

PAWEŁ MARCZYK

Stwierdzenie niezgodności rozporządzenia z aktem wyższego rzędu jako przesłanka roszczenia odszkodowawczego

Analiza dotycząca wymogu uzyskania prejudykatu
Trybunału Konstytucyjnego

1. Uwagi wprowadzające. Zakres rozważań

Tak zwana pandemia COVID-19 wywarła ogromny wpływ na życie społeczne współczesnego świata. Rządy wielu państw na niespotykaną dotąd skalę zaczęły regulować życie swoich obywateli. Kwestia ta nie ominęła również Polski. Rada Ministrów w celu walki z pandemią wprowadziła liczne zakazy i ograniczenia codziennych swobód w drodze kolejnych rozporządzeń¹. Niektóre z zakazów i ograniczeń ingerują w podstawowe wolności obywatelskie, takie jak np. wolność prowadzenia działalności gospodarczej, swoboda przemieszczania się czy prawo do prywatności. Wskazane ograniczenia wprowadzono z pominięciem konstytucyjnej² regulacji dotyczącej stanów

¹ Rozporządzeń ustanawiających określone nakazy i zakazy wydano na dzień sporządzenia niniejszego artykułu już kilkadziesiąt. Przykładowo można tu wymienić rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 26 listopada 2020 r. – w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 2091).

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 443 ze zm., dalej: Konstytucja RP, Konstytucja lub ustawa zasadnicza.

nadzwyczajnych, co wywołało liczne wątpliwości dotyczące ich legalności³. Zagadnienie to ma tym większe znaczenie, że niektóre restrykcje (np. zakaz prowadzenia działalności gospodarczej) doprowadziły do powstania szkód w majątkach osób objętych obostrzeniami. Tym samym ewentualna nielegalność rozporządzeń mogłaby stanowić podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie art. 417¹ § 1 Kodeksu cywilnego⁴.

Na tym tle doniosłe znaczenie dla możliwości dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa mogą mieć dwa wnioski (Prezesa Rady Ministrów⁵ oraz Marszałka Sejmu⁶) skierowane do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK). Stanowią one główną przyczynę podjęcia analizy tytułowego zagadnienia. Pierwszy z wniosków dotyczy zbadania zgodności art. 417¹ § 1 k.c. z Konstytucją RP w zakresie, w jakim przepis ten nie wprowadza wymogu stwierdzenia przez TK niezgodności rozporządzenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Natomiast wniosek Marszałka Sejmu dotyczy stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP art. 417¹ § 1 k.c. w całości. Dalsze rozważania zostaną ograniczone do zagadnienia wymogu uzyskania prejudykatu TK w zakresie stwierdzenia niezgodności rozporządzenia z aktem wyższego rzędu na potrzeby postępowania odszkodowawczego, a więc materii objętej wnioskiem Prezesa Rady Ministrów. Problematyka ta nie została również jednoznacznie rozstrzygnięta w nauce prawa. Sformułowano trzy rozbieżne stanowiska. Zgodnie z pierwszym z nich, niewątpliwie dominującym, za właściwe postępowanie należy rozumieć zasadniczo postępowanie przed TK⁷. Pogląd ten należy opatrzyć zastrzeżeniem, że część autorów dopuszcza możliwość stwierdzenia niezgodności prawa krajowego

³ M. Pecyna, *Odpowiedzialność...*, s. 25–36; M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność...*, s. 5–20; wyrok WSA w Opolu z 27 października 2020 r., II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916; wyrok WSA w Warszawie z 26 listopada 2020 r., VIII SA/Wa 491/20, LEX nr 3102904. Polemiczne stanowisko, zakładające zasadniczą zgodność ograniczeń i zakazów wprowadzonych w związku z pandemią COVID-19, przedstawia L. Bosek w najnowszym wydaniu *Bezprawia legislacyjnego*. Zob. L. Bosek, *Bezprawie...*, wyd. 2, s. 203–211.

⁴ Ustawa z dn. 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 2020, poz. 1740 ze zm., dalej: k.c.

⁵ Wniosek Prezesa Rady Ministrów z dn. 28 sierpnia 2020 r., K 18/20.

⁶ Wniosek Marszałka Sejmu z dn. 10 września 2020 r., K 21/20.

⁷ G. Karaszewski, w: *Kodeks...*, art. 4171, uw. 3; M. Wałachowska, w: *Kodeks...*, art. 4171, uw. 4; J. Gudowski, G. Bieniek, w: *Kodeks...*, uw. 4; A. Rzetecka-Gil, *Kodeks...*, art. 4171, uw. 6; G. Bieniek, w: *Komentarz...*, art. 4171, uw. 4; I. Karasek, *Kodeks...*, art. 4171 k.c., uw. III.2; Z. Banaszczyk, w: *Kodeks...*, art. 4171, nb 6; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, s. 160; Z. Banaszczyk, w: *Prawo...*, s. 854; M. Chajda, w: *Kodeks...*, art. 4171, uw. 1; P. Sobolewski, w: *Kodeks...*, art. 4171, uw. 17; J. Kuźmicka-Sulikowska, w: *Kodeks...*, art. 4171, nb 2; R. Szczepaniak, w: *Kodeks...*, art. 4171, nb 11; E. Bagińska, J. Parchoniak, w: *Odpowiedzialność...*, art. 4171, nb 308; K.P. Sokołowski, *O bezprawiu...*, s. 42; C. Podsiadlik, P. Skudynowski, *Bezprawie...*, s. 35; M. Safjan,

(w tym rozporządzenia) z prawem unijnym przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejski Trybunał Praw Człowieka⁸. Z kolei drugie stanowisko zakłada, że wystarczające jest stwierdzenie niezgodności rozporządzenia z aktem wyższego rzędu w postępowaniu incydentalnym toczącym się przed sądem powszechnym lub administracyjnym, jednakże z wyjątkiem sądu rozpoznającego powództwo odszkodowawcze (a więc musi to nastąpić w odrębnym postępowaniu, odrębnym od postępowania odszkodowawczego)⁹. Natomiast zgodnie z trzecim poglądem sądowi rozpoznającemu sprawę odszkodowawczą przysługuje uprawnienie do samodzielnego stwierdzenia niezgodności rozporządzenia z aktem wyższego rzędu¹⁰.

Opowiedzenie się za jednym z przedstawionych stanowisk rzutuje na pozycję jednostki w postępowaniu odszkodowawczym toczącym się na podstawie art. 417¹ § 1 k.c. Przyjęcie interpretacji wymagającej uzyskania prejudykatu TK doprowadzi do znacznego wydłużenia postępowania cywilnego. Ponadto w nauce prawa wyrażony został pogląd, zgodnie z którym wcześniejsze uzyskanie prejudykatu TK warunkuje wniesienie powództwa odszkodowawczego¹¹. Możliwości zaś uzyskania prejudykatu TK przez jednostkę są bardzo limitowane. W zasadzie jednostka może kwestionować niezgodność aktów normatywnych z aktami wyższego rzędu jedynie w drodze skargi konstytucyjnej. Nie jest to jednak możliwe, jeżeli źródłem szkody nie jest akt stosowania prawa np. w sytuacji, gdy szkoda została wyrządzona z powodu zastosowania się jednostki do nielegalnego przepisu¹².

Odpowiedzialność odszkodowawcza..., s. 44–45; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania...*, s. 227; E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, s. 379.

- ⁸ Tak np. Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, s. 160–161, wraz z przytoczoną tam literaturą. Ze względu na zakres rozważań zagadnienie to nie zostanie poddane dalszej analizie.
- ⁹ L. Bosek, *Bezprawie...*, wyd. 1, s. 188–190; L. Bosek, *Bezprawie...*, wyd. 2, s. 199–200; L. Bosek, P. Grzegorzczak, K. Weitz, w: *Konstytucja...*, art. 77, nb 107.
- ¹⁰ Z. Strus, *Kodeks...*, s. 145–146. Z. Strus nie przedstawia jednak jakiegokolwiek uzasadnienia tego stanowiska. Za poglądem tym opowiadał się również L. Bosek, jednakże jedynie *de lege ferenda*. Zob. L. Bosek, *Bezprawie...*, wyd. 1, s. 190. Ostatnio L. Bosek zmienił stanowisko w tej kwestii, stwierdzając, że *de lege lata* zgodnie z art. 417¹ § 1 k.c. konieczne jest uzyskanie prejudykatu TK, stwierdzającego niezgodność rozporządzenia z aktem wyższego rzędu, a *de lege ferenda* nie należy postulować zmiany w tym zakresie. Zob. L. Bosek, *Bezprawie...*, wyd. 2, s. 203.
- ¹¹ Zgodnie z tym stanowiskiem nieistnienie prejudykatu TK (stwierdzającego niezgodność aktu normatywnego z aktem wyższego rzędu) w chwili wniesienia powództwa skutkowałoby jego oddaleniem. Sąd rozpoznający powództwo odszkodowawcze nie mógłby w takim wypadku zwrócić się z pytaniem prawnym do TK w trybie art. 193 Konstytucji RP. W nauce zagadnienie to jest jednak sporne. Zob. L. Bosek, *Bezprawie...*, wyd. 1, s. 170–174.
- ¹² Jak stwierdza J.J. Skoczylas, w przypadku, o którym mowa w art. 417¹ § 1 k.c., jednostce pozostaje w zasadzie liczyć, że jeden z podmiotów uprawnionych na podstawie art. 190

Co więcej, w doktrynie dominujący jest pogląd, że odroczenie utraty mocy obowiązującej danego przepisu przez TK jest równoznaczne z wyłączeniem możliwości dochodzenia odszkodowania z tytułu szkody tym przepisem wyrządzonej¹³. Wszystkie wskazane powyżej problemy i niedogodności dla jednostki nie wystąpią natomiast, jeżeli przyjmiemy, że sąd rozpoznający sprawę może samodzielnie stwierdzić niezgodność rozporządzenia z aktem wyższego rzędu (bez uzyskiwania uprzednio prejudykatu). Z tego względu rozstrzygnięcie TK na temat zgodności z Konstytucją RP art. 417¹ § 1 k.c., we wskazanym zakresie, będzie niezwykle istotne dla wszystkich podmiotów domagających się naprawienia szkód wyrządzonych wydaniem niezgodnych z prawem rozporządzeń.

Biorąc pod uwagę powyżej zarysowane rozbieżności i problemy, analizie poddane zostaną trzy łączące się ze sobą zagadnienia. Najpierw zostaną omówione oraz poddane ocenie i analizie argumenty podniesione we wniosku Prezesa Rady Ministrów, które zmierzają do uzasadnienia, że Konstytucja RP wymaga, w rozważanym zakresie, uzyskania prejudykatu TK¹⁴. Następnie przedstawiona zostanie analiza przepisów Konstytucji RP bezpośrednio lub pośrednio odnoszących się do wymogu uzyskania prejudykatu TK, stwierdzającego niezgodność rozporządzenia z aktem wyższego rzędu na potrzeby postępowania odszkodowawczego, toczącego się na podstawie art. 417¹ § 1 k.c. Na koniec podjęta zostanie próba rozstrzygnięcia zagadnienia, czy *de lege lata* możliwe jest przeprowadzenie wykładni art. 417¹ § 1 k.c. w zgodzie z ustalonym wzorcem konstytucyjnym.

2. Analiza wniosku Prezesa Rady Ministrów (K 18/20)¹⁵

We wniosku Prezesa Rady Ministrów wskazano trzy wzorce konstytucyjne, które jego zdaniem uzasadniają niezgodność art. 417¹ § 1 k.c. z ustawą

ust. 1 Konstytucji RP złoży stosowny wniosek do TK. Zob. J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 218.

¹³ K.P. Sokołowski, *O bezprawiu...*, s. 45–48, wraz z przytoczoną tam literaturą i orzecznictwem.

¹⁴ Ze względu na odmienny zakres wniosków Prezesa Rady Ministrów i Marszałka Sejmu analizie zostanie poddany przede wszystkim ten pierwszy. Wniosek Marszałka Sejmu zostanie omówiony tylko w niewielkim zakresie.

¹⁵ Do wskazanych wniosków odniósł się bezpośrednio L. Bosek. Jego zdaniem nie powinno budzić wątpliwości, że zgodnie z wolą ustawodawcy właściwym postępowaniem do stwierdzenia niezgodności z prawem aktu normatywnego jest postępowanie przed TK. Dodatkowo, wykładnia historyczna i celowościowa miałyby wyłączać możliwość uznania, że incydentalne uznanie nielegalności ustawy albo aktu niższego niż ustawa rzędu może spełniać wymagania przedsądu

zasadniczą w zakresie, w jakim przepis ten nie wprowadza wymogu stwierdzenia przez TK niezgodności rozporządzenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Są to: (1) art. 188 pkt 3 Konstytucji RP przewidujący wyłączną kompetencję TK do orzekania ze skutkiem *erga omnes* o niezgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z aktami wyższego rzędu; (2) art. 193 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy sąd w razie wątpliwości co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą może przedstawić pytanie prawne TK; oraz (3) wywodzone z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywateli do państwa oraz bezpieczeństwa prawnego (pewności prawa).

2.1. Analiza wniosku Prezesa Rady Ministrów w kontekście art. 188 pkt 3 oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji RP

W ocenie Prezesa Rady Ministrów (ale także Marszałka Sejmu) jedynym organem uprawnionym do orzekania w sprawach hierarchicznej kontroli norm jest TK. Kompetencja ta nie może zostać wyłączona czy ograniczona w ustawie, a także ustawowo przekazana jakimkolwiek innemu organowi¹⁶. Co więcej, Konstytucja RP przewiduje scentralizowany model kontroli konstytucyjności prawa¹⁷ sprawowany wyłącznie przez TK. Z tego względu przyjmuje się, że TK jest jedynym organem uprawnionym do ostatecznej i powszechnej eliminacji z systemu prawnego norm nieodpowiadających standardowi konstytucyjnemu. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów art. 417¹

z art. 4171 k.c. Ponadto zdaniem L. Boska wskazane wnioski w istocie zmierzają do potwierdzenia dominującego poglądu nauki prawa i orzecznictwa. Zob. L. Bosek, *Bezprawie...*, wyd. 2, s. 201–203. Kwestia ta nie wydaje się jednak tak oczywista. W dalszej części artykułu zostaną przedstawione argumenty przemawiające za odmiennym stanowiskiem niż sformułowane przez L. Boska.

¹⁶ To, że TK jest jedynym organem uprawnionym do orzekania o zgodności aktów normatywnych z aktami wyższego rzędu ze skutkiem *erga omnes* (w tym rozporządzeń) nie budzi w doktrynie wątpliwości. Tak np. M. Safjan, *Skutki...*, s. 3–5.

¹⁷ Nie sposób nie zauważyć, że sądy w konkretnej sprawie mogą odmówić zastosowania niekonstytucyjnego rozporządzenia, co wynika wprost z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Coraz więcej zwolenników zyskuje również pogląd, że w razie oczywistej sprzeczności z Konstytucją sądy nie są związane przepisami o randze ustawowej. Stanowisko to jest jednak różnie motywowane. Według niektórych wniosek ten jest uzasadniany wyjątkowymi okolicznościami, które wynikają z kryzysu mającego miejsce wokół TK (L. Garlicki, *Sądy...*, s. 20–23; P. Mikuli, *Doktryna...*, s. 644–648), a według innych – wykładnią zasady nadrzędności Konstytucji RP (A. Bator, *Bezpośrednie...*, s. 102; P. Kardas, *Rozproszona...*, s. 28–29; M. Gutowski, *Bezpośrednie...*, s. 108–109; B. Banaszak, *Konstytucja...*, art. 178, nb 10).

§ 1 k.c. w sposób jednoznaczny nie przesądza, że przez właściwe postępowanie należy rozumieć jedynie postępowanie przed TK i z tego powodu ma on być niezgodny z art. 188 pkt 3 Konstytucji RP¹⁸.

Ze wskazanymi powyżej stwierdzeniami Prezesa Rady Ministrów należy się zasadniczo zgodzić. Jednak wydaje się, że nie sposób dowieść na ich podstawie niekonstytucyjności art. 417¹ § 1 k.c. w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje obligatoryjnego stwierdzenia niezgodności rozporządzenia z aktem wyższego rzędu przez TK. Nie budzi wątpliwości, że TK jest jedynym organem sprawującym hierarchiczną kontrolę norm. Niemniej, żaden przepis Konstytucji RP nie wymaga, ażeby dla potrzeb postępowania odszkodowawczego konieczne było stwierdzenie tej niezgodności stosownym prejudykatem TK. W szczególności wymóg taki nie wynika z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, który na poziomie konstytucyjnym reguluje odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej. W celu uzasadnienia tej tezy poniżej zostanie przeprowadzona bardziej szczegółowa analiza tego przepisu.

Zarówno w doktrynie¹⁹, jak i w orzecznictwie²⁰ przyjmuje się, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nie jest jedynie blankietowym odesłaniem do regulacji ustawowej²¹, ale zawiera własną treść normatywną i stanowi samodzielną podstawę roszczeń odszkodowawczych wobec państwa, przyznając w tym względzie jednostce prawo podmiotowe. Nie budzi również wątpliwości, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje swoim zakresem naprawienie szkód wyrządzonych niezgodnym z prawem wydaniem aktu normatywnego (w tym rozporządzenia)²². Jednocześnie ze względu na gwarancyjny charakter tego przepisu przyjmuje się, że wynikający z niego zakres odpowiedzialności władzy publicznej nie może zostać uznaniowo zawężony w aktach niższego rzędu²³. Wszelkie ograniczenia podmiotowego prawa do odszkodowania

¹⁸ Podobnie stwierdza M. Safjan, wskazując, że przyznanie sądowi uprawnienia do stwierdzenia w sprawie odszkodowawczej bezprawności aktu normatywnego nie dałoby się w żaden sposób pogodzić z kompetencjami TK. Zob. M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa...*, s. 11–12.

¹⁹ P. Granecki, *Glosa...*, s. 218–220; E. Łętowska, *W kwestii...*, s. 75; J. Kremis, *Skutki...*, s. 38; M. Kepiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim...*, s. 79–83.

²⁰ Wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 256; wyrok TK z 23 września 2003 r., K 20/02, OTK ZU 2003, nr 170, poz. 1660; wyrok TK z 20 stycznia 2004 r., SK 26/03, OTK ZU 2004, nr 1, poz. 3; wyrok TK z 3 marca 2004 r., K 29/03, OTK ZU 2004, nr 3, poz. 17.

²¹ W doktrynie w zasadzie jedynie A. Szpunar broni poglądu, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nie stanowi samodzielnej podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, a jedynie ogólną zasadę, która odsyła do regulacji ustawowej. Zob. A. Szpunar, *O odpowiedzialności...*, s. 87–88; A. Szpunar, *Kilka uwag...*, s. 133–134.

²² R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność...*, s. 522–525; G. Bieniek, *Odpowiedzialność...*, s. 15–16; C. Podsiadlik, P. Skudynowski, *Bezprawie...*, s. 45–46.

²³ I. Karasek, *Odpowiedzialność...*, s. 95; M. Safjan, *Jeszcze...*, s. 79–80.

z tytułu bezprawnych działań władzy publicznej, przewidzianego w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, muszą zostać dostatecznie uzasadnione przez pryzmat innych wartości i zasad konstytucyjnych (takich jak np. zasada zaufania obywateli do państwa czy zasada pewności prawa)²⁴. Konieczne jest przy tym poszanowanie przez ustawodawcę zasad proporcjonalności i racjonalności²⁵.

Art. 77 ust. 1 Konstytucji RP do uwzględnienia roszczenia odszkodowawczego nie wymaga eliminacji aktu normatywnego z systemu prawnego²⁶. W myśl tego przepisu nic nie stoi na przeszkodzie, ażeby sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie samodzielnie stwierdził niezgodność rozporządzenia z aktem wyższego rzędu²⁷. Przyjęcie jakiegokolwiek innego modelu, w tym uznania konieczności uzyskania prejudykatu TK, stanowić będzie ograniczenie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, dlatego też musi zostać dostatecznie uzasadnione poprzez nawiązanie do innych wartości lub zasad konstytucyjnych²⁸. Takich zasad i wartości (jak np. zasady bezpieczeństwa prawnego) nie da się w szczególności wyinterpretować z art. 188 pkt 3 Konstytucji RP, bo przepis ten reguluje ustrojowe kompetencje TK. Natomiast nie odnosi się do zagadnienia odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. W szczególności przepis ten nie uzależnia możliwości zasądzenia odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem aktem normatywnym od uchylecia tego aktu normatywnego przez TK ze skutkiem *erga omnes*. Pogląd odmienny stanowiłby rozszerzenie zakresu art. 188 pkt 3 Konstytucji RP o treść, która z tego przepisu nie wynika. Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że Prezes Rady Ministrów przez pryzmat art. 188 pkt 3 Konstytucji RP nie uzasadnia w sposób przekonujący wymogu uzyskania prejudykatu TK na potrzeby postępowania odszkodowawczego.

²⁴ Wyrok TK z 1 marca 2011 r., P 21/09, Legalis nr 290177; wyrok TK z 11 września 2006 r., P 14/06, Legalis nr 76375; wyrok TK z 23 maja 2006 r., SK 51/05, Legalis nr 74632; wyrok TK z 11 lipca 2010 r., SK 21/08, Legalis nr 237011.

²⁵ Wyrok TK z 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 72; wyrok TK z 23 września 2003 r., K 20/02, OTK ZU 2003, nr 7, poz. 76.

²⁶ Zob. L. Bosek, P. Grzegorzczak, K. Weitz, w: *Konstytucja...*, art. 77, nb 27, którzy stwierdzają m.in., że ustalenie niezgodności z prawem aktu normatywnego nie jest związane z formalnym uchyleciem tego aktu.

²⁷ Kompetencja sądu do stwierdzenia na potrzeby konkretnej sprawy bezprawności aktów podustawowych wynika wprost z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.

²⁸ Z odmienną sytuacją mamy do czynienia w przypadku, gdy szkoda została wyrządzona niezgodnością z prawem ustawy. Zgodnie z dominującym poglądem (P. Wiliński, P. Karlik, w: *Konstytucja...*, art. 178, nb 57–62, wraz z przytoczoną tam literaturą i orzecznictwem) sąd nie może odmówić zastosowania niekonstytucyjnej ustawy (co do odmiennego poglądu zob. przyp. 16). Z tego względu nawet w konkretnej sprawie sąd nie może samodzielnie ustalić niezgodności z prawem ustawy i musi w tym względzie polegać na TK.

2.2. Analiza wniosku Prezesa Rady Ministrów w kontekście art. 193 Konstytucji RP

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów kolejnym przepisem, który uzasadnia konieczność uzyskania prejudykatu TK, jest art. 193 Konstytucji RP²⁹. W ocenie Prezesa Rady Ministrów stanowi on, że sąd musi zwrócić się z pytaniem prawnym do TK, jeżeli dojdzie do wniosku, że dany przepis jest niezgodny z aktem wyższego rzędu. Sąd nie może samodzielnie odmówić zastosowania niekonstytucyjnego przepisu. Prezes Rady Ministrów uważa, że wymóg ten powinien dotyczyć również rozporządzeń w sytuacji, gdy nie da się przeprowadzić ich prokonstytucyjnej wykładni.

Zauważyć trzeba, że wykładnia art. 193 Konstytucji RP nie jest jednolita. W literaturze wyrażono z jednej strony pogląd, że sąd, uznając przepis za niezgodny z aktem wyższego rzędu, musi³⁰ zwrócić się z pytaniem prawnym do TK, a z drugiej – że ma w tym względzie dowolność (w tym znaczeniu, że zwrócenie się z pytaniem prawnym do TK nie jest jego ustawowym obowiązkiem)³¹. Należy jednak zauważyć, że wskazane poglądy, niezależnie od ich zasadności, odnoszą się jedynie do niezgodności ustawy z aktem wyższego rzędu. Odnośnie do rozporządzenia – zarówno w doktrynie³², jak i w orzecznictwie³³ – nie budzi wątpliwości, że sądowi przysługuje uprawnienie w kwestii zwrócenia się z pytaniem prawnym do TK³⁴. Co więcej,

²⁹ Zgodnie z tym przepisem każdy sąd może przedstawić TK pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

³⁰ Pogląd ten opiera się na założeniu, że sąd powinien zwrócić się z pytaniem prawnym do TK w trybie art. 193 Konstytucji RP, jeżeli jest przekonany o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Słowo „może” użyte w tym przepisie oznacza powinność sądu. Zob. P. Granecki, *Glosa...*, s. 218; G. Bieniek, *Odpowiedzialność...*, s. 15; A. Wasilewski, *Pytania...*, s. 8–10; wyrok SN z 24 listopada 2015 r., II CSK 517/14, LEX nr 1940564, wraz z przytoczonym tam orzecznictwem.

³¹ Stanowisko to przyjmuje, że słowo „może” oznacza kompetencję sądu do zwrócenia się z pytaniem prawnym, jeżeli ma wątpliwości odnośnie do konstytucyjności aktu normatywnego. Natomiast jeżeli sąd jest przekonany o niezgodności tego aktu z aktem wyższego rzędu, to może samodzielnie odmówić jego zastosowania. (Zob. A. Bator, *Bezpośrednie...*, s. 102; M. Gutowski, *Bezpośrednie...*, s. 106).

³² B. Naleziński, w: *Konstytucja...*, art. 193, uw. 4; A. Wasilewski, *Pytania...*, s. 7.

³³ Zob. np. wyrok SN z 23 kwietnia 2008 r., III KK 475/07, LEX nr 388535; wyrok SN z 5 lutego 2008 r., II PK 150/07, OSNP 2009, nr 7–8, poz. 94.

³⁴ Na pełną aprobatę zasługuje stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy (zob. uchwała SN z 30 marca 1999 r., III CZP 62/98, OSNC 1999, nr 10, poz. 166; postanowienie SN z 29 października 2009 r., III CZP 78/09, LEX nr 551877), że instytucja pytań prawnych jako wyjątek od konstytucyjnej zasady podległości sędziego tylko Konstytucji i ustawom powinna być interpretowana

uwagi poczynione na tle art. 188 pkt 3 oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji RP można w równej mierze odnieść także do próby uzasadnienia przez Prezesa Rady Ministrów konieczności uzyskania prejudykatu TK na podstawie art. 193 Konstytucji RP. Z powyższych względów art. 193 Konstytucji RP nie uzasadnia niekonstytucyjności art. 417¹ k.c. w zakresie wskazanym przez Prezesa Rady Ministrów.

2.3. Analiza wniosku Prezesa Rady Ministrów w kontekście zasady zaufania obywateli do państwa oraz bezpieczeństwa prawnego

W ocenie Prezesa Rady Ministrów art. 417¹ § 1 k.c. godzi również w dwie zasady wynikające z art. 2 Konstytucji RP, tj. zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego (pewności prawa)³⁵. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów dowolna wykładnia i nieprecyzyjność art. 417¹ § 1 k.c. może prowadzić do sytuacji, w której rozpoznawane jest roszczenie odszkodowawcze w zakresie tzw. bezprawności legislacyjnej i jeden sąd samodzielnie uzna niekonstytucyjność aktu normatywnego i zasądzi odszkodowanie, drugi sąd stwierdzi, że przepis nie narusza aktu wyższego rzędu i powództwo oddali, a jeszcze trzeci sąd zwróci się z pytaniem prawnym do TK. Z tego względu sądy, a nawet inne składy orzekające tego samego sądu, rozstrzygając sprawy o niemal identycznym stanie faktycznym, mogą wydać różne orzeczenia, przez co obywatele byliby traktowani w odmienny sposób. Ponadto zdaniem Prezesa Rady Ministrów obecna redakcja art. 417¹ § 1 k.c., z powyżej wskazanych względów oraz z powodu jej nieprecyzyjności, uniemożliwia rozpoznanie przez jednostkę przesłanek działania organów państwa.

Poza zakresem rozważań pozostawiona zostanie kwestia nieprecyzyjności brzmienia art. 417¹ § 1 k.c. Uznanie, że przepis ten z uwagi na swoją wieloznaczność jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, nie przesądza jednocześnie, czy zgodnie z ustawą zasadniczą wymagane jest uzyskanie prejudykatu TK. Innymi słowy, kwestia ta pozostaje bez znaczenia dla konstytucyjnego modelu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

w sposób jak najbardziej ścisły bez koncesji na rzecz względów utylitarnych i celowościowych. W tym kontekście postulat Prezesa Rady Ministrów odnośnie do konieczności zwrócenia się do TK w przypadku uznania, że rozporządzenie jest niezgodne z aktem wyższego rzędu, wydaje się niedopuszczalny.

³⁵ Co do art. 2 Konstytucji RP i wynikających z niego zasad bardziej szczegółowych zob. M. Zubik, W. Sokolewicz, w: *Konstytucja...*, art. 2, uw. 14–16.

W doktrynie i orzecznictwie konieczność uzyskania prejudykatu TK uzasadnia się, podobnie jak argumentuje Prezes Rady Ministrów, zasadami zaufania obywateli do państwa i bezpieczeństwa prawnego³⁶. Podkreśla się, że zagadnienie, jakie normy prawne obowiązują, jest niezwykle istotne w demokratycznym państwie³⁷. Powierzenie orzekania w przedmiocie legalności aktów normatywnych sądom mogłoby prowadzić do rozbieżnego orzecznictwa w tym zakresie, co wydaje się niedopuszczalne z punktu widzenia zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa³⁸. Należy przy tym pamiętać, że rozstrzygnięcie sądu rozpoznającego konkretną sprawę nie usuwa domniemania legalności aktu normatywnego i nie eliminuje go z systemu prawnego³⁹. Dodatkowo wskazuje się, że konieczność uzyskania prejudykatu umacnia zasadę równości wobec prawa⁴⁰.

Wyszczególnione wartości niewątpliwie mają doniosłe znaczenie w demokratycznym państwie prawa, niemniej w stosunku do aktów rangi podustawowej wydają się nieprzekonujące. Po pierwsze, należy zauważyć, że sędziowie nie są związani rozporządzeniami⁴¹. Trudno jest racjonalnie uzasadnić sytuację, gdy sąd, odmawiając zastosowania rozporządzenia, uchyla karę nałożoną na obywatela, który do normy się nie zastosował, a jednocześnie nie mógłby samodzielnie zasądzić odszkodowania na rzecz obywatela, który w zaufaniu do państwa postępował zgodnie z literą prawa i w związku z tym poniósł określoną szkodę. Doprowadziłoby to do sytuacji, w której jednostka stosująca się do prawa znalazłaby się w gorszej sytuacji od tej, która by to prawo naruszyła. Taka dyferencjacja wydaje się w demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalna⁴². Rozbieżne orzecznictwo sądowe nie dotyczy jedynie sytuacji orzekania o odszkodowaniu, ale w zasadzie

³⁶ Wskazuje się, że zasada podziału władzy jest niewystarczająca do uzasadnienia wymogu uzyskania prejudykatu. Z tego względu należy się odwołać do zasady zaufania obywateli do państwa i bezpieczeństwa prawnego. Zob. L. Bosek, *Bezprawie...*, wyd. 1, s. 162–165.

³⁷ Jak stwierdza Z. Radwański „przedsąd przewidziano dlatego, aby rozstrzygnięcia tak istotnej dla praworządnego państwa kwestii, a mianowicie jakie normy obowiązują, nie pozostawiać ocenie poszczególnych sądów powszechnych, orzekających często niejednolicie i w sposób wiążący jedynie dla stron rozstrzyganego sporu” (Z. Radwański, *Odpowiedzialność...*, s. 15. Podobnie J.J. Skoczyła, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 217).

³⁸ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 854.

³⁹ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 44–45.

⁴⁰ Jak stwierdza L. Bosek, „albo wszyscy są zobowiązani do przestrzegania prawa, albo wszyscy są poszkodowani i mogą domagać się odszkodowania”. Zob. L. Bosek, *Bezprawie...*, wyd. 1, s. 165.

⁴¹ Zob. przyp. 15.

⁴² Jak stwierdza K.P. Sokołowski, stawianie w lepszej sytuacji osób niestosujących się do prawa uczy ryzyka, postaw nieobywatelskich oraz nieufności do państwa, co może być dla niego bardzo szkodliwe. Zob. K.P. Sokołowski, *O bezprawiu...*, s. 47.

obejmuje wszystkie toczące się sprawy, w których brak jest jednoznacznej normy prawnej, w tym w szczególności mogącej polegać na odmowie zastosowania rozporządzenia w innym procesie niż odszkodowawczym. W celu przeciwdziałania takim sytuacjom przewidziane są liczne mechanizmy ustrojowe, takie jak np. dwuinstancyjność postępowania czy nadzór judykacyjny sprawowany przez Sąd Najwyższy⁴³. Trudno znaleźć sensowne argumenty, dlaczego miałyby być one niewystarczające w procesie odszkodowawczym, natomiast w pozostałych sprawach byłyby one zasadne.

Wymóg prejudykatu TK wydaje się uzasadniony, ale jedynie w odniesieniu do aktów normatywnych rangi co najmniej ustawowej. Proces ustawodawczy jest związany ze ściśle określonymi procedurami, które dla jednostki mają niewątpliwie charakter gwarancyjny⁴⁴. Uchwalenie ustawy jest procesem długotrwałym i transparentnym, wymagającym zgody i kompromisów ze strony wielu podmiotów. Obywatele mogą ten proces na bieżąco śledzić i przygotować się na zmiany w prawie⁴⁵. Ze zgoła odmienną sytuacją mamy do czynienia w przypadku aktów podustawowych. Ich treść zależy *de facto* od uznaniowej woli podmiotu wydającego i charakteryzuje się tym, że przed wejściem w życie nie podlega jakiegokolwiek kontroli. Potencjalnie mamy do czynienia z sytuacją, w której kilkanaście podmiotów uprawnionych do wydawania rozporządzeń może przekraczać zakres upoważnienia ustawowego i wyrządzać liczne szkody.

Biorąc pod uwagę te argumenty, należy stwierdzić, że zasady zaufania obywateli do państwa i pewności prawa nie uzasadniają konieczności użycia prejudykatu TK na potrzeby postępowania odszkodowawczego.

2.4. Wnioski

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że Prezes Rady Ministrów nie uzasadnił w sposób przekonujący wymogu uzyskania prejudykatu TK, stwierdzającego niezgodność rozporządzenia z aktem wyższego rzędu na potrzeby postępowania odszkodowawczego. Co więcej, wskazane argumenty zdają się przemawiać za wręcz odwrotną tezą – uznaniem możliwości stwierdzenia niezgodności rozporządzenia z aktem wyższego rzędu przez

⁴³ Zob. P. Wiliński, P. Karlik, w: *Konstytucja...*, art. 183, nb 8–11.

⁴⁴ Zob. art. 118–123 Konstytucji RP; B. Banaszak, *Konstytucja...*, art. 119, nb 4–27.

⁴⁵ Określone argumenty, które odnoszą się do władzy sądowniczej, ale już nie do wykonawczej, przemawiają za ograniczeniem odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z jej działalnością. Zob. wyrok TK z 27 października 2015 r., SK 9/13, Legalis nr 1348563.

sąd rozpoznający sprawę odszkodowawczą na podstawie art. 417¹ § 1 k.c. Na marginesie głównych rozważań należy stwierdzić, że wyszczególnione argumenty znajdują zastosowanie jedynie do rozporządzeń, ale już nie do aktów wyższego rzędu, a w szczególności ustaw. Wątki te zostaną rozwinięte w dalszej analizie.

3. Konstytucyjny model odpowiedzialności władzy publicznej z tytułu szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem rozporządzeniem, w zakresie wymogu uzyskania prejudykatu Trybunału Konstytucyjnego

Jak już wskazano, podnoszone zarówno we wniosku Prezesa Rady Ministrów, jak i w doktrynie oraz orzecznictwie argumenty natury ustrojowej, a także argumenty związane z zasadami pewności prawa i zaufania obywateli do państwa nie uzasadniają wymogu uzyskania prejudykatu TK, stwierdzającego niezgodność rozporządzenia z aktem wyższego rzędu. W ocenie autora niniejszego opracowania konstytucyjny model odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa z tytułu szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem rozporządzeniem należy określić, odwołując się przede wszystkim do art. 77 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.

Wspominano już (pkt 2.1), że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP określa ogólną, minimalną formułę odpowiedzialności Skarbu Państwa⁴⁶, a jakiegokolwiek jej ograniczenie musi zostać dostatecznie uzasadnione innymi wartościami konstytucyjnymi⁴⁷. Jednocześnie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP sam w sobie nie ustanawia samodzielnie przesłanki uprzedniego stwierdzenia bezprawności działania władzy publicznej we właściwym postępowaniu⁴⁸. Skoro na próżno szukać uzasadnienia wymogu uzyskania prejudykatu TK w innych wartościach konstytucyjnych, to należałoby przyjąć, że Konstytucja RP nie wprowadza takiego ograniczenia. Oznacza to, że sąd rozpoznający sprawę odszkodowawczą może samodzielnie stwierdzić niezgodność z prawem aktów normatywnych rangi niższej niż ustawa.

⁴⁶ Zob. przyp. 22.

⁴⁷ Zob. przyp. 23.

⁴⁸ L. Bosek, P. Grzegorzczak, K. Weitz, w: *Konstytucja...*, art. 77, nb 51; wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 1, poz. 256. TK jednocześnie stwierdza, że w niektórych przypadkach jedynie celowe byłoby wprowadzenie wymogu uzyskania prejudykatu.

Powyższa wykładnia znajduje potwierdzenie w znaczeniu, jakie na tle innych przepisów konstytucyjnych przypisuje się art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. W nauce prawa przyjmuje się, że przepis ten stanowi instytucjonalną gwarancję konstytucyjnej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP)⁴⁹. Oznacza to, że jedną z podstawowych funkcji art. 77 ust. 1 Konstytucji RP stanowi zagwarantowanie zgodności z prawem działań władzy publicznej⁵⁰. Co więcej, w doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP stanowi szczególny środek ochrony jednostki jako podmiotu praw i wolności⁵¹. Biorąc pod uwagę, że w istocie brak jest skutecznych gwarancji proceduralnych działań władzy wykonawczej (pkt 2.3), a możliwości naruszenia prawa przez tę władzę są ogromne⁵², to odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej stanowi, w tej sytuacji, jedną z nielicznych możliwości obrony jednostki przed państwem oraz gwarancji zasady legalizmu. Opowiedzenie się za wymogiem uzyskania prejudykatu TK znacząco utrudniłoby realizację tej zasady. Wynika to z tego, że jak już wskazano, możliwości uzyskania wyroku TK przez jednostkę są istotnie ograniczone. Koncepcja, zgodnie z którą sąd rozpoznający sprawę odszkodowawczą może samodzielnie stwierdzić niezgodność rozporządzenia z aktem wyższego rzędu, gwarantuje wyższy standard ochrony praw jednostki przed państwem⁵³, a w konsekwencji również i skuteczniejszą realizację zasady legalizmu. W tym kontekście stanowisko to wydaje się bardziej uzasadnione. Dodatkowo, wykładnię taką umacnia ścisły związek odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z zasadą demokratycznego państwa prawa⁵⁴. Należy jeszcze raz podkreślić, że to brak uzyskania prejudykatu na

⁴⁹ M. Florczak-Wątor, w: *Konstytucja...*, art. 77, uw. 1; L. Garlicki, K. Wojtyczek, w: *Konstytucja...*, art. 77, uw. 1; L. Bosek, P. Grzegorzczak, K. Weitz, w: *Konstytucja...*, art. 77, nb 31; M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 22; L. Bosek, *Bezprawie...*, wyd. 1, s. 74.

⁵⁰ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 22. Zdaniem M. Safjana przepisy ustawowe powinny być interpretowane przede wszystkim z uwzględnieniem tego aspektu art. 77 Konstytucji RP.

⁵¹ L. Garlicki, K. Wojtyczek, w: *Konstytucja...*, art. 77, uw. 1. W orzecznictwie TK wskazuje się również na powiązanie odpowiedzialności władz publicznych z nakazem ochrony godności człowieka. Zob. wyrok TK z 1 września 2006 r., SK 14/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 97.

⁵² Dobitnie pokazał to okres pandemii COVID-19, kiedy aktami rangi podustawowej ingerowano w podstawowe prawa i wolności obywatelskie, np. prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, wolność zgromadzeń, prawo do prywatności itp.

⁵³ W doktrynie wyrażono pogląd, że regulacja odpowiedzialności władzy publicznej stanowi wyznacznik praworządności danego państwa. Zob. J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 21.

⁵⁴ L. Garlicki, K. Wojtyczek, w: *Konstytucja...*, art. 77, uw. 1; L. Bosek, P. Grzegorzczak, K. Weitz, w: *Konstytucja...*, art. 77, nb 22.

potrzeby postępowania odszkodowawczego jest zasadą wynikającą z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, a wyjątki od niej powinny zostać w sposób dostateczny uzasadnione innymi wartościami konstytucyjnymi.

Kolejnym przepisem przesadzającym o braku konieczności uzyskania omawianego prejudykatu TK jest art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi o związaniu sędziego jedynie Konstytucją RP i ustawami. *A contrario*, co w doktrynie przyjmuje się jednolicie⁵⁵, sędziowie nie są związani aktami rangi niższej niż ustawa i w razie stwierdzenia ich niezgodności z prawem mogą odmówić ich zastosowania. Już na tej podstawie, wydaje się, że żądanie uzyskania prejudykatu TK, czy też jakiegokolwiek innego organu, stwierdzającego niezgodność rozporządzenia z aktem wyższego rzędu byłoby nieuzasadnione⁵⁶. Co więcej, wskazuje się, że badanie zgodności aktów podustawowych z aktami wyższego rzędu jest nie tylko uprawnieniem, ale i obowiązkiem sądu⁵⁷.

Należy postawić pytanie, czy w drodze ustawy zwykłej można ustanowić wyjątki od zasady podporządkowania sędziów jedynie Konstytucji RP oraz ustawom i wprowadzić zasadę podległości aktom podustawowym. Takim ograniczeniem w istocie byłoby też pozbawienie sądów kompetencji do stwierdzenia bezprawności rozporządzenia w postępowaniu odszkodowawczym. Takie rozwiązanie w świetle art. 178 ust. 1 Konstytucji RP wydaje się niedopuszczalne. Należy pamiętać, że zadaniem władzy sądowniczej jest stanie na straży – nie tylko Konstytucji RP, lecz także aktów rangi ustawowej⁵⁸. Przejęcie przez władzę wykonawczą roli ustawodawcy w stanowieniu prawa jest niedopuszczalne. Co więcej, związanie władzy sądowniczej aktami podustawowymi ingerowałoby w zasadę niezawisłości sędziowskiej, czyniąc ją iluzoryczną. Związanie sędziów jedynie Konstytucją i ustawami nie jest prawem czy wolnością obywatelską, którą zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP można w określonych sytuacjach ograniczyć, ale zasadą ustrojową i istotnym elementem trójpodziału władzy. Z wyżej wskazanych względów jakiegokolwiek ograniczenie zasady podległości sędziów jedynie Konstytucji RP i ustawom jest niedopuszczalne⁵⁹.

⁵⁵ Zob. przyp. 16.

⁵⁶ Należy pamiętać, że dla uwzględnienia powództwa odszkodowawczego nie jest konieczne uchylene aktu normatywnego.

⁵⁷ M. Masternak-Kubiak, w: *Konstytucja...*, art. 178, uw. 3.

⁵⁸ P. Tuleja, *Stosowanie...*, s. 302–303.

⁵⁹ Do podobnych wniosków dochodzi M. Pecyna, jednakże bez szerszego uzasadnienia. Zob. M. Pecyna, *Odpowiedzialność...*, s. 26–27.

Na marginesie należy stwierdzić, że wskazana argumentacja nie znajduje zastosowania do aktów rangi ustawowej. Po pierwsze, jak już wskazano, Konstytucja RP przewiduje liczne gwarancje proceduralne stanowienia aktów ustawowych, które nie mają zastosowania przy stanowieniu aktów rangi podustawowej⁶⁰. Z tego względu w zdecydowanie szerszym zakresie realizowana jest zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Co więcej, osoby zasiadające w organach władzy ustawodawczej pochodzą z wyborów powszechnych, a z tego względu posiadają silną legitymację do stanowienia prawa, w porównaniu z organami władzy wykonawczej. Ponadto, co najważniejsze, art. 178 ust. 1 Konstytucji RP wprost przewiduje, że sędziowie są związani ustawami, co wydaje się przekreślać możliwość stwierdzenia w jakimkolwiek postępowaniu sądowym (w tym w postępowaniu odszkodowawczym) niezgodności ustawy z Konstytucją RP⁶¹. Biorąc pod uwagę powyższe, sąd rozpoznający sprawę odszkodowawczą nie może samodzielnie stwierdzić niezgodności ustawy z Konstytucją RP i w tym zakresie jest związany prejudykatem TK.

Podsumowując, liczne przepisy ustawy zasadniczej oraz wynikające z nich zasady przemawiają za koncepcją, zgodnie z którą sąd rozpoznający sprawę odszkodowawczą może samodzielnie stwierdzić niezgodność rozporządzenia z aktem wyższego rzędu⁶². W szczególności za takim stanowiskiem przemawia art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz wynikająca z art. 7 Konstytucji RP zasada legalizmu. W konsekwencji należy przyjąć, że wykładnia art. 417¹ § 1 k.c., zakładająca konieczność uzyskania prejudykatu TK, stwierdzającego niezgodność rozporządzenia z aktem wyższego rzędu, jest niezgodna z wyżej wskazanymi przepisami Konstytucji RP. Z odmienną sytuacją mamy natomiast do czynienia w przypadku ustaw. W tym zakresie art. 417¹ § 1 k.c. jest zgodny z Konstytucją RP.

⁶⁰ Przykładowo można tutaj wymienić ograniczony katalog podmiotów uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej, konieczność uchwalenia ustaw odpowiednią większością głosów, możliwość odmowy podpisania ustawy przez Prezydenta RP itp.

⁶¹ W nauce prawa w ostatnich latach pojawiły się odmienne poglądy (zob. przyp. 17). Należy jednak podkreślić, że koncepcja przyznająca sądowi rozpoznającemu sprawę odszkodowawczą uprawnienie do samodzielnego stwierdzenia niezgodności ustawy z Konstytucją RP nie jest w ogóle reprezentowana zarówno w nauce prawa, jak i w orzecznictwie.

⁶² Wykładnia taka zyskuje również wsparcie w argumentach prawno-porównawczych. W innych krajach europejskich w procesie odszkodowawczym z reguły sąd rozpoznający sprawę jest władny stwierdzić samodzielnie bezprawność aktu podustawowego. Zob. L. Bosek, *Bezprawie...*, wyd. 1, s. 20–43.

4. Analiza art. 417¹ § 1 k.c.

Dotychczasowa analiza wykazała, że dominująca w orzecznictwie i nauce prawa wykładnia art. 417¹ § 1 k.c. (zakładająca konieczność uzyskania prejudykatu TK, stwierdzającego niezgodność rozporządzenia z aktem wyższego rzędu) pozostaje w sprzeczności z omówionymi przepisami Konstytucji RP. Z tego względu celem dalszych rozważań będzie ustalenie, czy na tle art. 417¹ § 1 k.c. możliwe jest uzyskanie wykładni zgodnej z ustawą zasadniczą. W nauce prawa na tle art. 417¹ § 1 k.c. najczęściej można spotkać się ze stwierdzeniem, że sąd rozpoznający sprawę odszkodowawczą nie może samodzielnie ustalić niezgodności aktu normatywnego z aktem wyższego rzędu⁶³. Z reguły stwierdzenie to nie jest poparte żadną argumentacją. W zasadzie wskazuje się jedynie, że zwrot „we właściwym postępowaniu” nie pozostawia wątpliwości, że tym postępowaniem nie może być sprawa o odszkodowanie tocząca się przed sądem powszechnym⁶⁴. Stwierdzenie to traktuje się jako całkowicie oczywiste i niewymagające uzasadnienia⁶⁵. Inne poglądy w tej kwestii są reprezentowane sporadycznie⁶⁶.

Wydaje się, że dominująca interpretacja art. 417¹ § 1 k.c. nie jest jedyną możliwą. Przeciwnych argumentów dostarcza już wykładnia językowa. Słowo „właściwe” pochodzi od słowa „właściwość”, które w języku potocznym, w znaczeniu odnoszącym się do spraw sądowych, oznacza „zakres spraw podlegających rozpoznaniu przez dany sąd”, „kompetencję sądu”⁶⁷. Sądem uprawnionym do orzekania w przedmiocie niezgodności rozporządzeń z aktami wyższego rzędu jest każdy sąd, co wprost wynika z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. W tym kontekście wypowiedzi przedstawicieli nauki

⁶³ G. Karaszewski, w: *Kodeks...*, art. 4171, uw. 3; R. Szczepaniak, w: *Kodeks...*, art. 4171, nb 11; J. Kuźmicka-Sulikowska, w: *Kodeks...*, art. 4171, nb 2.

⁶⁴ J. Gudowski, G. Bieniek, w: *Kodeks...*, art. 4171, uw. 10; A. Rzetecka-Gil, *Kodeks...*, art. 4171, uw. 4; G. Bieniek, w: *Komentarz...*, art. 4171, uw. 10; I. Karasek, *Kodeks...*, art. 4171, uw. 5, która wprost stwierdza, że art. 4171 k.c. wyklucza możliwość stwierdzenia przez sąd rozpoznający sprawę odszkodowawczą niezgodności rozporządzenia z aktem wyższego rzędu; Z. Banaszczyk, w: *Kodeks...*, art. 4171, nb 1.

⁶⁵ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 18.

⁶⁶ L. Bosek stwierdza, że przez właściwe postępowanie można rozumieć *de lege lata* również postępowanie incydentalne przed innym sądem niż rozpoznającym sprawę odszkodowawczą. Natomiast *de lege ferenda* postuluje dopuszczenie do orzekania w przedmiocie niezgodności rozporządzenia z aktem wyższego rzędu sądu rozpoznającego sprawę odszkodowawczą. Zob. L. Bosek, *Bezprawie...*, wyd. 1, s. 189–190.

⁶⁷ E. Sobol, *Słownik...*, s. 1130.

prawa niedopuszczające takiej możliwości wydają się niezrozumiałe⁶⁸. Należy zaznaczyć, że wykładnia językowo-gramatyczna jest podstawowym sposobem dekodowania norm prawnych i powinna mieć pierwszeństwo przed pozostałymi⁶⁹. Niemniej jednak inne rodzaje wykładni, a w szczególności omówiona już prokonstytucyjna, również zdają się przemawiać za wskazaną interpretacją art. 417¹ § 1 k.c.

Do podobnych wniosków można dojść, dokonując wykładni systemowej art. 417¹ § 1 k.c. na tle § 2 tego przepisu. Wspomniano już (pkt 2.3), że opowiadając się za wymogiem uzyskania prejudykatu TK, stawia się jednostkę, która naruszyła prawo, w lepszej sytuacji niż jednostkę, która prawa przestrzegала, bowiem sąd mógłby uchylić nałożoną na nią „karę” (np. stwierdzić nieważność decyzji administracyjnej), odmawiając zastosowania rozporządzenia. Co więcej, osoba, która naruszyła prawo, byłaby uprzywilejowana podwójnie, bowiem na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. mogłaby dochodzić odszkodowania bez konieczności stwierdzenia niezgodności z prawem rozporządzenia w postępowaniu przed TK. Na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. wystarczającym prejudykatem byłoby np. stwierdzenie nieważności decyzji w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym, co jest zdecydowanie mniej problematyczne dla jednostki niż uzyskanie prejudykatu TK. Wykładnia, która w zdecydowanie gorszej sytuacji stawia jednostkę przestrzegającą prawo, wydaje się systemowo niedopuszczalna.

Podkreślenia wymaga również pewna niekonsekwencja wielu przedstawicieli nauki prawa, którzy opowiadają się za wymogiem uzyskania prejudykatu TK. A mianowicie, jednocześnie przyjmują oni, że sąd rozpoznający sprawę odszkodowawczą może stwierdzić niezgodność z prawem Unii Europejskiej nawet aktu rangi ustawowej⁷⁰. Ich zdaniem wykładnia taka jest uzasadniana przede wszystkim względami ustrojowymi, a w szczególności treścią art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. W tym kontekście trudno znaleźć racjonalne argumenty, dlaczego art. 91 ust. 3 Konstytucji RP miałby być

⁶⁸ Ostatnio L. Bosek stwierdził wprost, że „uznanie poglądu, iż sądy mają kompetencję do odmowy zastosowania przepisu rozporządzenia w konkretnej sprawie w żadnym przypadku nie jest równoznaczne z poglądem, że mogą pomijać również kluczową w konstrukcji art. 417¹ § 1 k.c. przesłankę prejudykatu”. Stwierdzenie to nie zostało poparte jednak żadną argumentacją. Zob. L. Bosek, *Bezprawie...*, wyd. 2, s. 203.

⁶⁹ Zob. K.P. Sokołowski, *O bezprawiu...*, s. 46, wraz ze wskazaną tam literaturą.

⁷⁰ Tak np. Z. Radwański, *Odpowiedzialność...*, s. 18; B. Karaszewski, w: *Kodeks...*, art. 417¹, uw. 8; J. Gudowski, G. Bieniek, w: *Kodeks...*, art. 417¹, uw. 8; J. Kuźmicka-Sulikowska, w: *Kodeks...*, art. 417¹, nb 2.

uwzględniany przy wykładni art. 417¹ § 1 k.c., natomiast art. 178 ust. 1 Konstytucji RP już nie.

Podsumowując, należy stwierdzić, że dopuszczalna jest wykładnia art. 417¹ § 1 k.c., zgodnie z którą niezgodność z prawem aktu rangi podstawowej z aktem wyższego rzędu może stwierdzić sąd rozpoznający sprawę odszkodowawczą. Zdekodowanie takiej normy prawnej z art. 417¹ § 1 k.c. jest w szczególności zgodne z regułami wykładni literalnej i systemowej oraz przepisami Konstytucji RP. Z tych względów wykładnia taka powinna mieć pierwszeństwo przed innymi interpretacjami art. 417¹ § 1 k.c.

5. Wnioski

Podsumowując, należy stwierdzić, że Prezes Rady Ministrów w sposób przekonujący nie uzasadnił wniosku do TK. Również dominujące stanowisko nauki prawa, opowiadające się za wymogiem uzyskania prejudykatu TK, stwierdzającego niezgodność rozporządzenia z aktem wyższego rzędu, nie jest dostatecznie uzasadnione. Szczegółowa analiza przepisów Konstytucji RP (w szczególności art. 7, art. 77 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji RP) przemawia za odmiennym stanowiskiem, które przyznaje sądowi rozpoznającemu sprawę odszkodowawczą kompetencję do samodzielnego stwierdzenia niezgodności rozporządzenia z aktem wyższego rzędu. W tym kontekście dominująca w nauce prawa wykładnia art. 417¹ § 1 k.c. pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy zasadniczej. Na tle art. 417¹ § 1 k.c. możliwe jest *de lege lata* uzasadnienie odmiennej wykładni. Wydaje się, że na tle tego przepisu przez „właściwe postępowanie” można bowiem rozumieć również postępowanie przed sądem rozpoznającym sprawę odszkodowawczą. W ten sposób możliwe jest zapewnienie nie tylko jak najwyższego standardu ochrony praw jednostki przed bezprawiem ze strony władzy wykonawczej, ale również prymatu Konstytucji RP i ustaw w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej.

Abstract

Declaration of Illegality of the Regulation with a Higher-Order Act as a Premise for a Claim for Damages. Analysis on the Requirement of a Prejudicial Decision of the Constitutional Court

The subject of the analysis carried out in the article is the issue whether in the compensation proceeding based on the art. 417¹ § 1 of the Civil Code, it is necessary to obtain a prejudicature of the Constitutional Tribunal, stating the inconsistency of the sublegislative act with a higher-order act. The motions filed by the Prime Minister and the Marshal of the lower house of the Polish parliament which concerns the examination of the compliance of art. 417¹ § 1 of the Civil Code with the Constitution of the Republic of Poland constitute the grounds for these considerations. The arguments detailed in the motions mentioned above have been discussed in detail. These considerations have been supplemented by analysing the provisions included in the Constitution of the Republic of Poland concerning liability for damages of public authorities. On this basis, the issue of whether it is necessary to obtain a prejudicature of the Constitutional Tribunal, stating the inconsistency of a regulation with a higher-ranking act, for the purposes of compensation proceedings, was resolved. It was also discussed whether it is possible to interpret art. 417¹ § 1 of the Civil Code in accordance with the approved constitutional model.

Keywords: prejudicature, Constitutional Court, sublegislative act, liability for damages, due process

PAWEŁ MARCZYK  <https://orcid.org/0000-0002-7175-5115>

Autor jest magistrem prawa; absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz asystentem sędziego w Sądzie Apelacyjnym w Krakowie.

Bibliografia

- Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Bagińska E., Parchoniak J., w: *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. R. Hauser, Legalis 2016 (seria: System Prawa Administracyjnego, t. 12).
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis 2012.
- Banaszczyk Z., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012.

- Banaszczyk Z., w: *Kodeks cywilny, t. 1: Komentarz. Art. 1–44910*, red. K. Pietrzykowski, Legalis 2020.
- Banaszczyk Z., w: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Legalis 2018 (seria: System Prawa Prywatnego, t. 6).
- Bator A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 10.
- Bieniek G., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.*, „Przebieg Sądowy” 2002, nr 4.
- Bieniek G., w: *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania, t. 1–2*, red. G. Bieniek, LEX 2011.
- Bosek L., *Bezprawie legislacyjne*, wyd. 1, 2, Warszawa 2007, 2021.
- Bosek L., Grzegorzczak P., Weitz K., w: *Konstytucja RP, t. 1: Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.
- Chajda M., w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Legalis 2020.
- Florczak-Wątor M., *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12.
- Florczak-Wątor M., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2019.
- Garlicki L., *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przebieg Sądowy” 2016, nr 7–8.
- Garlicki L., Wojtyczek K., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2*, red. L. Garlicki, M. Zubik, LEX 2016.
- Granecki P., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r.*, „Palestra” 2002, z. 11–12.
- Gudowski J., Bieniek G., w: *Kodeks cywilny. Komentarz, t. 3: Zobowiązania. Część ogólna*, red. J. Gudowski, LEX 2018.
- Gutowski M., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1.
- Karasek I., *Kodeks cywilny. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw*, LEX 2004.
- Karasek I., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy po wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r.*, SK 18/00, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2002, z. 1–2.
- Karaszewski G., w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, LEX 2019.
- Kardas P., *Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa w orzecznictwie Izby Karnej Sądu Najwyższego jako wyraz sędziowskiego konstytucyjnego posłuszeństwa*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2019, nr 4.
- Kępiński M., Szczepaniak R., *O bezpośrednim stosowaniu art. 77 ust. 1 Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 3.

- Kremis J., *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 6.
- Kuźmicka-Sulikowska J., w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Legalis 2019.
- Łętowska E., *W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 7.
- Masternak-Kubiak M., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, LEX 2014.
- Mikuli P., *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40.
- Naleziński B., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2019.
- Pecyna M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenie praw i wolności w czasie epidemii COVID-19*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12.
- Podsiadlik C., Skudynowski P., *Bezprawie normatywne (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 10.
- Radwański Z., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji Kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 2.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2016.
- Rzetecka-Gil A., *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania – część ogólna*, LEX 2011.
- Safjan M., *Jeszcze o odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie art. 77 Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 9.
- Safjan M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004.
- Safjan M., *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 4.
- Safjan M., *Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 3.
- Skoczyła J.J., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli do Kodeksu cywilnego*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 9.
- Skoczyła J.J., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005.
- Sobol E. (oprac.), *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2005.
- Sobolewski P., w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Legalis 2020.
- Sokołowski K.P., *O bezprawiu legislacyjnym uwag kilka*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 3.
- Strus Z., *Kodeks cywilny, t. 2: Praktyczny komentarz z orzecnictwem*, Warszawa 2005.
- Szczepaniak R., *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wydaniem aktu normatywnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1999, nr 3.

- Szczepaniak R., w: *Kodeks cywilny, t. 2: Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, Legalis 2019.
- Szpunar A., *Kilka uwag o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Rejent” 2001, nr 2.
- Szpunar A., *O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 6.
- Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Zakamycze 2003.
- Wałachowska M., w: *Kodeks cywilny. Komentarz, t. 3: Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, red. M. Habdas, M. Frasz, LEX 2018.
- Wasilewski A., *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Problemy interpretacyjne na tle art. 193 Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 5.
- Wiliński P., Karlik P., *Konstytucja RP, t. 2.: Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.
- Zubik M., Sokolewicz W., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 1*, red. M. Zubik, L. Garlicki.