

# Konrad Osajda

---

## Glosa do wyroku SN z 8 stycznia 2002 r., I CKN 581

---

Palestra 48/11-12(551-552), 277-286

---

2003

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



## Glosa do wyroku SN z 8 stycznia 2002 r. <sup>1</sup>

### I CKN 581/99

Teza głosowanego wyroku brzmi:

**Skarb Państwa ponosi na podstawie art. 417 k.c. odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działania funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, przy czym odpowiedzialność ta nie jest uwarunkowana stwierdzeniem winy funkcjonariusza. Zasada ta znajduje zastosowanie także wówczas, gdy szkoda wynikła na skutek wydania zarządzenia lub orzeczenia.**

Głosowane orzeczenie jest rzadkim przypadkiem wyroku, który porusza tak szeroką gamę problemów<sup>2</sup>, że wart byłby raczej monografii sporej objętości niż glosy. Z tego powodu w niniejszej wypowiedzi będę zmuszony do ograniczenia się do wyliczenia owych interesujących kwestii oraz wyrażenia własnego stanowiska, popartego argumentami, na ich temat, gdyż na przytoczenie bogatej literatury i wielorakich poglądów przedstawicieli doktryny zabraknie już miejsca (z uwagi na wymogi formy glosy), a Czytelnik z łatwością do nich dotrze, choćby dzięki komentarzom czy podręcznikom. Więcej uwagi poświęcę natomiast kwestii zakresu czasowego obowiązywania orzeczeń TK, albowiem jest to obecnie zagadnienie szczególnie szeroko dyskutowane, wysoce kontrowersyjne i bardzo istotne dla praktycznego obrotu prawnego.

Stan faktyczny sprawy, którego streszczenie jest niezbędne z uwagi na dalsze wywody, przedstawiał się następująco. Naczelnny Architekt W. zatwierdził plan bu-

<sup>1</sup> OSNC 2002, z. 10, poz. 128.

<sup>2</sup> Część z nich została omówiona w glosie M. Kępińskiego opublikowanej w OSP 2002, z. 11, poz. 143.

dowy domków jednorodzinnych, mimo że nie spełniał on kryteriów warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki<sup>3</sup>. Na podstawie tego aktu wydano pozwolenia na budowę i zabudowa została wykonana. W jej wyniku droga dojazdowa przebiegała w odległości 0,5 m od posesji skarżącej, a ulica jedynie 6 m. Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z urzędu kontrolując tę decyzję, na podstawie przepisu art. 158 § 2 k.p.a.<sup>4</sup>, odmówił stwierdzenia jej nieważności, ponieważ wywołała ona nieodwracalne skutki prawne, choć uznał, że spełniona jest przesłanka stwierdzenia nieważności z przepisu art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. (rażące naruszenie prawa). Powódka, której nieruchomości znacznie straciła na wartości w wyniku zrealizowania inwestycji (choćby dlatego, że droga dojazdowa przebiegała tuż pod jej domem), wystąpiła o odszkodowanie, a gdy Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego jej go odmówił (wskazując, że nie może ona powoływać się na przepis art. 160 k.p.a., ponieważ nie miała przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym w sprawie rzeczonyj decyzji), skierowała sprawę do sądu. Sąd Wojewódzki oddalił powództwo, a Sąd Apelacyjny podobnie uczynił z jej apelacją (oba sądy wskazały na brak przymiotu strony i w związku z tym niemożność dochodzenia odszkodowania na podstawie k.p.a.). Wtedy zaskarżyła ona wyrok kasacją domagając się uchylecia go i wyroku sądu I instancji oraz przekazania sprawy do ponownego rozstrzygnięcia. SN przychylił się do tego wniosku wskazując na oczywistą przedwczesność oddalenia powództwa i nakazując wyjaśnienie wysokości szkody oraz związku przyczynowego (uznając przesłankę bezprawności za spełnioną). Podniesiono przede wszystkim, że podstawą roszczeń powódki nie jest wyłącznie norma z procedury administracyjnej, lecz także cywilnoprawne regulacje w zakresie odpowiedzialności Skarbu Państwa. Argumentacja tyczyła zagadnień, o których będzie mowa w dalszej części glosy.

Na tle omawianego orzeczenia można wyróżnić kilka niezmiernie ważnych problemów prawnych:

- kwestia przepisu art. 160 k.p.a.,
- bezpośrednie stosowanie Konstytucji,
- odpowiedzialność Skarbu Państwa za działania niewładcze,
- odpowiedzialność Skarbu Państwa za wadliwe orzeczenia sądowe,
- dopuszczalność orzeczeń interpretacyjnych TK,
- przesłanka bezprawności i jej rozumienie na gruncie Konstytucji i prawa cywilnego,
- moc wiążąca orzeczeń TK *ex tunc* albo *ex nunc*.

Najpierw warto zająć się zagadnieniami administracyjnoprawnymi. Przede wszystkim należy odnotować, kiedy wolno odmówić stwierdzenia nieważności

<sup>3</sup> Określonych w rozporządzeniu Ministra Administracji, Gospodarki Terenami i Ochrony Środowiska z 3 lipca 1980 r. (Dz.U. 1980, Nr 17, poz. 62 z późn. zm.).

<sup>4</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

decyzji, co miało miejsce w niniejszej sprawie. Przepis art. 156 § 2 k.p.a. wyraźnie dopuszcza takie zachowanie w przypadku zakwestionowania decyzji ze względu na przesłanki wymienione w pkt.: 1, 3, 4 i 7 § 1 tego artykułu (naruszenie przepisów o właściwości, ponowne rozstrzygnięcie sprawy uprzednio zakończonej decyzją ostateczną, zaadresowanie decyzji do osoby nie będącej stroną, obarczenie decyzji wadą powodującą jej nieważność *ex lege*), pod warunkiem iż od doręczenia albo ogłoszenia takiej decyzji nie upłynęło 10 lat. Prawie wszyscy komentatorzy<sup>5</sup> jednoznacznie podnoszą, że alternatywną podstawą jest wywołanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych, a tymczasem przy użyciu metod wykładni językowo-logicznej analizowanej regulacji można dojść do diametralnie odmiennych wniosków (koniunkcji przesłanek – uznania możliwości odmowy stwierdzenia nieważności decyzji w wypadkach enumeratywnie wyliczonych i wskazanych powyżej przy równoczesnym zachowaniu określonego wymogu czasowego oraz wywołania przez daną decyzję nieodwracalnych skutków prawnych). Przy przyjęciu tego sposobu dokonania wykładni w rzeczonej sprawie należałoby powiedzieć, iż nie było podstaw do odmowy stwierdzenia nieważności decyzji. Zgadzam się jednak ze stanowiskiem komentatorów, a omawiane orzeczenie, w przedstawianym właśnie zakresie, jest znakomitą ilustracją na użyteczność metod wykładni funkcjonalnej w przypadku spotkania się z trudnościami i rozbieżnościami przy dokonywaniu li tylko wykładni językowej (tutaj bezsprzecznie względy teleologiczne przemawiają za zakazem usuwania z obrotu decyzji administracyjnych ostatecznych w drodze stwierdzenia ich nieważności w przypadku wywołania przez nie nieodwracalnego skutku prawnego, gdyż „koszt” tego typu działań byłby niewspółmierny do osiąganego rezultatu).

Innym ważnym problemem jest bezpośrednie stosowanie Konstytucji<sup>6</sup>. Cały *passus* omawianego orzeczenia poświęcony został argumentacji dowodzącej, że sądy

<sup>5</sup> Janowicz Z., *K.p.a. komentarz*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 436–438; Borkowski, (w:) Adamiak, Borkowski, *KPA Komentarz*, C. H. BECK, Warszawa 2002, art. 156, nb 18–20.

<sup>6</sup> W tym zakresie jest szczególnie bogata literatura, np.: *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji*, pod red. M. Wyrzykowskiego (zbiór polemicznych wypowiedzi M. Safjana, A. Szpunara i E. Łętowskiej oraz zapis dyskusji przeprowadzonej na WPIA UW); Wronkowska S., *W sprawie bezpośredniego stosowania konstytucji*, Państwo i Prawo (dalej: PiP) 2001/9, s. 3 i n.; Mączyński A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy*, PiP 2000/5, s. 3 i n.; Przysucha M., *Wykładnia zgodna z wartościami państwa prawnego*, Gazeta Sądowa 2001/7–8, s. 16 i n.; Jaśkowska M., *Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla procesu stosowania prawa wobec zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji* (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. J. Filipka*, Kraków 2001, s. 277 i n.; Szpunar A., *Glosa do wyroku SN z 26 września 2000 r.*, Przegląd Sądowy (dalej: PS) 2001, nr 6, s. 130 i n.; Zieliński A., *Glosa do wyroku SN z 26 września 2000 r.*, OSP 2001/4/65; Granecki P., *Glosa do wyroku TK z 4 grudnia 2001 r.*, „Palestra” 2002, nr 11–12, s. 215 i n.; Józefowicz A., *Glosa do wyroku SN z 7 kwietnia 1998 r.*, Przegląd Sejmowy (dalej: PSej) 2001, nr 2, s. 88 i n.; Trzeciński J., *Glosa do uchwały SN z 4 lipca 2001 r.*, PSej 2002, nr 1, s. 121 i n.; Nita B., *Glosa do uchwały SN z 4 lipca 2001 r.*, PS 2002, nr 5, s. 153 i n.

powszechne nie mogą stosować bezpośrednio ustawy zasadniczej i tą drogą podważać konstytucyjność innych ustaw. Ograniczę się, wobec bogatej literatury, do wyrażenia swojego stanowiska oraz wyliczenia argumentów, z jakimi się w doktrynie spotkałem, przemawiających zarówno za dopuszczalnością, jak i niedopuszczalnością rzezonego działania organów wymiaru sprawiedliwości. Uważam, że sądy powszechne teoretycznie mają prawo *ad casum* badania zgodności ustaw z Konstytucją i podważania domniemania konstytucyjności. Jednak, w imię zasady jasności prawa i spójności systemu, nie powinny korzystać z tego uprawnienia, gdyż mają w odwodzie możliwość skierowania pytania prawnego do TK. Wtedy ich zachowanie będzie zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, ponieważ doprowadzą do trwałego usunięcia normy z systemu prawa i nie będzie możliwa sytuacja, w której inny sąd podstawą swojego rozstrzygnięcia uczyniłby regułę w istocie niekonstytucyjną.

Na marginesie chciałbym jeszcze dodać, że, moim zdaniem, przedstawiona kompetencja sądów powszechnych winna „uaktywniać” się w szczególnych sytuacjach, np. w razie odroczenia wejścia w życie orzeczenia TK chyba niepodobna wyrokować bazując na normach, o których wiadomo już na pewno, że są sprzeczne z Konstytucją, a tylko z „wyższych racji” przez określony czas pozostają w systemie prawa<sup>7</sup>. Wskazany przypadek jest jedynym, gdzie w praktyce dopuszczałbym orzekanie przez sądy bezpośrednio na podstawie Konstytucji. Uważam, że orzeczenie TK w tej sytuacji jednoznacznie obala domniemanie konstytucyjności normy. Zarazem (z uwagi na swój konstytutywny charakter) nie wywołuje skutków prawnych aż do upływu wskazanego w nim czasu. TK korzysta z tej kompetencji przewidzianej przepisem art. 190 ust. 3 Konstytucji, aby swoim rozstrzygnięciem nie wywołać bardziej negatywnego skutku prawnego od dopuszczenia funkcjonowania przez pewien okres normy niekonstytucyjnej. W konkretnych sprawach przed sądami nie ma tego typu problemu (na skalę państwa). Poza tym zasada państwa prawnego oraz zapewnienia obywatelom ochrony prawnej, w moim odczuciu, zabrania sędziom wydawania wyroków powołujących podstawę prawną sprzeczną z najwyższym prawem – Konstytucją<sup>8</sup>.

Zdaniem przedstawicieli doktryny za prawem do badania zgodności aktów normatywnych w konkretnych sprawach przemawiają w szczególności<sup>9</sup>:

---

<sup>7</sup> Zob. odmiennie stanowisko m.in. Pietrzykowski K., *Problem skuteczności ex tunc albo ex nunc orzeczeń TK w orzecznictwie SN (w:) IUS ET LEX. Księga jubileuszowa ku czci prof. A. Strzembosza*, Lublin 2002, s. 290.

<sup>8</sup> Rozwiązania proceduralnego (np. na gruncie k.p.c.) można by szukać poprzez zawieszanie sprawy do czasu wejścia w życie orzeczenia TK (na podstawie szerokiej wykładni przepisu art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c. – uznając zawężenie w tym przepisie do toczenia się innego postępowania cywilnego za przykładowe i rozszerzając to na analizowaną sytuację). Ten sposób wydaje mi się jednak znacznie mniej przejrzystym i słusznym od zaprezentowanego powyżej.

<sup>9</sup> Pozwoliłem sobie wynotować podstawowe argumenty i czasami je wzbogacić, aby stały się bardziej jednoznaczne i wyraziste.

– normatywny charakter Konstytucji, która nie jest adresowana wyłącznie do ustawodawcy (jako że składa się z norm, to wszyscy im podporządkowani mogą się na nie powoływać),

– możliwość, a nie konieczność, zadawania pytania prawnego (wobec brzmienia przepisu art. 193 Konstytucji),

– nazwa „pytanie” sugeruje, że instytucja ta znajdzie zastosowanie jedynie w przypadku wątpliwości, a nie pewności (wg zwykłego znaczenia pyta ten, kto nie wie),

– bardziej niebezpieczna jest potencjalna pomyłka TK niż sądu, bo wykładnia tego ostatniego może zostać skorygowana albo przez wyższą instancję albo przez czas – zmiana linii orzeczniczej (tymczasem orzeczenia TK wywołują skutki bezpośrednio w systemie prawa, które może zmodyfikować jedynie działalność ustawodawcy),

– zgodne z regułą: *justice delayed – justice denied*, bo znacznie przyspiesza postępowanie,

– organ administracji nie może zadawać pytania prawnego – czy ma stosować niekonstytucyjne prawo?

Zdaniem natomiast przeciwników bezpośredniego stosowania Konstytucji za ich stanowiskiem przemawiają<sup>10</sup>:

– występowanie w Polsce modelu skoncentrowanej kontroli konstytucyjności (przez jeden powołany specjalnie do tego organ) właściwego dla europejskiej kultury prawnej,

– tradycyjne kompetencje sądów w Polsce (nigdy dotychczas nie mogły kontrolować rzeczonego zjawiska), a przełamanie tego wymagałoby bardzo wyraźnej i jednoznacznej podstawy konstytucyjnej, czego nie ma w tekście obecnej Konstytucji,

– sposób wykładni przepisów kompetencyjnych powinien decydujące znaczenie przywiązywać do rozdziału ich kompetencji (aby uniknąć potencjalnych sporów), więc należy oddzielić uprawnienia sądów od TK,

– przepis art. 8 ust. 2 Konstytucji reguluje jedynie kwestię bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej, natomiast nie przesądza, co należy czynić przy niezgodności norm o różnej pozycji w hierarchii,

– najwyższa moc prawna Konstytucji nie powoduje automatycznie eliminacji z systemu prawa norm sprzecznych z normami w niej zawartymi (wszak orzeczenia TK mają charakter konstytutywny),

– sędzia z mocy Konstytucji *expressis verbis* podlega ustawom, a zatem nie może ich nie stosować,

– cel pytania prawnego to nie tylko rozwianie wątpliwości pytającego, lecz przede wszystkim droga do wyeliminowania normy z systemu prawnego, więc zawsze (nawet znając odpowiedź) należy pytać TK,

– pomijanie przez sądy stawiania pytań prawnych grozi paradoksem: normy wątpliwe zostałyby usunięte z systemu prawnego mocą rozstrzygnięcia TK, a nie-

<sup>10</sup> Patrz uwaga w przyp. 9.

wątpliwie sprzeczne by w takim systemie formalnie pozostawały, co obniżałoby jego autorytet i ocenę społeczną,

– dopuszczając badanie przez sądy konstytucyjności ostatecznie doszłoby do tożsamości kompetencji z TK, bowiem i sądy i TK zmierzałyby do niezastosowania przepisu, a różnica polegałaby jedynie na indywidualnym i generalnym charakterze skutku podjętych działań,

– tryb postępowania przed TK jest znacznie lepszy dla kompleksowej oceny badanej normy (specjalnie w tym celu stworzony), bo można choćby zapoznać się ze stanowiskiem organu, który daną normę ustanowił oraz Prokuratora Generalnego,

– nie można stosować analogii (do dopuszczalności kontrolowania przez sądy zgodności norm podustawowych z ustawowymi i konstytucyjnymi) w przypadku oceny norm ustawowych, gdyż wskazany zakres badania jest szczególnym i ma chronić niezawisłość sądów i sędziów od władzy wykonawczej,

– zagadnienie źródeł prawa w Konstytucji zostało bardzo sformalizowane (można wskazać choćby uregulowanie go w odrębnym rozdziale), więc nie jest adekwatna do tego prosta odmowa zastosowania normy przez sąd,

– uregulowany system środków kwestionowania konstytucyjności norm jest szeroki i zupełny, więc bezsensownym byłoby rozszerzanie go na omawiane prawo sądów,

– wskazanie w rozstrzygnięciu sądu jako podstawy prawnej normy konstytucyjnej w sposób niedozwolony ograniczałoby uprawnienia podmiotu, bowiem miałby on zamkniętą drogę do wykorzystania instrumentu skargi konstytucyjnej w swojej sprawie (wszak nie można orzekać o zgodności Konstytucji z Konstytucją),

– tendencja do orzekania bezpośrednio na podstawie Konstytucji mogłaby się rozwinąć i doprowadzić choćby do sytuacji, w której sąd zignorowałby rozstrzygnięcie TK (uznając je za sprzeczne z Konstytucją) i orzekał na podstawie normy konstytucyjnej,

– nie do utrzymania byłaby spójność orzecznictwa TK i innych sądów, co w konsekwencji (wraz z innymi wskazanymi argumentami) godziłoby w stabilność i pewność prawa.

Całkiem innym zagadnieniem jest odpowiedzialność Skarbu Państwa za działania niewładcze, która nie jest uregulowana w Konstytucji. W głosowanym orzeczeniu wyrażony został pogląd (niestety bez uzasadnienia), że zastosowanie znajdzie przepis art. 417 k. c. Jest to w pewnym sensie zbieżne ze stanowiskiem M. Kępińskiego<sup>11</sup>, który sugeruje stosowanie w takim przypadku przepisu art. 417 w jego uprzednim (sprzed orzeczenia TK<sup>12</sup>) znaczeniu. Oba te zapatrywania wydają mi się nie do przyjęcia. Podzielam pogląd zaprezentowany przez G. Bieńka<sup>13</sup>. Moim zda-

<sup>11</sup> *Op. cit.*, s. 566.

<sup>12</sup> Wyrok z 4 grudnia 2001 r. (Sk 18/00), OTK 2001, nr 8, poz. 256.

<sup>13</sup> Bieńek G., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r.*, PS 2002, nr 4, s. 10–11.

niem właściwym trybem będą zasady ogólne odpowiedzialności deliktowej (uznanie Skarbu Państwa za typową osobę prawną w tym zakresie i badanie przesłanek z przepisu art. 416 k. c.). Po odejściu od normatywnego zróżnicowania podmiotów ze względu na charakter własności im przysługującej nie ma żadnego uzasadnienia, ani na poziomie wykładni językowo-logicznej, ani teleologicznej dla szczególnego traktowania Skarbu Państwa. Natomiast całkowicie nie mógłbym podzielić poglądu o możliwości funkcjonowania w systemie prawa dwóch odmiennych sposobów wykładni tego samego przepisu (mowa o art. 417), bo wtedy o pewności prawa chyba w ogóle nie warto byłoby wspominać.

Stan faktyczny niniejszej sprawy dał sądowi możliwość wypełnienia luki, jaka znalazła się w systemie prawa po usunięciu z niego przepisu art. 418 k. c. na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego<sup>14</sup>. Zostało to dokonane przez odesłanie do innych norm cywilnoprawnych. Zagadnienie odpowiedzialności za wadliwe decyzje i rozstrzygnięcia jest jednak daleko trudniejsze o czym, i słusznie – nie było to bezpośrednim przedmiotem sprawy, w uzasadnieniu nie ma już mowy, ale co, korzystając z niewiążącego zakresu przedmiotowego glosy, ośmielę się zasygnalizować. Mianowicie sądy to niewątpliwie organy władzy państwowej. Skoro tak, to bardzo trudne jest określenie zasad ich odpowiedzialności za orzeczenia. Trudno już nawet zdefiniować, co należałoby rozumieć pod pojęciem bezprawności w działaniu organów wymiaru sprawiedliwości – czy naruszenie wyłącznie pewnych norm proceduralnych<sup>15</sup> czy też merytoryczny kształt wyroku? Nie sposób nie zgodzić się z M. Safjanem<sup>16</sup>, że w tej materii ingerencja normodawcy jest nieunikniona<sup>17</sup>. Orzeczenie bezpośrednio nie dotyka kwestii tzw. orzeczeń interpretacyjnych TK, więc odesłę w tym zakresie do bogatej literatury przedmiotu<sup>18</sup> i wyrażę swoje ogromne wątpliwości odnośnie do ich dopuszczalności (legalności) i mocy wiążącej. Zasygnalizuję także, że zdarza się spotykać stanowisko, które wręcz określa takie orzeczenia jako nieistniejące (choć ich sentencja została opublikowana w Dzienniku Ustaw), ponieważ wydane z naruszeniem przepisów określających kompetencje TK.

Również, z uwagi na formę niniejszej wypowiedzi, pomnę w zasadzie rozróżnienie pomiędzy bezprawnością konstytucyjną a cywilnoprawną (choć w uzasad-

<sup>14</sup> Patrz przyz. 12.

<sup>15</sup> Tak zdaje się sugerować G. Bieniek, *op. cit.*, s. 19.

<sup>16</sup> Safjan M., *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, PiP 1999/4, s. 18.

<sup>17</sup> Równie skomplikowanym problemem jest odpowiedzialność państwa za legislacyjne bezprawie, z którym to zagadnieniem w niektórych krajach już sobie poradzono (przykładowo można wskazać system prawa niemieckiego i analizę wskazanego zjawiska: Bosek L., *Odpowiedzialność państwa za legislacyjne bezprawie w prawie niemieckim*, PiP 2003, nr 1, s. 78 i n.

<sup>18</sup> Przykładowo warto wskazać: Trzcziński J., *Orzeczenia interpretacyjne TK*, PiP 2002/1, s. 3 i n.; Kolasziński K., *Orzecznictwo TK a orzecznictwo sądowe*, PiP 1998/6, s. 3 i n.; Czeszejko-Sochacki Z., *Orzeczenia TK: pojęcie, klasyfikacja i skutki prawne*, PiP 2000/12, s. 16 i n.; Józefowicz A., *Orzeczenia interpretacyjne TK*, PiP 1999/11, s. 28 i n.; Haczkowska M., *Głosa do wyroku TK z 4 grudnia 2001 r.*, PiP 2002, nr 8, s. 100 i n.



nieniu sąd sporo miejsca poświęcił tej przesłance), gdyż tutaj dyskusja dopiero się rozpoczyna. Ośmielę się tylko wskazać, że popieram tradycyjne rozróżnianie i szerokie rozumienie tej kategorii w doktrynie prawa cywilnego, a na dowód przydatności takiej konstrukcji chciałbym jedynie przywołać orzeczenia, w których mógł zapaść sprawiedliwy wyrok o przyznaniu odszkodowania, choć, formalnie, żaden przepis prawa nie został naruszony, a jedynie dobre obyczaje i zasady współżycia społecznego – i na tej podstawie SN uznał, moim zdaniem trafnie, że przesłanka bezprawności została spełniona<sup>19</sup>.

Kolejnym szczególnie istotnym problemem jest zakres czasowy wiążącego charakteru orzeczeń TK<sup>20</sup>. Istnieją trzy propozycje rozwiązania sporu: a) *ex nunc*, b) w zasadzie *ex nunc*, c) *ex tunc*. W analizowanym przypadku sąd opowiedział się, choć nie wprost, za mocą *ex tunc* i takie stanowisko jest najczęściej przyjmowane przez SN. Natomiast TK raczej skłania się ku pierwszemu z podanych rozwiązań. Pierwsze stanowisko<sup>21</sup> oznacza, że jeśli TK w swoim orzeczeniu nie określi inaczej, skutki dla systemu orzeczenie wywiera od daty jego publikacji w stosownym publikatorze urzędowym. Zwolennicy na poparcie tego stanowiska podnoszą:

- przyjęcie odmiennego zapatrywania prowadziło do naruszenia topiki *lex retro non agit*, a to wymagałoby konkretnej normy konstytucyjnej<sup>22</sup>,
- ustrojodawca godzi się z obowiązywaniem normy niekonstytucyjnej, jeżeli przemawiają za tym szczególne względy (dowodem możliwość odroczenia utraty mocy wiążącej przez normę mocą orzeczenia TK),

<sup>19</sup> Orzeczenia SN: III PRN 66/67, OSPiKA 1968/12/261, III CR 9/65, OSNC 1966/2/17, I CR 360/66, OSNC 1967, z. 2, poz. 30; II PR 558/66, OSNC 1967, z. 10, poz. 175.

<sup>20</sup> Z wypowiedzi doktrynalnych warto w tym zakresie wskazać choćby: Garlicki L., *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, PS 1998, nr 1, s. 3 i n.; Pietrzykowski K., *Problem skuteczności ex tunc albo ex nunc orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego* (w:) *IUS ET LEX. Księga jubileuszowa prof. A. Strzembosza*, Lublin 2002, s. 277 i n.; Safjan M., *Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, PIP 2003, nr 3, s. 3 i n.; Łętowska E., *Bez jasnej odpowiedzi*, Rzeczpospolita z 8 stycznia 2003 r.; Zoll A., *Skuteczność orzeczeń polskiego Trybunału Konstytucyjnego* (w:) *IUS ET LEX. Księga jubileuszowa prof. A. Strzembosza*, Lublin 2002, s. 239 i n.; Pietrzykowski K., *Glosa do wyroku SN z 19 stycznia 2000 r.*, „Palestra” 2001, nr 11–12, s. 219 i n.

<sup>21</sup> Popierają ją m.in.: Garlicki L., *op. cit.*, s. 16; Safjan M., *op. cit.*, s. 13 i n. Teoretycznie ten postulat popiera również Zoll A., *op. cit.*, s. 256, choć wyraża pogląd, że do jego przyjęcia niezbędna byłaby zmiana przepisu art. 190 ust. 4 Konstytucji [w kontekście tej normy, *nota bene*, wydaje się krytykować znane orzeczenie TK o dziedziczeniu gospodarstw rolnych (wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., P 4/99)].

<sup>22</sup> Tak szczególnie Safjan M., *op. cit.*, s. 13. Nie sposób jednak podzielić tego stanowiska, bo choć TK określany w doktrynie bywa mianem negatywnego ustawodawcy, trudno uznać efekt jego działania za tworzenie prawa. Na gruncie ustawodawczym, moim zdaniem, nie należy stosować konstrukcji cywilistycznego myślenia utożsamiającej działanie z zaniechaniem i przyjmować, że eliminacja normy jest prawotwórstwem. Poza tym sama Konstytucja wyraźnie umieściła regulacje dotyczące TK w zakresie władzy sądowniczej, a wskazywana topika o retroaktywności dotyczy kwestii ustawodawczych. Nie sposób pominąć również rozróżnienia retroaktywności od skutków *ex tunc* – tak np. Pietrzykowski K., *Problem skuteczności...*, *op. cit.*, s. 288.

- przepis art. 190 ust. 4 Konstytucji to wyjątek, a nie reguła i zarazem ograniczenie konstytucyjne granic retroaktywności,
- paradoks retroaktywności<sup>23</sup> (TK orzeka o niekonstytucyjności ordynacji mocą której wybrano parlament, który już zdołał uchwalić nową, konstytucyjną, ordynację)<sup>24</sup>,
- utrata mocy wiążącej normy nieautomatycznym unicestwieniem wszelkich jej konsekwencji prawnych.

Zgodnie z drugim poglądem, kompromisowym<sup>25</sup>, z uwagi na duże zamieszanie legislacyjne przyjęcie skuteczności *ex tunc* byłoby zbyt niebezpieczne dla stabilności i pewności prawa, ale jest ono dopuszczalne w kilku przypadkach:

- 1) dla sądu pytającego,
- 2) dla skarżącego,
- 3) przy orzekaniu o normach, które utraciły już moc,
- 4) gdy TK orzekł o niekonstytucyjności normy, a potem pojawiła się ona ponownie w systemie prawa.

Zwolennicy stanowiska trzeciego<sup>26</sup> przytaczają na jego poparcie następujące argumenty:

- skutki przyjęcia tej zasady mogą być złagodzone przez TK, bowiem jest on władny samodzielnie określić datę utraty mocy przez normę w treści orzeczenia,
- orzeczenie w sprawie dziedziczenia gospodarstw rolnych<sup>27</sup> poprzez *expressis verbis* wyłączenie skutku *ex tunc* potwierdziło obowiązywanie tej zasady,
- orzeczenie TK dotyczy stanu już istniejącego (choć jest konstytutywne), więc dotyczy sytuacji prawnych powstałych, gdy niezgodność normy z Konstytucją już istniała,

- przepis art. 190 ust. 4 Konstytucji jest zasadą, a nie wyjątkiem, bo pokazuje, że nawet prawomocne rozstrzygnięcia sądowe i administracyjne mogą być wzruszane,

- istota pytania prawnego domaga się zastosowania w sprawie, w której pytanie jest stawiane, prawa z uwzględnieniem orzeczenia TK.

Opowiadam się za poglądem zbieżnym z SN. Przecież TK stwierdza niekonstytucyjność, która istnieje tak długo, jak długo dana norma jest sprzeczna z normą konstytucyjną. Gdyby przyjąć inne stanowisko, to np. sąd pytając o zgodność normy niezależnie od otrzymanej odpowiedzi musiałby orzekać na jej podstawie (wszak wiąże go stan prawny z chwili „sprawy”, a skoro *ex nunc*...). A poza tym nie byłoby sensu orzekania o normach już nieobowiązujących, co przecież jest potrzebne, ale właśnie dotyczy przeszłości. Stanowisku drugiemu można chyba zarzu-

<sup>23</sup> Safjan M., *op. cit.*, s. 14.

<sup>24</sup> Moim zdaniem nie ma tu mowy o żadnym paradoksie, a jest to klasyczny przykład sytuacji, w której TK w orzeczeniu powinien określić zakres czasowy jego działania.

<sup>25</sup> Wydaje się reprezentować go m.in. E. Łętowska.

<sup>26</sup> M.in. Pietrzykowski K., *op. cit.*, s. 290 i n.

<sup>27</sup> Patrz przyp. 21.

cić niezgodność z zasadami państwa prawa i sprawiedliwości społecznej, bo prowadzić by mogło do sytuacji, gdy dla różnych obywateli obowiązywałoby różne prawo (choć na to zezwala *expressis verbis* prawo austriackie). Uprzywilejowanie uzależnione byłoby jedynie od aktywności jednostki – założenia skargi konstytucyjnej. Ustawie przysługuje jedynie domniemanie zgodności z Konstytucją (a nie pewność) i jest to bez wątpienia *praesumptio iuris tantum*.

Z przyjęciem stanowiska „*ex tunc*” łączy się kolejne pytanie – od kiedy takie normy przestają obowiązywać. Moim zdaniem dla wielu (choćby tej z niniejszej sprawy – o zasadach odpowiedzialności Skarbu Państwa) istotna jest data wejścia w życie Konstytucji<sup>28</sup>. Dla innych – m.in. mocno zakotwiczonych w obecnych wcześniej zasadach konstytucyjnych, takiej bariery bym nie stawiał, choć każdorazowo, gdyby tylko TK wg swojej kognicji mógł orzekać, winien porównywać je do adekwatnych im czasowo norm konstytucyjnych.

W powyższej wypowiedzi zdołałem jedynie schematycznie zarysować problemy, które znalazły swój wyraz w analizowanym wyroku. Z powodu tak dużego ich natężenia i stopnia skomplikowania rozstrzygnięcie i jego uzasadnienie są bardzo trudne do powszechnej akceptacji, czego dowodem jest choćby niniejsza glosa – aprobująca co do tezy i rozstrzygnięcia, a krytyczna w zakresie pewnych fragmentów uzasadnienia.

*Konrad Osajda*

---

<sup>28</sup> Tak dzieje się wtedy, gdy norma jest zgodna z uprzednio obowiązującymi normami konstytucyjnymi, jak w rzeczonym przypadku.