



**Instytut Analiz  
Monitor Rynku Nieruchomości MRN.pl**

## **„BEZPRAWIE LEGISLACYJNE” JAKO ŹRÓDŁO SZKODY**

*Józef Forystek*

*Autor jest adwokatem w kancelarii FORYSTEK & PARTNERZY  
specjalizującym się w sprawach gruntów warszawskich i reprivatyzacyjnych  
[wersja artykułu opublikowanego na łamach dziennika „Rzeczpospolita”  
w dniu 09 czerwca 2003 roku – bez skrótów redakcyjnych]*

*Kraków, wrzesień 2009*

**Instytut Analiz  
Monitor Rynku Nieruchomości MRN.pl**

30-134 Kraków, ul. Zarzeczce 114a  
tel. +48 12 378 31 30, fax +48 12 378 31 29  
KRS 0000263193, REGON 120328302, NIP 677-227-92-06  
e-mail: zarzad@mrn.pl

[www.mrn.pl](http://www.mrn.pl)

## **„BEZPRAWIE LEGISLACYJNE” JAKO ŹRÓDŁO SZKODY**

---

„Bezprawie legislacyjne” to sprzeczność zachowania władzy ustawodawczej, a także władzy wykonawczej w zakresie wydawania przepisów wykonawczych do ustaw (rozporządzeń) z szeroko rozumianym porządkiem prawnym, najczęściej z normami konstytucyjnymi. Może polegać na „czynieniu” (np. wprowadzeniu normy prawnej sprzecznej z normą wyższego rzędu, tj. z porządkiem konstytucyjnym lub prawem wspólnotowym) lub może przybrać postać „zaniechania” związanego z niewydaniem mimo istniejącego obowiązku określonego aktu normatywnego (np. rozporządzenia mającego na celu wykonanie ustawy lub implementującej dyrektywy prawa wspólnotowego).

Koncepcja bezprawia legislacyjnego nie doczekała się dotychczas szerszego omówienia w piśmiennictwie prawniczym mimo, że już wkrótce (po wejściu Polski do Unii Europejskiej co ma nastąpić z dniem 1.05.2004 r.) w orzecznictwie sądów polskich będzie miała ogromne praktyczne znaczenie i podobnie szerokie zastosowanie, jak obecnie mają przepisy dotyczące ochrony podstawowych praw i wolności obywatelskich.

Doktrynalne pojęcie „ustawowego bezprawia” pojawiło się najpierw w nauce niemieckiej tuż po II wojnie światowej. Koncepcja ta pozwoliła dokonać rozrachunku z prawem narodowosocjalistycznym uchwalonym zgodnie z procedurami demokratycznymi w okresie III Rzeszy. Termin „ustawowego bezprawia” wprowadzony przez niemieckiego filozofa prawa Gustawa Radbrucha początkowo nawiązywał wyłącznie do treści aktu prawnego. Dopiero w latach późniejszych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu (European Court of Justice – zwany dalej w skrócie jako „TS w Luksemburgu”) termin ten zaczął być rozumiany bardzo szeroko i odnosił się tak do czynności legislacyjnej (lub jej braku), a także do kompetencji stanowienia aktu prawnego. Radbruch w swoich pracach wskazał liczne wyroki sądów niemieckich z 1946 roku odmawiające mocy obowiązującej przepisom stanowiącym przejaw „ustawowego bezprawia”, w tym wyrok Sądu Okręgowego w Wisbaden stwierdzający, że: „ustawy ogłaszające przepadek mienia Żydów na rzecz państwa (niesławne ustawy norymberskie z okresu III Rzeszy) są sprzeczne z prawem natury i już w chwili ich wydania były nieważne” [szerzej na ten temat oraz tzw. „nieaktów” zob. J.Forystek: *Nieakt (actum non existens) w demokratycznym państwie prawa*. Transformacje Prawa Prywatnego, 2002, z.2].

Również polskiej tradycji prawnej nie był obcy temat legislacyjnego bezprawia. Dobrym przykładem takiego rozumienia prawa może być stanowisko Kompletu Calej Izby Pierwszej Sądu Najwyższego zawarte w orzeczeniu z dnia 11-12.05.1928 r., wydanym w sprawie Sergiusza Kułakowskiego o zwrot majątku, sygn.akt: S.N. I C 592/26 (opublik. w Zb. Orz. z 1928, poz. 98). Sąd Najwyższy II Rzeczypospolitej stwierdził wówczas, że: „Wszelkie akty władzy rosyjskiej, czy to ustawodawcze, czy to wykonawcze, na których oparta była i za których pomocą dokonana została konfiskata mienia, nie były aktami prawa, lecz przejawami bezprawia, wynikającymi z zaprzeczenia Narodowi Polskiemu, najistotniejszego jego prawa, jakim jest prawo do samodzielnego bytu państwowego”. Okazuje się zatem, że polscy sędziowie znacznie wcześniej niż niemieccy uczeni skorzystali z koncepcji „ustawowego bezprawia”.

Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że koncepcja sądownictwa konstytucyjnego (Trybunałów Konstytucyjnych) wykształciła się właśnie w związku z potrzebą ochrony obywateli przed bezprawiem władzy ustawodawczej, tak jak kilkaset lat wcześniej pojawiły przywileje szlacheckie chroniące szlachtę przed bezprawiem królów i władców.

### Ewolucja koncepcji odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa

Z „bezprawiem legislacyjnym” nierozzerwalnie związana jest kwestia odpowiedzialności Państwa za szkody poniesione przez obywateli będące wynikiem bezprawnego działania władzy ustawodawczej. Bez obowiązku odszkodowawczego Państwa koncepcja ta byłaby w praktyce bezużyteczna.

Odpowiedzialność odszkodowawcza Państwa jest wynikiem długotrwałej ewolucji doktryny prawa. Aż do XX wieku dominowała anglosaska zasada, w myśl której Państwo nie ponosiło żadnej odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniami związanymi z wykonywaniem władzy publicznej, zgodnie z paremią „*the King can do no wrong*”. W uproszczeniu można stwierdzić, że odpowiedzialność odszkodowawcza Państwa za szkody urzeczywistniła się dopiero z początkiem XX wieku. Polska myśl prawnicza torowała drogi ku nowoczesnemu pojmowaniu odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone jego obywatelom wychodząc z założenia służebnej roli Państwa. Już Konstytucja Marcowa z 1921 roku, jako jedna z pierwszych w Europie, wprowadziła przepis art. 121 potwierdzający, że: *"Każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką wyrządziły mu organa władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową niezgodną z prawem lub obowiązkiem służby. Odpowiedzialnym 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 organa tychże. Przeprowadzenie tej zasady określają osobne ustawy"*. W tym względzie II Rzeczpospolita była pionierem, takim samym jak I Rzeczpospolita uchwalając nowoczesną Konstytucję (3-maja).

Mamy zatem bogatą tradycję myśli prawniczej, tak w odniesieniu do koncepcji bezprawia legislacyjnego, jak i nierozzerwalnie z nią związanej odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa. Warto czytelnikom przypomnieć, że ustawowe podstawy odpowiedzialności Państwa zostały uregulowane dopiero po przełomie „październikowym” w ustawie z 15.10.1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243). Przepisy tej ustawy zostały następnie niemalże w całości uwzględnione w kodeksie cywilnym z 1964 roku w art. 417-421 k.c. Początkowo granice odpowiedzialności Państwa były ujęte bardzo wąsko (dot. władzy wykonawczej, miała charakter odpowiedzialność za cudzy czyn - funkcjonariuszy, wymagała stwierdzenia winy funkcjonariusza w formie podwójnie kwalifikowanej – wyrok karny lub orzeczenie dyscyplinarne). Przełom przyniosła uchwała Całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 15.02.1971 r., III CZP 33/70 (opublik. OSNCP 1971/4/59) zawierająca „wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych”, które ukształtowały orzecznictwo sądów powszechnych na ponad 30 lat. Zgodnie z tym orzecznictwem konieczną przesłanką odpowiedzialności Państwa była wina funkcjonariusza. Trudności w dowodzeniu winy funkcjonariuszy państwowych doprowadziły do wypracowania w orzecznictwie koncepcji tzw. winy anonimowej lub organizacyjnej, która umożliwiła zasądzenie odszkodowań za szkody spowodowane przez nieustalonych funkcjonariuszy (dotyczyło to głównie spraw błędów w sztuce lekarskiej). Koncepcja winy anonimowej w sposób wyraźny zobiektywizowała odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa. Kolejny krok w kierunku odejścia od czynnika subiektywnego (winy) przyniosła nowela przepisów kodeksu postępowania administracyjnego z 1980 roku (powołująca do życia Naczelny Sąd Administracyjny), która w sposób istotny zmodyfikowała odpowiedzialność Państwa za decyzje wydane z rażącym naruszeniem prawa. W myśl ówczesnego art. 140 k.p.a. (powtórzeniem jego jest obecny art. 160 § 1 k.p.a.) stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisów prawa albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę (*damnum emergens*). Radykalną zmianę przyniósł dopiero art. 77 nowej Konstytucji RP, który potwierdził, że **„Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”** (ust.1) oraz że *„ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”* (ust.2). Szczegółową wykładnię tego przepisu przeprowadził Trybunał Konstytucyjny („TK”) w wyroku z dnia 4.12.2001 r., SK 18/00 (opublik. w OTK 2001/8/256) dotyczącym niekonstytucyjności art. 418 kodeksu cywilnego oraz niekonstytucyjnej sądowej wykładni art. 417 k.c.

Można zatem stwierdzić, że w wyniku ewolucji polskiej doktryny i orzecznictwa nastąpiło odpersonalizowanie i zobiektywizowanie odpowiedzialności władzy publicznej, przy czym odpowiedzialność Państwa ostatecznie objęła wszystkie władze, a więc ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

#### Prawo wspólnotowe

Koncepcja „bezprawia legislacyjnego” została dopracowana i uszczegółowiona w orzecznictwie TS w Luksemburgu. Pierwsze orzeczenia Trybunału nawiązujące do odpowiedzialności Państwa za działania władzy ustawodawczej pojawiły się już w latach sześćdziesiątych (np. w orzeczeniu w sprawie 6/60 – *Humblet przeciwko Belgii*, ECR 1960). Wyraźnie koncepcja ta została wyartykułowana dopiero w orzeczeniu z 19.11.1991r. w sprawie 6/90 i 9/90 *Andrea Frankovich i inni przeciwko Włochy* (dot. braku implementacji dyrektywy), ECR 1991, I-5357, a następnie skonkretyzowana w orzeczeniu z 5.03.1996r. w sprawach 46/93 i 48/93 – *Brasserie du Pêcheur przeciwko Niemcy* (dot. zakazu importu piwa) i *The Queen przeciwko Secretary of State for Transport i inni* (dot. odmowy rejestracji kutrów rybackich), ECR 1996, I-1029. Z chwilą wejścia Polski do Unii Europejskiej sądy polskie zobligowane zostaną do uwzględniania dorobku orzecznictwa Trybunału przy wydawaniu wyroków w sprawach o szkody spowodowane bezprawnym działaniem władzy publicznej. W świetle orzecznictwa TS w Luksemburgu każde zaniechanie władzy krajowej w zakresie wprowadzenia dyrektywy do systemu krajowego daje poszkodowanym osobom uprawnienia do żądania wynagrodzenia przez państwo wszelkich szkód poniesionych z tego tytułu (tak w orzeczeniu z 8.10.1996r. w sprawie *Dillenkofer i inni przeciwko Niemcy*, numer spraw 178/94, 179/94, 188/94 i 189/94, ECR 1996, I-4845).

#### Prawo polskie

Twórcy nowej Konstytucji RP nie przewidywali, że w świetle jej przepisów cały szereg działań władzy ustawodawczej stanie się przedmiotem ocen zgodności z konstytucyjnym porządkiem prawnym. Szybko okazało się, że niektóre przepisy Konstytucji RP przyznają obywatelom prawa i roszczenia, których wcześniej nie mogli realizować. Zgodnie z art. 8 ust.2 Konstytucji RP „przepisy konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że ona sama stanowi inaczej”. Oznacza to, że w wypadkach, gdy postanowienia konstytucyjne są sformułowane w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, by możliwe było ich odniesienie do konkretnych sytuacji zachodzących w rzeczywistości prawnej, podmiot stosujący prawo (sąd) powinien oprzeć swe rozstrzygnięcia bezpośrednio na takim postanowieniu konstytucyjnym. Wyjątkowo kreatywny okazał się art. 77 Konstytucji RP, który ma charakter normy bezpośrednio stosowalnej. Na łamach czasopism prawniczych przetoczyła się ciekawa dyskusja, która koncentrowała się głównie na kwestiach: (i) możliwości bezpośredniego stosowania tego przepisu przez sądy; (ii) sprzeczności przepisów ustawowych ograniczających odpowiedzialność odszkodowawczą Państwa (art. 417-421 k.c., art. 160 k.p.a., art. 60 – ustawy o NSA, (iii) możliwości nieuwzględnienia przez sądy powszechne przepisów niekonstytucyjnych i w ich miejsce orzekania wprost na podstawie art. 77 Konstytucji RP. Podsumowanie tej dyskusji znalazło swój wyraz w uzasadnieniu cytowanego wcześniej orzeczenia TK z 4.12.2001r., SK 18/00. W trakcie tej dyskusji zarysował się wyraźny spór między Trybunałem Konstytucyjnym z jednej strony, a Sądem Najwyższym i NSA z drugiej strony. Część składów Sądu Najwyższego, NSA oraz w sposób wyraźny pełnomocnicy procesowi poszkodowanych obywateli stanęli na stanowisku, że sąd orzekający dokonuje oceny konstytucyjności aktu *in concreto* i nie eliminuje wadliwego aktu z obrotu prawnego, natomiast Trybunał Konstytucyjny definitywnie eliminuje akt niekonstytucyjny z obrotu po uprzednim skontrolowaniu aktu *in abstracto*. Stanowisko to znalazło potwierdzenie w publikowanych wyrokach. W wyroku z 6.01.2000 r., II SA/Gd 355/98, NSA stwierdził, że: „Niezawisłość sędziów oraz ustanowione w art. 8 ust. 2 uprawnienie wydawania orzeczeń wprost w oparciu o Konstytucję daje niezawisłemu sądowi w konkretnej sprawie uprawnienie do odstąpienia od stosowania przepisu ustawy, który uznaje za sprzeczny z Konstytucją. W ten sposób niezawisły sąd spełnia rolę równoważącą w stosunku do równej mu władzy ustawodawczej”, a w innym wyroku z 24.10. 2000 roku,

V SA 613/00 Sąd potwierdził, że „Kognicja Naczelnego Sądu Administracyjnego obejmuje w ramach bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2) także możliwość niezastosowania *in concreto* przepisu ustawy. W takim wypadku istnieje powinność zastosowania bezpośrednio normy konstytucyjnej (art. 46) na wypadek konfliktu między treścią normy konstytucyjnej i ustawowej. Decyduje o tym zasada zobowiązująca sąd do podległości normie hierarchicznie wyższej”.

Trybunał Konstytucyjny, jego sędziowie i środowiska akademickie obawiając się, że orzeczenia sądów powszechnych mogą spowodować rozchwianie systemu prawnego stanęły na stanowisku, że jedynym organem właściwym do stwierdzenia niekonstytucyjności jest TK, a sądy powszechne związane są tzw. domniemaniem konstytucyjności ustaw. Domniemanie to może być uchylone wyłącznie przez TK, np. poprzez kierowanie pytań prawnych.

Wydaje się jednak, że potrzeba szybkiego reagowania na naruszanie konstytucyjnych praw obywatelskich spowoduje, że stanowisko TK stanie się odosobnione, a sądy powszechne coraz częściej zmuszone będą odmówić stosowania przepisów niekonstytucyjnych i orzekać bezpośrednio na podstawie Konstytucji RP. Dostępność indywidualnej skargi konstytucyjnej jest bowiem ciągle zbyt utrudniona i wymaga uprzedniego czasochłonnego i kosztownego wyczerpania drogi sądowej. Należy również zauważyć, że w świetle orzecznictwa TS w Luksemburgu sądy krajowe obowiązane są stosować prawo wspólnotowe przed prawem krajowym. Oznacza to, że krajowe sądy powszechne otrzymały kompetencje do odmowy zastosowania ustaw sprzecznych z prawem wspólnotowym, albowiem zdaniem TS tylko taka praktyka może zapewnić skuteczność prawa wspólnotowego. Nie ma zatem uzasadnionych przyczyn dla których sądy powszechne mogłyby odmówić zastosowania ustawy sprzecznej z prawem wspólnotowym, a nie mogłyby tego samego uczynić z ustawą niekonstytucyjną. Zasada pełnej skuteczności konstytucji wymaga, aby sądy powszechne miały samodzielną kompetencję orzekania wprost na podstawie Konstytucji z pominięciem przepisów niekonstytucyjnych, co wydaje się być w pełni uzasadnione wykładnią językową przepisów konstytucji. Pierwszym po wejściu w życie Konstytucji RP publikowanym orzeczeniem Sądu Najwyższego odnoszącym się do koncepcji bezprawia legislacyjnego jest wyrok z dnia 6.01.1999r., III RN 108/98 (OSNAP z 1999, z. 20, poz. 639). Sąd Najwyższy wyraził w nim pogląd, że „niewykonanie przez Radę Ministrów obowiązku wynikającego z kompetencji do wydania rozporządzenia zapewniającego prawidłowe wykonanie ustawy (art. 146 ust. 4 pkt 1 i 2 w związku z art. 92 Konstytucji RP) narusza konstytucyjne zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP), a tym samym może stanowić delikt konstytucyjny”.

#### Przykłady „bezprawia legislacyjnego”

Charakter niniejszej publikacji nie pozwala na szersze omówienie tej problematyki. Warto jednak wskazać konkretne przykłady bezprawia legislacyjnego. Taki przykład został wywołany głośnym już wyrokiem NSA z 5.02.2003 r., IV SA 2854/01. W wyroku tym Sąd stwierdził, że wskutek zaniechania legislacyjnego Rady Ministrów polegającego na niewydaniu rozporządzenia wykonawczego do ustawy z 3.01.1946 roku o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej zamknięta została droga sądowa i administracyjna do dochodzenia odszkodowania za znacjonalizowane przedsiębiorstwa. Innym przykładem może być dekret z dnia 25.10.1945 r. „o gruntach warszawskich”. Dekret ten przyznał w art. 9 wszystkim właścicielom znacjonalizowanych gruntów warszawskich stosowne odszkodowanie. Jednakże skład i tryb postępowania miejskiej komisji szacunkowej, zasady i sposób ustalania odszkodowania miało określić rozporządzenie Ministra Odbudowy wydane w porozumieniu z Ministrami Administracji Publicznej i Skarbu. Rozporządzenie takie nie zostało nigdy wydane, a ustawą z 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości ustawodawca stwierdził, że roszczenia odszkodowawcze nabyte na podstawie dekretu o gruntach warszawskich wygasają, mimo że poszkodowani nie mieli możliwości dochodzenia odszkodowania, tak w drodze sądowej, jak i administracyjnej. Są to przykłady tzw. „zaniechania legislacyjnego”.

Istnieje w naszym porządku prawnym cały szereg przepisów będących przejawem „czynnego bezprawia legislacyjnego”. Są to zwłaszcza przepisy przewidujące nacjonalizację bez żadnego odszkodowania (np. dekret z 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej), czy też wszystkie przepisy, które zostały przez TK uznane za niekonstytucyjne. Dobrym przykładem jest art. 418 k.c., czy też ostatnie pomysły resortu finansów dot. tzw. deklaracji majątkowych i abolicji podatkowej (zob. wyrok TK z 20.11.2002r., K 41/02). Podobne znaczenie ma wyrok TK z 19.12.2002, K 33/02 w sprawie realizacji uprawnień zabużan do zaliczania wartości pozostawionego na Wschodzie mienia na poczet ceny sprzedaży nabywanych nieruchomości.

### Odszkodowanie

Podobnie jak TS w Luksemburgu w odniesieniu do zaniechania implementacji dyrektywy wspólnotowej powinny orzekać sądy powszechne w przypadku zaniechania polskich władz wydania rozporządzeń wykonawczych do ustaw, jeżeli tylko wskutek takiego zaniechania legislacyjnego jednostka poniosła szkodę. W latach 90-tych utrwaliło się orzecznictwo TS w Luksemburgu, zgodnie z którym osobom poszkodowanym wskutek „bezprawia legislacyjnego” (mającego charakter tak zaniechania, jak działania) należy się pełne odszkodowanie, obejmujące szkodę rzeczywistą (*damnum emegens*) i utracony zysk (*lucrum cessans*), a wszelkie ograniczenia wysokości odszkodowania uznane zostały za niedopuszczalne. Szkada i związek przyczynowy między szkodą a bezprawnym działaniem jakiegokolwiek władzy publicznej są podstawowymi przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa, której źródłem jest art. 77 Konstytucji RP. Zdaniem TK pojęcie „szkody” określone w art. 77 Konstytucji powinno być rozumiane w taki sam sposób jak na gruncie prawa cywilnego. Oznacza to, że szkoda może mieć charakter majątkowy, jak i niemajątkowy. Władza publiczna może zatem odpowiadać również za naruszenie dóbr osobistych obywatela, a w konsekwencji obowiązana będzie do zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną przez obywatela krzywdę.

### Utrudniona droga dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa

Jak podkreślał TS w Luksemburgu uzyskanie odszkodowania nie może być w praktyce nadmiernie utrudnione i powinno być „adekwatne” do poniesionej szkody. W świetle powyższego należy za Komisją Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego powtórzyć, że art. 160 k.p.a. jest sprzeczny z Konstytucją oraz ze standartami Unii Europejskiej i w związku z tym powinien być jak najszybciej uchylony, chyba że wcześniej TK rozpozna wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z 2002 roku o stwierdzenie jego niekonstytucyjności. Droga dochodzenia odszkodowania za szkody spowodowane decyzjami wydanymi z rażącym naruszeniem prawa jest wyjątkowo utrudniona i bardzo czasochłonna. W wielu przypadkach okres potrzebny na zasądzenie odszkodowania od Skarbu Państwa wynosi około 10 lat lub nawet więcej. Zbyt krótki jest także termin do złożenia powództwa o odszkodowanie w przypadku decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania odszkodowania wynosi zaledwie 30 dni od otrzymania decyzji odmownej, zwłaszcza jeśli poszkodowany działaniem władzy publicznej, obowiązany jest dodatkowo zapłacić wpis sądowy od pozwu w wysokości do 8 % dochodzonego odszkodowania.

Wychodząc z konstytucyjnej zasady „służebnej roli państwa wobec jego obywateli” należy postulować jak najszybsze uchycenie całego art. 160 k.p.a., a zwłaszcza przepisów o zbyt krótkim przedawnieniu roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa. W tym przypadku powinien mieć zastosowanie ogólny 10-letni termin przedawnienia roszczenia liczony od daty potwierdzenia bezprawności działania władzy publicznej. Obowiązki fiskalne związane z wpisem sądowym w sposób zbyt nadmierny utrudniają dochodzenie odszkodowania. W sprawach o odszkodowanie za szkody spowodowane działaniem władzy publicznej wpis sądowy powinien być w ogóle zniesiony (tak jak w sprawach pracowniczych), albo powinien mieć charakter niewygórowanego wpisu stałego, np. 500 złotych. Konieczność ponoszenia dodatkowych opłat sądowych i to w sytuacji potwierdzonego bezprawia władzy publicznej nie jest niczym uzasadniona, a jak pokazuje praktyka, w sposób decydujący wpływa na działania organów władzy, które prawie w 100 % wydają decyzje administracyjne odmawiające przyznania odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a.. Sprawy administracyjne o odszkodowanie wszczynane na podstawie tego przepisu przyczyniają się jedynie do dalszej

przewłoki w zasądzeniu należnego odszkodowania i mają charakter iluzoryczny. Organy władzy publicznej nie są w ogóle skłonne dobrowolnie przyznawać takich odszkodowań, wychodząc z założenia, że znaczna część poszkodowanych spóźni się we wniesieniu stosownego powództwa, albo nie będzie w stanie ponieść wysokiego wpisu sądowego.

### Podsumowanie

Koncepcja „bezprawia legislacyjnego” będzie miała ogromną rolę do odegrania w orzecznictwie sądów powszechnych w najbliższych latach, zwłaszcza po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Może ona przyczynić się do ugruntowania nowoczesnego pojmowania roli sądów jako trzeciej władzy oraz do pełniejszej realizacji konstytucyjnej zasady służebnej roli Państwa wobec jego obywateli, a także zasady demokratycznego państwa prawa. Jak pokazuje orzecznictwo TS w Luksemburgu, SN i NSA krajowe sądy powszechne obowiązane są już dziś do samodzielnego orzekania o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody spowodowane bezprawnym działaniem władzy publicznej. Podstawą tą jest art. 77 Konstytucji RP. Tylko w przypadku bezpośredniego stosowania art. 77 przez sądy powszechne zapewniona zostanie skuteczna ochrona konstytucyjnych praw obywatelskich. Koncepcja „bezprawia legislacyjnego” jako element szerszego pojęcia „bezprawia władzy publicznej” umożliwi już dzisiaj zaspakajanie słusznym roszczeń odszkodowawczych obywateli, zwłaszcza w sprawach dotyczących przepisów uznanych przez TK za niekonstytucyjne, a także w przypadkach tzw. zaniechania legislacyjnego.

Zaniechanie wydania rozporządzenia wykonawczego przez Radę Ministrów może być samodzielnym źródłem szkody. Należy się zatem liczyć z falą procesów odszkodowawczych za znacjonalizowane po II wojnie światowej przedsiębiorstwa. Obywatele, którzy w wyniku takiego zaniechania legislacyjnego ponieśli szkodę, a z pewnością dotyczy to wszystkich osób wywłaszczonych przez władze PRL-u ze swojego majątku bez wypłaty odszkodowania, mogą na podstawie art. 77 Konstytucji RP żądać odszkodowania od Skarbu Państwa w pełnej wysokości obejmującej *damnum emergens*, jak i *lucrum cessans*. Tylko od sądów powszechnych zależy będzie teraz, czy i jak szybko koncepcja „legislacyjnego bezprawia” i odpowiedzialności Państwa za szkody spowodowane bezprawnym działaniem władzy publicznej zostanie wcielona w życie.

#### **Józef Forystek**

Autor jest adwokatem specjalizującym się w sprawach odszkodowawczych i reprivatyzacyjnych. Reprezentuje m.in. rodzinę Arcyksiążąt Habsburgów w procesie o zwrot Browaru w Żywcu, a także osoby, które wezwały Premiera do wydania rozrządzenia wykonawczego do ustawy nacjonalizacyjnej.