



Opinia do ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw

Uchwalona w dniu 14 maja b.r. ustawa stanowi rezultat prac Sejmu nad projektem rządowym wniesionym 15 września 2003 r. Celem nowelizacji jest dostosowanie obowiązujących przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej do art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w myśl którego każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Mimo, iż w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. (sygn. SK 18/00) Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 417 Kodeksu cywilnego, rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji, istnieje potrzeba znowelizowania wszystkich przepisów Kodeksu dotyczących odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej.

Nowelizacja uwzględnia fakt, iż po wejściu w życie Konstytucji wina funkcjonariusza państwowego lub samorządowego nie ma znaczenia dla odpowiedzialności, jaką ponosi Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Warunkiem odpowiedzialności powinna być natomiast bezprawność działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej i fakt powstania szkody.

W pojęciu "bezprawność działania" będzie się mieściło także wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, a w określeniu "bezprawność zaniechania" - niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa. Dotychczasowe przepisy Kodeksu cywilnego nie mówią wprost o tych przypadkach naruszenia prawa przy wykonywaniu władzy publicznej, Sąd Najwyższy uznał jednak, iż Skarb Państwa może ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą także z tego tytułu (wyrok SN z dnia 24 września 2003 r., w myśl którego Skarb Państwa może ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą za niezgodne z prawem unormowanie zawarte w ustawie, które nakłada na osobę prawną obowiązek świadczeń nie będących daniną publiczną, jeżeli ich spełnienie powoduje stratę w rozumieniu art. 361 § 2 k.c., sygn. akt I CKN 143/03).

Mimo, iż opiniowana ustawa nie wymienia aktów prawa wspólnotowego jako wyznacznika poprawności krajowego aktu normatywnego, nie ulega jednak wątpliwości, iż wydanie aktu normatywnego sprzecznego np. z dyrektywą, będzie jednocześnie niezgodne z ratyfikowaną umową międzynarodową – Traktatem akcesyjnym, który w art. 2 przewiduje, iż "od dnia przystąpienia nowe Państwa Członkowskie są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot".

Z przejściowego przepisu art. 5 opiniowanej nowelizacji wynika, iż uregulowana w niej odpowiedzialność za bezprawną działalność legislacyjną lub bezczynność legislacyjną będzie dotyczyła jedynie "stanów prawnych" powstałych przed dniem jej wejścia w życie. Do aktów normatywnych, które weszły lub wejdą w życie przed 1 września b.r. oraz do powstałych przed tym dniem stanów prawnych polegających na niewydaniu aktu normatywnego, mimo istniejącego obowiązku, będzie się zatem stosować dotychczasowe zasady odpowiedzialności.

Użyte w dodawanym do Kodeksu cywilnego art. 417¹ w § 1 sformułowanie "po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą" oznacza, iż naprawienia szkody można żądać dopiero po orzeczeniu przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności przepisów danego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Należy w związku z tym wspomnieć o tym, iż Trybunał Konstytucyjny nie jest wyłącznie właściwy w sprawach kontroli aktów normatywnych podstawowych. Każdy sąd może bowiem ocenić zgodność z ustawą przepisów aktu normatywnego niższego rzędu i - w przypadku stwierdzenia niezgodności - może odmówić ich zastosowania. Nie jest dostatecznie jasne, czy naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie np. rozporządzenia można będzie żądać także w przypadku, gdy jego niezgodność z ustawą stwierdzi sąd.

Jak wynika z przepisu § 4 tego artykułu jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody.

Roman Kapeliński