

Warszawa, 14 grudnia 2000 r.

Opinia prawna
w sprawie skargi konstytucyjnej p. R. K., skierowanej do Trybunału
Konstytucyjnego (sygn. akt: SK.18/2000)

Stosownie do zlecenia z dnia 22 listopada 2000 r., uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie skargi konstytucyjnej p. R. K. z dnia 25 sierpnia 2000 r., zawierającej wnioski o stwierdzenie niezgodności art. 417 i art. 418 Kodeksu cywilnego z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

1. Zdaniem Skarżącego, zaskarżone przepisy ograniczają prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji). Skarżący wywodzi, że „Nowa Konstytucja nie przewiduje ograniczeń uprawnień do realizacji odszkodowań”, podczas gdy art. 418 K.c. „wprowadza modyfikację zasady generalnej odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego”.

Skarga pozostaje w związku z wyrokiem Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z dnia 15 maja 2000 r. sygn. akt II CKN 293/2000, oddalającym kasację wniesioną przez R. K. od wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 25 lutego 1998 r. sygn. akt I ACa 835/97.

2. Oceniając zasadność skargi wypada przypomnieć, że art. 417 § 1 Kodeksu cywilnego ustanawia zasadę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego. Na podstawie tego przepisu podmiot poszkodowany może dochodzić od Skarbu Państwa wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. Pojęcie funkcjonariusza państwowego zostało zdefiniowane – na użytek przepisów o czynach niedozwolonych - w art. 417 § 2 Kodeksu cywilnego. Należy dodać, że w orzecznictwie sądowym ustawowa definicja, o której mowa, nierzadko podlegała wykładni rozszerzającej, korzystnej dla powoda.

Dla przyjęcia odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 § 1 K.c. za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego muszą być spełnione następujące przesłanki:

- 1) funkcjonariusz państwowy wyrządził szkodę **przy wykonywaniu powierzonych mu czynności**,
- 2) zachowanie się tego funkcjonariusza miało **cechy (znamiona) bezprawności** oraz
- 3) istnieje normalny związek przyczynowy pomiędzy takim zachowaniem się a powstałą szkodą.

Analiza treści art. 417 Kodeksu cywilnego prowadzi do wniosku, że stanowi on szeroką podstawę prawną dochodzenia roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej przez organy władzy publicznej. Nie dostrzegam więc niezgodności tego przepisu z dyspozycją art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie bowiem z powołanym przepisem ustawy zasadniczej:

- a) prawo do wynagrodzenia szkody przysługuje **każdemu** poszkodowanemu, jeżeli została ona wyrządzona
- b) przez niezgodne z prawem, a więc **bezprawne działanie**
- c) **organu władzy publicznej**.

Łatwo zauważyć, że poszczególne elementy dyspozycji zaskarżonego przepisu art. 417 ust. 1 K.c. nie ustanawiają żadnych ograniczeń, podmiotowych ani przedmiotowych, które pozostawałyby w kolizji z postanowieniem art. 77 ust. 1 Konstytucji. Na podstawie zaskarżonego przepisu **każdy podmiot** (osoba fizyczna, osoba prawna) może dochodzić wynagrodzenia za wyrządzoną szkodę spowodowaną **bezprawnym** (zawinionym) działaniem organu władzy państwowej, zwanego tu skrótowo „funkcjonariuszem państwowym”.

Zaskarżony przepis, stanowiący samodzielną podstawę prawną dochodzenia wynagrodzenia za szkodę, stanowi więc konkretyzację zasady wyrażonej w art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej w zakresie dotyczącym szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organu władzy państwowej. **W tej sytuacji zarzut niekonstytucyjności art. 417 ust. 1 K.c. należałoby uznać za bezzasadny.**

3. Kwestionowany przepis art. 418 ust. 1 Kodeksu cywilnego ogranicza odpowiedzialność Skarbu Państwa w wypadku, gdy szkoda została wyrządzona

przez funkcjonariusza państwowego (czyt. organ władzy bądź administracji państwowej) **na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia**. Otóż w takim przypadku Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność tylko wtedy, gdy przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa podlegające ściganiu w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego, a wina sprawcy szkody została stwierdzona wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym, albo uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkody. W doktrynie przeważa pogląd, że przepis art. 418 ust. 1 dotyczy sytuacji, w której:

a) orzeczenie lub zarządzenie jest aktem prawnym podjętym w sprawie indywidualnej i adresowanym do konkretnie wskazanego podmiotu, zaś

b) szkoda została wyrządzona w następstwie wadliwego (bezprawnego) wydania, a nie wykonania orzeczenia lub zarządzenia. W tym drugim przypadku podstawą prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa stanowiłby art. 417 K.c.

Wbrew twierdzeniu Skarżącego, wynikające z art. 418 ust. 1 K.c., ograniczenie odpowiedzialności Skarbu Państwa nie narusza dyspozycji art. 77 ust. 1 Konstytucji. Ustawowy bowiem wymóg stwierdzenia wyrokiem sądowym lub orzeczeniem dyscyplinarnym winy sprawcy, to znaczy „bezprawności” jego działania, zapobiega podważaniu – w toku postępowania odszkodowawczego – aktów prawnych o charakterze władczym, jakimi są orzeczenia i zarządzenia w sprawach indywidualnych. **Warunki ograniczające odpowiedzialność Skarbu Państwa, sformułowane w art. 418 ust. 1, mają więc charakter „techniczny”, a nie merytoryczny. Jeśli zostaną one spełnione, odpowiedzialność, o której mowa, staje się bezdyskusyjna.**

Uzasadniając powyższy pogląd można sobie wyobrazić stan prawny po ewentualnym skreśleniu art. 418 K.c. W tym przypadku podstawę prawną dochodzenia wynagrodzenia za szkodę powstałą także na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia stanowiłby art. 417 § 1 K.c. W postępowaniu wszczętym o wynagrodzenie szkody najpierw należałoby rozstrzygnąć o winie (bezprawności działania) organu, który wydał wadliwe orzeczenie lub zarządzenie. W tym stadium postępowania doszłoby zapewne do kwestionowania autorytetu władzy państwowej, w imieniu której został wydany akt prawny powodujący szkodę dla strony występującej z roszczeniem. W rezultacie ulegałaby osłabieniu funkcja władcza organów państwowych, co nie leżałoby także w interesie samych poszkodowanych.

Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji **nie określa sposobu stwierdzenia**, że szkoda została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Trafny jest jednak pogląd P. Winczorka, że określenie „niezgodne z prawem działanie” odnosi się do sytuacji, w których taka niezgodność została stwierdzona w drodze odpowiednich postępowań przed organami władzy publicznej (np. sądem). Określenie to dotyczy nie tylko decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych, ale także wszelkich decyzji władz publicznych, podejmowanych w jakimkolwiek trybie” (Komentarz do Konstytucji RP, Liber, W-wa 2000, s. 100).

Zaskarżony art. 418 ust. 1 Kodeksu cywilnego ogranicza podstawę dochodzenia roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej wydaniem orzeczenia lub zarządzenia tylko w tym sensie, że warunkuje odpowiedzialność Skarbu Państwa za tę szkodę odpowiednio wcześniejszym stwierdzeniem winy sprawcy. Stwierdzenie to musi mieć formę wyroku karnego lub orzeczenia dyscyplinarnego albo uznania jej przez organ przełożony nad sprawcą szkody. Tego rodzaju uwarunkowanie odpowiedzialności Skarbu Państwa nie pozostaje, moim zdaniem, w sprzeczności z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Konsekwencją rozwiązania przyjętego w art. 418 ust. 1 K.c. jest jedynie dwuetapowość postępowania mającego na celu realizację prawa do wynagrodzenia szkody, o którym mowa w art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej. Pierwszym etapem jest postępowanie karne lub dyscyplinarne, zakończone prawomocnym wyrokiem lub orzeczeniem.

Sporządził: Witold Pawełko