

BEZPRAWIE LEGISLACYJNE

Leszek Bosek

2. WYDANIE

BEZPRAWIE LEGISLACYJNE

Leszek Bosek

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

2. WYDANIE

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 15 lipca 2021 r.

Leszek Bosek – nr ORCID: 0000-0003-3850-0038

Recenzent

Dr hab. Krzysztof Mularski, prof. UAM

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski


prawoLubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-299-9

ISSN 1897-4392

2. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Mojej żonie Marcie

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Przedmowa do wydania II	17
Wstęp	19
Rozdział I	
Ewolucja odpowiedzialności za bezprawie legislacyjne	25
1. Uwagi wstępne	25
2. Bezprawie legislacyjne w dwudziestoleciu międzywojennym	26
3. Bezprawie legislacyjne w PRL	31
4. Bezprawie legislacyjne w świetle ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r.	34
5. Bezprawie legislacyjne w okresie transformacji ustrojowej	42
6. Wnioski	46
Rozdział II	
Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji jako podstawa odpowiedzialności za bezprawie legislacyjne	49
1. Uwagi wstępne	49
2. Artykuł 77 ust. 1 w świetle prac legislacyjnych	50
3. Artykuł 77 ust. 1 jako źródło konstytucyjnego prawa do odszkodowania	56
3.1. Istota konstytucyjnego prawa do odszkodowania	56
3.2. Artykuł 77 ust. 1 w systematyce Konstytucji	58

3.3. Artykuł 77 ust. 1 jako norma bezpośrednio stosowalna	61
3.4. Artykuł 77 ust. 1 jako źródło prawa podmiotowego	64
3.5. Artykuł 77 jako prawo podlegające ograniczeniom	67
3.6. Porządek publiczny jako wartość uzasadniająca ograniczenie prawa do odszkodowania	73
4. Podmiotowy zakres odpowiedzialności	76
4.1. Podmiot uprawniony	76
4.2. Podmiot zobowiązany	77
5. Przedmiotowy zakres odpowiedzialności	78
5.1. Uwagi wstępne	78
5.2. Organ władzy publicznej	79
5.3. Działanie organu władzy publicznej	81
6. Przesłanka bezprawności	84
6.1. Uwagi wstępne	84
6.2. Bezprawność w wypowiedziach piśmiennictwa	85
6.3. Bezprawność w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego	89
6.4. Bezprawność w orzecznictwie Sądu Najwyższego	91
6.5. Analiza krytyczna	97
6.5.1. Bezprawność normatywna – uwagi wstępne	97
6.5.2. Bezprawność normatywna a wsteczne działanie orzeczeń prejudycjalnych	99
6.5.3. Bezprawność normatywna a cel normy	108
7. Zakres kompensacji	122
7.1. Uwagi wstępne	122
7.2. Wynagrodzenie szkody w zakresie <i>lucrum cessans</i>	122
7.3. Wynagrodzenie szkody niemajątkowej	127
7.4. Związek przyczynowy	130
8. Wnioski	131

Rozdział III

Wstępne ustalenia interpretacyjne (art. 417¹ k.c.)	132
1. Artykuł 417 ¹ k.c. w świetle prac legislacyjnych	132
2. Ogólna charakterystyka art. 417 ¹ k.c.	137
3. Zasada odpowiedzialności – ryzyko	140

4. Akt normatywny w rozumieniu art. 417 ¹ k.c.	143
4.1. Pojęcie aktu normatywnego	143
4.2. Akty powszechnie obowiązujące	151
4.3. Problem umów międzynarodowych	152
4.4. Prawo stanowione przez organizacje międzynarodowe	154
4.5. Akty i źródła prawa nieobjęte zakresem art. 417 ¹ k.c.	156
4.5.1. Akty wewnętrznie obowiązujące	156
4.5.2. „Nieakty”	157
4.5.3. Prawo zwyczajowe	158
5. Uzasadnienie i konstrukcja prejudykatu	159
5.1. Uzasadnienie prejudykatu	159
5.2. Prejudykat a droga sądowa	165
5.3. Prejudykat jako materialnoprawna przesłanka odpowiedzialności	168
5.4. Problem dochodzenia roszczeń przed wejściem w życie orzeczenia prejudycjalnego	171
5.5. Postępowania właściwe	174
5.5.1. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym	174
5.5.2. Postępowanie przed sądami administracyjnymi	177
5.5.3. Proces legislacyjny	178
5.5.4. Postępowanie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka	179
5.5.4.1. Uwagi ogólne	179
5.5.4.2. Aktualne stanowisko Sądu Najwyższego	190
5.5.5. Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości i Sądem UE	193
5.5.6. Problem kontroli aktów niższego niż ustawa rządu	199
5.5.7. Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności prejudykatu K 18/20	201
5.5.8. Prejudykat a odpowiedzialność za rozporządzenia wydane w stanie epidemii	203

6. Artykuł 417 ¹ k.c. jako podstawa odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego	212
--	-----

Rozdział IV

Odpowiedzialność odszkodowawcza jako skutek wyroku

Trybunału Konstytucyjnego	219
1. Uwagi wstępne	219
2. Artykuł 190 ust. 3 Konstytucji jako podstawa prospectivej skuteczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego	220
3. Artykuł 190 ust. 4 Konstytucji jako podstawa wstecznej skuteczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego	223
4. Zasada wstecznej skuteczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego	229
5. Wyjątki od zasady wstecznej skuteczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego	233
5.1. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej	233
5.2. Bezprawność podzielona w czasie	238
6. Odszkodowanie a skutki wyroków w ujęciu czasowym	246
6.1. Wsteczna skuteczność wyroku	246
6.2. Formalna „prospektywność” wyroku Trybunału Konstytucyjnego	247
6.2.1. Uwagi wstępne	247
6.2.2. Przepisy uprzednio uchylone	248
6.2.3. Naruszenie istoty prawa	248
6.2.4. Uprzedni wyrok z mocą wsteczną	251
6.2.5. Indywidualne derogacje	252
7. Wnioski	252

Rozdział V

Odpowiedzialność odszkodowawcza za zaniechanie

legislacyjne	254
1. Pojęcie i charakterystyka zaniechania legislacyjnego	254
1.1. Zaniechanie legislacyjne w polskim piśmiennictwie	254
1.2. Zaniechanie legislacyjne w orzeczeniach Sądu Najwyższego	257
1.3. Zaniechanie legislacyjne w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego	259

1.4. Definicja zaniechania legislacyjnego w rozumieniu art. 417 ¹ k.c. (ocena własna)	264
2. Artykuł 417 ¹ § 4 k.c. jako podstawa odpowiedzialności za zaniechania legislacyjne	270
3. Konstytucyjne kryteria wykładni art. 417 ¹ § 4 k.c.	272
4. Bezprawność zaniechania w świetle art. 417 ¹ § 4 k.c.	275
4.1. Założenia ogólne oceny bezprawności zaniechania	275
4.2. Bezprawność zaniechania prawodawcy delegowanego	281
4.2.1. Założenia ogólne	281
4.2.2. Niewydanie rozporządzenia wobec zmiany ustawy	284
4.2.3. Niewydane rozporządzenia a problem reprivatyzacji	286
4.3. Bezprawność zaniechania ustawodawcy	291
4.3.1. Założenia ogólne	291
4.3.2. Pominięcie legislacyjne a bezprawność zaniechania	296
4.3.3. Przepis ustawy jako źródło obowiązku wydania ustawy	303
5. Podstawa odpowiedzialności za brak transpozycji prawa Unii Europejskiej	309
 Rozdział VI	
Szkoda i związek przyczynowy	314
1. Uwagi wstępne	314
2. Związek przyczynowy adekwatny czy normatywny?	315
3. Powiązania przyczynowe	319
3.1. Powiązania przyczynowe przy wydaniu aktu normatywnego	319
3.1.1. <i>Conditio sine qua non</i>	319
3.1.2. Adekwatność następstw wydania aktu normatywnego	321
3.2. Powiązania przyczynowe przy zaniechaniu legislacyjnym	326
3.2.1. <i>Conditio sine qua non</i>	326

3.2.2. Adekwatność następstw zaniechania aktu normatywnego	327
3.3. Przyczynienie się poszkodowanego	334
3.4. Cel normy a przyczynowość	336
3.5. Przyczynowość wyprzedzająca a bezprawie legislacyjne	338
4. Przesłanka szkody	340
4.1. Pojęcie szkody legislacyjnej	340
4.2. Ustalenie szkody wyrządzonej wydaniem aktu normatywnego	341
4.3. Ustalenie szkody wyrządzonej zaniechaniem legislacyjnym	346
5. Wnioski	348
 Rozdział VII	
Zagadnienia dodatkowe	350
1. Problemy intertemporalne	350
2. Przedawnienie roszczeń	359
2.1. Uwagi wstępne	359
2.2. Dziesięcioletni termin przedawnienia	361
2.3. Trzyletni termin przedawnienia	367
3. Problemy procesowe	372
3.1. Problem zastępstwa procesowego Skarbu Państwa	372
3.2. Problem reprezentacji materialnoprawnej Skarbu Państwa	374
 Zakończenie	 377
 Wykaz orzeczeń	 381
 Bibliografia	 395

PRZEDMOWA DO WYDANIA II

Problematyka odpowiedzialności odszkodowawczej za bezprawie legislacyjne wyróżnia się niezmiennie doniosłością społeczną i prawną. Rozwój stosunków społecznych skutkuje wzmożoną aktywnością legislacyjną, która jak każda aktywność ludzka obarczona jest ryzykiem błędów. Szczególnie duże ryzyko związane jest z sytuacjami nadzwyczajnymi, takimi jak pandemia COVID-19 wywołana wirusem SARS-CoV-2. Obserwowana w wielu państwach świata praktyka jej zwalczania za pomocą dynamicznie zmienianych nakazów i zakazów prawnych zwiększa ryzyko naruszeń praw jednostki i uzasadnia pytania o odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydanymi aktami normatywnymi.

Od pierwszego wydania *Bezprawia legislacyjnego* upłynęło już 14 lat. Jest to wystarczająca perspektywa, aby na nowo spojrzeć na instytucję bezprawia legislacyjnego, zmieniający się kontekst społeczny i normatywny w świetle nowego piśmiennictwa oraz orzecznictwa. Jest to szczególnie uzasadnione rozwojem orzecznictwa, ponieważ pierwsze wydanie *Bezprawia legislacyjnego* tylko w ograniczonym zakresie mogło je uwzględnić. Drugie wydanie orzecznictwo czyni ważnym punktem odniesienia do oceny analizowanej instytucji prawnej. Orzecznictwo pozwala już zweryfikować hipotezę, zgodnie z którą odpowiedzialność za delikty legislacyjne jest istotnym uzupełnieniem konstytucyjnego systemu ochrony praw człowieka i obywatela. Niekiedy umożliwia bezpośrednie zaspokojenie poszkodowanych na drodze postępowania cywilnego, niekiedy staje się katalizatorem zmiany prawa w kierunku uzasadnionym racjami ogólnymi oraz słusznym interesem poszkodowanych. W każdym przypadku instytucja bez-

prawa legislacyjnego umacnia podmiotową pozycję jednostki – stawia poszkodowanego w pozycji formalnie równorzędnej z państwem, co ma istotne znaczenie dla rozwoju kultury konstytucyjnej w demokratycznym państwie prawnym, które człowieka, jego prawa i powinności stawia w centrum swojego zainteresowania.

Książka jest adresowana do szerokiego kręgu odbiorców. W istocie dotyczy każdego z nas – każdy może być adresatem aktów normatywnych, które mogą okazać się wadliwe. Książka może być więc przydatna w zasadzie dla każdego, skoro każdy może samodzielnie dochodzić swych praw przed sądem. W szczególny sposób może jednak posłużyć sędziom i pełnomocnikom procesowym, a także administracji, tak rządowej, jak i samorządowej, upoważnionej do stosowania, a niekiedy i tworzenia aktów normatywnych.

Wolno wyrazić nadzieję, że prezentowane w książce opinie przyczynią się do poprawy jakości tworzonego prawa oraz ułatwią jego stosowanie. Wzgląd na ochronę najbardziej podstawowych dóbr obywateli związanych z ich godnością, życiem, zdrowiem, wolnością oraz majątkiem, a także na konstytucyjne zasady sprawności i rzetelności instytucji publicznych był drogowskazem dla Autora przy poszukiwaniu optymalnych kierunków jego wykładni.

Opracowanie uwzględnia stan prawny na dzień 15.07.2021 r.

Prof. UW dr hab. Leszek Bosek

WSTĘP

Bezprawie legislacyjne, pomijając jego wymiar ustrojowy, filozoficzny, makroekonomiczny i polityczny, to szczególny czyn niedozwolony polegający na wyrządzeniu szkody przez wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą albo przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa. Pojęcie to ma ugruntowane w języku prawniczym znaczenie¹. Dobrze określa ono naturę deliktu legislacyjnego, wskazuje bowiem, że podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa – prawodawcy jest zawsze formalna ocena prawa jako bezprawia.

Problematyka odpowiedzialności za szkody wyrządzone bezprawiem legislacyjnym nabrała szczególnego znaczenia po wejściu w życie

¹ P. Dagtoglou, *Ersatzpflicht des Staates bei legislativem Unrecht?*, Tübingen 1963, s. 3 i n.; R. Fetzter, *Die Haftung des Staates für legislatives Unrecht: Zugleich ein Beitrag zum Staatshaftungsrecht der Europäischen Gemeinschaften, der EG-Mitgliedstaaten, der Schweiz und Österreichs*, Berlin 1994, s. 5 i n.; K. Boujong, *Staatshaftung für legislatives und normatives Unrecht in der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes* [w:] *Verantwortlichkeit und Freiheit: die Verfassung als wertbestimmte Ordnung. Festschrift für Willi Geiger zum 80. Geburtstag*, red. H. Feller, P. Kirchhof, Tübingen 1989, s. 429 i n.; W. Naucke, „Gesetzliches Unrecht”: ein aktueller juristisches Grundbegriff [w:] *Demokratie in Staat und Wirtschaft, Festschrift für Ekkehart Stein zum 70. Geburtstag am 24.09.2002*, red. H. Faber, G. Frank, Tübingen 2002, s. 291 i n.; J. Kremis [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2006, s. 678; J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 233 i n.; B.P. Wróblewski, *Die Staatshaftung für legislatives Unrecht in Deutschland. Eine rechtshistorische, rechtsdogmatische und rechtsvergleichende Untersuchung*, Baden-Baden 2005, s. 18 i n. Por. też postanowienie TK z 22.06.2005 r., K 42/04, OTK-A 2005/6, poz. 74.

art. 77 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten wprowadził zasadę, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej. Regulacja konstytucyjna została z dniem 1.09.2004 r. uszczegółowiona przez art. 417¹ k.c., który wprost zagwarantował naprawienie szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem wydaniem albo niewydaniem aktu normatywnego². Przepisy te istotnie wzmocniły system ochrony praw człowieka i obywatela przed arbitralnością władzy. Wzmocniły przede wszystkim realną skuteczność konstytucyjnej gwarancji ochrony praw majątkowych, związanie władzy prawodawczej konstytucyjną zasadą legalizmu oraz zasadą zaufania. Wejście w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417¹ k.c. spowodowało, że przed sądami polskimi rozpoznawane są sprawy o zapłatę z tytułu bezprawnej: reglamentacji czynszów³, ingerencji w roszczenia zabużańskie⁴, roszczenia z tytułu tzw. ustawy 203, roszczenia szpitali związane z dyżurami lekarskimi⁵, roszczenia najwyższych funkcjonariuszy samorządowych z tytułu niewypłacenia im „trzynastek”⁶, roszczenia zakładów pracy chronionej⁷, roszczenia właścicieli samochodów z tytułu pobrania zawyżonej opłaty za kartę pojazdu⁸, roszczenia reprywatyzacyjne⁹, a w ostatnim czasie przede wszystkim roszczenia osób poszkodowanych obstrzeżeniami przeciwepidemicznymi. Każdy ze wskazanych deliktów legislacyjnych może być potencjalnie źródłem dziesiątków tysięcy stosunków zobowiązaniowych, a w konsekwencji roszczeń wymierzonych w Skarb Państwa¹⁰. Do najważniejszych przyczyn deliktów legislacyjnych należy zaliczyć zjawisko instrumentalizacji prawa, wzmoczoną kontrolę jurysdykcyjną uregulowań prawnych, nierozwiązane

² Przepis wprowadzony nowelizacją z 17.06.2004 r.

³ Skutek wyroku ETPC z 19.06.2006 r., 35014/97, Hutten-Czapska v. Polska, LEX nr 182154.

⁴ Skutek wyroku TK z 19.12.2002 r., K 33/02, OTK-A 2002/7, poz. 97, a także wyroku ETPC z 22.06.2004 r., 31443/96, Broniowski v. Polska, LEX nr 122528.

⁵ Skutek wyroku TK z 17.05.1999 r., P 6/98, OTK 1999/4, poz. 76.

⁶ Skutek wyroku TK z 21.02.2006 r., K 1/05, OTK-A 2006/2, poz. 18.

⁷ Skutek wyroku TK z 25.06.2002 r., K 45/01, OTK-A 2002/4, poz. 46.

⁸ Skutek wyroku TK z 17.01.2006 r., U 6/04, OTK-A 2006/1, poz. 3.

⁹ Por. uchwała SN z 24.11.2005 r., III CZP 82/05, OSP 2006/9, poz. 102.

¹⁰ Europejski Trybunał Praw Człowieka oszacował liczbę poszkodowanych niezgodną z Konwencją Europejską legislacją czynszową w Polsce na 100 000. Por. wyrok ETPC z 19.06.2006 r., 35014/97, Hutten-Czapska, pkt 19.

zaszłości historyczne (np. problem mienia zabużańskiego, nacjonalizacji przemysłu, reformy rolnej). Przyczyną zasługującą na odrębne podkreślenie jest też przystąpienie Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej. Przystąpienie przesądziło o włączeniu polskiego systemu prawnego w system prawa europejskiego, którego dynamika rozwoju jest wyjątkowym wyzwaniem. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej stworzyło nowe i liczne punkty odniesienia do kontroli polskiej legislacji, a ponadto otworzyło poszkodowanym drogę do jej kwestionowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w trybie pytań prejudycjalnych.

Doniosłość teoretyczna i praktyczna problematyki bezprawa legislacyjnego uzasadnia jej systematyczne omówienie. Jest to celowe, ponieważ w polskiej literaturze ten temat nie doczekał się monograficznego opracowania. Pamiętając o cennym opracowaniu prof. Marka Safjana, poświęconym odpowiedzialności władzy publicznej po 1.09.2004 r.¹¹, czy kilku innych zbiorczych opracowaniach¹², trzeba stwierdzić, że istnieje potrzeba pogłębionej analizy problematyki deliktu legislacyjnego.

Celem pracy jest dogmatyczna analiza przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej wyrażonych głównie w art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417¹ k.c. Analiza dogmatyczna przesłanek i ich konstrukcji oraz strukturalnych implikacji, jakie wynikają z zakotwiczenia zasady odpowiedzialności za bezprawie legislacyjne wprost w Konstytucji, jest zagadnieniem kluczowym dla praktyki i teorii. Dogmatyczna analiza przesłanek odpowiedzialności jest bowiem niezbędna do precyzyjnego określenia zakresu odpowiedzialności Skarbu Państwa. Norma prawna wiążąca odpowiedzialność Skarbu Państwa z wydaniem albo niewydaniem aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ra-

¹¹ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004; M. Safjan, K.J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009.

¹² E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006; P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006; N. Póltorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002; J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody...*

Rozdział I

EWOLUCJA ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA BEZPRAWIE LEGISLACYJNE

1. Uwagi wstępne

Polskie prawo przeszło długą ewolucję od zasady nieodpowiedzialności państwa po konstytucjonalizację odpowiedzialności państwa za wszystkie co do zasady akty władzy¹. Obowiązujące zasady dochodzenia odszkodowania za bezprawie legislacyjne, w tym struktura normatywna art. 417¹ k.c., wiążącego odszkodowanie z uprzednim ustaleniem we właściwym postępowaniu niezgodności aktu normatywnego z prawem, są w znacznej mierze związane z rozwojem polskiego prawa konstytucyjnego i cywilnego. Bez analizy tej ewolucji nie można w pełni wyjaśnić przyczyn uznania odpowiedzialności za bezprawie legislacyjne w Polsce, a tym bardziej konstytucji i zakresu tej odpowiedzialności *de lege lata*.

¹ Por. M. Safjan, *Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej – od winy funkcjonowania do bezprawności normatywnej*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2003/2, s. 143. Por. też A. Zieliński, *Srodki ochrony wolności i praw według nowej Konstytucji*, PiP 1997/11–12, s. 21.

2. Bezprawie legislacyjne w dwudziestoleciu międzywojennym

W polskim piśmiennictwie problem odpowiedzialności państwa za bezprawie legislacyjne został dostrzeżony już w okresie międzywojennym przez Władysława Zylbera² w ramach dyskusji o znaczeniu konstytucyjnej zasady odpowiedzialności państwa – art. 121 Konstytucji marcowej³. Pisał on, że konieczność uznania odpowiedzialności państwa za akty legislacyjne wynika z niespotykanej w przeszłości intensywności ingerencji państwa w prawa majątkowe jednostki, poprzez „ustanawianie monopolów przemysłowych i handlowych przez państwo, oraz wydanie ustaw o całkowitem lub częściowym usunięciu z obrotu pewnych dóbr [co – przyp. aut.] bezpośrednio przyczyniło się do położenia kresu istnienia szeregu przedsiębiorstw”⁴.

Problem odpowiedzialności za legislacyjne bezprawie autor jednoznacznie wiązał z kompetencją sądów do kontroli konstytucyjności aktów normatywnych. Wskazywał, iż skoro na płaszczyźnie Konstytucji marcowej sądy nie mają prawa do badania ważności ustaw należycie ogłoszonych, to „w tym stanie rzeczy nie wymaga bliższego uzasadnienia, iż zasady zawarte w art. 121 [Konstytucji marcowej – przyp. aut.] nie mają i mieć nie mogą żadnego zastosowania do szkód, spowodowanych przez wydanie nowej ustawy, albowiem prawo polskie nie dopuszcza pojęcia nielegalnej ustawy, tzn. działania ustawodawcy niezgodnego z prawem”⁵. „W przeciwieństwie do ustaw wszystkie kategorie rozporządzeń, nie wyłączając rozporządzeń z mocą ustawy,

² W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego (odpowiedzialność cywilna władz i urzędników publicznych)*, Warszawa 1934, s. 124.

³ Art. 121 Konstytucji marcowej stanowił: „Každy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej cywilnej lub wojskowej przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Odpowiedzialnem za szkodę jest Państwo solidarnie z winnymi organami; wniesienie skargi przeciw Państwu i przeciw urzędnikom, nie jest zależne od zezwolenia władzy publicznej. Tak samo odpowiedzialne są gminy i inne ciała samorządowe oraz organy tychże. Przeprowadzenie tej zasady określają osobne ustawy”.

⁴ W. Zylber, *Wynagrodzenie...*, s. 124.

⁵ W. Zylber, *Wynagrodzenie...*, s. 125.

podlegają badaniu przez sądy, czy to w kierunku ich zgodności z Konstytucją, czy to ustawą o pełnomocnictwach, czy wreszcie z ustawami, gwoli wydania których zostały wydane. Należy przy tem zauważyć, że rozporządzenia z mocą ustawy, nawet gdy zostaną w przyszłości uchylone po zwołaniu Sejmu, lub gdy ich moc obowiązująca wygaśnie w razie nieprzedstawienia ich Sejmowi w ustawowym terminie 14 dniowym, do momentu utraty mocy obowiązującej – pozostawiają skutki prawne, czyli, że ma tu w całości zastosowanie zasada *ex nunc*. Z powyższego wynika, że problemat wynagrodzenia szkody, spowodowanej przez wejście w życie tego rodzaju przepisów, obraca się w innej płaszczyźnie, niż przy wydaniu nowej ustawy⁶.

W. Zylber dostrzegał możliwość uznania odpowiedzialności ustawodawcy za faktyczne wywłaszczenie. Proponował, aby obowiązek odszkodowawczy ustawodawcy wywodzić wprost z konstytucyjnej gwarancji ochrony własności (art. 99 Konstytucji marcowej), bez kwestionowania konstytucyjności ustaw. Jego zdaniem art. 99 Konstytucji marcowej gwarantował każdemu ochronę własności, a tylko w wypadkach przewidzianych ustawą dopuszczał zniesienie lub ograniczenie własności i tylko ze względów wyższej użyteczności, i to za odszkodowaniem, a zatem „w przypadku gdy nowa ustawa pozostawia otwartą kwestię wynagrodzenia szkody wynikłej z powodu użycia przez nią mocy prawnej, rzeczony wynagrodzenie winno być przyznane w myśl art. 99⁷”.

Propozycja ta była nawet przedmiotem analizy Sądu Najwyższego. W wyroku z 24.10.1930 r. Sąd Najwyższy oceniał odpowiedzialność państwa za swoiste zaniechanie legislacyjne (zaniechanie względne) w związku z wydaniem ustawy z 1.06.1922 r. o monopolu tytoniowym⁸. Ustawa ta, wprowadzając monopol państwa na produkcję wyrobów tytoniowych, nie tylko zakazywała tworzenia nowych prywatnych przedsiębiorstw tytoniowych, lecz także unicestwiała istniejące przedsiębiorstwa. Przyznawała jednocześnie jedynie częściowe odsko-

⁶ W. Zylber, *Wynagrodzenie...*, s. 128.

⁷ W. Zylber, *Wynagrodzenie...*, s. 125.

⁸ Cyt. za: W. Zylber, *Wynagrodzenie...*, s. 126.

dowanie za przymusowy wykup środków ruchomych służących bezpośrednio do fabrykacji wyrobów tytoniowych. Ustawa nie zawierała natomiast żadnych przepisów normujących kwestię wynagrodzenia za pozbawienie przedsiębiorców możliwości prowadzenia dotychczasowych warsztatów zarobkowych. Sąd Najwyższy oddalił powództwo, uznając, że „ustawa jest zamkniętą w sobie całością i nie wykazuje braku, w szczególności gdy pewnem jest, że przy jej uchwaleniu rozważana była kwestia odszkodowania [w zakresie *lucrum cessans* – przyp. aut.] i została rozstrzygnięta negatywnie. Obok niej nie mogą być więc stosowane żadne inne przepisy [np. art. 99 Konstytucji marcowej – przyp. aut.], traktujące o odszkodowaniu za wywłaszczenie”. W sprawie tej Sąd Najwyższy nie wykluczył zatem kategorycznie samej idei wywodzenia obowiązków kompensacyjnych wprost z konstytucyjnej gwarancji ochrony własności.

Pionierskie propozycje W. Zylbera wyprzedzały jednak znacznie swoją epokę, dlatego nikt w tamtym czasie ich nie poparł. Należy przypomnieć, że ustawodawca nie wykonał w pełnym zakresie zawartego w art. 121 Konstytucji marcowej nakazu dotyczącego wydania ustawy o odpowiedzialności funkcjonariuszy⁹. Sąd Najwyższy

⁹ W okresie międzywojennym wprowadzono pewne unormowania realizujące w części zasadę konstytucyjną. W 1928 r. art. 627 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 19.03.1928 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 33, poz. 313 ze zm.) wprowadził odpowiedzialność cywilną Skarbu Państwa wobec skazanego za „szkody i straty materialne oraz za krzywdę moralną”, jeżeli kara została wykonana w całości lub w części, a wyrok został uchylony lub złagodzony w trybie wznowienia postępowania. Przepis ten ustanowił zaostrzoną odpowiedzialność państwa za „pomylki i błędy, choćby i całkiem niezawinione ze strony sądu” (por. E. Krzymuski, *Wykład procesu karnego*, Kraków 1929, s. 279). Podobną regulację wprowadził Kodeks wojskowego postępowania karnego z 29.09.1936 r. (Dz.U. Nr 76, poz. 537 ze zm.). R. Longchamps de Bérier, *Zobowiązania*, Poznań 1948, s. 285, nie miał wątpliwości, że w tym zakresie odpowiedzialność państwa została oparta na zasadzie ryzyka, z którego państwo nie może się zwolnić, wykazując winę osoby trzeciej, za której czyny nie odpowiada, np. wykazując fałszywość zeznań świadków. Istotną rolę odegrała też ustawa utrzymująca na terenie byłego zaboru pruskiego niemieckie zasady odpowiedzialności państwa za funkcjonariuszy (§ 839 Kodeksu cywilnego niemieckiego w zw. z ustawą pruską z 1910 r.). Konstytucyjny nakaz uznania odpowiedzialności państwa ustawodawca zrealizował ponadto w odniesieniu do komorników, których odpowiedzialność wprowadziło rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 29.11.1930 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 83, poz. 651 ze zm.).

w wyroku całej Izby I z 16.12.1927 r. przesądził natomiast, wbrew głosom doktryny¹⁰, że art. 121 Konstytucji marcowej nie może być bezpośrednio stosowany, gdyż jest tylko normą programową wymagającą wykonania ustawowego. Sąd Najwyższy uzasadnił to krótko: „W interesie pewności prawa jest, aby określić granice odpowiedzialności państwa, np. w zakresie przedawnienia roszczeń (termin ogólny jest zupełnie nieadekwatny)”¹¹. Co więcej, nawet orędownicy mniejszościowego poglądu o konieczności uznania odpowiedzialności państwa na podstawie art. 121 Konstytucji marcowej, jak np. S. Rosmarin, krytycznie odnosili się do kontroli konstytucyjności prawa, a w konsekwencji do odpowiedzialności za legislacyjne bezprawie¹². Podnoszono w szczególności, że kontrola konstytucyjności ustaw w nieuchronny sposób wciąga judykaturę na grunt ocen politycznych, do czego nie jest ona konstytucyjnie powołana¹³.

Należy zwrócić uwagę, że w okresie międzywojennym nie udało się powołać do życia Trybunału Konstytucyjnego ani znieść zakazu sądowej kontroli konstytucyjności ustaw¹⁴, który wyrażały wprost za-

¹⁰ Według części doktryny art. 121 Konstytucji marcowej mógł być bezpośrednio stosowany nawet mimo niewydania ustawy w nim zapowiedzianej. Wskazywano, że przepis Konstytucji w powiązaniu z art. 13 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego z 1930 r., zastrzegającym właściwość sądów powszechnych do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przeciw urzędnikowi lub państwu, stwarzał dostateczną podstawę do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych (S. Rosmarin, *O roszczeniach odszkodowawczych z powodu bezprawia urzędnika administracyjnego*, Lwów 1933, s. 35). Podobne stanowisko zajmowali J.S. Langrod i W. Zylber. Twierdzili oni, że art. 121 Konstytucji marcowej należy stosować bezpośrednio, gdyż „rzeczą sądów, jako organów wymiaru sprawiedliwości, jest wypełnić luki w prawie pozytywnym i nie idąc *contra legem*, wprowadzić w życie zasady zagwarantowane konstytucyjnie” (W. Zylber, *Wynagrodzenie...*, s. 55–56).

¹¹ Cyt. za: W. Zylber, *Wynagrodzenie...*, s. 57.

¹² S. Rosmarin, *O roszczeniach...*, s. 53, przypis 1 i s. 137.

¹³ S. Rosmarin, *O roszczeniach...*, s. 137, krytycznie odniósł się w swojej pracy do orzeczeń niemieckiego Sądu Rzeszy rozważającego zasadność roszczeń za wydanie ustaw, jak również do orzeczeń polskiego Sądu Najwyższego uznającego za sprzeczne z Konstytucją marcową akty legislacyjne państw zaborczych.

¹⁴ Art. 81 Konstytucji marcowej miał następujące brzmienie: „Sądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych”. Analogiczną normę wyrażał art. 64 ust. 5 Konstytucji kwietniowej: „Sądy nie mają prawa badać ważności aktów ustawodawczych, należycie ogłoszonych”. Cyt. za: T. Mołdawa, *Konstytucje polskie 1918–1998*, Warszawa 1999.

Publikacja jest jedynym na polskim rynku wydawniczym kompleksowym, monograficznym opracowaniem problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej za delikty legislacyjne. Autor, szeroko eksponując zagadnienia ustrojowe i procesowe kontroli konstytucyjności prawa, wyczerpująco omawia przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej. Koncentruje się na aktualnych problemach rozstrzyganych w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, a także trybunałów międzynarodowych oraz Trybunału Konstytucyjnego. O szczególnej aktualności opracowania świadczy omówienie kwestii związanych z pandemią COVID-19.

Książka jest przeznaczona dla sędziów i pełnomocników procesowych oraz pracowników administracji rządowej i samorządowej upoważnionej do stosowania i tworzenia aktów normatywnych. Będzie jednak przydatna dla każdego, kto może – a niekiedy musi – samodzielnie dochodzić swoich praw przed sądem.

Leszek Bosek – profesor Uniwersytetu Warszawskiego w Katedrze Prawa Cywilnego Wydziału Prawa i Administracji; sędzia Sądu Najwyższego; członek Polskiego Stowarzyszenia Prawa Europejskiego; prezes Prokuratury Generalnej RP (2016–2018); odbył staże naukowe i prowadził badania w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji, Oxford University, Instytucie Maxa Plancka w Hamburgu, Katolickim Uniwersytecie Leuven, Cardiff School of Law oraz Wolnym Uniwersytecie w Berlinie; autor ponad 120 publikacji naukowych, publikował m.in. w czasopismach: „Forum Prawnicze”, „Europejski Przegląd Sądowy”, „Państwo i Prawo”, „Europarecht”, „European Journal of Health Law”, „Zeitschrift für Europarecht, Internationales Privatrecht & Rechtsvergleichung”, „Przegląd Sądowy”, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, „Orzecznictwo Sądów Polskich” czy „Przegląd Sejmowy”.



9788382462999 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8246-299-9



9 788382 462999

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL