



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IV kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
RM 10-134-03

**Druk nr 2007**

Warszawa, 15 września 2003 r.

Pan  
Marek Borowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

## **- o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw.**

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Sprawiedliwości.

Z wyrazami szacunku

(-) Leszek Miller

**U S T A W A**

**z dnia.....**

**o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw<sup>1)</sup>**

Art. 1. W ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.<sup>2)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 417 otrzymuje brzmienie:

„Art. 417 § 1. Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.

§ 2. Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa.”;

2) po art. 417 dodaje się art. 417<sup>1</sup> i 417<sup>2</sup> w brzmieniu:

„Art. 417<sup>1</sup> § 1. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

§ 2. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z

Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

§ 3. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

§ 4. 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.

Art. 417<sup>2</sup>. Jeżeli przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej została wyrządzona szkoda na osobie, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności.”;

3) uchyla się art. 419, 420, 420<sup>1</sup> i 420<sup>2</sup>;

4) art. 421 otrzymuje brzmienie:

„Art. 421. Przepisów art. 417, 417<sup>1</sup> i 417<sup>2</sup> nie stosuje się, jeżeli odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej jest uregulowana w przepisach szczególnych.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.<sup>3)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) uchyla się art. 153;

2) uchyla się art. 160;

3) w art. 161 uchyla się § 5.

Art. 3. W ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) w art. 287 uchyla się zdanie drugie.

Art. 4. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926, z późn. zm.<sup>4)</sup>) w art. 261 w § 1 skreśla się wyrazy „, z wyłączeniem art. 418 i art. 420<sup>1</sup>.”.

Art. 5. Do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się dotychczasowe przepisy art. 417, 419, 420, 420<sup>1</sup>, 420<sup>2</sup> i 421 ustawy, o której mowa w art. 1 oraz art. 153, 160 i art. 161 § 5 ustawy, o której mowa w art. 2, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 6. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 maja 2004 r.

---

<sup>1)</sup> Niniejszą ustawą zmienia się również ustawy: ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

<sup>2)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1971 r. Nr 27, poz. 252, z 1976 r. Nr 19, poz. 122, z 1982 r. Nr 11, poz. 81, Nr 19, poz. 147 i Nr 30, poz. 210, z 1984 r. Nr 45, poz. 242, z 1985 r. Nr 22, poz. 99, z 1989 r. Nr 3, poz. 11, z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 55, poz. 321 i Nr 79, poz. 464, z 1991 r. Nr 107, poz. 464 i Nr 115, poz. 496, z 1993 r. Nr 17, poz. 78, z 1994 r. Nr 27, poz. 96, Nr 85, poz. 388 i Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 83, poz. 417, z 1996 r. Nr 114, poz. 542, Nr 139, poz. 646 i Nr 149, poz. 703, z 1997 r. Nr 43, poz. 272, Nr 115, poz. 741, Nr 117, poz. 751 i Nr 157, poz. 1040, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 758, z 1999 r. Nr 52, poz. 532, z 2000 r. Nr 22, poz. 271, Nr 74, poz. 855 i 857, Nr 88, poz. 983 i Nr 114, poz. 1191, z 2001 r. Nr 11, poz. 91, Nr 71, poz. 733, Nr 130, poz. 1450 i Nr 145, poz. 1638, z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 141, poz. 1176 oraz z 2003 r. Nr 49, poz. 408, Nr 60, poz. 535, Nr 64, poz. 592 i Nr 124, poz. 1151.

<sup>3)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 49, poz. 509, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 169, poz. 1387 oraz z 2003 r. Nr 130, poz. 1188.

<sup>4)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1997 r. Nr 160, poz. 1083, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 1999 r. Nr 11, poz. 95 i Nr 92, poz. 1062, z 2000 r. Nr 94, poz. 1037, Nr 116, poz. 1216, Nr 120, poz. 1268 i Nr 122, poz. 1315, z 2001 r. Nr 16, poz. 166, Nr 39, poz. 459, Nr 42, poz. 475, Nr 110, poz. 1189, Nr 125, poz. 1368 i Nr 130, poz. 1452, z 2002 r. Nr 89, poz. 804, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 169, poz. 1387 oraz z 2003 r. Nr 130, poz. 1188 i Nr 137, poz. 1302.

## UZASADNIENIE

1. Potrzebę zmian w dziedzinie odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy publicznych od dawna podnoszono w doktrynie wskazując, że przyjmowane w orzecznictwie sądowym konstrukcje odpowiedzialności, które pomijają winę bezpośredniego sprawcy szkody (wina anonimowa), choć są w pełni zasadne, w istocie rzeczy modyfikują zasady odpowiedzialności określone w przepisach Kodeksu cywilnego. Zwracano również słusznie uwagę, że na skutek rygorystycznych unormowań przyjętych w art. 418 Kodeksu cywilnego dotyczących kwalifikowanej postaci winy bezpośredniego sprawcy szkody i sposobu jej ustalania, gdy źródłem szkody są orzeczenia lub zarządzenia, przepisy łagodzące ten rygoryzm zamieszczano poza Kodeksem cywilnym, co w konsekwencji prowadziło do łamania zasady, według której odpowiedzialność odszkodowawcza stanowi materię Kodeksu cywilnego.

Przepisy normujące odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy publicznych wymagają dostosowania do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja RP w art. 77 ust. 1 postanawia, że „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”.

Wskazany przepis Konstytucji RP stosuje się bezpośrednio (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP). Przesłanką odpowiedzialności według normy konstytucyjnej jest „niezgodne z prawem działanie”, co należy rozumieć jako działanie z naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej, a także zaniechanie (bezczynność), jeżeli prawo nakłada obowiązek określonego działania. Oznacza to, że przesłanką tej odpowiedzialności nie jest wina sprawcy szkody, ale bezprawność działania. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że już na podstawie obowiązującego art. 417 Kodeksu cywilnego przyjmowano w orzecznictwie sądowym w szczególnych sytuacjach, że wykazanie winy bezpośredniego sprawcy nie jest warunkiem koniecznym (konstrukcja winy anonimowej). Analiza cytowanego przepisu konstytucyjnego nie daje podstaw do różnicowania przesłanek odpowiedzialności w zależności od tego, czy zdarzeniem sprawczym wyrządzającym szkodę jest rozstrzygnięcie władcze w prawnie określonej formie (akt normatywny, orzeczenie), czy też działania faktyczne podejmowane przy wykonywaniu władzy publicznej.

Nie powinno też ulegać wątpliwości, że przez działania organów władzy publicznej należy rozumieć działania szeroko rozumianego „personelu” działającego w imieniu lub na rzecz tych organów, a więc każdego podmiotu wykonującego zadania władzy publicznej.

Proponowane zmiany powinny także uwzględniać zasady przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 18 września 1984 r. w Rekomendacji Nr R/84/5 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej. Według zasady pierwszej, w razie naruszenia powinności określonych w przepisach prawa i wyrządzenia tym szkody, poszkodowany powinien otrzymać odszkodowanie od władzy publicznej niezależnie od odpowiedzialności jej funkcjonariuszy, którzy spowodowali szkodę. Zasada druga zakłada możliwość przyznania odszkodowania także wówczas, gdy nie można władzy publicznej zarzucić uchybienia, ale z uwagi na podjęcie czynności w interesie ogólnym, wyjątkowy charakter szkody i ograniczoną liczbę osób poszkodowanych, byłoby oczywiście niesłuszne, aby skutki szkody poniósł wyłącznie poszkodowany.

2. Proponowane nowe przepisy art. 417, 417<sup>1</sup> i 417<sup>2</sup> oraz związany z nimi art. 421 w nowym brzmieniu normują odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej. Odpowiedzialność ta byłaby oparta o bardziej rygorystyczne zasady.

Wyrządzenie szkody działaniem organu władzy publicznej oznacza, że chodzi tu o szkodę, która jest następstwem wykonywania władzy publicznej. Akcent należy więc postawić na to, że działanie wyrządzające szkodę ma swoje źródło w wykonywaniu funkcji władczych (władzy publicznej). Istotne jest to, że określony podmiot ma uprawnienia organu władzy publicznej (wykonuje władzę publiczną), a nie natura prawna tego podmiotu. W zakresie innych czynności niż władcze (wykonywanie władzy publicznej) wchodzi w grę zwykła odpowiedzialność deliktowa.

Według projektowanego przepisu art. 417 § 1 przesłanką odpowiedzialności jest wykonywanie władzy publicznej niezgodnie z prawem, co oznacza, że wykonawcy – bez względu na sposób i formę działania – można postawić zarzut działania z naruszeniem prawa (bezprawność działania). Działaniem sprzecznym z prawem jest także zaniechanie, jeżeli przepis prawa określa obowiązek podejmowania określonych czynności.

Podstawowy przepis art. 417 § 1 wprowadza zasadę, że za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej odpowiada ta osoba prawna, z którą związana jest

jednostka organizacyjna lub osoba wykonująca uprawnienia władzy publicznej. Będzie to Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego mająca osobowość prawną (zwłaszcza gmina) albo inna właściwa osoba prawna wykonująca władzę publiczną na podstawie prawa. Wyraźne wymienienie tej ostatniej kategorii podmiotów usuwa wątpliwości co do odpowiedzialności państwowych i komunalnych osób prawnych oraz innych instytucji publicznych nie mających charakteru państwowego lub komunalnego, którym powierzono wykonywanie określonych prerogatyw władzy publicznej. Jeżeli wykonywanie uprawnienia z zakresu władzy publicznej przekazano innej osobie, za szkodę odpowiadałaby ta osoba oraz osoba, której zadanie uległo przekazaniu (art. 417 § 2). Ta ostatnia odpowiada wówczas, jeżeli tylko wykonawcy – bezpośredniemu sprawcy szkody – można przypisać zarzut działania niezgodnego z prawem. W takim przypadku, skoro odpowiedzialność za szkodę ponosiłoby kilka osób, odpowiedzialność tych osób byłaby solidarna (art. 441 § 1).

Chodzi tu jednak tylko o przekazanie zadań z zakresu władzy publicznej w drodze porozumienia, bowiem tylko w takiej sytuacji zlecenie zadań jest w jakikolwiek sposób zależne od jednostki „zlecającej”. Takie zlecenie uzasadnia oparcie odpowiedzialności jednostki zlecającej na zasadzie ryzyka. Istnieje w tym zakresie analogia z art. 474 K.c. Natomiast jeżeli powierzenie zadań wynika z mocy prawa – bezpośrednio z ustawy, należy to kwalifikować jako decyzję ustawodawcy o przyznaniu kompetencji. Organ władzy publicznej, do którego właściwości należało dane zadanie przed jego przekazaniem, z reguły nie ma w takiej sytuacji możliwości nadzoru nad wykonywaniem przez inny podmiot przekazanej władzy publicznej. Wchodzi w grę wówczas jedynie odpowiedzialność podmiotu wykonującego zadania z zakresu władzy publicznej, który wraz z przyznaniem mu określonej kompetencji i zadania otrzymuje stosowne środki na ich realizację.

Projekt nie definiuje pojęcia „wykonywanie władzy publicznej”, jako że treść tego pojęcia powinna wynikać z Konstytucji RP oraz z innych ustaw, a zwłaszcza z ustaw określających system organów publicznych oraz ich zadania. Nie jest również celowe definiowanie w projekcie pojęć „funkcjonariusz” i „osoba uczestnicząca przy wykonywaniu władzy publicznej”.

Proponowany przepis art. 417<sup>1</sup> dotyczy szczególnej sytuacji, gdy źródłem szkody jest akt normatywny, orzeczenie sądowe lub decyzja administracyjna. W takim przypadku odpowiedzialność za szkodę byłaby uzależniona od uprzedniego stwierdzenia

niezgodności z prawem aktu lub stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego wyroku lub ostatecznej decyzji. Stwierdzenie niezgodności z prawem aktu normatywnego należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i w tym zakresie przez „właściwe postępowanie” należy rozumieć postępowanie przed Trybunałem. Z kolei stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku lub ostatecznej decyzji następowałoby według przepisów tego postępowania, w którym rozstrzygnięcie zostało wydane (np. art. 399 i nast. K.p.c, art. 154 i nast. K.p.a.). Jeżeli bowiem ustawa wiąże określone skutki prawne z obowiązaniem aktu normatywnego, prawomocnością orzeczenia sądowego, czy ostatecznością decyzji administracyjnej, a zarazem określa zasady i tryb ich wzruszania z powodu niezgodności z prawem, to prawna skuteczność takich aktów i rozstrzygnięć nie może być podważana z pominięciem tych zasad i trybu postępowania. O ile jednak wskazany tryb dochodzenia stwierdzenia niezgodności z prawem ostatecznych decyzji administracyjnych wydaje się być wystarczający dla realizacji art. 417<sup>1</sup>, o tyle podstawy wznowienia postępowania cywilnego są na tyle ograniczone, że strona w wielu przypadkach nie uzyskałaby stosownego prejudykatu, o którym mowa w art. 417<sup>1</sup>. Z tych względów podjęto prace nad projektem wprowadzenia do Kodeksu postępowania cywilnego „kasacji w obronie prawa”, której efektem byłoby stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w sprawie cywilnej bez konieczności jego uchylania.

W art. 417<sup>1</sup> § 1 mowa jest o naprawieniu szkody, gdy źródłem szkody jest sam akt normatywny, uznany następnie za niezgodny z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, natomiast w § 2 zdanie drugie mowa jest o naprawieniu szkody, gdy źródłem szkody jest indywidualne rozstrzygnięcie wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, w tym zaś wypadku warunkiem żądania naprawienia szkody byłoby nie tylko stwierdzenie wskazanej niezgodności dotyczącej aktu normatywnego, ale również niezgodności z prawem indywidualnego rozstrzygnięcia wydanego na podstawie takiego aktu normatywnego (por. art. 401<sup>1</sup> K.p.c.).

W tym zakresie stosownym prejudykatem będzie zatem orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Dotyczyć to powinno również stwierdzania niezgodności aktów normatywnych prawa wewnętrznego z prawem Unii Europejskiej (por. poniżej pkt 4 uzasadnienia).



Art. 417<sup>1</sup> § 3 dotyczy szkody wyrządzonej przez przewlekłość postępowania sądowego lub administracyjnego. Tu również konieczne będzie stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem przewlekłości postępowania czy to sądowego czy to administracyjnego. Obecnie taki środek w postaci skargi na bezczynność w indywidualnych sprawach administracyjnych przewiduje art. 17 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368, z późn. zm.). Analogiczne rozwiązanie zawiera art. 3 § 2 pkt 8 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2004 r. System prawny nie zawiera natomiast skutecznych środków pozwalających na stwierdzenie przewlekłości postępowania sądowego. Z tych względów przewiduje się wydanie odrębnej ustawy dotyczącej skutków przewlekłości postępowania sądowego, przy czym prawdopodobnie ustawa ta będzie zawierać odrębną podstawę odpowiedzialności quasi-odszkodowawczej z tego tytułu. Uzyskanie stosownej – zryczałtowanej sumy pieniężnej na podstawie przygotowywanej odrębnej ustawy nie zamknie jednak drogi do uzyskania pełnego odszkodowania/ zadośćuczynienia na podstawie omawianych przepisów Kodeksu cywilnego. Wspomniane uregulowanie nie obejmie skutków przewlekłości postępowania administracyjnego. Drogę do stwierdzenia jego przewlekłości będzie stanowić nadal skarga na bezczynność, o której mowa powyżej, rozpoznawana w trybie sądowno-administracyjnym. Skutki odszkodowawcze takiej przewlekłości będą natomiast rozpatrywane przez sąd cywilny na podstawie przepisów niniejszego projektu.

Kwestia wskazania środków pozwalających stwierdzić bezczynność legislacyjną, w przypadku gdy przepis prawa przewiduje obligatoryjne wydanie aktu normatywnego, wykracza poza zakres projektu. Wydaje się, że kompetencje w tym zakresie należałoby przypisywać Trybunałowi Konstytucyjnemu, jednakże w razie wątpliwości konieczne byłoby uregulowanie tej społecznie ważkiej kwestii w przepisach ustrojowych. Szczególnym przedmiotem zastosowania omawianego przepisu byłaby po, akcesji Polski do UE, możliwość dochodzenia odszkodowania za skutki braku implementacji prawa wspólnotowego.

Dopóki jednak system prawny nie przewiduje w zakresie stwierdzenia zaniechania legislacyjnego stosownego środka, projektowana regulacja nie może wymagać prejudykatu w tym zakresie, gdyż nie może odsyłać do nieistniejącego środka prawnego. W konsekwencji – stwierdzić zaniechanie legislacyjne będzie władny sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie (art. 417<sup>1</sup> § 4).

Art. 417<sup>2</sup> w projektowanym brzmieniu dotyczy naprawienia szkody, która jest następstwem wykonywania władzy publicznej, gdy nie można wykonującemu zadanie postawić zarzutu bezprawności działania, jakkolwiek byłoby niesłuszne, aby skutki wyrządzenia szkody obciążały wyłącznie poszkodowanego. Odpowiedzialność na podstawie art. 417<sup>2</sup> ponoszą podmioty określone w art. 417. Jednakże obowiązek odszkodowawczy dotyczyłby tylko szkody na osobie. Jest to przepis wzorowany na obecnym art. 419 K.c. Nie ma żadnych powodów, aby zawężyć przewidziany w nim zakres ochrony prawnej obywateli.

Stosowanie przepisów art. 417, 417<sup>1</sup> i 417<sup>2</sup> byłoby wyłączone, jeżeli odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej jest uregulowana w ustawach szczególnych (art. 421 w nowym brzmieniu). Należy jednak mieć na uwadze, że unormowania proponowane w powołanych przepisach ograniczają potrzebę regulowania podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone działaniem organów władzy publicznej w ustawach szczególnych.

Z uwagi na proponowane w art. 417, 417<sup>1</sup> i 417<sup>2</sup> uregulowanie odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego i innych osób prawnych za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej proponuje się skreślenie art. 419 i 420 oraz art. 420<sup>1</sup> i art. 420<sup>2</sup>.

3. Unormowanie odpowiedzialności odszkodowawczej w proponowanych art. 417 i 417<sup>1</sup> (a zwłaszcza utrata mocy obowiązującej przepisu art. 418 na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK.18/2000 (Dz. U. Nr 145, poz. 1638) powoduje, że traci rację bytu regulowanie w Kodeksie postępowania administracyjnego sprawy odszkodowania w razie wzruszenia decyzji administracyjnej. Także w tych przypadkach podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej stanowić będą przepisy proponowanego art. 417 i 417<sup>1</sup>. Z tego względu proponuje się uchylenie art. 153 i art. 160 oraz § 5 w art. 161 w Kodeksie postępowania administracyjnego. Niniejszy projekt uwzględnia, że ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym utraci moc z dniem 1 stycznia 2004 r. na mocy odrębnych przepisów. Natomiast mając na uwadze specyfikę niektórych innych regulacji pozostawia się w mocy przepisy art. 260 i 261 (rozdziału 21 w dziale IV) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926) oraz art. 154 § 4 i 5 i art. 287 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270),

które odpowiadają obecnym przepisom art. 31 ust. 4 i 5 oraz art. 60 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

4. Prawo Unii Europejskiej nie zawiera takich postanowień dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, które wymagałyby specjalnego uwzględnienia w projektowanych przepisach Kodeksu cywilnego. Przyjmowane przez Trybunał Sprawiedliwości zasady odpowiedzialności państwa za szkody powstałe na skutek niezgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym byłyby objęte unormowaniem art. 417<sup>1</sup>, przy uwzględnieniu postanowień art. 91 Konstytucji RP. Według art. 417<sup>1</sup> § 1 K.c, wydanie aktu normatywnego może rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą państwa wówczas, gdy akt ten jest niezgodny z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Jako „wzorca”, z którym należałoby porównywać dany akt, nie wymienia się natomiast żadnych instrumentów prawnych wtórnego prawa wspólnotowego, w szczególności dyrektyw. Nie wydaje się to jednak konieczne. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wydanie aktu normatywnego, który pozostaje w sprzeczności z dyrektywą, będzie jednocześnie niezgodne z ratyfikowaną umową międzynarodową – Traktatem akcesyjnym, który w art. 2 wprost przewiduje, że od dnia przystąpienia nowe Państwa Członkowskie są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot.
5. Odrębnego rozważenia wymaga problem zgodności z przepisami Konstytucji przepisów art. 552-559 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555), dotyczących odszkodowania za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie. Projekt nie narusza tej regulacji pozostawiając ją jako *lex specialis*.
6. Zgodnie z przepisem przejściowym art. 5 projektu, ustawa ma znaleźć zastosowanie wyłącznie do zdarzeń i stanów prawnych powstałych po jej wejściu w życie. Postanowienie to wyklucza możliwość jej zastosowania do aktów normatywnych, które zostały wydane przed terminem wejścia w życie ustawy oraz orzeczeń i decyzji, które przed tym terminem stały się prawomocne i ostateczne.

7. Dla projektowanej ustawy przewidziano długi termin *vacatio legis* (do 1 maja 2004 r.) mając na względzie okoliczność, że chodzi tu o ustawę trudną i ważną zarazem, trzeba zatem pozostawić adresatom odpowiedni czas potrzebny na zapoznanie się z nią oraz komentatorom – na przygotowanie szczegółowych do niej wyjaśnień.

### **Ocena Skutków Regulacji**

#### 1. Cel wprowadzenia ustawy

Celem nowelizacji jest dostosowanie obowiązujących przepisów, dotyczących odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej, do Konstytucji RP.

#### 2. Wskazanie podmiotów, na które oddziałuje ustawa

Projektowana ustawa reguluje odpowiedzialność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych osób prawnych wykonujących władzę publiczną. Uprawnionym do odszkodowania jest każdy, komu szkoda została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

#### 3. Konsultacje

Uznając, że ze względu na przedmiot regulacji projektowana ustawa jest aktem o szczególnej doniosłości społecznej, projektodawca wystąpił z wnioskiem do Sekretarza Rady Ministrów o skierowanie projektu do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną (§ 12 ust. 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów). Projekt, którego przepisy dotyczą, także funkcjonowania samorządu terytorialnego, został przekazany Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (§ 12 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów). Przepisy prawa nie przewidują obowiązku przeprowadzenia innych konsultacji przedmiotowego projektu, tym niemniej został on przedstawiony do zaopiniowania również Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Sądowi Najwyższemu, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Krajowej Radzie Sądownictwa, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych.

Spośród wyżej wymienionych podmiotów uwagi i wątpliwości zgłosili: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich,

Krajowa Rada Radców Prawnych oraz Naczelna Rada Adwokacka, które to uwagi i wątpliwości zostały wyjaśnione na konferencji uzgodnieniowej. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego nie zgłosiła uwag do przedstawionego jej projektu.

Jedynie Rada Legislacyjna zachowała odmienne stanowisko dotyczące potrzeby zamieszczenia w art. 417 § 1 ustawy zmieniającej określenia „działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej”, uznając za bardziej odpowiednie użycie określenia „działanie lub zaniechanie organu władzy publicznej przy wykonywaniu tej władzy”. W ocenie Rady Legislacyjnej zmiana sformułowania nie wpłynie na podmiotowy zakres projektu. Rada Legislacyjna uzasadnia swoje stanowisko potrzebą ujednoczenia zwrotów i określeń zawartych w Kodeksie cywilnym oraz w Konstytucji RP.

Nie sposób podzielić powyższego poglądu. Zachodzi uzasadniona obawa, że przeniesiony z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP zwrot „organ władzy publicznej” na gruncie Kodeksu cywilnego mógłby być rozumiany w kategoriach czysto cywilistycznych, jako organ publicznej osoby prawnej; wskutek czego nastąpiłoby zawężenie podstaw odpowiedzialności za szkody związane z wykonywaniem władzy publicznej w sposób sprzeczny z wykładnią art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku.

#### 4. Skutki finansowe i społeczno-gospodarcze ustawy

Proponowane rozszerzenie podstaw odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej może spowodować wzrost wydatków z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Skutków tych nie można precyzyjnie oszacować, gdyż nie jest możliwe określenie liczby przypadków, w których powstaną roszczenia odszkodowawcze na tej podstawie.

Jeżeli chodzi o obciążenie Skarbu Państwa, to ocena w tym zakresie mogłaby być oparta jedynie na statystykach prowadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości dotyczących spraw sądowych o roszczenie z art. 417 i nast. Kodeksu cywilnego. Byłaby to jednak ocena niepełna również dlatego, że statystyki te nie obejmują danych o wysokości zasądzonych odszkodowań. Należy mieć również na uwadze, że odszkodowania są orzekane także w trybie administracyjnym (art. 160 i 161 Kodeksu postępowania administracyjnego), a pewna część roszczeń jest zaspokajana w drodze ugód.

Ministerstwo Finansów, do którego projektodawca zwrócił się z prośbą o udzielenie pomocy, poinformowało, że nie dysponuje pełnymi danymi mogącymi służyć do oszacowania przedmiotowych skutków finansowych i zaproponowało wykorzystanie danych liczbowych z

wykonania budżetu państwa za lata 2000-2001 w ramach rezerwy celowej (cz. 83) przeznaczonej na zobowiązania Skarbu Państwa.

Minister Skarbu Państwa również stwierdził, że nie jest możliwe przedstawienie kompleksowej oceny skutków finansowych uchwalenia niniejszej ustawy, trudno jest bowiem racjonalnie przewidywać liczbę przyszłych spraw sądowych.

Projektodawca nie dysponuje danymi, które umożliwiłyby określenie, chociażby w przybliżeniu, rozmiaru skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Należy zauważyć, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niezgodność art. 418 Kodeksu cywilnego z Konstytucją RP został ogłoszony w dniu 4 grudnia 2001 r., a dane statystyczne za lata 2001-2002 nie potwierdziły wzrostu liczby spraw o roszczenia z tytułu odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy publicznych. Jednakże nie można wykluczyć sytuacji, że po wejściu w życie projektowanej ustawy nastąpi wzrost roszczeń odszkodowawczych. Można stwierdzić, że wielkość ewentualnych obciążeń finansowych z tego tytułu będzie zależeć od tego, czy organy władzy publicznej będą działały zgodnie z prawem.

Podkreślenia wymaga okoliczność, że ewentualny wzrost roszczeń odszkodowawczych po wejściu w życie projektowanej ustawy może spowodować wymierne dodatkowe obciążenie budżetu Skarbu Państwa najwcześniej w 2005 r., albowiem ustawa wchodzi w życie z dniem 1 maja 2004 r. Dopiero ocena funkcjonowania w 2004 r. zmienionych przepisów będzie mogła stanowić podstawę wymiernej prognozy wzrostu wydatków budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego z tego tytułu w 2005 r. Jak się wydaje, nie należy spodziewać się, że wejście w życie ustawy będzie skutkowało odczuwalnym obciążeniem budżetu Skarbu Państwa już w ośmiu miesiącach jej obowiązywania w 2004 r.

Ustawa nie będzie miała bezpośredniego wpływu na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki ani sytuację i rozwój regionalny.



SEKRETARZ  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

MINISTER  
*Prof. dr hab. Danuta Hübner*  
Sokr. Min. DH/2693/2003/DPE/dj

Warszawa, 18.08.2003 r.

Pan  
Aleksander Proksa  
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia o zgodności projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, z prawem Unii Europejskiej, wyrażona na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494) przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Minister Danutę Hübner, działającą z upoważnienia Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej.

W związku z przedłożonym projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (pismo nr RM-10-134-03), pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

I. Przedmiotem projektu ustawy jest uregulowanie odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej. Podstawowym celem projektu jest dostosowanie norm dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, zawartych w kodeksie cywilnym do wymagań art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

Wskazany przedmiot projektu ustawy nie jest uregulowany bezpośrednio w aktach prawa wspólnotowego. Zachodzi jednak konieczność analizy jego postanowień z punktu widzenia jego zgodności z prawem wspólnotowym, w związku z istnieniem zasady odpowiedzialności państw członkowskich za naruszenie prawa wspólnotowego.

II. Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za naruszenie prawa wspólnotowego nie jest ujęta **bezpośrednio** w przepisach prawa pierwotnego WE. Została ona wywiedziona przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (Trybunał), przede wszystkim z **art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską** (TWE), wskazującego na obowiązek lojalnej współpracy państw ze Wspólnotą – zgodnie z poglądem Trybunału, zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa wspólnotowego jest „wpisana w system traktatowy” (ang. *inherent in the system of the Treaty*, wyrok w sprawie *Francovich*, C-479/93). Jeżeli państwo członkowskie narusza prawo wspólnotowe wskutek braku terminowej implementacji dyrektywy lub dokonania jej w sposób niewłaściwy, i efektem zaniedbania po stronie państwa jest szkoda poniesiona przez jednostkę, wówczas obowiązek odszkodowawczy państwa członkowskiego wobec jednostki jest konsekwencją naruszenia zasady lojalności przez to państwo. Dodatkowo Trybunał argumentuje, że przyznanie jednostce prawa do odszkodowania w opisanej sytuacji, będącej również podmiotem praw i obowiązków „nowego systemu prawnego”, jakim jest wspólnotowy porządek prawny (wyrok w sprawie *van Gend*, 26/62), jest konieczne w celu zapewnienia **pełnej efektywności prawa wspólnotowemu** (wyrok w sprawie *Francovich*). Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej jest również w orzecznictwie Trybunału *remedium* na brak tzw. bezpośredniego horyzontalnego skutku dyrektyw. Odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich za naruszenie prawa wspólnotowego jest więc, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, logiczną konsekwencją zasady skutku bezpośredniego i zasady efektywności prawa wspólnotowego.

Trybunał odnajduje również podstawę traktatową odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za naruszenie prawa wspólnotowego w art. 288 ust. 2 TWE, dotyczącym odpowiedzialności odszkodowawczej Wspólnoty – instytucje i funkcjonariusze państw członkowskich stosujący prawo wspólnotowe zostają objęci zobowiązaniem wynikającym ze wskazanego powyżej artykułu, będącego wyrazem ogólnej zasady wspólnie uznawanej przez państwa członkowskie, zgodnie z którą szkoda wyrządzona przez wadliwy akt prawny lub niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza winna być naprawiona. Jak podkreśla Trybunał, ochrona praw jednostek, wynikających z prawa wspólnotowego, nie może być uzależniona od tego, czy w danej sytuacji odpowiedzialnością za zaistniałą szkodę można obarczyć organ krajowy czy też organ wspólnotowy. (wyrok w sprawie *Brasserie du Pêcheur/Factortame*, sprawy połączone C-46/93 i C-48/93, teza 42).



III. **Prawo wspólnotowe co do zasady nie wymaga od państw członkowskich wprowadzenia przepisów dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa wspólnotowego.** Uzasadnieniem tej tezy są poglądy reprezentowane przez Trybunał Sprawiedliwości. W wyroku w sprawie *Brasserie du Pêcheur/Factortame* Trybunał uznał, że możliwe jest istnienie podwójnych standardów ochrony praw jednostki w związku z realizacją zasady odpowiedzialności odszkodowawczej za naruszenie prawa – standard krajowy i wspólnotowy. Istnienie podwójnych standardów jest zgodne z prawem wspólnotowym tak długo, jak prawa przysługujące jednostce w sytuacji naruszenia prawa wspólnotowego nie są chronione gorzej w krajowym porządku prawnym, niż prawa przysługujące w sytuacji naruszenia prawa krajowego (zasada niedyskryminacji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w sytuacji naruszenia prawa wspólnotowego). Innymi słowy: możliwe jest ukształtowanie odpowiedzialności odszkodowawczej za naruszenie prawa krajowego w sposób bardziej rygorystyczny z punktu widzenia praw jednostki, niż ten ukształtowany w orzecznictwie Trybunału w odniesieniu do sytuacji naruszenia prawa wspólnotowego, pod warunkiem, że do tej ostatniej sytuacji i tak znajdują zastosowanie normy zgodne z prawem wspólnotowym.

Jak to było wyżej wskazane podejmowanie działań legislacyjnych w celu wdrożenia zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenia prawa wspólnotowego nie jest konieczne **co do zasady**. **Niezbędne jest jednak podjęcie takich działań, również legislacyjnych, które zagwarantują, że w sytuacji naruszenia prawa wspólnotowego, realizowana będzie zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa co najmniej według standardów wynikających z zasad sformułowanych w orzecznictwie Trybunału albo według standardów prawa krajowego, jeżeli chroni ono lepiej prawa jednostki.** Istnienie zasady niedyskryminacji ochrony jednostki w sytuacji naruszenia prawa wspólnotowego determinuje w zasadzie odpowiedź na pytanie, czy konieczne są działania legislacyjne w celu zapewnienia zgodnego z orzecznictwem Trybunału, a zatem z TWE, **przyszłego funkcjonowania w prawie polskim zasady odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa wspólnotowego.** Z punktu widzenia prawa wspólnotowego można całkowicie pominąć w regulacji kwestię odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa wspólnotowego i problem ten zostawić praktyce działania sądów, biorących pod uwagę orzecznictwo wspólnotowe. Ustalanie jednak zasad odpowiedzialności odszkodowawczej za naruszenie prawa wspólnotowego na podstawie orzecznictwa Trybunału i poza lub nawet wbrew regulacji ustawowej nie jest korzystne z punktu widzenia spójności systemu prawnego, a przede wszystkim zasady pewności prawa. Z tego względu z pewnością

lepszym rozwiązaniem jest takie ukształtowanie w prawie pozytywnym odpowiedzialności odszkodowawczej za naruszenie prawa wspólnotowego, które byłoby zgodne z zasadami tej odpowiedzialności ukształtowanymi we wspólnotowym porządku prawnym. Objęcie jednak w projekcie ustawy również odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa wspólnotowego powoduje ryzyko ewentualnej konieczności dopasowywania postanowień ustawy w sytuacji zmiany orzecznictwa Trybunału.

**IV. Celem projektu ustawy jest, zgodnie z przedstawionym do niego uzasadnieniem (pkt. 4 uzasadnienia), objęcie zakresem normowania przypadku naruszenia przy wykonywaniu władzy publicznej również prawa wspólnotowego. Konieczne jest przede wszystkim stwierdzenie, czy projektowana ustawa rzeczywiście reguluje zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa wspólnotowego – zgodnie z deklaracją projektodawcy przedstawioną w uzasadnieniu.**

Po pierwsze trzeba ustalić zakres pojęcia „naruszenie prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie” jako elementu warunkującego zaktualizowanie się obowiązku odszkodowawczego państwa. Zgodnie z prawem wspólnotowym, naruszenie prawa wspólnotowego, a dokładniej **naruszenie normy prawa wspólnotowego, której celem jest przyznanie praw jednostkom** jest podstawową przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Przykłady odpowiednich sytuacji wskazuje Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie:

1. Musi to być takie „naruszenie prawa wspólnotowego, za które państwo członkowskie jest odpowiedzialne” (sprawa *Francovich*, teza 35) lub takie, które można przypisać państwu, z tego względu, że działanie w określonym zakresie jest w jego kompetencji (sprawa *Brasserie du Pêcheur/Factortame*, teza 36).
2. Nieprzestrzeganie prawa wspólnotowego może dotyczyć każdego działania czy zaniechania władzy państwowej – ustawodawczego, wykonawczego czy sądowego (sprawa *Brasserie du Pêcheur/Factortame*, teza 34).
3. Naruszenie to może nastąpić wówczas, gdy wykonywanie prawa wspólnotowego zależy od działań państwa, czego klasycznym przykładem jest obowiązek implementacji dyrektywy, a w przypadku braku takich działań, jednostka nie może realizować skutecznie uprawnień przyznanych jej przez prawo wspólnotowe (naruszenie poprzez zaniechanie działań legislacyjnych, do których zobowiązuje prawo wspólnotowe - stan faktyczny w sprawie *Francovich*, a także w sprawie *Dillenkofer*, C-178/94).

4. Naruszenie to może nastąpić również, gdy jednostka nie może skutecznie realizować swoich praw wynikających z dyrektywy, na skutek jej niewłaściwej implementacji (stan faktyczny w sprawie *British Telecommunication*, C-392/93).
5. Naruszenie prawa wspólnotowego istnieje również wówczas, gdy wystąpienie szkody jest następstwem obowiązywania w systemie prawa krajowego takiej normy, która jest niezgodna z bezpośrednio skuteczną normą prawa wspólnotowego (przepisem TWE, rozporządzenia czy bezpośrednio skutecznym przepisem dyrektywy – stan faktyczny w sprawie *Brasserie du Pêcheur/Factortame*, w sprawie *Hedley Lomas*, C-5/94).

Naruszenie prawa wspólnotowego, jako przesłanka odpowiedzialności państwa, mogłoby być objęte przede wszystkim przez normę zawartą w art. 417<sup>1</sup>§ 1 i § 3 projektu. W projekcie opiniowanej ustawy nie ma odwołania bezpośrednio do prawa wspólnotowego jako wyznacznika niezgodności aktu normatywnego z wyższym hierarchicznie źródłem prawa. Należy ustalić, czy w ramach odwołania do Konstytucji lub umowy międzynarodowej można wyinterpretować odwołanie do prawa wspólnotowego. Należy podkreślić, że prawo wspólnotowe w znaczeniu formy źródła prawa nie jest jedynie „umową międzynarodową”. Prawo wspólnotowe tworzą również akty wydawane na podstawie umowy międzynarodowej (TWE, Traktatu o Unii Europejskiej). Interpretacja art. 91 ust. 3 Konstytucji wskazywać może, że przepis ten odnosi się do prawa wspólnotowego – dotyczy on miejsca w hierarchii polskiego porządku prawnego aktów „prawa stanowionego przez organizację międzynarodową” (gdy wynika to z ratyfikowanej umowy międzynarodowej konstytuującej te organizację). Można zatem uznać, że gdy stosowany będzie akt normatywny (a na jego podstawie wykonane będzie orzeczenie, decyzja), który narusza prawo wspólnotowe wówczas następuje naruszenie Konstytucji (art. 91 ust. 3) i w efekcie można będzie rozpatrywać odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417<sup>1</sup>§ 1. Wydaje się, że odniesienia do prawa wspólnotowego można również szukać w odwołaniu w art. 417<sup>1</sup>§ 1 zd. 1 do „umowy międzynarodowej”. W Traktacie o przystąpieniu Rzeczypospolitej (i innych państw) do UE (Traktacie akcesyjnym) znajdzie się postanowienie dotyczące przyjęcia zobowiązań wynikających z TWE, m. in. związania się prawem wspólnotowym (art. 2 projektu Aktu akcesji, stanowiącego integralną część Traktatu akcesyjnego). Wydanie zatem aktu normatywnego niezgodnego z prawem wspólnotowym będzie naruszało zobowiązania Polski wynikające z umowy międzynarodowej jaką będzie Traktat akcesyjny.

Dodatkową normę, precyzującą odpowiedzialność odszkodowawczą w przypadku **zaniechania** wydania aktu normatywnego albo prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, zawiera art. 417<sup>1</sup>§ 3. W takim przypadku stosuje się odpowiednio normę zawartą w § 1, dotyczącą kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej w związku z wydaniem aktu normatywnego, prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, pod warunkiem że obowiązek wydania aktu normatywnego, orzeczenia lub decyzji przewiduje **przepis prawa**. Określenie „przepis prawa” powoduje, że norma zawarta w tym artykule dotyczy również przypadków, gdy wydania danego aktu normatywnego wymagane jest w dyrektywie.

Podsumowując rozważania dotyczące tego, czy w ramach postanowień projektowanej ustawy mieści się kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w przypadku naruszenia prawa wspólnotowego, czyli czy jednostka będzie mogła się powoływać na przepisy projektu w celu egzekwowania odpowiedzialności Polski za naruszenia prawa wspólnotowego, należy udzielić odpowiedzi twierdzącej.

V. Kolejnym elementem koniecznym do ustalenia w celu wyrażenia opinii o przedłożonym projekcie, przy założeniu, że dotyczy on również regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej za naruszenie prawa wspólnotowego, jest porównanie przesłanek odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego, które można wywieść na podstawie projektowanej ustawy, z tymi, które przewidziane są w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

We wspólnotowym porządku prawnym przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za naruszenie prawa wspólnotowego, ukształtowane zostały w sposób następujący (sprawa *Brasserie du Pêcheur/Factortame*, teza 51):

- naruszenie normy prawa wspólnotowego, której celem jest przyznanie jednostkom praw;
- naruszenie normy prawa wspólnotowego, które jest wystarczająco poważne (dostatecznie scharakteryzowane);
- występuje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem prawa wspólnotowego a szkodą wyrządzoną jednostce.

Porównując zakres ogólnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej określonych w projekcie ustawy oraz tych, które zostały sformułowane przez Trybunał Sprawiedliwości należy stwierdzić, że **przesłanki zawarte w projektowanej ustawie są z**

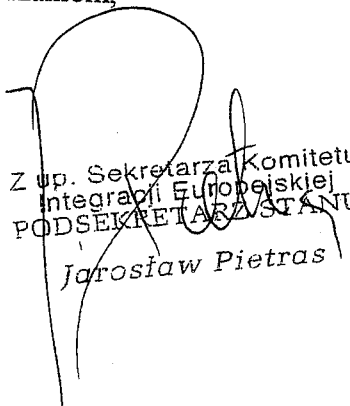
**punktu widzenia ochrony praw jednostki mniej rygorystyczne, a zatem odpowiadają wymogom sformułowanym przez Trybunał Sprawiedliwości.**

Jeżeli chodzi o kwestie proceduralne dochodzenia odszkodowania, to określone są one w procedurach krajowych, w ramach których sytuacja dochodzenia praw przez jednostkę nie może być trudniejsza niż przy dochodzeniu naruszenia prawa krajowego. Ponadto przepisy proceduralne nie mogą czynić uzyskania odszkodowania niemożliwym lub nadmiernie trudnym (sprawa *Francovich*, teza 43).

Koniecznym wydaje się jednak zwrócenie uwagi na uzależnienie odpowiedzialności odszkodowawczej powstałej na skutek wydania aktu normatywnego, orzeczenia lub decyzji od wcześniejszego uzyskania stwierdzenia niezgodności wydania takiego aktu, orzeczenia lub decyzji z prawem (art. 417<sup>1</sup> § 1 i 2). Jak to już było wskazane powyżej, Trybunał nie podważa, a wręcz uznaje za konieczne (raczej ze względu na brak norm prawa wspólnotowego niż istnienie tzw. zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich) stosowanie krajowych norm dotyczących dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej. Jednocześnie jednak Trybunał podkreśla, że stosowanie tych norm nie może powodować niemożności lub nadmiernego utrudnienia dochodzenia odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa wspólnotowego. Należy postawić pytanie czy wcześniejsze uzyskanie orzeczenia albo w trybie postępowania przeprowadzonego przed Trybunałem Konstytucyjnym albo w trybie wznowienia postępowania, przewidziane w art. art. 417<sup>1</sup> § 1 i § 2, nie powodowałyby takiego utrudnienia. Trybunał w swoim orzecznictwie nie przedstawił poglądu dotyczącego konieczności uprzedniego uzyskania orzeczenia o niezgodności aktu normatywnego, orzeczenia lub decyzji z prawem wspólnotowym w prawie krajowym – wyraził jedynie jednoznaczne zdanie na temat braku konieczności uzyskania takiego orzeczenia w ramach postępowania przed nim samym – czy to w ramach zapytania wstępnego (art. 234 TWE) czy jako akcji bezpośredniej (art. 226 czy 228 TWE). Jeżeli więc w ramach procedury uzyskania właściwego orzeczenia wstępnego na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 projektu, zgodnie z prawem polskim konieczne byłoby zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości WE – postanowienie to byłoby niezgodne z prawem wspólnotowym. Konieczność uzyskania wcześniejszego stwierdzenia niezgodności zgodnie z art. 417<sup>1</sup> § 2 może natomiast budzić ewentualne wątpliwości ze względu na zakaz istnienia nadmiernych utrudnień dochodzenia odszkodowania. Istotne w tym przypadku będzie praktyka stosowania projektowanych przepisów.

VI. W konkluzji należy stwierdzić, że przedłożony projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem,

  
Z up. Sekretarza Komitetu  
Integracji Europejskiej  
PODSEKRETARZ STANU  
Jarosław Pietras

Do uprzejmej wiadomości:

Pan  
Marek Sadowski  
Podsekretarz Stanu  
Ministerstwo Sprawiedliwości

---

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 19 września 2003 r.

Cena 1,20 zł + 22% VAT

