



Polemiki i refleksje

Kilka uwag o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa

Problematyką odpowiedzialności odszkodowawczej państwa zajmuję się od dawna, uważnie i z niepokojem śledząc ewolucję orzecznictwa oraz wypowiedzi doktryny na ten temat. Przyczyny mego niepokojem postaram się wyjaśnić w toku dalszych rozważań. Uważam, że proponowane niekiedy rozwiązania powinny być gruntownie przemyślane i poddane krytycznej analizie, ponieważ w przeciwnym razie grozi nam zupełny chaos w dziedzinie prawa. Zaczniemy jednak od kilku uwag wstępnych na temat zakresu rozważań.

Ze zrozumiałych względów największe znaczenie teoretyczne i praktyczne ma odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych. Niniejszy artykuł stanowi kontynuację oraz uzupełnienie mych dotychczasowych wypowiedzi na ten temat¹. Chciałbym z góry zaznaczyć, że cele tego artykułu są ograniczone. W szczególności nie zamierzam przypominać elementarnych wiadomości o odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy, które w skondensowanej postaci powinny być znane każdemu prawnikowi. Sprawa odpowiedzialności pań-

¹ Por. przykładowo A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985. Nie przeczę, że wobec dokonanych przemian prawnych, politycznych i społecznych wywody zawarte w tej monografii wymagają modyfikacji oraz uzupełnień.

stwowych osób prawnych ma znaczenie mniejsze i niejako wtórne. Dlatego nie będę się nią zajmować w niniejszych rozważaniach. Ich przedmiotem jest jedynie ważny wycinek ogólnej problematyki odpowiedzialności Skarbu Państwa. Stwierdzenie to będzie stopniowo wyjaśniane w toku dalszych wywodów.

Impulsem do ponownego podjęcia tej tematyki był niedawno opublikowany wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2000 r. (OSP 2000, poz. 188 z głosem E. Łętowskiej). Nie będzie to jednak druga glosa do tego wyroku. Bogactwo problemów wyłaniających się na tym tle jest doprawdy niezwykle i uwag na temat tego orzeczenia nie można zamknąć w szczupłych ramach glosy. Stanowisko zajęte w orzeczeniu nie jest zresztą odosobnione w najnowszej judykaturze.

Aprobuje samo rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego, ale nie mogę się zgodzić z argumentacją, która stała się podstawą oddalenia powództwa. Uważam, że formułowanie wyrażonego w tezie zapatrywania prawnego było zupełnie niepotrzebne. Do sprawy tej powrócimy po rozejrzeniu się we wszystkich elementach stanu faktycznego. Obecnie można poprzestać na stwierdzeniu, że do wytkniętego celu, zatem oddalenia powództwa odszkodowawczego, prowadziła prostsza droga. Twierdzenie to wymaga rozwinięcia i bliższego uzasadnienia.

1. Sprawa jest prosta, ale jednocześnie bardzo pouczająca. Powód jako funkcjonariusz MO został w 1974 r. zwolniony ze służby. Faktyczną przyczyną zwolnienia było zawarcie przez niego ślubu kościelnego. Na skutek wystąpienia powoda w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 24 V 1989 r.² został on ponownie przyjęty do pracy na ogólnie obowiązujących zasadach. Został on przyjęty z dniem 1 kwietnia 1991 r., ale zaliczono mu okres pozostawania poza resortem (od 1974 do 1991 r.) do wystługi lat. We wniesionym powództwie powód domagał się odszkodowania rozumianego jako wyrównanie zarobków utraconych we wspomnianym okresie oraz zadośćuczynienia. Zagadnienia związane z określeniem wysokości odszkodowania możemy pominąć w toku dalszych rozważań. Węzłowe znaczenie miała odpowiedź na pytanie, czy pozwany Skarb Państwa w ogóle ponosił

² Ustawa ta dotyczy przywrócenia praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne (Dz.U. Nr 32, poz. 172).

odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę. Sceptyk mógłby powiedzieć, że powód nie wykazał istnienia szkody majątkowej, tym bardziej niemajątkowej.

Po przestudiowaniu omawianego wyroku oraz opracowanej do niego glosy, zadałem sobie pytanie: jak to? Od tylu lat zajmuję się odpowiedzialnością odszkodowawczą i nie wiedziałem, że bezzasadne zwolnienie pracownika z zajmowanego stanowiska pracy może być traktowane jako czyn niedozwolony pracodawcy. Zawsze sądziłem, że decydujące znaczenie w tym zakresie mają przepisy prawa pracy. Do naszych celów zbędna jest analiza przepisów szczególnych, stanowiących pozakodeksowe źródła prawa pracy, które w tym wypadku miały zastosowanie.

Tymczasem w omawianym orzeczeniu Sąd Najwyższy wcale nie zastanawiał się nad pytaniem wstępnym, czy zasady rządzące odpowiedzialnością za czyny niedozwolone mają w konkretnej sprawie zastosowanie. Nie pozostaje więc nic innego, jak uzupełnić wywody Sądu Najwyższego oraz opracowanej do niego glosy. Jeżeli bowiem dojdziemy do wniosku, że w działaniu pozwanego Skarbu Państwa nie można się dopatrzeć elementów czynu niedozwolonego, wywody zawarte w omawianym wyroku oraz glosie stają się całkowicie bezprzedmiotowe. Sąd Okręgowy orzekający w tej sprawie w pierwszej instancji zajął takie właśnie stanowisko i oddalił w całości powództwo. To słuszne zapatrywanie prawne wymaga dłuższego komentarza.

Jak powszechnie wiadomo, prawo polskie zna dwa odrębne reżymy odpowiedzialności: za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania oraz z tytułu czynów niedozwolonych. Ten dualizm występuje również w prawie pracy. Odpowiedzialność z tytułu czynu niedozwolonego (zwana także deliktową) powstaje w razie naruszenia nakazów lub zakazów obowiązujących niezależnie od łączącego pracodawcę z pracownikiem stosunku zobowiązaniowego³. Podstawowe znaczenie mają w tym zakresie przepisy prawa cywilnego.

W piśmiennictwie polskim osiągnięto daleko idącą zgodność poglądów co do określenia pojęcia czynu niedozwolonego. Pomińmy zabiegi zmierzające do uściślenia tego pojęcia. Termin „czyn niedozwolony” jest używany w znaczeniu technicznym, różnym od potocznego. Jest to pojęcie

³ Por. L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 1997, s. 219.

zbiorcze i obejmuje bardzo różnorodne stany faktyczne. Odpowiedzialność z tytułu czynu niedozwolonego powstaje poza łączącym strony stosunkiem obligacyjnym⁴. Odpowiedzialność ta stanowi źródło powstania nowego stosunku zobowiązaniowego, którego treścią jest domaganie się odszkodowania. Odpowiedzialność z tytułu czynu niedozwolonego jest uzasadniona, jeżeli nastąpiło naruszenie obowiązków ogólnych, ciężących względem każdej osoby. Najprostszym przykładem będzie odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem mechanicznego środka komunikacji (art. 436 k.c.).

Wynika z tego w sposób niewątpliwy, że pozwany Skarb Państwa jako pracodawca nie naruszył obowiązków ogólnych ciężących względem każdej osoby. Nie tu miejsce na analizowanie zdarzeń powodujących ustanie stosunku pracy. Jedno jest pewne: ocena skutków zwolnienia z pracy oraz przywrócenia praw pracowniczych nie może być dokonywana na podstawie przepisów prawa cywilnego, normujących wynagrodzenie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym.

Sąd Apelacyjny oddalił wniesioną przez powoda apelację. Uznał, że przepisy powołanej ustawy z dnia 24 V 1989 r. stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów k.c., mających charakter ogólny. Uważam, że argument ten jest niezupełnie przekonujący. Wobec znanych wątpliwości co do tego, kiedy mamy do czynienia ze stosunkiem normy szczególnej do ogólnej, zawsze można kwestionować rozstrzygnięcie oparte na takim ujęciu. Sąd pierwszej instancji zajął w tej sprawie całkowicie przekonujące stanowisko.

2. We wniesionej skardze kasacyjnej powód powołał się przede wszystkim na to, że pominięty został przepis art. 77 Konstytucji, i tym zarzutem zajmijmy się najpierw. Jest rzeczą znaną, że Sąd Najwyższy właściwie nie zastanawiał się nad zasadniczym pytaniem wstępnym, czy uzasadniona jest teza dopuszczająca bezpośrednie stosowanie zawartej w art. 77 Konstytucji normy prawnej. Niejako milcząco przyjęte zostało zapatrywanie o dopuszczalności bezpośredniego stosowania tego przepisu. Uzasadnieniem ma być przepis art. 8 ust. 2 Konstytucji, niezmiernie szeroko pojmowany. Prześledźmy kolejne etapy rozumowania Sądu Najwyższego.

⁴ Por. A. Szpunar, *Czyny niedozwolone w kodeksie cywilnym*, Studia Cywilistyczne, t. XV, Kraków 1970, s. 38.

a) Przytoczony został przepis art. 77 Konstytucji, który stanowi dosłownie: „Każdy na prawo do wynagrodzenia szkody, jaka mu została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Ale Sąd Najwyższy podkreślił, że przed dokonaniem analizy treści normatywnej przepisu art. 77 Konstytucji i ustaleniem jego wpływu na określenie podstawowych przesłanek odpowiedzialności władzy publicznej (art. 417, 418 k.c.), należy rozważyć zagadnienia prawa międzyczasowego (inter-temporalnego). Chodzi o zagadnienie stosowania nowo ustanowionych norm prawnych do zdarzeń, które nastąpiły przed ich wejściem w życie. Nowa Konstytucja, niezależnie od jej hierarchii i szczególnej mocy prawnej, nie wprowadza wyłomu co do czasu jej obowiązywania. Nie podważa zasady stanowiącej podstawę porządku prawnego o niedziałaniu prawa wstecz. Można zatem stwierdzić, że powołany przez powoda przepis art. 77 Konstytucji normuje przyszłość, a nie przeszłość. Zasada *lex retro non agit*, wywiedziona z fundamentalnej zasady konstytucyjnej, że Polska jest demokratycznym państwem prawa (art. 2), należy do „kanonu podstawowych dyrektyw” porządku prawnego. Zostało jednak dodane charakterystyczne i – moim przynajmniej zdaniem – niebezpieczne zastrzeżenie. Mianowicie Sąd Najwyższy uznał, że zasada niedziałania prawa wstecz nie ma charakteru absolutnego. Może dojść do jej kolizji z innymi „wartościami konstytucyjnymi”, w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej albo równości wobec prawa.

Czy to nie za wielkie słowa? W omawianym orzeczeniu Sąd Najwyższy świadomie posłużył się pryncypialną argumentacją przy rozstrzyganiu bardzo szczegółowej kwestii. Do problemu bezpośredniego stosowania art. 77 Konstytucji powrócimy w dalszym toku rozważań. Obecnie można poprzestać na stwierdzeniu, że przecież art. 3 k.c. wyraźnie formułuje zasadę *lex retro non agit*. W omawianym orzeczeniu Sąd Najwyższy nie przypisał właściwego znaczenia temu przepisowi. Należy jeszcze podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny ukształtował praktykę ograniczającą swobodę ustawodawcy we wprowadzeniu wstecznego działania prawa⁵.

W tym stanie rzeczy zupełnym zaskoczeniem jest sformułowana przez Sąd Najwyższy teza, która ma następujące brzmienie: „Ciężar wykazania – w sprawie o odszkodowanie (art. 77 Konstytucji) – że naruszenie zasady

⁵ Por. Z. Radwański, *Prawo cywilne – Część ogólna*, wyd. 4, Warszawa 1999, s. 53.

lex retro non agit nie wywoła kolizji z innymi wartościami konstytucyjnymi, obciąża stronę wywodzącą z tego faktu skutki prawne (art. 6 k.c.)”. Takie postawienie sprawy wywołuje zasadniczy sprzeciw co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, przepis art. 6 k.c. określa, kto ponosi ujemne konsekwencje tego, że nie zostało udowodnione istnienie faktu mającego doniosłe znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Nie chodzi tu wcale o udowodnienie treści norm prawnych. W tym zakresie obowiązuje stara zasada: *iura novit curia*. Po drugie, trudno zrozumieć, dlaczego możliwe ma być wykazanie, że naruszenie zasady *lex retro non agit* nie wywoła kolizji z „wartościami konstytucyjnymi”. Tym bardziej niepodobna uznać, że ciężar wykazania tego rzekomego faktu ma obciążać osobę wywodzącą z niego skutki prawne. I dlaczego ma to dotyczyć tylko sprawy o odszkodowanie na podstawie art. 77 Konstytucji?

b) Po tej dygresji wróćmy do wywodów Sądu Najwyższego na temat roszczenia powoda. Nie są one pozbawione złośliwości pod adresem powoda. Pomińmy te złośliwości sprowadzające się do słusznego zresztą stwierdzenia, że konflikt z pracodawcą powstał na tle postępowania powoda odmiennego od deklarowanej postawy jako członka partii o określonym światopoglądzie.

Wywody Sądu Najwyższego na temat oceny prawnej roszczenia wywołują mieszane uczucia. Wątpliwy walor ma stwierdzenie Sądu Najwyższego, że argumentacja zawarta w kasacji nie pozwala na przełamanie „zasady niedziałania prawa wstecz zgodnie z zasadą sprawiedliwości”. Uważam, że Sąd Najwyższy niesłusznie położył główny nacisk na argumenty przytoczone w skardze kasacyjnej. Odnosi się wrażenie, że zasada niedziałania prawa wstecz mogłaby być przełamana, gdyby okoliczności sprawy były inne. Trzeba podkreślić z naciskiem, że zasada sprawiedliwości społecznej nie może być tak rozumiana. Spróbujmy podsumować wyniki dotychczasowych rozważań zasady. Przełamanie zasady działania prawa wstecz nie może być usprawiedliwione okolicznościami sprawy.

c) Dalsze wywody Sądu Najwyższego nie wywołują żadnych zastrzeżeń. W skardze kasacyjnej powód zarzucił naruszenie przepisów art. 417 i 418 k.c. normujących odpowiedzialność Skarbu Państwa. Jak wiadomo, przepis art. 418 k.c. oznacza ograniczenie tej odpowiedzialności. Stałe orzecznictwo przyjmuje, że przepis art. 418 k.c. nie stosuje się do wypadków, w których „szkoda jest wynikiem nie samego wydania orzeczenia lub

zarządzenia, lecz wadliwego jego wykonania”⁶. Do tego orzecznictwa nawiązał Sąd Najwyższy w omawianym wyroku. Odpowiedzialność z art. 417 k.c. mogłaby wchodzić w rachubę, gdyby roszczenie odszkodowawcze wynikało nie z faktu wydania orzeczenia, ale z jego wadliwego wykonania. Ta przesłanka odpowiedzialności Skarbu Państwa nie zachodziła w konkretnej sytuacji.

Z końcowych zdań uzasadnienia wyroku wynika, że cały wysiłek Sądu Najwyższego był właściwie daremny. Powód, „obarczając stronę pozwaną zarzutami o władczy i bezprawny wkroczeniu w sferę jego praw i wolności obywatelskiej”, nie wykazał istnienia szkody majątkowej. Polegałaby ona na różnicy między jego obecnym stanem majątkowym a tym, jaki by istniał, gdyby nie nastąpiło zdarzenie w postaci kwestionowanej przez niego decyzji o zwolnieniu ze służby. W tym stanie rzeczy uzasadnione było oddalenie powództwa.

Tyle na temat samego wyroku, który dotyczył dość nietypowej sprawy. Uwagi ogólne, jakie nasuwają się w związku z ujmowaniem odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa będą przedstawione później (pkt 4).

3. Przejdźmy z kolei do omówienia glosy E. Łętowskiej, która składa się z wyraźnie wyodrębnionych trzech części. Pierwsza z nich jest w istocie krótkim esejem literackim, do którego nie można stosować rygorów prawniczego rozumowania. Niewiele wyjaśnia powołanie się na to, co kiedyś André Maurois napisał o nastawieniu społeczeństwa do prawa. Autorka często ulega pokusie stosowania pseudoefektownych sformułowań („czynnik aksjologii historycznej”, „pozytywizacja praw człowieka”, „pulweryzacja Skarbu Państwa”).

Myślę, że powinniśmy się wyzwolić spod magii wielkich słów („sprawiedliwość dziejowa”), często niepotrzebnych i szkodzących tylko precyzji rozumowania, jaka powinna znamionować prawnika. Autorka słusznie wskazuje na dwuznaczność roli pozwanego w konflikcie z przełożonymi. Czy doprawdy można na tak wątlej podstawie formułować wnioski o „nieadekwatności prawnych korekcy wadliwych zastosowań prawa i ich wykorzystania do przywrócenia” różnie przecież przez każdego rozumianej „sprawiedliwości dziejowej”. Czy sprawa ta jest jednoznaczna z punktu

⁶ Por. zwłaszcza wytyczne wymiaru sprawiedliwości Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 1971 r. (OSNCP 1971, poz. 59).

widzenia moralności? Aby uniknąć nieporozumień, chciałbym podkreślić, że podzielam zapatrywanie E. Łętowskiej, według której prawo nie może doprowadzić do wyrównania wszelkich krzywd i niesprawiedliwości.

Druga część glosy została poświęcona kwestii bezpośredniego stosowania art. 77 Konstytucji, która stanowi przedmiot znanej kontrowersji⁷. Autorka zajmuje w tej sprawie zdecydowane stanowisko i przyłącza się do poglądu M. Safjana, który jest zwolennikiem bezpośredniego stosowania art. 77 od momentu wejścia w życie Konstytucji. Twierdzi, że orzecznictwo do tej pory nie dostrzegало problemu „dezaktualizacji” art. 417 i nast. k.c. w związku z wejściem w życie Konstytucji. Ponieważ do zagadnień tych powrócę w dalszym toku rozważań (pkt 4), przytaczam bez dłuższego komentarza wywody autorki na ten temat. Są one niezmiernie zawile. Można w nich dostrzec braki wynikające nie z przypadkowych niezręczności sformułowania, lecz z podstawowych wad konstrukcji.

W glosie czytamy, że niezależnie od argumentacji opartej na wykładni językowej, systemowej i historycznej, istnieją argumenty natury prawnoporównawczej oraz zaczerpnięte z prawa europejskiego (wspólnotowego). Twierdzenia te nie zostały niczym udokumentowane. Autorka kładzie główny nacisk na argumenty wynikające z „pozytywizacji praw człowieka”, które zmuszają do „krytycznego przewartościowania tezy o wystarczalności dotychczasowego unormowania w kodeksie cywilnym odpowiedzialności władzy publicznej”. Autorka krytykuje w szczególności tezę o odszkodowawczym immunitacie legislatury czy judykatury w wypadku ich działań naruszających w dostatecznym stopniu skonkretyzowane obowiązki wynikające z prawa ponadpaństwowego. Teza ta „nie może się ostać w sytuacji, gdy istnieje w płaszczyźnie międzynarodowej odpowiedzialność państwa za naruszenie praw człowieka”.

Muszę powiedzieć, że mimo wysiłku nie zdołałem zrozumieć, jaki związek z problematyką odpowiedzialności Skarbu Państwa mają te i dalsze argumenty przytoczone przez autorkę. Wymienia ona kwestię regresu przysługującego, jeżeli obywatelom polskim zostały wypłacone odszkodowania na podstawie orzeczeń organów w Strasburgu. Tym bardziej nie rozumiem,

⁷ Dyskusja ta jest zebrana w tomiku wydanym przez Instytut Spraw Publicznych, Centrum Konstytucjonalizmu pt. *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000.

jaki związek z omawianą problematyką ma sprawa odpowiedzialności za brak implementacji prawa wspólnotowego. Wszystkie te argumenty mają rzekomo wskazać na poprawność ujęcia tych zagadnień w art. 77 Konstytucji. Przy czytaniu tego fragmentu wywodów glosy odnosi się wrażenie pewnego pomieszania zagadnień.

Autorka zdaje sobie jednak sprawę z trudności związanych z usunięciem kolizji między ujęciem w art. 77 Konstytucji a przepisami art. 417 i 418 k.c. o odpowiedzialności Skarbu Państwa. Jako panaceum ma służyć przepis art. 8 ust. 2 Konstytucji o bezpośrednim stosowaniu jej przepisów. Oznacza to nakaz stosowania Konstytucji, a nie przepisów ustawodawstwa zwykłego (kodeksu cywilnego). Twierdzi tajemniczo, że pytanie, do kogo należy stwierdzenie o istnieniu tej kolizji i jak w związku z tym ma nastąpić odmowa stosowania przepisów ustawy zwykłej, „jest odrębnym zagadnieniem, z własną strategią i taktyką postępowania”. Nie można powiedzieć, żeby sporne kwestie zostały w ten sposób wyjaśnione. W szczegółach tych wywodów łatwo można się zgubić.

Autorka przyznaje, że jej stanowisko nie jest tożsame z wnioskiem o zbędności zmian w k.c. i uznaniem omawianego przepisu konstytucyjnego za całkowicie wystarczającą podstawę orzekania. Zmiana przepisów art. 417 i nast. k.c. jest „niekonieczna, lecz pożądana”. Nie wiadomo, dlaczego autorka nie liczy na utrzymanie się dotychczasowego orzecznictwa dotyczącego pojęcia winy anonimowej (organizacyjnej). Nikt nie przeczy, że zakres działalności zwierzchniej państwa ulega ograniczeniom, ale z tego nie wynika wcale konieczność wprowadzania radykalnych zmian w tym zakresie. Panuje zgoda co do tego, że przepis art. 417 k.c. należy stosować bez względu na to, czy chodzi o działalność zwierzchnią, czy też gospodarczą.

Trzecia część glosy została poświęcona zagadnieniom prawa międzyczasowego. Autorka zgadza się z zapatrywaniem, że przepis art. 77 Konstytucji nie odnosi się do ocenianego przez Sąd Najwyższy stanu faktycznego, nawet gdyby aprobować jego bezpośrednie zastosowanie. Podkreśla, że Konstytucja nie zawiera własnych, ogólnych przepisów intertemporalnych. Aprobuje tezę Sądu Najwyższego o konieczności respektowania zasady *lex retro non agit*. Zdarzenie, z którym powód wiązał wyrządzenie szkody, nastąpiło przed wejściem Konstytucji w życie. Powinno więc być oceniane wyłącznie na podstawie przepisów art. 417 i 418 k.c. o odpowiedzialności

Skarbu Państwa. Jest rzeczą oczywistą, że przepis art. 77 Konstytucji nie może być „traktowany jako podstawa prawna” oceny sytuacji powstałej przed jego wejściem w życie.

Niestety, autorka nie poprzestała na sformułowaniu tego słusznego wniosku. Wdała się w rozważania mające wyłącznie charakter hipotetyczny. Zastanawia się nad tym, jakie były prawdziwe przyczyny zwolnienia powoda i czy mógł wówczas liczyć na wygranie procesu. W związku z tym formułuje dalekosiężne wnioski na temat niedoskonałości i psucia „jurydycznych narzędzi”. Czy doprawdy ta – w sumie banalna – sprawa powinna wywoływać tak daleko idące wnioski?

Niepodobna kwestionować stwierdzenia, że ustawa z dnia 24 V 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych była pomyślna jako próba rekompensaty (oczywiście niedoskonałej) doznanych w przeszłości krzywd. Powód z ustawy tej skorzystał. Jeżeli uważał, że ma jeszcze jakieś roszczenia odszkodowawcze, powinien był ich dochodzić we właściwym czasie, na podstawie ówczesnie obowiązujących przepisów prawnych. Tak jednak nie uczynił i wystąpił z roszczeniami po upływie prawie trzydziestu lat od zwolnienia z pracy.

Wbrew zdaniu autorki, chciałbym jako prawnik zaznaczyć, że oddalenie powództwa w tej sprawie nie rodzi moich kompleksów czy irytacji. Musimy się z tym pogodzić, że ludzie będą zawsze niezadowoleni z przegranego procesu. Natomiast zasada pewności i stabilności prawa stanowi sama w sobie cenną wartość społeczną. O niej jednak autorka nie wspomniała.

4. Zgodnie z dokonaną zapowiedzią chciałbym obecnie przedstawić własny punkt widzenia na temat zagadnień poruszonych w wyroku SN i opracowanej do niego glosie. Polemiczna konfrontacja z odmiennymi poglądami występującymi w piśmiennictwie schodzi na plan dalszy. Ponieważ nietrudno tu o nieporozumienia, dobrze więc będzie zacząć od dokonania pewnych ustaleń wstępnych. Muszę przypomnieć elementarne wiadomości z tego zakresu, które powinny być znane każdemu prawnikowi. Niestety, zbyt często się o nich zapomina. Czynię tak, ponieważ jestem głęboko przekonany, że występujące coraz silniej w orzecznictwie i doktrynie tendencje oznaczają podważenie zasad państwa prawa. Mam tu na myśli przede wszystkim tezę, jakoby sąd powszechny mógł samodzielnie stwierdzić sprzeczność przepisu ustawy z Konstytucją i odmówić jego zastosowania

w konkretnej sprawie. Inna rzecz, że można odnotować orzeczenia, które się wyraźnie odcinają od tej tezy.

a) Zacznijmy od przypomnienia przepisu art. 10 Konstytucji, który stanowi, że ustroj RP opiera się na podziale i równowadze trzech władz: ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. Nie tu miejsce na przypomnienie genezy tej zasady ustrojowej i jej niezmiernie doniosłego znaczenia w demokratycznym państwie prawa. Pamiętajmy, że w myśl art. 178 ust. 1 Konstytucji sędziowie podlegają nie tylko Konstytucji, ale także ustawodawstwu zwykłemu. Oznacza to, że sędzia nie może odmówić wykonania ustawy. Przepis art. 193 Konstytucji o możliwości zwrócenia się każdego sądu do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym potwierdza ten pogląd. Z tych bezspornych stwierdzeń wynika w sposób niewątpliwy, że sędzia nie może być ustawodawcą i orzekać o mocy obowiązywania przepisów ustawy. Niedopuszczalna jest prawotwórcza działalność sądów, choćby występowała w zamaskowanej formie korektury poszczególnych przepisów ustawy. Jedyne Trybunał Konstytucyjny jest powołany do orzekania w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją (por. art. 188 pkt. 1 Konstytucji). Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zajmuje w tej sprawie jednolite stanowisko. Niezgodność ustawy z Konstytucją może być stwierdzona jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego.

Powróćmy teraz do sprawy, na której tle zostały osnute te rozważania. Zaznaczyłem już, że powództwo zostało słusznie oddalone. Ale uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego wywołuje zasadnicze zastrzeżenia. W istocie tylko prawo intertemporalne stanowiło przeszkodę do pominięcia art. 417 i nast. k.c. i do orzeczenia na podstawie interpretowanych przez Sąd Najwyższy przepisów Konstytucji. Nie zamierzam kwestionować słów uzasadnienia SN o hierarchii i szczególnej mocy prawnej Konstytucji. Zupełnie innym jednak zagadnieniem jest sprawa podważenia wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o niezgodności ustawy z Konstytucją. W tej sprawie Sąd Najwyższy zachowuje dyskretnie milczenie.

Glosa E. Łętowskiej wywołuje nieco inne zastrzeżenia, o których była już częściowo mowa. Autorka stale podkreśla, że nastąpiła „dezaktualizacja” przepisów art. 417 i nast. k.c. z chwilą wejścia w życie Konstytucji. Trzeba zaznaczyć, że autorka przejawia zapatrywania swych oponentów, wysnuwa z nich zbyt daleko idące wnioski i w ten sposób ułatwia sobie

polemikę. Uderza bezapelacyjność wywodów na tematy będące przecież od dawna przedmiotem sporów, nie tylko w piśmiennictwie polskim.

Niepodobna omawiać wszystkich argumentów przytoczonych przez autorkę, których waga nie jest zresztą jednakowa. Chciałbym zaznaczyć, że rozważania o odpowiedzialności państwa są dość jałowe, jeżeli się obracają wyłącznie w sferze abstrakcyjnych sformułowań. Trzeba pamiętać, że unormowanie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa musi być z konieczności lakoniczne i fragmentaryczne. Wymaga rozwinięcia przez judykaturę, której przypada podstawowa rola w tym zakresie. Wystarczy wspomnieć o prawie francuskim, niemieckim czy krajów należących do *common law*.

Jest rzeczą znamionną, że stanowisko autorki ulega w toku wywodów stopniowemu złagodzeniu. Nasuwa się refleksja, że wiele z przytoczonych przez E. Łętowską argumentów ma charakter postulatów *de lege ferenda*. Autorka uważa, że pożądana jest nowelizacja przepisów k.c. o odpowiedzialności państwa. Można wysnuć wniosek, że „dezaktualizacja” przepisów art. 417 i nast. k.c. nie oznacza przyjęcia bez zastrzeżeń tezy o ich uchyleniu wobec rzekomej niezgodności z Konstytucją.

Nie zamierzam podejmować dyskusji na temat nowelizacji omawianych przepisów. Nasuwają się krytyczne uwagi pod adresem tych wszystkich autorów, którzy zgłaszają pochopne propozycje *de lege ferenda*. Gmach odpowiedzialności odszkodowawczej państwa był wznoszony mozolnie, bardzo powoli, dzięki wspólnemu wysiłkowi orzecznictwa i doktryny. Radykalne zmiany w tym zakresie sprawiłyby, że cały dotychczasowy dorobek piśmiennictwa w tej dziedzinie nadawałby się tylko na makulaturę.

b) W ramach niniejszych uwag niepodobna przedstawiać dyskusji toczonej się w sprawie bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji. Na temat przepisu art. 8 ust. 2 Konstytucji napisano już wiele, nie osiągając jednak zgody co do podstawowych nieraz kwestii. Interesuje nas określony aspekt tej problematyki i do niego możemy ograniczyć rozważania.

Jako pierwszy M. Safjan⁸ wystąpił z tezą, że do odpowiedzialności państwa należy bezpośrednio stosować przepis art. 77 Konstytucji od momentu wejścia jej w życie. Według M. Safjana, w przepisie art. 77 ust.

⁸ Por. M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, PiP 1999, nr 4, s. 3.

1 Konstytucji mamy do czynienia z regulacją samodzielną, wyznaczającą wprost zakres i przedmiot odpowiedzialności państwa. Zachodzi zatem zasadnicza różnica między art. 77 ust. 1 Konstytucji a dotychczasowym stanem prawnym, opartym przede wszystkim na przepisach prawa cywilnego (por. art. 417 i nast. k.c.). Dotychczasowy stan prawny budzi krytykę przede wszystkim ze względu na „niespójność, fragmentaryczność rozwiązań i brak jakiegś całościowej koncepcji legislacyjnej”. Natomiast art. 77 ust. 1 Konstytucji zawiera własną treść normatywną, pozwalającą na rekonstrukcję podstawowych przesłanek odpowiedzialności władzy publicznej. Najważniejsze znaczenie praktyczne ma stwierdzenie M. Safjana, że zbędne staje się ustalanie winy funkcjonariusza państwowego jako przesłanki odpowiedzialności. Inna rzecz, że musi być stwierdzone „niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Poza tym przepis art. 77 Konstytucji ma dotyczyć tylko „działań władczych”. Do zapatrywania M. Safjana dołączyli inni autorzy (tak zwłaszcza E. Łętowska, M. Kępiński). Odrębne zagadnienia powstają w związku z bezprawnością legislacyjną, których omawianie nie mieści się w ramach niniejszych rozważań.

Ze stanowiskiem M. Safjana polemizowałem⁹, podkreślając zastrzeżenia, które można sprowadzić do dwóch punktów. Po pierwsze, przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji nie może być uznany za wystarczającą podstawę do oparcia na nim odpowiedzialności państwa. W przepisie art. 77 ust. 1 Konstytucji została wyrażona tylko zasada ogólna. Po drugie, przepisy art. 417 i nast. k.c. powinny pozostać nadal podstawą odpowiedzialności państwa. Nie chcąc powtarzać tego, co zostało już powiedziane, chciałbym tylko dorzucić kilka uwag do przytoczonych przeze mnie argumentów.

Nie przeczę, że art. 77 ust. 1 Konstytucji ma doniosłe znaczenie przy wykładni przepisów o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Wyrażona w nim myśl ogólna powinna skłaniać do takiej wykładni, która najpełniej będzie odpowiadać wyrażonym w przepisie art. 77 ust. 1 Konstytucji intencjom ustawodawcy. Można powiedzieć, że art. 77 ust. 1 Konstytucji powinien być „gwiazdą przewodnią” przy wykładni odnośnych przepisów. Ale to nie oznacza wcale, że sędzia może ułatwić sobie zadanie

⁹ Por. A. Szpunar, *O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, PiP 1999, nr 6, s. 86.

wykładni przepisów obowiązującego prawa, odwołując się do ogólnych zasad wyrażonych w Konstytucji.

Rozważmy zagadnienia bezpośredniego stosowania prawa ujęte w nieco rozleglejszej perspektywie. W swych wystąpieniach A. Mączyński prezentuje pogląd, że często przepis Konstytucji nie nadaje się do bezpośredniego stosowania¹⁰. Zachodzi to zwłaszcza wówczas, gdy „dany przepis ani sam przez się, ani zestawiony z innymi przepisami konstytucyjnymi nie wyraża normy umożliwiającej rozstrzygnięcie konkretnej sprawy, nie stanowi podstawy roszczenia, które mogłoby być dochodzone przed sądami”. Stanowisko to uważam za bezwzględnie słuszne. Jakie należy wysnuć wnioski w interesującej nas sprawie?

Treść przepisu art. 77 ust. 1 Konstytucji jest zbyt ogólna, żeby mógł sam w sobie stanowić podstawę roszczenia odszkodowawczego. Musi być powiązany z całokształtem przepisów obowiązujących w tej materii. Cóż bowiem oznacza zwrot o „niezgodnym z prawem działaniu”? Bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie oznacza wcale, że zbędne są przepisy ustawowe, które normują odpowiedzialność odszkodowawczą państwa.

¹⁰ Por. *Studia i materiały (Zgromadzenie ogólne sędziów Trybunału Konstytucyjnego* 22 marca 2000 r.), Warszawa 2000, s. 41.