prawa prywatnego*, t. 5, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. E. Łętowska, Warszawa 2006, s. 20–21; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 1–29.

²⁵ Np. T. Dybowski [w:] *System prawa cywilnego...*, t. 3, cz. 1, s. 166–166. Odwołując się do ogólnej kategorii, jaką jest odpowiedzialność prawna, autor ten przyjął, że odpowiedzialność cywilna polega „na ponoszeniu przez podmiot stosunków cywilnoprawnych ujemnych konsekwencji przewidzianych przez prawo cywilne za fakty ocenione ujemnie z punktu widzenia porządku prawnego i przypisane przez prawo cywilne temu podmiotowi” (s. 167).

²⁶ T. Dybowski [w:] *System prawa cywilnego...*, t. 3, cz. 1, s. 166.

nież: a) wypadki stosowania prawem przewidzianej sankcji²⁷; b) ujemne następstwa prawne przewidziane dla jakiegoś podmiotu w związku ze ziszczeniem się pewnych zdarzeń kwalifikowanych negatywnie przez system prawny²⁸; c) obowiązek ponoszenia (prawnie uregulowanych) ujemnych następstw faktów prawnych podlegających negatywnej kwalifikacji normatywnej i przypisywalnych innemu podmiotowi²⁹.

W definicji odpowiedzialności prawnej sankcja uważana jest za przypadek ujemnego następstwa prawnego³⁰ albo ujemną konsekwencję prawną³¹. Podkreśla się niekiedy, że włączenie sankcji jest w ogóle kluczowe dla rozważania zagadnienia odpowiedzialności prawnej³².

Odpowiedzialność prawną albo sprowadza się do sankcji (rozumianej szeroko jako wszelkie ujemne dla jakiegoś podmiotu następstwa prawne zdarzeń podlegających ujemnej kwalifikacji prawnej), albo traktuje się jako kategorię szerszą od sankcji (rozumianej wąsko jako element normy sankcjonującej), obejmując wówczas pojęciem odpowiedzialności prawnej również obowiązek ponoszenia innego rodzaju dolegliwości.

Konieczna jest wówczas każdorazowo delimitacja sankcji i odpowiedzialności. Jeżeli bowiem przyjąć, że nakaz ponoszenia odpowiedzialności jest równoznaczny z nakazem poddania się sankcji w szerokim rozumieniu (tj. wszelkim dolegliwościom wymierzonym w związku z zaistnieniem ujemnie kwalifikowanych prawnie zachowań lub zdarzeń), wówczas należy uznać, że wprowadzenie pojęcia sankcji do definicji odpowiedzialności prawnej (i odwołanie się do norm sprzężonych) niewiele wyjaśnia. Jeżeli natomiast przyjąć, że sankcją jest wysłowiona w dyspozycji normy sank-

²⁷ P. Machnikowski [w:] *System prawa prywatnego*, t. 5, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. E. Łętowska, Warszawa 2006, s. 158.

²⁸ Z. Radwański, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2003, s. 19; E. Łętowska [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 5, s. 19.

²⁹ T. Siemiątkowski [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 16, s. 348.

³⁰ T. Siemiątkowski [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 16, s. 349.

³¹ T. Dybowski ([w:] *System prawa cywilnego...*, t. 3, cz. 1, s. 167) stwierdza, że wskazane w definicji W. Langa „ujemne konsekwencje mogą być traktowane jako sankcje cywilne, z tym jednakże istotnym zastrzeżeniem, że w przeciwieństwie do prawa karnego nie zawsze zawierają one element moralnego i prawnego potępienia”.

³² T. Siemiątkowski [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 16, s. 349, przypis 1303.

cjonującej dolegliwość, którą wymierza się podmiotowi naruszającemu normę sankcjonowaną, wówczas postawienie znaku równości między nakazem poniesienia odpowiedzialności a nakazem poddania się sankcji niesienie ze sobą ryzyko zawężenia pojęcia odpowiedzialności jedynie do zachowań sprzecznych z normą sankcjonowaną. Skutkuje to istotnym ograniczeniem definiowanego pojęcia. Nie obejmowałoby ono bowiem odpowiedzialności za zdarzenia, które same w sobie ani nie realizują, ani nie naruszają norm prawnych, i nie mogą być (gdy ustawa tak wprost nie stanowi) normalnie powiązane przyczynowo z zachowaniami podmiotów odpowiedzialnych. Takie zaś rozumienie pozostawiałoby poza nawiasem odpowiedzialności prawnej część odpowiedzialności cywilnej³³. Pogląd, który wyłącza możliwość konstruowania odpowiedzialności cywilnej tam, gdzie nie ma naruszenia porządku prawnego, przy jednoczesnym objęciu tym pojęciem wykonania zobowiązania przez dłużnika, podważa w ogóle jednolitość pojęcia odpowiedzialności³⁴. Poza zakresem definiowanego pojęcia pozostawałaby też np. odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez ruch dzikich zwierząt.

Utożsamianie odpowiedzialności prawnej z sankcją (w wąskim rozumieniu) stanowi źródło jeszcze innego problemu. Jeżeli bowiem postawić znak równości między tymi pojęciami, to odpowiedzialność prawna zachodziłaby jedynie w wypadku zaistnienia zachowania polegającego na naruszeniu normy prawnej. Poza zakresem dyskutowanego pojęcia pozostawałyby niektóre przypadki odpowiedzialności absolutnej, która polega na bezwzględnym obciążeniu jakiegoś podmiotu obowiązkiem naprawienia szkody, niekoniecznie przez niego wyrządzonej, jakkolwiek zawsze doznanej przez poszkodowanego³⁵. Innym przykładem odpowiedzialności prawnej, która zachodzi pomimo braku naruszenia norm prawnych, może być odpowiedzialność Skarbu Państwa na zasadzie słuszności (art. 417² k.c.). Należy ponadto zauważyć, że tradycyjnie rozumiane normy sankcjonujące są adresowane do organów władzy publicznej. Próba wyjaśnienia pojęcia odpowiedzialności tylko na gruncie koncepcji norm sprzężonych sprowadzałaby odpowiedzialność do

³³ Por. Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 3.

³⁴ M. Kaliński [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 6, s. 14.

³⁵ Szerzej o pojęciu zob. M. Kaliński [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 6, s. 62–63.

sytuacji, w których istnieje zagwarantowany przymusem państwowym nakaz określonego zachowania się podmiotu odpowiedzialnego.

W kontekście sankcji istotne jest, że odnosząc się do odpowiedzialności (i odróżniając ją od długu³⁶), w teorii prawa cywilnego przyjmuje się podział na odpowiedzialność (cywilno)prawną w szerokim i wąskim znaczeniu³⁷. Pierwsza zachodzi w sytuacji uchybienia przez podmiot (dłużnika) ciężącej na nim powinności (np. wykonaniu zobowiązania), czego następstwem są różnego rodzaju negatywne dla dłużnika konsekwencje prawne³⁸. Mogą one polegać na powstaniu dodatkowych roszczeń po stronie wierzyciela, ich przekształceniu albo aktualizacji, a także na powstaniu obowiązku naprawienia szkody lub możliwości sięgnięcia przez wierzyciela do przymusowej formy zaspokojenia swego interesu³⁹. Odpowiedzialność w tym ujęciu pozwala zatem opisać sytuację dłużnika, wobec którego zastosowanie znajdują wszelkie przewidziane i przypisane mu prawem konsekwencje naruszenia zobowiązania. W wąskim znaczeniu odpowiedzialność (cywilno)prawna, określana „jako sfer[a] przymusowej realizacji długu”⁴⁰, sprowadza się do możliwości zastosowania przymusu państwowego wobec dłużnika, który nie spełnił ciężących na nim powinności⁴¹. Będzie zatem określała sytuację dłużnika, wobec którego zastosowanie znajdują sankcje publicznoprawne⁴².

Odnosząc się do dokonanego w teorii prawa wyodrębnienia pojęciowego odpowiedzialności prawnej, w nauce prawa cywilnego zaproponowano modyfikację definicji W. Langa przez wyeksponowanie obowiązku ponoszenia odpowiedzialności⁴³ oraz rezygnację z niejasnego wyrażenia „zdarzenia lub stany rzeczy” i zastąpienia go odwołaniem się do pojęcia

³⁶ Szerzej zob. P. Machnikowski [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 5, s. 158–161; W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 63–64; Z. Radwański, *Zobowiązania...*, s. 19.

³⁷ E. Łętowska [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 5, s. 19.

³⁸ E. Łętowska [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 5, s. 19.

³⁹ E. Łętowska [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 5, s. 19.

⁴⁰ E. Łętowska [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 5, s. 19, przypis 36.

⁴¹ P. Machnikowski [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 5, s. 158.

⁴² Por. Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 7.

⁴³ T. Siemiątkowski [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 16, s. 348.

faktów prawnych, a więc tylko takich zdarzeń albo zachowań (czynów albo czynności konwencjonalnych), z którymi normy prawne wiążą określone konsekwencje⁴⁴.

Dyskusyjna pozostała natomiast kwestia włączenia do definicji W. Langa wyrażeń ocennych, takich jak: ujemna kwalifikacja, ujemne konsekwencje prawne, ujemne następstwa lub negatywna kwalifikacja normatywna⁴⁵. Z jednej strony ujemne następstwa prawne uważa się za centralny⁴⁶ element definicji odpowiedzialności prawnej, argumentując, że w wypadku norm, których przekroczenie nie jest zabezpieczone żadnymi ujemnymi następstwami, nie może być mowy o odpowiedzialności. Z drugiej strony przeciwko włączeniu do definicji odpowiedzialności prawnej wymienionych powyżej wyrażeń ocennych podnosi się następujące argumenty. Po pierwsze, „ujemna kwalifikacja pojmowana jest z jednej strony jako normatywna ocena zachowania się podmiotu i odnoszona do bezprawności, a z drugiej strony jako ujemna ocena skutku lub też ujemna ocena zdarzenia, ale dokonywana przez pryzmat ujemnej oceny skutku”⁴⁷. Po drugie, „podwójna ujemność” w definicji powoduje, iż nie obejmuje ona odpowiedzialności prawnej za szkody wyrządzone zgodnym z prawem działaniem władzy publicznej⁴⁸. Po trzecie, poza zakresem definicji zawierającej wspomniany element oceny pozostają świadczenia w wykonaniu umów o charakterze gwarancyjnym (np. odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń)⁴⁹ oraz świadczenia wynikające

⁴⁴ T. Siemiątkowski [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 16, s. 348.

⁴⁵ Sensu przywołanych wyrażeń ocennych nie przybliża w pełni ani twierdzenie, że zarachowane podmiotowi odpowiedzialnemu zdarzenia lub stany rzeczy to „zdarzenia lub stany oceniane przez prawo ujemnie, zdarzenia przynoszące szkodę lub wyrządzające krzywdę innym podmiotom”, ani twierdzenie, iż normatywną przesłanką odpowiedzialności we wszystkich dziedzinach prawa jest „przedmiotowa bezprawność postępowania lub przypisywanych podmiotowi następstw tego postępowania” (W. Lag, *Struktura...*, s. 12).

⁴⁶ T. Siemiątkowski [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 16, s. 349.

⁴⁷ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 3.

⁴⁸ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 3.

⁴⁹ Szerzej omówienie różnych typologii zob. M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011, s. 7; M. Kaliński [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 6, s. 13. Monografia M. Kalińskiego doczekała się znakomitych wznowień oraz kontynuacji. Z uwagi jednak na konstytucyjno-dogmatyczny profil niniejszej książki, jej główny argument oraz zakres merytoryczny odsyłam dalej do wydania z 2011 r.

z bezpodstawnego wzbogacenia, a także świadczenia nienależne⁵⁰. Po czwarte, definiowanie odpowiedzialności prawnej za pomocą takich elementów jak „ujemna kwalifikacja” oraz „ujemne konsekwencje” utrudnia ustalenie relacji między pojęciem odpowiedzialności prawnej a odpowiedzialnością odszkodowawczą opartą na zasadzie słuszności.

Pojęcie odpowiedzialności prawnej nie jest też jednolicie rozumiane w nauce prawa administracyjnego⁵¹. Podobnie jak w nauce prawa cywilnego, definicja W. Langa stała się punktem odniesienia dla szczegółowych rozważań dogmatycznych, a przedstawiciele nauki prawa administracyjnego albo wprost odwoływali się do niej⁵², albo stosowali ją odpowiednio w rozważaniach nad odpowiedzialnością w prawie ochrony środowiska⁵³.

Podkreślając wieloznaczność pojęcia, w doktrynie odpowiedzialność prawną sprowadza się do „możliwości uruchomienia ocen i środków prawnych wobec określonego podmiotu, którego zachowanie nie odpowiada wymogom prawnym”⁵⁴, lub do prawnie określonych i przypisanych jakiemuś podmiotowi następstw naruszenia obowiązku prawnego⁵⁵. Odpowiedzialność prawna utożsamiana jest również z sankcją prawną⁵⁶. Wyrażany jest ponadto pogląd, że „odpowiedzialność prawna

⁵⁰ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 3.

⁵¹ Zob. m.in. W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 59 i n.; A. Michór, *O charakterze odpowiedzialności administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004/2642, t. LX, s. 215–234; M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 11–14; E. Kruk, *Pojęcie odpowiedzialności prawnej (analiza wybranych zagadnień)*, „Administracja” 2008/3, s. 112–120; A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009, s. 25–28; E. Pierzchała, *Odpowiedzialność prawna w administracji publicznej [w:] Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego. Materiały konferencyjne (Szklarska Poręba, 21–24.09.2009 r.)*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 680; J. Boć, *Odpowiedzialność [w:] Administracja publiczna*, red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Wrocław 2013, s. 338.

⁵² Np. J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2005, s. 998.

⁵³ W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna...*, s. 60–61.

⁵⁴ J. Boć [w:] *Administracja...*, s. 398.

⁵⁵ E. Pierzchała, *Odpowiedzialność prawna...*, s. 680.

⁵⁶ B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawne ochrony środowiska*, Warszawa 2007, s. 99.

oznacza (...) ponoszenie przez podmioty przewidzianych prawem sankcji za zdarzenia, działania lub zaniechania podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej, wymierzanych w swoistej dla danego porządku prawnego procedurze⁵⁷.

Łącząc odpowiedzialność prawną z sankcją, w zależności od przyjętego znaczenia drugiego z pojęć⁵⁸, rozważa się odpowiedzialność prawną o charakterze potencjalnym albo realnym⁵⁹ (podstawowym albo wtórnym)⁶⁰. Odpowiedzialność potencjalna ogranicza się do treści norm sankcjonujących i stanowi zapowiedź określonej dolegliwości za naruszenie norm sankcjonowanych. Z perspektywy jednostki łączy się zatem z wiedzą o następstwach naruszenia norm prawnych oraz ciężącym na adresacie norm obowiązku poddania się zapowiedzianej dolegliwości. Z kolei przez odpowiedzialność o charakterze realnym rozumie się w doktrynie najczęściej realizację zapowiedzianej dolegliwości. Konkretyzacja odpowiedzialności abstrakcyjnej oznacza aktualizację prawną związanych z nią sankcji⁶¹.

W nauce prawa administracyjnego „podwójna ujemność”⁶², obejmująca ocenę normatywną oraz związane z tą oceną konsekwencje, uważana jest za istotę odpowiedzialności prawnej. Pozwala m.in. odróżnić odpowiedzialność od innych niekorzystnych dla jednostki konsekwencji jej czynów lub zdarzeń (np. obowiązku uiszczenia opłaty lub ponoszenia określonego ciężaru publicznego). Nie jest przy tym istotne z perspektywy prawnej, czy odpowiedzialność definiuje się jako ponoszenie negatywnych konsekwencji czy obowiązek ich ponoszenia⁶³. Niemniej jednak, odnosząc się do zaproponowanego przez W. Langa rozumienia

⁵⁷ K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011, s. 34.

⁵⁸ Szerzej o różnym rozumieniu sankcji oraz sankcji w prawie administracyjnym zob. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, rozdz. I i III oraz cyt. lit.

⁵⁹ T. Siemiątkowski [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 16, s. 349.

⁶⁰ Por. uwagi o odpowiedzialności abstrakcyjnej i konkretnej – W. Lang, *Struktura...*, s. 34–38.

⁶¹ W. Lang, *Struktura...*, s. 37.

⁶² W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna...*, s. 61.

⁶³ W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna...*, s. 60.

odpowiedzialności prawnej zgłoszono postulat rezygnacji w definicji z wyrażenia „zasada ponoszenia konsekwencji” i przesądzeniu o podleganiu przez podmiot przewidzianym prawem sankcjom⁶⁴.

W nauce prawa konstytucyjnego brak jest monograficznego opracowania problematyki odpowiedzialności prawnej w Konstytucji⁶⁵. Odnoszące się do pojęcia odpowiedzialności dogmatyczne rozważania koncentrują się na różnych aspektach uregulowanej w Konstytucji odpowiedzialności prawnej (administracyjnej⁶⁶, cywilnej⁶⁷, dyscyplinarnej⁶⁸, odpowiedzialności Prezydenta⁶⁹, odpowiedzialności członków Rady Ministrów⁷⁰ i odpowiedzialności konstytucyjnej⁷¹).

Nawiązując do tradycji ustrojowej, odwołując się do art. 157, art. 156 i art. 198 Konstytucji, często przyjmuje się podział na odpowiedzialność prawną oraz odpowiedzialność polityczną⁷². Podstawą tej drugiej nie musi być ani naruszenie prawa, ani żadnej innej normy mającej swe

⁶⁴ K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność...*, s. 34

⁶⁵ Zob. jednak ustalenia D. Dudka, *Konstytucja...*, s. 39–54.

⁶⁶ Np. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski [w:] *System prawa administracyjnego...*, t. 2, s. 361–374 i cyt. lit.

⁶⁷ Np. M. Haczkowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 9–60.

⁶⁸ Np. M. Zubik, M. Wiącek, *O spornych zagadnieniach z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego – polemika*, PSejm 2007/3, s. 69–82 i cyt. lit.

⁶⁹ Np. J. Ciapała, *Zagadnienia odpowiedzialności prawnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, PSejm 2005/6, s. 101–120; M. Pach, *Odpowiedzialność Marszałka Sejmu (Senatu) wykonującego obowiązki Prezydenta RP*, PSejm 2012/2, s. 35–55.

⁷⁰ W. Sokolewicz, uwagi do art. 157 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001 i cyt. lit.

⁷¹ K. Działocha, T. Zalaśński, uwagi 1–4 do art. 198 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 1–10 i cyt. lit.; R. Mojak, *Odpowiedzialność prawna posłów i senatorów przed Trybunałem Stanu w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 200–234; M. Granat, *Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce* [w:] *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 125 i n.; D. Lis-Staranowicz, *Postępowanie w sprawie odpowiedzialności posłów i senatorów przed Trybunałem Stanu (uwagi na marginesie art. 107 Konstytucji RP)*, PSejm 2004/6, s. 27–40.

⁷² W. Sokolewicz, uwagi 5–6 do art. 157 [w:] *Konstytucja...*, t. 2, s. 7–9.

źródło w innym systemie norm (np. etycznym). Niekiedy odpowiedzialność polityczną traktuje się jako arbitralną w tym sensie, że w pełni uznaniową i niepodlegającą jakiegokolwiek normatywnej (prawnej, religijnej, moralnej, etycznej) kwalifikacji. Za szczególny wypadek odpowiedzialności politycznej uważa się odpowiedzialność Prezesa Rady Ministrów za akty urzędowe Prezydenta (art. 144 ust. 2 Konstytucji)⁷³. Odpowiedzialność konstytucyjna związana jest zaś z czynnością lub czynem naruszającym normę postępowania wynikającą z przepisów Konstytucji lub ustawy. Odpowiedzialność w Konstytucji obejmuje zatem odpowiedzialność za naruszenie prawa oraz inny typ odpowiedzialności, o którym mowa w art. 157 lub art. 144 ust. 2 Konstytucji.

Również w orzecznictwie konstytucyjnym brak jest rozbudowanej wypowiedzi o strukturze, istocie i funkcji odpowiedzialności prawnej w Konstytucji. Związany zakresem zaskarżenia oraz wzorcem kontroli, TK koncentruje swoje rozważania na różnych aspektach odpowiedzialności. Analiza orzecznictwa pozwala jednak przyjąć, że odpowiedzialność w Konstytucji obejmuje: odpowiedzialność za działania zgodne oraz niezgodne z prawem, a ponadto odpowiedzialność o charakterze politycznym⁷⁴, którym TK nadaje jednak szerszy sens niż komentatorzy Konstytucji⁷⁵.

⁷³ P. Sarnecki, uwaga 13 do art. 144 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 9–10.

⁷⁴ Odpowiedzialność polityczna może być jednak rozumiana jako typ odpowiedzialności prawnej, jedynie w tym znaczeniu, że „określone są prawnie relacje między podmiotami tworzącymi stosunek odpowiedzialności prawnopolitycznej oraz, że tryb realizacji tej odpowiedzialności jest uregulowany prawnie” (W. Lang, *Struktura...*, s. 34.).

⁷⁵ W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że szeroko rozumiana odpowiedzialność polityczna obejmuje: odpowiedzialność Prezesa Rady Ministrów za akty urzędowe Prezydenta (np. wyrok TK z 18.01.2012 r., Kp 5/09, OTK ZU 2012/1/A, poz. 5); odpowiedzialność członków Rady Ministrów przed Sejmem (np. wyrok TK z 22.09.2006 r., U 4/06, OTK ZU 2006/8/A, poz. 109); odpowiedzialność przed wyborcami (np. wyrok TK z 6.03.2002 r., P 7/00, OTK ZU 2002/2/A, poz. 13) Odpowiedzialność polityczna jest też łączona z zaufaniem organu stanowiącego do organu wykonawczego (np. wyrok TK z 23.03.2010 r., K 19/09, OTK ZU 2010/3/A, poz. 24).

3. Odpowiedzialność prawna (perspektywa konstytucyjna)

Konstytucja nie posługuje się ani pojęciem odpowiedzialności prawnej, ani odpowiedzialności cywilnej lub odpowiedzialności administracyjnej. Nominalnie przepisy konstytucyjne wyróżniają odpowiedzialność karną (art. 42 ust. 1, art. 105 ust. 2 i 6, art. 181, art. 196, art. 200, art. 206, art. 211, art. 233 Konstytucji) oraz odpowiedzialność konstytucyjną (art. 198 Konstytucji). W różnych częściach Konstytucji (tj. we wstępie, w rozdziale o wolnościach i prawach oraz rozdziałach o instytucjach) jej przepisy zawierają słowo „odpowiedzialność” lub „odpowiedzialny”, użyte w różnej formie gramatycznej i w zróżnicowanym kontekście.

Preambuła do Konstytucji odnosi się do stanowienia aktu normatywnego o najwyższej mocy obowiązującej „(...) w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem”, co może odpowiadać odpowiedzialności jako gotowości do określonego działania (postępowania). Upoważniając jednostki samorządu terytorialnego do uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej, Konstytucja stanowi z kolei, że istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Artykuł 16 ust. 2 Konstytucji, i użyte tam słowo „odpowiedzialności”, pozostaje więc w związku z „samodzielnością” (art. 165 ust. 2 Konstytucji) oraz podziałem kompetencji między organami jednostek samorządu terytorialnego, a innymi organami władzy publicznej (art. 163 Konstytucji)⁷⁶. W tym sensie, podobnie jak w art. 72 ust. 3 Konstytucji, słowo „odpowiedzialność” (w wyrażeniu „osoby odpowiedzialne”) można rozumieć jako „gotowość do urzeczywistniania obowiązków” oraz „świadomość pełnej odpowiedzialności za wszystkie swoje czyny połączoną ze świadomością własnych obowiązków”⁷⁷. Analizując przepisy konstytucyjne, słowo „odpowiedzialność” można sprowadzić do problematyki: a) zagrożenia sankcją karną (np. art. 42 ust. 1 Konstytucji), b) zagrożenia odszkodowaniem (art. 77 ust. 1 Konstytucji) lub c) innego rodzaju regulacji (art. 86, art. 105 ust. 1, art. 144 ust. 2, art. 145, art. 156, art. 157, art. 198

⁷⁶ Por. P. Sarnecki, uwaga 5 do art. 16 [w:] *Konstytucja...*, t. 4, s. 5 i n.

⁷⁷ Zob. ustalenia poczynione przez D. Dudka, *Konstytucja...*, s. 42–43, 46.

Konstytucji). Ponadto do odpowiedzialności odnoszą się art. 21 ust. 2 Konstytucji, który stanowi o obowiązku odszkodowawczym z tytułu wywłaszczenia na cele publiczne, oraz art. 41 ust. 5 Konstytucji, który wyraża prawo do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności.

Analiza wymienionych przepisów prowadzi do wniosku, że odpowiedzialność prawna w Konstytucji nie może być utożsamiana ze stanem rzeczy uruchamiającym środki przymusu (argument z art. 16 ust. 2 oraz art. 144 ust. 2 Konstytucji). Nie jest też jednoznaczna z określonym typem sankcji (argument z art. 86 Konstytucji). Przepisy konstytucyjne przewidują bowiem wprowadzenie co najmniej sankcji karnej oraz sankcji odszkodowawczej (argument z art. 42 ust. 1 i art. 77 ust. 1 Konstytucji). Ponadto odpowiedzialność prawna w Konstytucji nie może być sprowadzona jedynie do pojęcia odpowiedzialności konstytucyjnej, gdyż ponosi się ją za szczególne zachowanie, a mianowicie naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania (argument z art. 198 ust. 1 Konstytucji).

Odpowiedzialność, którą powinien uregulować ustawodawca, może być następstwem zdarzenia (np. art. 86 Konstytucji⁷⁸) albo zachowania, które z kolei może mieć postać czynności konwencjonalnej (np. art. 21 ust. 2, art. 41 ust. 5, art. 77 ust. 1 Konstytucji), albo czynu (np. art. 145 ust. 1 *in principio*, art. 156, art. 198 Konstytucji). Przepisy konstytucyjne można przy tym podzielić na takie, które: a) ograniczają się jedynie do wskazania zachowania, z którym związane jest powstanie odpowiedzialności (np. bezprawne pozbawienie wolności – art. 41 ust. 5 Konstytucji lub wywłaszczenie – art. 21 ust. 2 Konstytucji); b) ograniczają się jedynie do wskazania ujemnie kwalifikowanej konsekwencji zachowania lub zdarzenia, z którymi związane jest powstanie odpowiedzialności (np. pogorszenie stanu środowiska – art. 86 Konstytucji); c) stanowią o ujemnie kwalifikowanym prawnie zdarzeniu i jego konsekwencji (np. art. 198 ust. 1 Konstytucji); d) stanowią o zdarzeniu i stanie rzeczy uznanym

⁷⁸ W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że art. 86 Konstytucji może być interpretowany jako wyrażający odpowiedzialność w związku z samym faktem spowodowania pogorszenia stanu środowiska (K. Działocha, uwaga 5 do art. 86 [w:] *Konstytucja...*, t. 3, s. 4).

normatywnie za następstwo owego zdarzenia (np. sprawowanie władzy publicznej, naruszenie norm prawnych, wyrządzenie szkody jako następstwo naruszenia – art. 77 ust. 1 Konstytucji).

W większości przypadków warunkiem koniecznym odpowiedzialności prawnej w Konstytucji jest albo ogólnie ujęte naruszenie norm prawnych (art. 41 ust. 5, art. 42 ust. 1, art. 77 ust. 1), albo sprecyzowane naruszenie Konstytucji lub ustaw (art. 145, art. 156, art. 198 Konstytucji). Niezgodność z prawem nie jest jednakże uniwersalną przesłanką odpowiedzialności prawnej na gruncie konstytucyjnym. Artykuł 21 ust. 2 Konstytucji zakłada bowiem, że wyłączenie, za które należy się odszkodowanie, dokonywane jest w zgodzie z obowiązującym prawem⁷⁹. Ponadto art. 86 Konstytucji przewiduje odpowiedzialność w związku z wystąpieniem określonego normatywnie skutku (tj. pogorszenia stanu środowiska)⁸⁰. Skutek ten może stanowić zaś następstwo zarówno zachowań zgodnych, jak i niezgodnych z prawem.

Przepisy konstytucyjne w różny sposób ujmują przyczynowe (kauzalne) powiązania między faktem prawnym (zdarzeniem albo zachowaniem) a jego następstwem (naruszeniem określonych dóbr). Związek przyczynowy w naukach prawnych⁸¹ może być wszakże ujmowany w szcze-

⁷⁹ W orzecznictwie konstytucyjnym, odróżniając wyłączenie od niedopuszczalnej konstytucyjnie nacjonalizacji, przyjmuje się, że wyłączenie polega na odjęciu własności podmiotu prawa prywatnego tylko na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego (np. wyrok TK z 29.05.2001 r., K 5/01, OTK ZU 2001/4, poz. 87), które dokonywane jest albo w procesie stosowania prawa w sposób indywidualny i konkretny (np. wyłączenie w drodze decyzji administracyjnej – zob. wyrok TK z 9.12.2008 r., K 61/07, OTK ZU 2008/10/A, poz. 174), albo w procesie stanowienia prawa w sposób abstrakcyjny i generalny (np. wyłączenie *ex lege* – zob. wyrok z 17.12.2008 r., P 16/08, OTK ZU 2008/10/A, poz. 181).

⁸⁰ K. Działocha (uwaga 5 do art. 86 Konstytucji [w:] *Konstytucja...*, t. 3, s. 4) wskazuje, że z uwagi na treść art. 86 Konstytucji, systematykę oraz konstytucyjne znaczenie ochrony środowiska, normy konstytucyjne dopuszczają wprowadzenie odpowiedzialności obiektywnej.

⁸¹ Pomijam w tym miejscu spór o to, czy ujęcie przyczynowości (kauzalności) w prawie ma charakter autonomiczny w tym sensie, że jest ono konwencjonalne i w pełni zależne od obowiązujących norm prawnych, czy też odpowiada fenomenalistycznemu lub materialistycznemu ujęciu przyjmowanemu na gruncie filozofii (zob. np. szerzej M. Kaliński [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 6, s. 121 i n.).

gólności według: teorii warunkowości, teorii adekwatnego związku przyczynowego albo teorii bezpośredniego związku przyczynowego⁸². Konstytucja nie posługuje się wprost pojęciem związku przyczynowego ani nie zawiera też odrębnego przepisu regulującego choćby pośrednio tę kwestię. Niemniej jednak – na gruncie konstytucyjnym – o powiązaniach kauzalnych między faktem prawnym a następstwem można wnioskować w następstwie zastosowania językowych i funkcjonalnych dyrektyw wykładni. Przykładowo, w doktrynie przyjmuje się, że art. 198 Konstytucji (stanowiąc o odpowiedzialności w związku z zajmowanym stanowiskiem) wyraża wymóg związku przyczynowego ujmowanego według teorii warunkowości⁸³. Artykuł 86 Konstytucji⁸⁴ z kolei upoważnia prawodawcę, by ten szeroko ukształtował relację kauzalną. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się zaś, że niestopniowalny i obiektywny konstytucyjny obowiązek przestrzegania prawa (art. 83 Konstytucji), stanowiący jedno z konstytucyjnych źródeł odpowiedzialności administracyjnej⁸⁵, interpretowany w świetle wymogu efektywnej realizacji władztwa administracyjnego⁸⁶, wyraża podstawę administracyjnej odpowiedzialności o charakterze obiektywnym⁸⁷. W moim rozumieniu wiąże się to zaś z założeniem o dopuszczalności związku przyczynowego ujmowanego według teorii warunkowości.

Przepisy konstytucyjne przewidują różne reguły identyfikacji podmiotu odpowiedzialnego. Oprócz oparcia odpowiedzialności na winie (np. art. 42 ust. 1 Konstytucji), w tym również winie nieumyślnej (np. art. 198 Konstytucji⁸⁸), Konstytucja stanowi o bezprawności (art. 41 ust. 5 Konstytucji) oraz niezgodności z prawem (art. 77 ust. 1 Konstytu-

⁸² Szerzej o różnych teoriach i ujęciach przyczynowości M. Kaliński [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 6, s. 120–144 i cyt. lit.

⁸³ Przyjmuje się wszakże, że gdy idzie o działalność podmiotów wskazanych w art. 198 ust. 1 Konstytucji, pojęcie to „jest kategorią bardzo pojemną, mogącą w istocie pomieścić w sobie niemal wszystkie działania tych podmiotów” (K. Działocha, T. Zalasieński, uwaga 4 do art. 198 [w:] *Konstytucja...*, t. 5, s. 6.).

⁸⁴ A. Krzywoń, *Konstytucja a środowisko*, PiP 2012/8, s. 16.

⁸⁵ M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski [w:] *System prawa administracyjnego...*, t. 2, s. 362 i cyt. orzecznictwo.

⁸⁶ Np. wyrok TK z 15.01.2007 r., P 19/06, OTK ZU 2007/1/A, poz. 2.

⁸⁷ Np. wyrok TK z 25.03.2010 r., P 9/08, OTK ZU 2010/3/A, poz. 26.

⁸⁸ K. Działocha, T. Zalasieński, uwaga 5 do art. 198 [w:] *Konstytucja...*, t. 5, s. 12.

cji). Dyskusyjne jest, czy konstytucyjna zasada równości wobec ciężarów publicznych może stanowić konstytucyjną podstawę odpowiedzialności władzy publicznej na zasadzie słuszności⁸⁹.

Przepisy konstytucyjne przewidują różne procedury, w ramach których realizowana ma być odpowiedzialność prawna. Artykuły 156 i art. 198 Konstytucji odsyłają do modelu „karnistycznego”⁹⁰, łącząc ze sobą elementy charakterystyczne dla ustrojowego prawa konstytucyjnego i prawa karnego. Artykuł 42 ust. 1 Konstytucji z kolei wprost odsyła do prawa karnego jako właściwej gałęzi operacjonalizacji konstytucyjnych podstaw odpowiedzialności prawnej. W doktrynie i orzecznictwie konstytucyjnym ugruntował się z kolei pogląd, że art. 77 ust. 1 Konstytucji reguluje jeden z typów odpowiedzialności cywilnoprawnej. W tym kontekście należy zauważyć, że brak konstytucyjnego wzorca, który wprost i szczegółowo odnosiłby się do procedury realizacji odpowiedzialności prawnej lub poszczególnych jej typów (np. odpowiedzialności administracyjnoprawnej), nie przekreśla możliwości rekonstrukcji konstytucyjnego standardu z innych przepisów konstytucyjnych (np. art. 2, art. 45, art. 77 ust. 2, art. 78 Konstytucji). Kluczowego znaczenia dla podmiotu odpowiedzialnego nabiera zatem ukształtowanie procedury realizacji odpowiedzialności prawnej zgodnie z konstytucyjnym wymogiem proporcjonalności⁹¹ oraz sprawiedliwości proceduralnej⁹².

Należy ponadto zauważyć, że oprócz wyjątków związanych ze sprawowaniem mandatu albo urzędu (np. art. 105 ust. 1 i 2, art. 196 Konstytucji) przepisy konstytucyjne nie odnoszą się w rozbudowany sposób ani do reguł wyłączenia, ani do reguł ograniczenia odpowiedzialności. Nie przekreśla to samo w sobie możliwości wyprowadzenia takich reguł

⁸⁹ Szerzej zob. J. Parchomiuk [w:] *System prawa administracyjnego...*, t. 12, s. 191–196 i 154–160.

⁹⁰ Określenie to zapożyczam od E. Łętowskiej (*Odpowiedzialność w aparacie administracji* [w:] *Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD*, red. G. Schulz, J. Łętowski, Wrocław 1981, s. 228).

⁹¹ Tak np. w odniesieniu do konstytucyjnych aspektów odpowiedzialności administracyjnej TK w wyroku z 14.10.2009 r. (Kp 4/09, OTK ZU 2009/9/A, poz. 134).

⁹² Szerzej o pojęciu zob. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 31–64 i cyt. lit. oraz orzecznictwo.

w następstwie złożonych wnioskowań interpretacyjnych (np. niepoczytalność sprawcy jako reguła wyłączająca odpowiedzialność opartą na winie). System prawny i kultura prawna znają też więcej faktów prawnych, z których wystąpieniem wiążą się daleko idące ograniczenia w realizacji odpowiedzialności prawnej (np. stan wyższej konieczności)⁹³.

Podsumowując powyższe ustalenia: możliwe jest wyodrębnienie dwóch zasadniczych stanowisk dotyczących pojęcia odpowiedzialności prawnej. Z jednej strony można spotkać wypowiedzi, które podają w wątpliwość przydatność posługiwania się wyodrębnionym abstrakcyjnie pojęciem odpowiedzialności prawnej. Nie sądzę, aby zwolennicy takiego podejścia opowiadali się przeciw konkretnej koncepcji odpowiedzialności prawnej. Pojęcie to uważają bowiem jedynie za dość niejasne, a nawet nieprzydatne, jeżeli nie poczyni się wielu dalszych zastrzeżeń (np. wskaże przepis, na podstawie którego odpowiedzialność ta powstaje). Z drugiej strony przedstawiciele nauk dogmatycznych odnoszą się do pojęcia odpowiedzialności prawnej, definiując ją przy tym jako wyrażenie nadrzędne przy użyciu innych wyrażen ocennych („ujemne następstwa”, „ujemna kwalifikacja”), a następnie modyfikują definiowaną treść i zwężają dogmatycznie definiowany zakres. Wiele opracowań dogmatycznych odwołuje się przy tym wprost do definicji W. Langa, a następnie – uwzględniając intuicje prawnicze zawęży problematykę albo przez wskazanie gałęzi (odpowiedzialność cywilna), przepisów prawa materialnego (odpowiedzialność w prawie ochrony środowiska), specyfiki czynów podmiotu odpowiedzialnego (odpowiedzialność konstytucyjna).

Nie kwestionując trafności poszczególnych dogmatycznych ujęć, można wyodrębnić kilka tendencji dotyczących sposobu posługiwania się wyrażeniem „odpowiedzialność prawna” w nauce prawa. Przede wszystkim jest ono stosowane na oznaczenie albo określonego typu normy prawnej (normy sankcjonującej), albo zespołu powiązanych ze sobą norm

⁹³ W tym kontekście należy też zauważyć, że w orzecznictwie konstytucyjnym, w odniesieniu do odpowiedzialności administracyjnej, podejmowane są próby zakorzenienia niektórych reguł ją wyłączających lub ograniczających w zasadzie proporcjonalności (np. wyrok TK z 15.10.2013 r., P 26/11, OTK ZU 2013/7/A, poz. 99).

różnego typu (instytucji prawnych). Dostrzega się przy tym, że odpowiedzialność prawna może powstać zarówno w następstwie zachowań naruszających normy prawne, zachowań zgodnych z normami prawnymi, jak i zdarzeń, które są niezależne od zachowań podmiotów prawa, jeżeli przepis prawny tak stanowi. Pojęcie odpowiedzialności prawnej nie jest zatem powiązane nierozdzielnie z pojęciem stosunku prawnego. Odpowiedzialność może powstać zarówno jako element stosunku prawnego, jak i niezależnie od niego. Najczęściej pojęcie odpowiedzialności prawnej łączone jest w nauce prawa z pojęciem obowiązku podmiotu prawa (np. nakazu powinienego zachowania). Charakterystyka ta odnosi się jednak tylko do podmiotu odpowiedzialnego, który ponosi „ujemne konsekwencje”. W wypadku posługiwania się wyrażeniem „odpowiedzialność prawna” na oznaczenie zespołu powiązanych ze sobą norm różnego typu, przedstawiciele doktryny prawa odwołują się również do kategorii uprawnienia i kompetencji.

Ograniczone poznawczo w kontekście tej książki jest zatem posługiwanie się pojęciem odpowiedzialności prawnej w oderwaniu od konkretnych i analizowanych dla danego przypadku przepisów prawa (publicznego albo prywatnego). Nie ma też potrzeby przenoszenia na grunt konstytucyjny związanej z pojęciem odpowiedzialności prawnej siatki pojęciowej dogmatyki prawa cywilnego lub prawa administracyjnego. Za użyteczne natomiast dla dalszej analizy przyjmuję rozumienie odpowiedzialności prawnej jako pewnego typu sytuacji prawnej⁹⁴, powstającej ze względu na obowiązujące normy prawne. O tym, jaka jest to sytuacja prawna, rozstrzygnąć powinna dogmatyczna analiza przepisów Konstytucji. Do tego wątku wrócę w dalszej części rozdziału, tj. po analizie dogmatycznego rozumienia odpowiedzialności odszkodowawczej.

⁹⁴ Przyjmuję pojęcie sytuacji prawnej prostej i złożonej oraz ich modyfikację w rozumieniu S. Wronkowskiej, *Analiza pojęcia...*, s. 19. Zob. też rozdz. III niniejszej książki.

4. Odpowiedzialność odszkodowawcza (perspektywa dogmatyczna)

W zależności od historycznych uwarunkowań oraz ewolucji poszczególnych systemów prawych, wskazuje się, że odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej ma „hybrydowy charakter”⁹⁵, jest albo instytucją prawa publicznego albo instytucją prawa prywatnego⁹⁶. W pierwszym wypadku roszczenia odszkodowawcze uzasadniają w szczególności: zasada ochrony praw i wolności, zasada legalizmu, zasada sprawiedliwości dystrybutywnej, w drugim – zasada *neminem laedere*, zasada równowagi interesów, zasada sprawiedliwości wyrównawczej.

W nauce prawa cywilnego przyjmuje się, że odpowiedzialność odszkodowawcza zawiera się w pojęciu odpowiedzialności cywilnej, stanowiąc jeden z rodzajów odpowiedzialności prawnej⁹⁷. Jej istotą jest świadczenie zmierzające do naprawienia uszczerbku powstałego w dobrach lub w interesach prawnie chronionych⁹⁸. W doktrynie wskazuje się niekiedy na zasadność włączenia do definicji odpowiedzialności odszkodowawczej przymusu państwowego⁹⁹. Odpowiedzialnością odszkodowawczą jest bowiem taki rodzaj odpowiedzialności prawnej, w której „obowiązek dłużnika zabezpieczony przymusem państwowym sprowadzony jest do powinności naprawienia szkody (czy to zapłaty odszkodowania, czy też przywrócenia stanu poprzedniego)”¹⁰⁰.

⁹⁵ R. Szczepaniak, *Determinanty ewolucji odpowiedzialności majątkowej władz publicznych w Polsce* [w:] *Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej*, red. E. Gierach, M. Jabłoński, K. Koźmiński, Warszawa 2016, s. 15.

⁹⁶ E. Bagińska [w:] *System prawa administracyjnego...*, t. 12, s. 9–11.

⁹⁷ E. Łętowska [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, s. 479–480; M. Kaliński [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 6, s. 12–16; M. Kaliński, *Szkoda...*, s. 3 i n.; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 10–13; T. Dybowski [w:] *System prawa cywilnego...*, t. 3, cz. 1, s. 167; A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 6; J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 17–18; P. Dzienis, *Odpowiedzialność...*, s. 2–4; W.J. Kocot, *Odpowiedzialność przedkontraktowa*, Warszawa 2013, s. 49.

⁹⁸ Por. Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 11–13; T. Siemiątkowski [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 16, s. 372; M. Kaliński [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 6, s. 99–100.

⁹⁹ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 11. Por. T. Dybowski [w:] *System prawa cywilnego...*, t. 3, cz. 1, s. 167.

¹⁰⁰ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 1.

Prywatnoprawne uzasadnienie nakazu wynagrodzenia szkody wyrażonej przez organy władzy publicznej opiera się na założeniu, że niezależnie od rodzaju podmiotu szkodzącego oraz sytuacji prawnej, w której doszło do wyrządzenia szkody, roszczenie o jej wynagrodzenie ma zawsze charakter cywilnoprawny¹⁰¹. Obowiązek odszkodowawczy nie jest bowiem konsekwencją stosunku prawnego łączącego poszkodowanego z organem władzy publicznej, ale wynika z odrębnych przepisów chroniących poszkodowanego i stanowi element odrębnego stosunku prawnego łączącego go z podmiotem zobowiązanym do wynagrodzenia szkody, a te przynależą do prawa prywatnego¹⁰². Na rzecz cywilnoprawnego charakteru odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej przemawia przede wszystkim konieczność rozdzielenia dwóch rodzajów stosunków prawnych, które następują po sobie w związku z wyrządzeniem szkody: pierwszy może mieć charakter administracyjnoprawny i w jego ramach dochodzi do wyrządzenia szkody przez organ władzy publicznej, drugi stosunek nie ma już takiego charakteru, gdyż powstaje obok stosunku administracyjnoprawnego w momencie wyrządzenia szkody, a jego przedmiotem jest jej wynagrodzenie¹⁰³. Nakaz wynagrodzenia szkody nie wynika z istoty lub treści stosunku administracyjnego, ale z ustawy (lub jest jej konsekwencją) wyrażającej odpowiednią (tj. odszkodowawczą) normę prawną¹⁰⁴. Zauważono też, że stosunek między poszkodowanym a adresatem nakazu wynagrodzenia szkody pozbawiony jest przy tym cechy władczości i charakteryzuje się formalną równością¹⁰⁵. Ponadto argumentuje się, że samo zaś ułożenie przepisów o odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej w aktach prawa publicznego nie podważa cywilnoprawnego charakteru tej odpowiedzialności (por. np. art. 153 i art. 160 k.p.a. w dawnym

¹⁰¹ E. Bagińska, *O ewolucji filozoficznych i teoretycznych podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, GSP 2009, t. 20, s. 26.

¹⁰² E. Łętowska, *Charakter odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych i jej stosunek do odszkodowawczej odpowiedzialności kodeksowej* [w:] *Studia z prawa zobowiązań. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Alfredowi Ohanowiczowi*, red. Z. Radwański, Warszawa–Poznań 1979, s. 87.

¹⁰³ E. Łętowska, *Charakter odpowiedzialności...*, s. 160.

¹⁰⁴ E. Łętowska, *Charakter odpowiedzialności...*, s. 160.

¹⁰⁵ E. Bagińska [w:] *System prawa administracyjnego...*, t. 12, s. 14.