

Krzysztof Wojtyczek

Pojęcie szkody niemajątkowej w polskim prawie konstytucyjnym

1. Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej jest obecnie uważana za jedną z najważniejszych gwarancji konstytucyjnych¹ państwa prawnego. Przedstawiciele nauki koncentrują się przede wszystkim na naprawianiu szkód majątkowych wyrządzonych przez organy władzy publicznej, poświęcając niewiele uwagi wynagradzaniu szkód niemajątkowych². Tymczasem na tle szkód niemajątkowych pojawiają się swoiste kwestie prawne o dużym znaczeniu praktycznym z punktu widzenia ochrony interesów jednostki.

Prawodawca konstytucyjny nie posługuje się terminem „szkoda niemajątkowa”. W art. 77 ust. 1 tego aktu normatywnego występuje natomiast ogólny termin rodzajowy „szkoda”. Termin ten obejmuje swoim zakresem dwa gatunki szkód: szkody majątkowe i niemajątkowe. Pojęcie szkody niemajątkowej, jako pojęcie podrzędne wobec pojęcia szkody, jest zatem zdeterminowane przez to ostatnie, i w tym sensie stanowi domniemany element regulacji konstytucyjnych. Jednocześnie jest ono

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 IV 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”, „Konstytucja”.

2 Zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej*, w: *System Prawa Prywatnego. Tom 6. Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2014; L. Bosek, w: *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 77 Konstytucji; 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; M. Safjan, K.J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009.

wymieniane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w kontekście art. 77 Konstytucji. Z obu tych względów należy ono do polskiego prawa konstytucyjnego.

Między pojęciem szkody majątkowej i niemajątkowej zachodzą różnice co do ich istoty, pociągające za sobą odmienności w zakresie ich dochodzenia i wynagradzania. W tych warunkach wyjaśnienie pojęcia szkody niemajątkowej ma istotne znaczenie nie tylko dla określenia konstytucyjnych przesłanek odpowiedzialności władzy publicznej, ale także dla ustalenia odpowiednich sposobów oraz zakresu wynagrodzenia szkody, wymaganych przez Konstytucję. Ma również duże znaczenie dla zapewnienia implementacji międzynarodowych standardów w tym zakresie.

Należy dodać, że autorzy publikacji poświęconych regulacjom konstytucyjnym, pisząc o szkodzie niemajątkowej, nie zajmują się jej pojęciem, natomiast doktryna prawa cywilnego, rozważając pojęcie i istotę szkody niemajątkowej³, pomija specyficzne kwestie powstające na tle konstytucyjnych unormowań dotyczących odpowiedzialności władzy publicznej za szkody niemajątkowe. Z kolei orzecznictwo konstytucyjne odwołuje się do ogólnych definicji szkody, wypracowanych w prawie cywilnym, a posługując się terminem „szkoda niemajątkowa” (a także terminami pokrewnymi: „krzywda”, „szkoda o charakterze niematerialnym”, „uszczerbek w dobrach o charakterze niemajątkowym”), nie wyjaśnia ich znaczenia ani też nie rozważa istoty szkody niemajątkowej. Tymczasem kontekst normatywny jest tu istotnie różny od takiego kontekstu normatywnego, w jakim termin „szkoda niemajątkowa” jest używany w prawie cywilnym. W rezultacie zachodzi sytuacja, w której termin „szkoda niemajątkowa” funkcjonuje w prawie konstytucyjnym, ale jego znaczenie w tej gałęzi prawa nie zostało rozważone ani tym bardziej wyjaśnione.

W związku z powyższym niniejszy artykuł nie jest poświęcony pojęciu szkody niemajątkowej ustalonemu w nauce prawa konstytucyjnego czy orzecznictwie konstytucyjnym, ale pojęciu szkody niemajątkowej, które wynika *implicite* z unormowań konstytucyjnych i może stanowić instrument do wykorzystania przy kontroli zgodności aktów stanowienia i stosowania prawa z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

3 Zob. np. J. Matys, *Model zadośćuczynienia pieniężnego z tytułu szkody niemajątkowej w kodeksie cywilnym*, Warszawa 2010, s. 201; A. Szpunar, *Zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową*, Bydgoszcz 1999; M. Walachowska, *Zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę*, Toruń 2007.

2. Szkada była pierwotnie pojęciem prawa cywilnego. W literaturze przedmiotu pojęcie szkody definiuje się najczęściej przez odwołanie się do pojęcia dobra prawnego. W wielu wypowiedziach doktryny przyjmuje się, że szkoda oznacza wszelki uszczerbek w dobrach prawnie chronionych danego podmiotu⁴. Uściślając to ujęcie, M. Kaliński definiuje szkodę jako „uszczerbek w dobrach poszkodowanego polegający na różnicy między stanem tych dóbr, powstałym wskutek zdarzenia szkodzącego, a stanem, jaki by istniał, gdyby zdarzenie nie zaszło”⁵. W polskiej literaturze prawa cywilnego rozważana jest kwestia, czy szkoda jest pojęciem naturalnym, istniejącym niezależnie od prawa, czy też pojęciem normatywnym, oznaczającym uszczerbek podlegający naprawieniu w ramach obowiązku odszkodowawczego wynikającego z norm prawnych⁶.

Na tle definicji formułowanej w piśmiennictwie nasuwa się pytanie o zakres pojęcia dóbr prawnie chronionych. W praktyce zagadnienie to z reguły nie jest poruszane. Jak się wydaje, cywiliści, mówiąc o dobrach prawnie chronionych, mają na myśli dobra chronione przez prawo cywilne, a zatem rozmaite dobra majątkowe i dobra osobiste. W praktyce pojęcie szkody normatywnej konstruowane na gruncie obowiązującego ustawodawstwa obejmuje wyłącznie szkody majątkowe oraz szkody polegające na naruszeniu dóbr osobistych⁷. Należy wyjaśnić w tym miejscu, że orzecznictwo sądowe zwraca uwagę na istnienie dóbr indywidualnych niemajątkowych, które nie są dobrami osobistymi⁸, między innymi sprawności postępowania sądowego w indywidualnej sprawie⁹. Pojęcie dóbr indywidualnych obejmuje zatem nie tylko dobra indywidualne majątkowe i dobra osobiste, ale również dobra indywidualne niemajątkowe, które nie należą do kategorii dóbr osobistych.

Należy dodać, że wiele ważnych dóbr indywidualnych nie zostało uznanych za dobra osobiste w orzecznictwie polskim. Można wymienić

4 Zob. Z. Radwański, *Zadośćuczynienie pieniężne za szkodę niemajątkową*, Poznań 1956, s. 3.

5 M. Kaliński, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, w: *System Prawa Prywatnego. Tom 6. Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2014, s. 82.

6 Zob. M. Kaliński, *Odpowiedzialność...*, s. 85–87.

7 Zob. uwagi dotyczące zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej w ustawie autorstwa M. Kalińskiego, *Odpowiedzialność...*, s. 97.

8 Wyrok SN z 24 IX 2015 r., V CSK 741/14, < <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/V%20CSK%20741-14-1.pdf> >.

9 Między innymi cytowany powyżej wyrok Sądu Najwyższego (V CSK 741/14).

tu między innymi dostęp jednostki do stanowisk publicznych, wolność wykonywania zawodu, udział w debacie publicznej, udział w zgromadzeniach publicznych, udział w strajku, dostęp do oświaty, udział w wyborach parlamentarnych czy wolność osiedlania się na całym terytorium państwa. Należy podkreślić w tym miejscu, że wymienione tutaj dobra indywidualne są chronione nie tylko przez Konstytucję i przez Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁰, ale także przez inne umowy międzynarodowe. Europejski Trybunał Praw Człowieka w razie stwierdzenia naruszenia odpowiednich postanowień Konwencji i braku adekwatnego zadośćuczynienia ze strony władz krajowych zasądza z reguły zadośćuczynienie pieniężne z tytułu doznanej szkody niemajątkowej¹¹.

Jeżeli pojęcie szkody miałyby obejmować wyłącznie uszczerbek w dobrach chronionych przez prawo cywilne, to należy odnotować, że sformułowanie typu „wszelki uszczerbek w dobrach prawnie chronionych danego podmiotu” nie wyraża tego założenia w sposób w pełni adekwatny, ale jest skrótem myślowym, wymagającym rozwinięcia i doprecyzowania.

Do istoty szkody należy „uszczerbek”, czyli inaczej mówiąc – ubytek, umniejszenie, uszczuplenie danego dobra. Przy takim podejściu za szkodę uznaje się samą ingerencję w dobro prawnie chronione. Inaczej mówiąc, jest to naruszenie (w znaczeniu „wynikowym”) jakiegoś dobra w postaci jego umniejszenia, nie zaś naruszenie w znaczeniu „czynnościowym”, tj. w rozumieniu działania lub zaniechania, którego skutkiem jest umniejszenie danego dobra¹². Jeżeli dany uszczerbek ma charakter niemajątkowy, to można mówić o szkodzie niemajątkowej.

W literaturze z zakresu prawa cywilnego szkoda niemajątkowa jest jednak rozumiana również w odmienny sposób – jako ujemne przeżycia psychiczne. Przykładowo J. Matys ujmuje szkodę niemajątkową jako „zachodzący w sferze psychiki skutek zdarzenia, z którym system prawny łączy obowiązek odszkodowawczy [...] niewywołujący jednak zmian

10 Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

11 Przykładowo w wyroku ETPC z 2 III 2010 r. w sprawie Grosaru p. Rumunii, skarga nr 78039/01, Trybunał zasądził 5000 euro z tytułu szkód niemajątkowych wynikłych z naruszenia praw wyborczych oraz prawa do skutecznego środka prawnego.

12 Zob. uwagi nt. szkody jako naruszenia lub skutku naruszenia autorstwa M. Kalińskiego, *Odpowiedzialność...*, s. 101.

w jego sytuacji majątkowej”¹³. Takie rozumienie szkody niemajątkowej jest często przyjmowane w orzecznictwie¹⁴. Szkada w takim ujęciu nie jest tożsama z uszczerbkiem dla dobra prawnie chronionego, ale stanowi konsekwencję takiego uszczerbku¹⁵. Czym innym jest jednak na przykład samo naruszenie czyjegoś wizerunku czy też sfery prywatności, czym innym zaś negatywne przeżycia wywołane tymi naruszeniami. Ujmowanie szkody jako ujemnych przeżyć psychicznych wiąże się z rozróżnieniem naruszenia (umniejszenia) dobra osobistego oraz szkody niemajątkowej jako konsekwencji tego naruszenia. Opisane tu podejście prowadzi do pozostawienia poza zakresem ochrony sytuacji, w których jednostka lub inny podmiot nie ma ujemnych przeżyć, niemniej jednak odczuwa inne niedogodności, na przykład związane ze stratą czasu i energii przy usuwaniu skutków naruszenia danego dobra bądź polegające na niemożności korzystania z podstawowych praw człowieka.

Cierpienie w różny sposób łączy się z naruszeniem dóbr niemajątkowych. Może stanowić dalszą konsekwencję uszczerbku w danym dobru, jak w przypadku naruszenia prawa do wizerunku czy dobrego mienia; może też stanowić jeden z istotnych elementów doznanego uszczerbku, jak przy rozstroju zdrowia, który może wyrażać się między innymi w bólu fizycznym czy traumie psychicznej.

Należy w tym kontekście zauważyć, że na gruncie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności Europejski Trybunał Praw Człowieka ujmuje szkodę niemajątkową jako cierpienie lub inne ujemne konsekwencje psychiczne¹⁶. Odpowiada to przedstawionemu wyżej rozumieniu istoty szkody niemajątkowej jako ujemnych konsekwencji psychicznych. Należy jednak pamiętać, że w orzecznictwie Trybunału chodzi o cierpienie wywołane naruszeniem wszelkich praw człowieka zagwarantowanych w Konwencji, a zatem także poza sferą dóbr osobistych

13 J. Matys, *Model...*, s. 201. Niektórzy autorzy posługują się zamiennie rozumieniem szkody niemajątkowej jako uszczerbku dla dobra i jako ujemnych przeżyć psychicznych – tak np. Z. Radwański, *Zadośćuczynienie...*, *passim*; A. Szpunar, *Zadośćuczynienie...*, np. s. 66 i 68; M. Kaliński, *Odpowiedzialność...*, *passim*.

14 Tytułem przykładu: wyrok SA w Katowicach z 8 XII 2016 r., I ACa 656/16, <[http://orzeczenia.ka.towice.sa.gov.pl/content/\\$N/15150000000503_I_ACa_000656_2016_Uz_2016-12-08_002](http://orzeczenia.ka.towice.sa.gov.pl/content/$N/15150000000503_I_ACa_000656_2016_Uz_2016-12-08_002)>.

15 Zob. J. Matys, *Model...*, s. 193.

16 Zob. np. wyrok ETPC z 18 IX 2009 r. w sprawie Varnava i in. p. Turcji, skargi nr 16064/90 i in., § 224.

w rozumieniu prawa polskiego. Co więcej, w postępowaniu przed Trybunałem skarżący nie ma obowiązku wykazania tak rozumianej szkody, orzecznictwo przyjmuje zaś *implicite*, a czasem *explicite* domniemanie¹⁷, że naruszenie prawa chronionego przez Konwencję pociąga za sobą ujemne konsekwencje psychiczne, przy czym dotyczy to także osób prawnych. W praktyce dla uzyskania – w postępowaniu przed Trybunałem – zadośćuczynienia pieniężnego wystarcza z reguły wykazanie naruszenia prawa konwencyjnego.

3. W myśl art. 77 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Ustalając znaczenie terminu „szkoda” w tym przepisie, należy w pierwszej kolejności wziąć pod uwagę kontekst językowy, w którym termin ten został użyty. Z brzmienia przepisu wynika, że szkoda jest tu skutkiem niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej. Należy przy tym zauważyć, że przesłanką odpowiedzialności jest tu wszelkie działanie niezgodne z prawem, a zatem nie tylko takie, które narusza prawa konstytucyjne¹⁸. Szkoda jest zdarzeniem, które pociąga za sobą obowiązek jej „wynagrodzenia”, przy czym użyty tu termin jest różny od terminu używanego w przepisach Kodeksu cywilnego¹⁹ dotyczących odpowiedzialności deliktowej, gdzie jest mowa o „naprawieniu” szkody²⁰. Konstytucyjny termin „szkoda” oznacza konsekwencje, które mogą – przynajmniej w części – zostać w odpowiedni sposób wynagrodzone. Ze swojej istoty są to zatem konsekwencje negatywne. Użycie zaimka „mu” („szkody, jaka została mu wyrządzona”) podkreśla, że chodzi tu o szkodę wyrządzoną określonemu podmiotowi. Negatywne konsekwencje powinny zatem dotyczyć bezpośrednio dany podmiot. Termin „każdy” w Konstytucji oznacza co do zasady zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne, chyba

17 Zob. np. wyrok ETPC z 29 III 2006 r. w sprawie Scordino p. Włochom (nr 1), skarga nr 36813/97, § 204.

18 Zob. L. Garlicki, K. Wojtyczek, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 828.

19 Ustawa z dn. 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 2018, poz. 1025 tekst jedn., dalej: „Kodeks cywilny”.

20 Zob. B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Prawo...*, s. 512–513.

że z istoty danego prawa wynika, że może ono przysługiwać wyłącznie osobie fizycznej. Analiza kontekstu językowego nie daje zatem bardziej precyzyjnej odpowiedzi na pytanie o naturę szkody, jakkolwiek użycie terminu „wynagrodzenie” sugeruje daleko idącą autonomię omawianego przepisu wobec prawa cywilnego²¹. Podobnie brak przesłanki winy²² w art. 77 ust. 1 wyraża tu jednoznacznie wolę stworzenia gwarancji wykraczających poza zakres przewidziany w ustawodawstwie zwykłym zastanym przez prawodawcę konstytucyjnego i wprowadzenia daleko idących zmian w obowiązującym prawie.

Należy też odnotować w Konstytucji jeden przepis szczególny dotyczący wyjątkowo poważnej szkody niemajątkowej – art. 41 ust. 5 gwarantuje każdemu bezprawnie pozbawionemu wolności prawo do odszkodowania²³.

Ustalając znaczenie terminu „szkoda” użytego w Konstytucji, interpretator powinien zwrócić uwagę na cztery wskazówki interpretacyjne. Po pierwsze należy przypomnieć, że pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny w stosunku do ustawodawstwa zwykłego²⁴. Sposób rozumienia danego terminu w ustawodawstwie zwykłym nie może przesądzać o interpretacji Konstytucji, a w szczególności zmiany w ustawodawstwie zwykłym nie mogą prowadzić do zmian treści norm konstytucyjnych. Jednocześnie przyjmuje się, że prawodawca konstytucyjny posługuje się niejednokrotnie „pojęciami zastanymi”²⁵. Aby wyjaśnić termin zastany, należy odwołać się do jego ustalonego znaczenia w prawie polskim w chwili uchwalenia Konstytucji. Przy takim podejściu rozumienie danego terminu w ustawodawstwie, które obowiązywało w chwili ustanowienia Konstytucji, stanowi wskazówkę dla ustalenia treści pojęcia zastanego. Zasadnicze znaczenie powinno jednak mieć tu ustalone rozumienie danego terminu w języku prawniczym, a przede wszystkim w języku doktryny.

21 Zob. B. Lewaszkiwicz-Petrykowska, *Prawo...*, s. 512–513.

22 Zob. w szczególności wyrok TK z 4 XII 2001 r., SK 18/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 256.

23 Znaczenie tego przepisu wyjaśniał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 III 2011 r., P 21/09, OTK ZU 2011, seria A, nr 2, poz. 7.

24 Tak m.in. wyrok TK z 16 III 2004 r., K 22/03, OTK ZU 2004, seria A, nr 3, poz. 20; wyrok TK z 13 V 2009 r., Kp 2/09, OTK ZU 2009, seria A, nr 5, poz. 66.

25 Zob. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1967, s. 115–116; K. Riedl, *Koncepcja pojęć zastanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5.

Po drugie Konstytucja chroni przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka, z której wynikają prawa zagwarantowane w szczegółowych przepisach konstytucyjnych. Ewentualne wątpliwości interpretacyjne powinny być rozstrzygane w myśl zasad *in dubio pro dignitate, in dubio pro homine*.

Po trzecie jednym z celów prawodawcy konstytucyjnego jest „na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie” (preambuła), a zapewnienie wolności i praw człowieka jest jednym z obowiązków państwa (art. 5). Należy przyjąć, że postanowienia Konstytucji dotyczące praw człowieka powinny być interpretowane zgodnie z zasadą efektywności (skuteczności)²⁶, a zatem tak, aby prawa te były zapewnione i chronione w sposób skuteczny: *in dubio pro efficacitate*.

Po czwarte w myśl art. 9 Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Nauka prawa²⁷ i orzecznictwo²⁸ wyprowadza z tego przepisu wymóg wykładni prawa polskiego w sposób przyjazny dla prawa międzynarodowego. Z tego względu także przy wykładni przepisów dotyczących praw konstytucyjnych należy wziąć pod uwagę umowy międzynarodowe o ochronie praw człowieka. W przypadku gdy przyjęte reguły wykładni nie dają jednoznacznej odpowiedzi, interpretator powinien wybrać wykładnię prowadzącą do najpełniejszej realizacji zaciągniętych zobowiązań międzynarodowych. Nie chodzi tu o to, by znaczenie określonego terminu konstytucyjnego pokrywało się ze znaczeniem odpowiedniego terminu w umowie międzynarodowej, ale o to, by praktyczne skutki decyzji interpretacyjnej były możliwie najbardziej zgodne z daną umową.

Rozważając konstytucyjne pojęcie szkody, należy dalej zauważyć, że Konstytucja RP nie określa rodzajów uszczerbków podlegających naprawieniu. Normatywne rozumienie szkody jako uszczerbku podlegającego naprawieniu w ramach obowiązku odszkodowawczego wynikającego

26 Zob. K. Wojtyczek, *Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim. Zagadnienia ogólne*, w: *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2013, s. 105.

27 Zob. np. A. Wasilkowski, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP)*, w: *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 12–13.

28 Zob. np. wyrok TK z 16 XI 2001 r., SK 45/09, OTK ZU 2011, seria A, nr 9, poz. 97; wyrok NSA z 26 VIII 1999 r., V SA 708/99, < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9C85B4AEAD> >.

z norm ustawowych jest całkowicie nieprzydatne przy interpretacji Konstytucji, prowadzi bowiem do określania treści tego aktu prawnego przez ustawy. Z drugiej strony przy ustalaniu niektórych cech składających się na znaczenie konstytucyjnego terminu „szkoda” można odwołać się do pewnych pojęć normatywnych, takich jak „dobro prawnie chronione”, zwłaszcza że wiele z tych dóbr to dobra chronione konstytucyjnie. Konstytucyjne pojęcie szkody nie jest zatem pojęciem „naturalnym”, odcartym w pełni od obowiązującego prawa.

W tym kontekście pojawiają się jednak wątpliwości, czy nie można by przyjąć, że pojęcie konstytucyjnej szkody oznacza rodzaj uszczerbku podlegający naprawieniu na gruncie norm ustawowych, które obowiązywały w chwili ustanowienia Konstytucji. Gwarancje omawianego tu art. 77 ust. 1 polegałyby wówczas między innymi na zakazie ograniczania rodzajów szkód objętych obowiązkiem naprawienia na gruncie ustaw zastanych przez prawodawcę konstytucyjnego. Takie podejście trudno jednak zaakceptować, gdyż – jak wspomniano wyżej – pojęcia zastane należy ustalać, odwołując się przede wszystkim do języka prawniczego. Można natomiast zastanowić się nad zasadnością poglądu, w myśl którego pojęcie szkody zastane przez prawodawcę konstytucyjnego w 1997 r. obejmuje wyłącznie uszczerbki w dobrach majątkowych oraz w dobrach osobistych (w rozumieniu polskiego Kodeksu cywilnego). Należy w związku z tym zwrócić uwagę, że po pierwsze doktryna prawa cywilnego nie rozważała szerzej kwestii powstających na tle ochrony dóbr indywidualnych nienależących do dóbr osobistych. Po drugie ograniczenie pojęcia szkody do uszczerbków w dobrach osobistych i majątkowych prowadziłoby do pozostawienia poza zakresem stosowania art. 77 ust. 1 wielu wymienionych wyżej ważnych dóbr indywidualnych chronionych przez Konstytucję i konkretyzujących konstytucyjne pojęcie godności człowieka. W rezultacie wiele praw konstytucyjnych byłoby pozbawionych w pełni skutecznej ochrony. Po trzecie rozważane rozwiązanie nie sprzyja implementacji międzynarodowego prawa praw człowieka. Po czwarte odwołanie się do pojęcia prawa cywilnego w celu wyznaczenia zakresu ochrony przewidzianego w art. 77 ust. 1 Konstytucji może nasuwać pytanie o sensowność oceny zgodności z tym przepisem zastanych regulacji cywilnoprawnych określających zakres szkód objętych obowiązkiem naprawienia.

W świetle przedstawionych wyżej założeń interpretacyjnych ewentualne wątpliwości należy zdecydowanie rozstrzygnąć na rzecz szerokiego ujęcia zakresu szkód objętych gwarancjami omawianego przepisu konstytucyjnego. Nie ma wystarczających podstaw, aby przyjąć, że prawodawca konstytucyjny dążył do ograniczenia zakresu szkód niemajątkowych podlegających wynagrodzeniu na podstawie art. 77 Konstytucji do naruszeń dóbr osobistych w rozumieniu Kodeksu cywilnego.

4. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że:

[...] użyte w Konstytucji pojęcie „szkody” powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego jako tej gałęzi prawa, w której usytuowane są przepisy konkretyzujące mechanizm funkcjonowania odpowiedzialności odszkodowawczej. Zakres kompensacji, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu powinny być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji kodeksu cywilnego, zwłaszcza zaś art. 361 § 2. Należy w konsekwencji przyjąć, że chodzi tu o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym. Nie można zatem wykluczyć odpowiedzialności władzy publicznej z tytułu naruszenia dóbr osobistych obywatela, w tym także możliwości podniesienia przez pokrzywdzonego roszczeń z tytułu zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę niemajątkową (por. art. 445 oraz art. 448 kc)²⁹.

Definicja szkody jako „wszelkiego uszczerbku w dobrach prawnie chronionych danego podmiotu” pojawia się też w wielu innych orzeczeniach Trybunału³⁰.

Na tle definicji przyjmowanej przez Trybunał Konstytucyjny nasuwają się następujące pytania: 1) jak należy rozumieć pojęcie dobra, 2) które

29 Cytowany wyrok TK z 4 XII 2001, SK 18/00.

30 M.in. wyrok TK z 23 IX 2003 r., K 20/03, OTK ZU 2004, seria A, nr 7, poz. 63; wyrok TK z 3 III 2004 r., K 29/03, OTK ZU 2004, seria A, nr 3, poz. 17; wyrok TK z 21 VII 2012 r., SK 21/08, OTK ZU 2010, seria A, nr 6, poz. 62; wyrok TK z 26 VII 2012 r., P 8/11, OTK ZU 2012, seria A, nr 7, poz. 84. Należy odnotować, że obok jednoznacznych wypowiedzi Trybunału o objęciu gwarancjami art. 77 ust. 1 Konstytucji szkód niemajątkowych w tych wyrokach można też odnotować w *obiter dicta* wypowiedzi wyrażające wątpliwości w tym zakresie. Zob. wyrok TK z 7 II 2005 r., SK 49/03, OTK ZU 2005, seria A, nr 2, poz. 13; wyrok TK z 1 III 2011 r., P 21/09, OTK ZU 2011, seria A, nr 2, poz. 7. Wątpliwości te nie zostały jednak uzasadnione.

dobra stanowią „czyjeś” dobra, 3) jak należy rozumieć prawną ochronę danego dobra, a także 4) co to jest uszczerbek w dobrach. Pojawia się również kwestia, czy użyte w Konstytucji pojęcie „szkody” może być rozumiane w sposób identyczny jak w prawie cywilnym.

5. Najogólniej rzecz ujmując, przez dobra i wartości rozumie się to, co cenne, to, co pożądane, lub to, do czego się dąży. Kwalifikacja tego, co cenne, może być dokonywana z różnych punktów widzenia. Punktem odniesienia mogą tu być subiektywne preferencje danej jednostki, jak również preferencje społeczeństwa lub prawodawcy. O ile nauka ekonomii odwołuje się często do indywidualnych preferencji jednostki, o tyle w prawoznawstwie istotne są preferencje zobiektywizowane. Przez dobra w rozumieniu prawa konstytucyjnego należy rozumieć to, co jest cenne – czy to dla jednostki, czy społeczeństwa – z punktu widzenia prawodawcy, w szczególności prawodawcy konstytucyjnego. W zakresie, w jakim prawo pozytywne nie rozstrzyga określonych kwestii aksjologicznych, sądy mogą odwołać się do poglądów społeczeństwa. O tym, że coś jest cenne, decydują w każdym razie właściwości danego stanu rzeczy. Należy zauważyć, że najważniejsze dobra uznawane w społeczeństwie znajdują odzwierciedlenie w słowniku danego języka jako odrębne terminy o dodatnim zabarwieniu. Obok nich mogą pojawiać się nowe dobra wyrażane poprzez mniej lub bardziej skomplikowane peryfrazy w oczekiwaniu na ukształtowanie się nowych, krótkich terminów.

To, co cenne, może dotyczyć różnych aspektów życia ludzkiego i w konsekwencji mieć bardzo różną naturę (status ontologiczny). Mogą to być między innymi przedmioty materialne (mieszkanie, samochód, obrazy itd.), a także układy znaków (na przykład utwory artystyczne, literackie, naukowe, publicystyczne), znaki związane z tożsamością człowieka (w szczególności nazwisko, wizerunek), instytucje prawne lub sytuacje prawne (między innymi prawomocność orzeczeń, małżeństwo). Mogą to być także różnego rodzaju stany rzeczy: w rzeczywistości biologicznej (w szczególności życie, zdrowie), w stosunkach międzyludzkich (takie jak dobre imię, uznanie w środowisku zawodowym, rodzicielstwo, nienaruszalność mieszkania) albo w obu tych sferach jednocześnie (między innymi wypoczynek, bezpieczeństwo), w stosunkach międzypaństwowych (niepodległość, nienaruszalność terytorium, bezpieczeństwo państwa

itd.), w życiu społecznym (na przykład bezpieczeństwo obywateli, zdrowie publiczne, moralność publiczna, możliwość udziału w życiu politycznym). Dla potrzeb dogmatyki prawa różnego rodzaju dobra można sprowadzić do określonych stanów rzeczy, przykładowo dobro materialne można ujmować jako stan rzeczy polegający na możliwości swobodnego i wyłącznego korzystania z danego przedmiotu³¹.

Dobra niematerialne mogą być w rozmaity sposób powiązane z dobrami materialnymi. Kolekcja obrazów może być formą lokaty oszczędności, ale może także stanowić źródło przyjemności intelektualnych płynących z kontemplacji piękna lub źródło dumy z osiągnięć przodków. Wywłaszczenie nieruchomości stanowi nie tylko ingerencję w majątek danej osoby, lecz także jest źródłem wielu niedogodności związanych z koniecznością opuszczenia zajmowanej nieruchomości i w razie potrzeby nabycia nowej oraz zorganizowania przeprowadzki.

Określone dobra w zależności od ich ujęcia mogą być dobrami społecznymi lub indywidualnymi. Przepisy prawa, obejmując ochroną określone dobra, nie zawsze rozstrzygają jednoznacznie, czy chodzi o dobra społeczne czy indywidualne. Artykuł 24 Konstytucji obejmuje ochroną Rzeczypospolitej Polskiej pracę. Nasuwa się pytanie, czy chodzi tu o pracę jako dobro indywidualne czy dobro społeczne. Praca jako dobro prawnie chronione może bowiem być rozumiana jako dobro społeczne (praca jako zjawisko społeczne i źródło bogactwa narodowego) lub indywidualne (praca jako źródło dochodów określonej osoby). Umieszczenie wymienionego przepisu w rozdziale I, wśród podstawowych zasad ustroju, sugeruje rozumienie pracy jako dobra społecznego.

Podobnie sprawność postępowania sądowego może oznaczać sprawność postępowania sądowych w ogóle lub sprawność konkretnego postępowania, w które uwikłane są interesy określonych osób. Wolność prasy może być rozumiana jako indywidualna wolność każdego, kto wyraża poglądy w prasie, lub jako instytucja społeczna i element porządku społecznego. Co więcej, dobra społeczne są powiązane w różny sposób z rozmaitymi dobrami indywidualnymi. Środowisko naturalne jest dobrem społecznym, a możliwość korzystania ze środowiska naturalnego oraz

31 Zob. uwagi nt. filozofii H. Elzenberga autorstwa M. Michalik, *Wartości a potrzeby*, w: *Byt i powinności, czyli status i funkcje wartości*, red. A.L. Zachariasz, Rzeszów 2005, s. 153.

możliwość życia w nieskażonym środowisku naturalnym są jednocześnie dobrami indywidualnymi i społecznymi.

6. Na tle definicji, do której odwołuje się Trybunał Konstytucyjny, nasuwa się pytanie, jak rozumieć kryterium „czyjegoś” dobra. Jaki rodzaj powiązania między danym podmiotem a określonym dobrem uzasadnia określenie tego dobra jako „czyjegoś” dobra?

Formuła „czyjeś dobro” może *prima facie* sugerować, że dany podmiot może w jakiś sposób dysponować lub władać jakimś dobrem, tak jak władza określoną rzeczą materialną. Nie każde dobro indywidualne jest jednak przedmiotem władania lub dysponowania. Dobra indywidualne to natomiast dobra, którymi co do zasady nie mogą dysponować inne jednostki ani społeczeństwo, poza szczególnymi przypadkami ingerencji dopuszczonej w sytuacji kolizji dóbr.

Formuła „czyjeś dobra” odniesiona do dóbr niematerialnych może dalej sugerować, że chodzi tu o dobra osobiste. Istnieją jednak dobra indywidualne cenne dla jednostki, które nie należą do kategorii dóbr osobistych. Najogólniej rzecz biorąc, należy przyjąć, że przez dobra danego podmiotu rozumie się wszelkie dobra indywidualne, a zatem dobra cenne dla jednostki, stwarzające korzystne warunki dla jej życia i indywidualnego rozwoju, którymi nie mogą dysponować swobodnie żadne inne podmioty. Określone dobra są dobrami danego podmiotu bez względu na to, czy należą one do kategorii prawnej dóbr osobistych i czy jednostka może nimi dysponować. Naruszenie dobra indywidualnego dotyka zawsze bezpośrednio konkretną osobę lub osoby.

Tak rozumiane dobra indywidualne należy odróżnić od dóbr społecznych, tj. dóbr cennych dla społeczeństwa jako całości, stwarzających korzystne warunki dla rozwoju państwa lub społeczeństwa. Do dóbr indywidualnych należy między innymi sprawność postępowania sądowego lub administracyjnego w sprawach danego podmiotu czy też możliwość udziału w życiu politycznym dzięki prawom politycznym takim jak prawa wyborcze, prawo do udziału w referendum czy prawo do współudziału w inicjatywie ludowej. Do dóbr indywidualnych nie należy natomiast bezpieczeństwo państwa czy też integralność terytorialna, nawet jeżeli mogą one być uważane za szczególnie cenne z punktu widzenia jednostki i niezależnie od tego, że składają się one na warunki jej indywidualnego

rozwoju. W razie wątpliwości ustalenie, czy prawodawca objął dane dobro ochroną jako dobro indywidualne, należy do orzecznictwa sądowego.

7. Jak wspomniano wyżej, szkoda jest uszczerbkiem w dobrach prawnie chronionych. Należy przy tym pamiętać, że dobra mogą być chronione nie tylko przez prawo cywilne, lecz także przez inne gałęzie prawa, w szczególności przez prawo administracyjne, prawo karne lub prawo międzynarodowe. Odpowiedzialność cywilnoprawna jest tylko jedną z form ochrony dóbr. Na tym tle pojawia się wątpliwość, co należy rozumieć przez prawną ochronę danego dobra przy ustaleniu konstytucyjnego pojęcia szkody. Nasuwa się w szczególności pytanie, czy chodzi tu o każdy przypadek, gdy norma prawna chroni dane dobro w określonym zakresie, czy też chodzi o ochronę kwalifikowaną, a zatem na przykład o sytuację, w której prawo wyraźnie przewiduje obowiązek naprawienia szkód wyrządzonych naruszeniem danego dobra. Czy też może chodzi tu o dobra chronione przez prawa podmiotowe? Nasuwa się też pytanie, czy chodzi tu o ochronę konstytucyjną, czy też wystarczy samo objęcie danego dobra ochroną przez ustawy zwykłe.

Dobra niemajątkowe są obejmowane ochroną w różny sposób i z różną intensywnością. Mogą być wskazane wprost jako przedmiot konstytucyjnych praw podmiotowych (prawo do określonego dobra), mogą też wynikać *implicite* z brzmienia przepisów gwarantujących określone prawa – można podać tu przykład autonomii informacyjnej, chronionej przez art. 51 Konstytucji. Dotyczy to w szczególności praw ujmowanych w postaci zakazów określonych rodzajów działań państwa (na przykład zakaz tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania). U podstaw każdego prawa konstytucyjnego – bez względu na sposób jego wyrażenia – znajdują się określone dobra indywidualne.

Konstytucyjne prawa podmiotowe zapewniają szczególnie intensywną ochronę dóbr. Znacznie słabszą formą ochrony dóbr prawnych jest wskazanie określonych dóbr jako celów polityki państwa. Takim dobrem są na przykład potrzeby mieszkaniowe obywateli wymienione w art. 75 Konstytucji. Realizacja tych celów może uzasadniać określone ograniczenia innych praw konstytucyjnych, użyte sformułowania wykluczają natomiast możliwość dochodzenia jakichkolwiek roszczeń w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych bezpośrednio na podstawie tego

przepisu. W tym kontekście należałoby przyjąć, że konstytucyjne pojęcie szkody oznacza uszczerbek w dobrach objętych ochroną prawną przekraczającą pewien poziom intensywności. W każdym przypadku należy ustalić – na gruncie przyjętych metod wykładni – czy prawodawca konstytucyjny objął dane dobro ochroną na tyle intensywną, że jego naruszenie ma pociągać za sobą obowiązek wynagrodzenia szkody, czy też wyłączył dane dobro spod takiego obowiązku. W razie ewentualnych wątpliwości należy przyjąć domniemanie, że ustawodawca zwykły ma konstytucyjny obowiązek stworzenia mechanizmów wynagradzających naruszenia danego dobra konstytucyjnego.

O ile dobra majątkowe są objęte ochroną konstytucyjną na mocy art. 64 Konstytucji, o tyle wiele dóbr indywidualnych niemajątkowych nie zostało w ogóle wymienionych w Konstytucji. Można podać tu przykład takich dóbr jak udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego czy w wyborach organów wykonawczych gminy, a także dóbr osobistych objętych ochroną ustawową, takich jak wyniki badań naukowych czy też nazwa osoby prawnej albo znak graficzny partii politycznej. Należy dodać w tym miejscu, że Konstytucja obejmuje ochroną wolność badań naukowych i ogłaszania ich wyników, brak jest tu natomiast przepisu zapewniającego ochronę praw niemajątkowych do wyników badań.

Na tle ochrony dóbr pozakonstytucyjnych pojawiają się szczególnie skomplikowane problemy. Jeżeli dla potrzeb zdefiniowania szkody w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji przez dobra prawnie chronione należałoby rozumieć wyłącznie dobra indywidualne chronione konstytucyjnie, to poza zakresem stosowania tego przepisu pozostawałyby przypadki naruszenia dóbr pozakonstytucyjnych. Z drugiej strony objęcie odpowiedzialnością odszkodowawczą wszelkich dóbr prawnych chronionych przez ustawy zwykłe może prowadzić do nadmiernego rozszerzenia zakresu przedmiotowego tej odpowiedzialności. Co więcej, ustawodawca, obejmując ochroną określone dobra pozakonstytucyjne, może określić formy tej ochrony. Nie zawsze musi ustanawiać obowiązek naprawienia uszczerbków w tych dobrach. Nie ma podstaw, aby przyjąć, że proste objęcie ochroną ustawową jakiegoś dobra pozakonstytucyjnego w pewnym zakresie oznacza objęcie naruszenia danego dobra gwarancjami z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Odpowiadając na pytanie, czy określone dobro pozakonstytucyjne jest objęte gwarancjami wymienionego przepisu, należy – podobnie jak w przypadku dóbr konstytucyjnych – wziąć pod uwagę intensywność ustanowionej ochrony ustawowej. Znaczenie ma tu ponadto istota danego dobra oraz jego ewentualne relacje z dobrami konstytucyjnymi. Jeżeli ustawodawca proklamuje ochronę danego dobra w formie prawa podmiotowego (na przykład udział w wyborach organów wykonawczych gminy) i przewiduje pewne środki prawne zabezpieczające przed powstaniem szkody (przykładowo reklamacje dotyczące rejestrów i spisów wyborczych), to intensywność tej ochrony stwarza oczekiwanie, że również naruszenia danego dobra spotkają się z odpowiednią reakcją organów władzy publicznej, prowadzącą do wynagrodzenia uszczerbku doznanego przez osoby poszkodowane. W przypadku dóbr nieobjętych ochroną konstytucyjną w razie ewentualnych wątpliwości należy jednak domniemywać, że art. 77 Konstytucji nie wymaga od ustawodawcy ustanowienia mechanizmów wynagradzających naruszenia tych dóbr. Precyzyjne wyznaczenie zakresu dóbr spełniających sformułowane tu kryterium intensywności ochrony należy pozostawić orzecznictwu.

8. Dobra chronione przez prawo to najczęściej określone stany rzeczy oceniane pozytywnie. W tym kontekście uszczerbek w dobrach prawnie chronionych polega przede wszystkim na niekorzystnej modyfikacji danego stanu rzeczy. Jak wspomniano wyżej, w doktrynie nakazuje się porównanie między stanem dóbr powstałym wskutek zdarzenia szkodzącego a stanem, jaki by istniał, gdyby nie zaszło to zdarzenie³². Najogólniej rzecz biorąc, uszczerbek jest ocenianą ujemnie różnicą między dwoma wymienionymi stanami rzeczy. Rzeczywisty stan rzeczy wywołany zdarzeniem szkodzącym jest mniej cenny od wzorcowego stanu rzeczy, który zaistniałby, gdyby zdarzenie to nie miało miejsca.

Dla celów ustalenia szkody niemajątkowej punktem odniesienia jest wzorcowy stan rzeczy, tj. stan, który zaistniałby, gdyby naruszenie danego dobra nie miało miejsca. Na przykład dla ustalenia szkody niemajątkowej wyrządzonej przewlekłością postępowania sądowego punktem odniesienia jest stan, jaki zaistniałby, gdyby postępowanie prowadzone było

32 Zob. M. Kaliński, *Odpowiedzialność...*, s. 82 i 86; podobnie wyrok TK z 24 IV 2014 r., SK 56/12, OTK ZU 2014, seria A, nr 4, poz. 42.

z wymaganą starannością. W przypadku naruszeń przez działanie stan wzorcowy pokrywa się często ze stanem pierwotnym (przed naruszeniem), jakkolwiek należy pamiętać o sytuacjach dynamicznych, w przypadku których dane zdarzenie narusza pewną dynamikę zdarzeń, a określone konsekwencje ujawniają się po dłuższym czasie³³. Można podać tu przykład rozstroju zdrowia u dziecka zakłócającego jego prawidłowy rozwój. W przypadku naruszeń przez zaniechanie punktem odniesienia jest stan rzeczy, który powstałby, gdyby podmiot zobowiązany do działania prawidłowo wykonał był swój obowiązek.

Bezpośrednie naruszenie jednego dobra może prowadzić do negatywnych konsekwencji dla innych dóbr jednostki. W rezultacie przez szkodę należy rozumieć całość uszczerbków wszystkich dóbr prawnie chronionych³⁴. Konstytucyjne pojęcie szkody nie obejmuje natomiast negatywnych konsekwencji danego zdarzenia niedotykających żadnego z dóbr prawnie chronionych.

9. Definicja szkody niemajątkowej ma istotne znaczenie dla dochodzenia szkody oraz dla określenia sposobu jej naprawienia. Jeżeli przez szkodę niemajątkową rozumie się ujemne konsekwencje psychiczne, a jednocześnie dochodzenie odpowiednich roszczeń miałyby być uzależnione od wykazania szkody rozumianej jako wystąpienie tych konsekwencji, to w wielu przypadkach wymóg taki mógłby w praktyce poważnie utrudniać dochodzenie roszczeń odszkodowawczych. Szkada rozumiana jako uszczerbek w dobrach prawnie chronionych jest z reguły łatwiejsza do wykazania. Trudności związane z wykazaniem szkody rozumianej jako ujemne konsekwencje psychiczne z istoty rzeczy nie mogą się wówczas pojawić, należy jednak pamiętać, że wystąpienie takich skutków może mieć znaczenie dla ustalenia sposobu naprawienia szkody i jego zakresu.

W przypadku dóbr chronionych przez prawa konstytucyjne należałoby przyjąć, że wykazanie naruszenia danego prawa konstytucyjnego jest równoznaczne z wykazaniem uszczerbku w dobrach chronionych przez dane prawo. Dotyczy to nie tylko praw wyrażonych przez wskazanie dobra prawnego będącego przedmiotem danego prawa, ale także

33 Zob. M. Kaliński, *Odpowiedzialność...*, s. 91–92.

34 Podobnie M. Kaliński, *Odpowiedzialność...*, s. 101.

praw zagwarantowanych przez ustanowienia zakazów lub nakazów określonych zachowań.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że zakres obowiązków naprawczych ciążących na władzy publicznej należy ustalić, biorąc pod uwagę zasadę adekwatności: sposób naprawienia musi zawsze być adekwatny do wyrządzonej szkody³⁵. Takie podejście jest zgodne ze standardami międzynarodowymi, a w szczególności z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ustanawiającym wymóg odpowiedniego wynagrodzenia naruszeń praw zagwarantowanych przez Konwencję (*appropriate relief*)³⁶.

Najogólniej rzecz biorąc, naprawienie szkody polega na podjęciu działań zmierzających do usunięcia negatywnych konsekwencji składających się na zaistniałą szkodę. Jeżeli szkoda polega na cierpieniach, wynagrodzenie szkody polega przede wszystkim na złagodzeniu cierpień. Jeżeli przez szkodę rozumie się uszczerbek w dobrach prawnie chronionych, jego naprawienie polega przede wszystkim na podjęciu działań zmierzających do pełnej realizacji danego dobra, a zatem w pierwszej kolejności na podjęciu działań przybliżających stan rzeczy, który by zaistniał, gdyby dane naruszenie nie miało miejsca. W pewnych sytuacjach oba sposoby wynagradzania szkody będą się pokrywać, jednak nie zawsze tak będzie. Można podać tu następujący przykład: zadośćuczynienie pieniężne może łagodzić cierpienia spowodowane pomówieniem, nie przywraca jednak dobrego imienia. Dla potrzeb prawa konstytucyjnego należy w każdym razie przyjąć, że szkoda niemajątkowa to uszczerbek w dobrach, a nie ujemne przeżycia psychiczne. Wynagrodzenie szkody oznacza podjęcie działań zmierzających do możliwie pełnego urzeczywistnienia stanu w dobrach prawnie chronionych, jaki zaistniałby, gdyby zdarzenie szkodzące nie miało miejsca.

Ustalając sposób i zakres naprawienia szkody, należy pamiętać, że po pierwsze naruszenie prawa przez organ władzy publicznej jest co do zasady zdarzeniem poważniejszym niż naruszenie prawa przez podmiot prywatny. Po drugie organy władzy publicznej dysponują

35 Szerzej L. Garlicki, K. Wojtyczek, w: *Konstytucja...*, s. 853–854; K. Wojtyczek, *Prawo do skutecznego środka prawnego w Konstytucji RP*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 1, s. 79–80.

36 Zob. np. wyrok ETPC z 7 VII 2015 r. w sprawie Rutkowski i in. p. Polsce, skarga nr 72287/10 i in., § 173.

środkami działania niedostępnymi podmiotom prywatnym, dlatego też ingerencja władzy w sferę praw jednostki jest często znacznie bardziej dotkliwa niż ingerencja podmiotów prywatnych. Zachowania organów władzy publicznej dotyczą niejednokrotnie dóbr jednostki w inny sposób niż zachowania podmiotów prywatnych. Po trzecie organy władzy publicznej dysponują wieloma środkami naprawienia szkody niedostępnymi podmiotom prywatnym. Obejmują one między innymi zmianę prawa czy też uchylenie aktów stosowania prawa.

W tym kontekście konstytucyjne rozumienie „wynagrodzenia szkody” nie może być utożsamiane z „naprawieniem” szkody w prawie cywilnym; konieczne może być sięgnięcie po środki nieprzewidziane w tej gałęzi prawa³⁷. Można podać tu następujące przykłady. W razie bezprawnego wydalenia cudzoziemca z terytorium państwa, stwierdzonego *ex post* przez sąd polski lub Europejski Trybunał Praw Człowieka, najbardziej odpowiednią formą naprawienia szkody niemajątkowej może być wydanie wizy zezwalającej na ponowny wjazd na terytorium Polski. Organy państwowe rozpoznające stosowne podanie powinny wziąć pod uwagę ten aspekt sprawy w ramach przyznanej im swobody decyzyjnej. W razie poważnych nieprawidłowości w procedurze wyborczej wynagrodzenie wynikłej stąd szkody niemajątkowej może obejmować stwierdzenie nieważności wyborów i przeprowadzenie nowych wyborów. Z kolei dla zapewnienia wynagrodzenia szkód niemajątkowych wyrządzonych przez przewlekłość postępowań sądowych niezbędne było uchwalenie ustawy³⁸ wykonującej odpowiedni wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³⁹.

10. Termin „szkoda niemajątkowa” w prawie konstytucyjnym nie tylko funkcjonuje w odmiennym kontekście normatywnym niż jednobrzmiący termin używany w prawie cywilnym, ale pełni też zupełnie inne funkcje. Należy zgodzić się z przedstawionym wyżej ogólnym określeniem szkody, przyjmowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, trzeba jednak podkreślić, że – z przedstawionych wyżej względów – konstytucyjne pojęcie szkody ma charakter autonomiczny i nie jest identyczne

37 Szerzej L. Garlicki, K. Wojtyczek, w: *Konstytucja...*, s. 853–854; K. Wojtyczek, *Prawo...*, s. 80.

38 Ustawa z dn. 17 VI 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, Dz.U. 2018, poz. 75 tekst jedn. ze zm.

39 Wyrok ETPC z 26 X 2000 r. w sprawie Kudła p. Polsce, skarga nr 30210/96.

z rozumieniem szkody w prawie cywilnym⁴⁰. Należy przyjąć, że szkoda w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji oznacza wszelki uszczerbek w dobrach danego podmiotu chronionych przez Konstytucję i inne akty normatywne z pewną intensywnością. Szkodą niemajątkową na gruncie wymienionego przepisu jest wszelki uszczerbek w dobrach niemajątkowych danego podmiotu chronionych przez prawo z pewną intensywnością. Konstytucyjne pojęcie szkody obejmuje uszczerbki w dobrach niemajątkowych, nawet jeżeli nie zostałyby one zaliczone do dóbr osobistych w rozumieniu Kodeksu cywilnego, przy czym precyzyjne określenie katalogu dóbr objętych obowiązkiem naprawienia – w ramach ogólnych kryteriów wynikających z przyjętej definicji – należy do orzecznictwa konstytucyjnego. Takie rozumienie szkody obejmuje pełną ochroną konstytucyjną dochodzenie szkód niemajątkowych przez osoby prawne.

Szerokie rozumienie szkody nie stoi na przeszkodzie w ustanowieniu ograniczeń prawa do wynagrodzenia szkody zagwarantowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji, pod warunkiem że ustawodawca działa w „granicach ograniczeń” praw wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji⁴¹. W szczególności Konstytucja nie nakazuje wynagrodzenia w pieniądzu każdej szkody niemajątkowej⁴². Z drugiej strony wynagrodzenie szkody wyrządzonej przez organy władzy publicznej może wymagać podjęcia działań nieprzewidzianych w Kodeksie cywilnym. W rezultacie niezbędne może być ustanowienie odpowiednich ustaw.

Rozumienie szkody wypracowane na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji powinno również stanowić punkt wyjścia dla sądów powszechnych w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. Co więcej, wymieniony przepis powinien stanowić punkt odniesienia dla organów stosujących prawo we wszelkich procedurach, w których jednostka domaga się podjęcia działań zmierzających do usunięcia skutków naruszeń prawa powodujących uszczerbek w jej dobrach.

40 Zob. B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Prawo...*, s. 515.

41 Zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, s. 178–181.

42 Zob. B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Prawo...*, s. 514.

The notion of non-pecuniary damage in Polish constitutional law

The explanation of the notion of non-pecuniary damage is relevant not only for determining the constitutional pre-conditions for liability of public authorities but also for the determination of the ways and the extent of compensation. The Constitutional Court, following legal doctrine, considers that damage in constitutional meaning is any injury to legally protected goods of any entity. This definition raises the following questions: 1) what is a legal good, 2) what is someone's good, 3) how legal protection of a good should be understood and 4) what an injury to good means.

Generally, someone's goods are individual goods, i.e. goods precious to someone, creating favorable conditions for his or her personal development, goods that cannot be disposed of by other legal subjects. The constitutional notion of damage means that an injury to good is enjoying protection reaching to a certain level of intensity. It encompasses also non-pecuniary goods. An injury to goods is the difference, assessed negatively, between the state of things resulting from the damaging event and the state of things which would have occurred if the damaging event would not have happened. The reparation of the damage should be adequate to its nature. The reparation of the non-pecuniary damage consists foremost in actions aiming at the restitution of the state of things which would have occurred had the damaging event not happened.

Keywords: non-pecuniary damage, the liability of public authorities, right to compensation

Krzysztof Wojtyczek – prof. dr hab., Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego

Bibliografia

- Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Banaszczyk Z., *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej*, w: *System Prawa Prywatnego. Tom 6. Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2014.
- Kaliński M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, w: *System Prawa Prywatnego. Tom 6. Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2014.

- Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej*, w: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.
- Matys J., *Model zadośćuczynienia pieniężnego z tytułu szkody niemajątkowej w kodeksie cywilnym*, Warszawa 2010.
- Michalik M., *Wartości a potrzeby*, w: *Byt i powinności, czyli status i funkcje wartości*, red. A.L. Zachariasz, Rzeszów 2005.
- Radwański Z., *Zadośćuczynienie pieniężne za szkodę niemajątkową*, Poznań 1956.
- Riedl K., *Koncepcja pojęć zastanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5.
- Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1967.
- Safjan M., Matuszyk K.J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009.
- Szpunar A., *Zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową*, Bydgoszcz 1999.
- Walachowska M., *Zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę*, Toruń 2007.
- Wasilkowski A., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP)*, w: *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006.
- Wojtyczek K., *Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim. Zagadnienia ogólne*, w: *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2013.
- Wojtyczek K., *Prawo do skutecznego środka prawnego w Konstytucji RP*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 1.