

PAWEŁ MARCZYK*

PODMIOTOWE GRANICE ODPOWIEDZIALNOŚCI DELIKTOWEJ WŁADZY PUBLICZNEJ

I. UWAGI WSTĘPNE

W nauce prawa formułowane są różne koncepcje, których celem jest limitacja odpowiedzialności odszkodowawczej¹. Jedną z nich zakłada, że prawo do indemnizacji wyrządzonych szkód powinno przysługiwać wyłącznie podmiotom poszkodowanym bezpośrednio². Koncepcja ta opiera się na kryterium podmiotowym, tj. podziale i rozróżnieniu pośrednio i bezpośrednio poszkodowanych³. Podmiotami bezpośrednio poszkodowanymi są te, wobec których zostało skierowane zachowanie, w wyniku którego doszło do wyrządzenia szkody⁴. Podmiotami poszkodowa-

* Autor jest absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, doktorantem w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, asystentem sędziego w I Wydziale Cywilnym Sądu Apelacyjnego w Krakowie; ORCID: 0000-0002-7175-5115.

¹ Przykładowo jako jedną z takich koncepcji można wskazać bezprawność względną. Co do tej teorii zob. szczegółowo M. Owczarek: *Problem bezprawności względnej w systemie odpowiedzialności deliktowej*, Palestra 2004, z. 5–6, s. 36–48.

² Koncepcję tę kwalifikuje się w nauce prawa w różnorodny sposób. Niektórzy autorzy wiążą ją z zagadnieniem związku przyczynowego. Według innych ma ona charakter samodzielny i w żadnym razie nie jest związana z zagadnieniem związku przyczynowego. Wyrażono również pogląd, że koncepcja ta ma ścisły związek z przesłanką bezprawności. Por. M. Kaliński: *Cywilne prawo — zobowiązania — związek przyczynowy — czyn niedozwolony — odpowiedzialność sprawcy za tzw. szkody bezpośrednie i pośrednie. Glosa do wyroku SN z dnia 22 czerwca 2012 r., V CSK 282/11*, OSP 2015, z. 7–8, s. 1115.

³ Tak przyjmuje B. Lackoroński: *Odpowiedzialność cywilna za pośrednie naruszenie dóbr*, Warszawa 2013, s. 107–109. Autor ten od ograniczeń odpowiedzialności odszkodowawczej o charakterze podmiotowym odróżnia takie, które mają charakter przedmiotowy (np. możliwość miarkowania odszkodowania).

⁴ Można wskazać wiele przykładów szkód wyrządzonych wobec osób poszkodowanych bezpośrednio, np. jeżeli osoba potrącona przez samochód doznaje uszczerbku, to nie budzi wątpliwości, że działanie sprawcze, tj. ruch samochodu, było skierowane przeciwko tej osobie, a zatem osoba ta jest bezpośrednio poszkodowana. Jako inny przykład można wskazać sytuację, gdy dana osoba strzela do innej z pistoletu. Działanie sprawcze, tj. ruch kuli, jest niewątpliwie skierowane przeciwko tej osobie, a zatem jest ona osobą bezpośrednio poszkodowaną.

nymi pośrednio są natomiast podmioty, które doznały szkody w wyniku określonego zachowania, pomimo tego, że nie było ono wobec nich skierowane⁵. Zgodnie z powyższą teorią jedynie podmioty poszkodowane bezpośrednio mogą domagać się indemnizacji wyrządzonych im szkód. W nauce prawa koncepcja ograniczająca odpowiedzialność odszkodowawczą do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio jest przedmiotem aktywnej dyskusji i doczekała się zarówno wielu zwolenników⁶, jak i przeciwników⁷. Sformułowano liczne argumenty przemawiające zarówno za jej przyjęciem, jak i odrzuceniem⁸. Opowiedzenie się za poglądem ograniczającym odpowiedzialność odszkodowawczą jedynie do osób bezpośrednio poszkodowanych spowoduje, że wiele następstw zdarzenia wyrządzającego szkodę w ogóle nie będzie podlegać indemnizacji. Natomiast koncepcja przyznająca prawo do dochodzenia odszkodowania także osobom poszkodowanym pośrednio może prowadzić do nadmiernego rozciągnięcia granic odpowiedzialności odszkodowawczej, a w konsekwencji rozwiązań niesłusznych.

Powyżej zarysowany dylemat znajduje również zastosowanie do odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej⁹. Na tle tego rodzaju odpowiedzialności odszkodowawczej koncepcja przyznająca prawo do indemnizacji wyrządzonych szkód jedynie podmiotom poszkodowanym bezpośrednio nie doczekała się odrębnej analizy w nauce prawa cywilnego, jak i nie była przedmiotem zainteresowania orzecznictwa¹⁰. Stan ten wydaje się niesatysfakcjonujący. Szczególny charakter odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, wynikający przede wszystkim z tego, że ma ona umocowanie w przepisach Konstytucji RP¹¹, może implikować

⁵ Jako przykład takich szkód można wskazać np. roszczenia osób najbliższych o zadośćuczynienie, odszkodowanie lub rentę z tytułu śmierci osoby najbliższej. Taki rodzaj szkód jest również najczęściej rozważany w orzecznictwie, a w tym w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Por. B. Lackoroński: *Orzecznictwo dotyczące odpowiedzialności za tzw. szkody pośrednie*, Przegląd Sądowy (dalej: PS) 2007, nr 9, s. 38–41.

⁶ Zob. np. uchwała SN z dnia 27 kwietnia 2001 r., III CZP 5/01, OSNC 2001, nr 11, poz. 161; M. Kaliński: *Ograniczenie indemnizacji do podmiotów bezpośrednio poszkodowanych — w związku z nowelizacją art. 446 kodeksu cywilnego*, PS 2014, nr 3, s. 8–10, oraz szczegółowe wyliczenie przedstawione przez Z. Banaszczyka: *Szkody bezpośrednie i pośrednie a podmiotowy zakres odpowiedzialności odszkodowawczej*, PS 2016, nr 2, s. 34, przyp. 34 i 35.

⁷ Zob. np. B. Lackoroński: *Odpowiedzialność cywilna...*, *op. cit.*, s. 167–170; wyrok SN z dnia 12 czerwca 2002 r., III CKN 694/00, OSNC 2003, nr 9, poz. 124; B. Lackoroński: *Pojęcie „strony” a podmiotowy zakres odpowiedzialności na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. za uniemożliwienie korzystania z rzeczy spowodowane wadliwą decyzją administracyjną (uwagi na tle wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2007 r.)*, PS 2009, nr 4, s. 63–64; wyrok SN z dnia 11 grudnia 2008 r., IV CSK 349/08, LEX nr 2077689; wyrok SN z dnia 12 czerwca 2012 r., V CSK 282/11, LEX nr 2077689; wyrok SN z dnia 12 czerwca 2012 r., V CSK 338/11, LEX nr 1228613.

⁸ Argumenty te zostaną szczegółowo omówione w części artykułu dotyczącej analizy koncepcji, które przemawiać mają za ograniczeniem indemnizacji do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio lub przeciwnie.

⁹ Teoria ta ma bowiem znaczenie ogólne dla systemu prawa i dotyczy wszystkich zasad odpowiedzialności odszkodowawczej. Co do analizy tej teorii na tle różnych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej zob. B. Lackoroński: *Odpowiedzialność cywilna...*, *op. cit.*, s. 174–252.

¹⁰ Rozważania w tej materii można spotkać w nauce prawa sporadycznie. Odrębną i szerszą analizę tego problemu przeprowadził jedynie B. Lackoroński: *Odpowiedzialność cywilna...*, *op. cit.*, s. 201–234.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.); dalej: Konstytucja RP lub ustawa zasadnicza.

konieczność odmiennej oceny koncepcji ograniczającej odpowiedzialność odszkodowawczą do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio na tle tego rodzaju odpowiedzialności. Zagadnienie to wymaga uzupełnienia w nauce prawa, co stanowić będzie zasadniczy przedmiot niniejszego artykułu.

Dodatkowo w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej szczególnie doniosłe znaczenie ma określenie zakresu następstw podlegających indemnizacji, które to następstwa są skutkiem wejścia w życie bezprawnej normy prawnej. Skutki wywołane wejściem w życie normy prawnej, ze względu na jej abstrakcyjny charakter, mogą być niezwykle liczne i dotyczyć zarówno podmiotów pośrednio, jak i bezpośrednio poszkodowanych. Co więcej, powyższy rodzaj odpowiedzialności odszkodowawczej może nabrać niezwykle istotnego znaczenia w związku z potencjalnie bezprawnymi normami prawnymi, wprowadzonymi w czasie pandemii COVID-19¹². Zilustruje to poniższy przykład. Jednymi z restrykcji, które zostały wprowadzone w związku z „walką” z pandemią COVID-19 były zakazy prowadzenia działalności gospodarczej. Zakazy te objęły między innymi działalność lokali gastronomicznych, takich jak restauracje, kawiarnie itp. Działanie normy prawnej, przewidującej powyższy zakaz, jest zatem skierowane przeciwko prowadzącym działalność gospodarczą właścicielom lokali gastronomicznych. W konsekwencji są to osoby poszkodowane bezpośrednio, przeciwko którym skierowane zostało działanie wyrządzające szkodę. Dochodzenie przez te osoby indemnizacji wyrządzonych im uszczerbków, w myśl obu spornych koncepcji, nie budzi wątpliwości. Skutki działania zakazu działalności lokali gastronomicznych są jednak zdecydowanie szersze. Zaprzestanie prowadzenia lokalu gastronomicznego pociąga nie skutki nie tylko w sferze dóbr majątkowych osoby prowadzącej ten lokal, lecz także innych osób. Przykładowo, pracę mogą stracić osoby zatrudnione w lokalu gastronomicznym. Określone uszczerbki majątkowe poniosą również przedsiębiorstwa współpracujące z lokalem gastronomicznym (np. wytwórcy żywności, dostawcy, lokalna kapela muzyczna, dostawcy kwiatów czy innych ozdób itp.), a w dalszej kolejności także pracownicy tych przedsiębiorstw. Podmioty te nie są

¹² Zagadnienie potencjalnej niezgodności z prawem restrykcji wprowadzonych w związku z pandemią COVID-19 jest przedmiotem szerokiej dyskusji w nauce prawa. Zob. np. F. Zoll, K. Południak-Gierz, W. Bańczyk: *Zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody majątkowe spowodowane ograniczeniami wprowadzonymi w związku z COVID-19*, *Studia Prawa Prywatnego* 2021, z. 3, s. 3–27; J. Roszkiewicz: *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez wydanie niekonstytucyjnego rozporządzenia — uwagi na tle sprawy w Trybunale Konstytucyjnym o sygn. akt K 18/20*, *Monitor Prawniczy* 2021, nr 6, s. 324–332; M. Pecyna: *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19*, *Państwo i Prawo* 2020 (dalej: PiP), z. 12, s. 23–37; A. Bednarczyk-Płachta, M. Kumela-Romańska: *Prawne aspekty odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z tytułu czasowego ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej spowodowanej COVID-19. Wybrane zagadnienia*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2020, nr 11, s. 37–54; R. Strugała: *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wynikające z zakazów prowadzenia działalności gospodarczej w okresie pandemii COVID-19*, *Przegląd Prawa Handlowego* 2021, nr 5, s. 26–32; M. Florczak-Wątor: *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, *PiP* 2020, z. 12, s. 5–22.

jednak objęte zakresem zastosowania normy prawnej zakazującej prowadzenia lokali gastronomicznych (czyli działanie tej normy nie jest skierowane wobec nich), a zatem nie można uznać ich za osoby poszkodowane bezpośrednio. Można je zakwalifikować jedynie jako podmioty poszkodowane pośrednio. Oznacza to, że możliwość dochodzenia przez te podmioty naprawienia szkód wyrządzonych działaniem niezgodnej z prawem normy prawnej jest uzależniona od opowiedzenia się za jedną z wyżej przedstawionych koncepcji. Jak ilustruje powyższy przykład, sposób rozstrzygnięcia tego sporu może mieć kluczowe znaczenie z punktu widzenia jednostek zamierzających dochodzić naprawienia szkód wyrządzonych bezprawnymi działaniami władzy publicznej.

Podstawowym celem niniejszego artykułu jest analiza koncepcji ograniczającej odpowiedzialność odszkodowawczą do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio na tle odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. W celu zapewnienia kompleksowego i całościowego omówienia powyższego zagadnienia analiza przeprowadzona w artykule zostanie podzielona na następujące części. Po pierwsze, przedstawiony zostanie dorobek nauki prawa oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące konstytucyjnych podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. Zagadnienie to zostanie opisane jedynie w zakresie niezbędnym dla dalszych rozważań, tj. takim, który może mieć potencjalne znaczenie dla oceny koncepcji ograniczającej odpowiedzialność odszkodowawczą do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio z punktu widzenia norm konstytucyjnych. Z tego względu zostaną przedstawione wynikające z Konstytucji RP szczególne cele i funkcje odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, a także zasady dotyczące ograniczania tego prawa. Dalej wskazane oraz poddane analizie i ocenie zostaną wyrażone w nauce prawa argumenty, które przemawiają za przyjęciem lub odrzuceniem koncepcji przyznającej prawo do indemnizacji wyrządzonych szkód jedynie podmiotom poszkodowanym bezpośrednio i które mają znaczenie ogólne dla systemu prawa (tj. dla każdego rodzaju odpowiedzialności odszkodowawczej, a nie tylko odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej)¹³. W następnym punkcie przeprowadzona zostanie, najbardziej istotna dla przedmiotu niniejszego artykułu, analiza koncepcji ograniczającej odpowiedzialność odszkodowawczą do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio na tle odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. W tym celu wykorzystane zostaną rozważania dotyczące konstytucyjnych podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej.

¹³ Analizie zostaną poddane argumenty wyrażone w nauce prawa. Orzecznictwo co do zasady zostanie pominięte. Taka metodologia badań wynika z tego, że o ile w orzecznictwie można spotkać zarówno poglądy aprobujące, jak i odrzucające koncepcję ograniczającą odpowiedzialność odszkodowawczą do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio, to poglądy najczęściej nie są szerzej (a zwykle w ogóle) uargumentowane.

II. ZNACZENIE PRZEPISÓW KONSTYTUCJI RP DLA OCENY I WYKŁADNI USTAWOWEJ REGULACJI ODPOWIEDZIALNOŚCI ODSZKODOWAWCZEJ WŁADZY PUBLICZNEJ

W niniejszym punkcie przedstawiona zostanie analiza art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. W nauce prawa przyjmuje się, że przepis ten stanowi źródło samodzielnej i bezpośrednio stosowalnej normy prawnej, zgodnie z którą jednostki mogą żądać od władzy publicznej naprawienia bezprawnie im wyrządzonych szkód¹⁴. Analiza powyższego prawa zostanie ograniczona do dwóch aspektów, które będą mieć istotne znaczenie dla dalszej analizy, tj. szczególnych celów i funkcji prawa do indemnizacji wyrządzonych bezprawnie przez władzę publiczną szkód oraz do zasad ograniczania tego prawa.

Umiejscowienie w Konstytucji RP ogólnej zasady, że organy władzy publicznej ponoszą odpowiedzialność za wyrządzone bezprawnie szkody (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP), implikuje, iż odpowiedzialności tej w nauce prawa oraz orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego przypisuje się szczególne funkcje. Przede wszystkim wskazuje się, że odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej, wynikająca z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, stanowi istotny środek ochrony wolności i praw jednostki¹⁵. Opartą na tym założeniu funkcję w nauce prawa określa się jako gwarancyjną¹⁶. Istnienie ogólnej zasady odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, jako środka ochrony wolności i praw jednostki, jest konieczne we współczesnym i demokratycznym państwie. Wynika to bowiem z tego, że z wykonywaniem władzy publicznej zawsze łączy się ryzyko różnorodnych błędów, pomyłek i działań bezprawnych¹⁷. Co więcej, zasadniczo jednostka zawsze zobowiązana jest do posłuszeństwa organom władzy publicznej i nie ma legalnych możliwości przeciwstawienia się ich bezprawnym działaniom¹⁸. Należy w związku z tym postawić pytanie, czy w demokratycznym państwie prawnym słuszne byłoby, ażeby jednost-

¹⁴ Zob. szczegółowo M. Safjan, K.J. Matuszyk: *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 25–30.

¹⁵ Traktowanie prawa do indemnizacji wyrządzonych bezprawnie przez władzę publiczną szkód jako środka ochrony wolności i praw silnie podkreślają L. Garlicki, K. Wojtyczek (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, art. 77, uw. 15; L. Bosek, P. Grzegorzczak, K. Weitz (w:) *Konstytucja RP, t. 1, Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Legalis 2016, art. 77, nb 30; wyrok TK z dnia 11 września 2006 r., P 14/06, LEX nr 208361; L. Bosek: *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2021, s. 58–59.

¹⁶ L. Bosek, P. Grzegorzczak, K. Weitz (w:) *Konstytucja RP...*, *op. cit.*, art. 77, nb 30.

¹⁷ E. Bagińska, K. Parchomiuk (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, s. 106.

¹⁸ L. Bosek, P. Grzegorzczak, K. Weitz (w:) *Konstytucja RP...*, *op. cit.*, art. 77, nb 2.

ka, która doznała szkody w wyniku bezprawnych działań władzy publicznej, ponosiła ekonomiczny ciężar tych działań. Innymi słowy, ażeby ryzyko niezgodnych z prawem działań władzy publicznej zostało w całości przerzucone na poszkodowaną jednostkę¹⁹. Odpowiedź na tak postawione pytanie musi być negatywna. Za taką tezę przemawia nie tylko ochrona interesu poszczególnej jednostki, lecz także ochrona interesu ogólnego²⁰. Potencjalnie bowiem każda jednostka może zostać poszkodowana bezprawnymi działaniami władzy publicznej. W nauce prawa wskazuje się, że konieczne jest zapewnienie słusznego rozkładu ryzyka wyrządzenia szkód pomiędzy władzą publiczną a jednostką²¹. Sprawiedliwe jest, ażeby za działania bezprawne odpowiedzialność ponosiły podmioty wykonujące władzę publiczną, które się tych działań dopuściły, a nie jednostka²². W konsekwencji, na podstawie powyżej zarysowanej funkcji gwarancyjnej i jej teoretycznego uzasadnienia można sformułować bardziej szczegółową regułę interpretacyjną (która może mieć istotne znaczenie dla dalszej analizy w niniejszym artykule), że ilekroć działanie władzy publicznej jest bezprawne, to powinna ona ponosić odpowiedzialność za konsekwencje tego działania. Innymi słowy, przepisów przewidujących tę odpowiedzialność nie można wyklądać w sposób zawężający, ale w sposób ścisły, jak i nie rozszerzający.

Kolejną istotną funkcję odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej określa się jako instytucjonalną²³. W nauce prawa wskazuje się, że funkcja ta pozostaje w nierozzerwalnym związku z inną konstytucyjną zasadą, która co więcej, należy do tych, które mają najistotniejsze znaczenie dla naszego porządku prawnego, tj. wynikającą z art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu²⁴. Celem odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej jest bowiem również wymuszenie od organów władzy publicznej przestrzegania prawa²⁵. W konsekwencji odpowiedzialność ta stanowi środek realizacji i urzeczywistnienia zasady legalizmu. Warto w tym miejscu zacytować niezwykle trafne stwierdzenie wyrażone w nauce prawa, że państwo odpowiedzialne za swe czyny budzi większy respekt i szacunek, a ponadto będzie z natury rzeczy bardziej skłonne do eliminacji wszelkich patologii ze sfery swojego funkcjonowania, a w tym również ze sfery związanej z tworzeniem prawa²⁶. Co więcej, twierdzi się, że funkcja instytucjonalna odpowiedzialności

¹⁹ Por. wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K. 20/02, OTK-A 2003, z. 7, poz. 76; L. Bosek, P. Grzegorzcyk, K. Weitz (w:) *Konstytucja RP...*, *op. cit.*, art. 77, nb 2.

²⁰ L. Bosek, P. Grzegorzcyk, K. Weitz (w:) *Konstytucja RP...*, *op. cit.*, art. 77, nb 2.

²¹ *Ibidem*.

²² Zob. np. wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K. 20/02, OTK-A 2003, z. 7, poz. 76.

²³ L. Bosek, P. Grzegorzcyk, K. Weitz (w:) *Konstytucja RP...*, *op. cit.*, art. 77, nb 18; E. Bagińska, K. Parchoimiuk (w:) *System...*, *op. cit.*, s. 106.

²⁴ Tak np. wyrok TK z dnia 20 stycznia 2004 r., SK 26/03, OTK-A 2004, z. 1, poz. 3; wyrok TK z dnia 23 maja 2006 r., SK 51/05, LEX nr 189637; wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K. 20/02, OTK-A 2003, z. 7, poz. 76.

²⁵ C. Podsiadlik, P. Skudynowski: *Bezprawie normatywne (wybrane zagadnienia)*, PiP 2010, z. 10, s. 45–46.

²⁶ Tak za M. Safjanem przyjęli m.in. C. Podsiadlik, P. Skudynowski: *Bezprawie...*, *op. cit.*, s. 45–46.

odszkodowawczej władzy publicznej pozostaje również w ścisłym związku z inną, także kluczową dla naszego systemu prawnego, zasadą demokratycznego państwa prawa, która wynika z art. 2 Konstytucji RP²⁷. W nauce prawa sformułowano nawet opinię, że model regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej stanowi wyznacznik praworządności danego państwa²⁸. Powyższa funkcja, jak i ściśle z nią związane zasady legalizmu oraz demokratycznego państwa prawa (niemal identycznie jak przy funkcji gwarancyjnej) przemawiają za przyjęciem jak najszerzej odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, w przypadku szkód wyrządzonych jej bezprawnymi działaniami. Innymi słowy, gdy szkoda powstała w wyniku bezprawnych działań władzy publicznej, prokonstytucyjna wykładnia ustawowych regulacji normujących tę odpowiedzialność powinna zmierzać do indemnizacji szkód wyrządzonych jednostce w sytuacjach spornych i wątpliwych²⁹.

Istotne znaczenie dla rozważań zawartych w niniejszym artykule ma również zagadnienie, czy i w jakich sytuacjach ogólna zasada odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej może podlegać ograniczeniom³⁰. Przede wszystkim rozważania w tym względzie należy zacząć od tego, że w nauce prawa przyjmuje się, iż zasada wynikająca z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nie różni się pod względem konstrukcyjnym od innych zasad i wartości konstytucyjnych³¹. Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej bezprawnymi działaniami władzy publicznej stanowi samodzielne konstytucyjne prawo podmiotowe³². Oznacza to, że można i należy stosować do tego prawa dorobek nauk prawnych dotyczący innych zasad i wartości konstytucyjnych³³. W konsekwencji wynikająca z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP ogólna zasada odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej może, i to według tych samych reguł co inne zasady i wartości konstytucyjne, podlegać ograniczeniom³⁴. W nauce prawa przyjmuje się jedynie, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP wyznacza pewien minimalny standard, w oparciu o który jednostka może dochodzić naprawienia szkód wyrządzonych bezprawnymi działaniami władzy publicznej³⁵. Zasadniczo standard ten opiera się na stwierdzeniu, że odpowiedzialność odszko-

²⁷ L. Bosek, P. Grzegorzczak, K. Weitz (w:) *Konstytucja RP...*, *op. cit.*, art. 77, nb 33.

²⁸ Tak za J.J. Skoczyłsem stwierdzają L. Garlicki, K. Wojtyczek (w:) *Konstytucja...*, *op. cit.*, art. 77, uw. 7.

²⁹ Za taką interpretacją przemawia również sporadycznie sygnalizowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ścisły związek odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej z art. 30 Konstytucji RP, który proklamuje przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka jako wartość najwyższą i niepodlegającą ograniczeniom. W konsekwencji tego powiązania poszanowanie godności człowieka powinno znaleźć odpowiednie odzwierciedlenie w przepisach odszkodowawczych. Zob. wyrok TK z dnia 24 kwietnia 2014 r., SK 56/12, LEX nr 1458615.

³⁰ M. Adameczek: *Niezgodność z prawem działania lub zaniechania organu władzy publicznej jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa*, Legalis 2019, rozdział 1, § 1.

³¹ L. Garlicki, K. Wojtyczek (w:) *Konstytucja...*, *op. cit.*, art. 77, uw. 15.

³² L. Bosek, P. Grzegorzczak, K. Weitz (w:) *Konstytucja RP...*, *op. cit.*, art. 77, nb 18; L. Bosek: *Bezprawie...*, *op. cit.*, s. 64–67.

³³ L. Garlicki, K. Wojtyczek (w:) *Konstytucja...*, *op. cit.*, art. 77, uw. 15.

³⁴ E. Bagińska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 425; Z. Banaszczyk: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015, s. 92–93.

³⁵ Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, z. 8, poz. 256.

dowawcza władzy publicznej nie może zostać uzależniona od surowszych kryteriów niż bezprawność, na przykład nie może zostać oparta na zasadzie winy³⁶. W pozostałym zakresie może jednak podlegać ograniczeniom. Do ograniczeń tych będzie miał zastosowanie, tak jak do innych konstytucyjnych praw podmiotowych, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie, i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa, porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (zdanie 1). Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (zdanie 2). Znaczenie tego przepisu polega na tym, że po pierwsze, wskazuje on zamknięty katalog wartości, które mogą uzasadnić ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych³⁷. Po drugie, ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw muszą zostać zawarte w akcie normatywnym rangi ustawowej³⁸. Dalej, przepis ten uzależnia zgodność z Konstytucją określonego ograniczenia praw i wolności od kryterium konieczności. W nauce prawa przyjmuje się, że kryterium to statuuje tzw. test proporcjonalności, w ramach którego bada się bardziej szczegółowe nakazy niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto*³⁹. Dodatkowo nawet pomimo spełnienia wszystkich powyższych kryteriów, określone ograniczenie jest niezgodne z Konstytucją RP, jeżeli narusza istotę danego prawa lub wolności⁴⁰. Powyższe uwagi odnoszą się w pełni również do ograniczenia wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP prawa przewidującego odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej. Oznacza to, że ograniczenie konstytucyjnego prawa do odszkodowania może być uzasadnione każdą wymienioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartością, a ponadto musi odpowiadać wszystkim pozostałym kryteriom wyrażonym w tym przepisie. W nauce prawa przyjmuje się jednak, że wartością, która w praktyce stanowi najbardziej adekwatną podstawę do ograniczenia prawa do indemnizacji szkód, które zostały wyrządzone bezprawnymi działaniami władzy publicznej, jest porządek publiczny⁴¹. Podsumowując, należy stwierdzić, że wynikające z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP prawo do naprawienia szkód wyrządzonych bezprawnymi działaniami władzy publicznej może podlegać ograniczeniom, jednakże ograniczenia te muszą odpowiadać kryteriom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

³⁶ Zob. np. wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, z. 8, poz. 256; wyrok TK z dnia 21 lipca 2010 r., SK 21/08, LEX nr 589936; wyrok TK z dnia 27 września 2012 r., SK 4/11, LEX nr 1217992.

³⁷ Co więcej, katalog ten nie może być interpretowany rozszerzająco. Zob. B. Banaszak: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis 2012, art. 31, nb 7 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego.

³⁸ W nauce prawa wskazuje się, że Konstytucja RP wprowadza w tym zakresie zasadę wyłączności ustawy w ograniczaniu konstytucyjnych wolności i praw. Zob. P. Tuleja (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2021, art. 31, uw. 2.

³⁹ E. Bagińska: *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 178; L. Bosek: *Bezprawie...*, *op. cit.*, s. 67.

⁴⁰ L. Bosek: *Bezprawie...*, *op. cit.*, s. 68–69.

⁴¹ M. Adamczyk: *Niezgodność...*, *op. cit.*, rozdział 1, § 4; L. Bosek: *Bezprawie...*, *op. cit.*, s. 73–76.

III. ANALIZA I OCENA FORMUŁOWANYCH W NAUCE PRAWA ARGUMENTÓW PRZEMAWIAJĄCYCH ZA OGRANICZENIEM ODPOWIEDZIALNOŚCI ODSZKODOWAWCZEJ DO PODMIOTÓW POSZKODOWANYCH BEZPOŚREDNIO I PRZECIWKO NIEJ

W nauce prawa najczęściej wskazuje się, że za przyznaniem prawa do indemnizacji wyrządzonych szkód jedynie podmiotom bezpośrednio poszkodowanym przemawia treść art. 446 § 2, 3 i 4 k.c.⁴² Przepis ten stanowi między innymi o tym, że jeżeli wskutek uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju na zdrowiu nastąpiła śmierć poszkodowanego, to sprawca szkody jest zobowiązany do określonych świadczeń (renta, odszkodowanie, zadośćuczynienie) wobec najbliższych członków rodziny zmarłego. Wobec tych osób (najbliższych członków rodziny zmarłego) działanie wyrządzające szkodę niewątpliwie nie było skierowane. Działanie to doprowadziło do śmierci poszkodowanego i było skierowane wyłącznie przeciwko niemu. Uszczerbek, którego doznali najbliżsi członkowie rodziny zmarłego, wynika jedynie z jego śmierci, a nie działań, które do niej doprowadziły. Z tego względu nie budzi wątpliwości, że w powyżej zarysowanej sytuacji najbliżsi członkowie rodziny zmarłego należą do osób poszkodowanych pośrednio⁴³. W konsekwencji przyjmuje się, że jeżeli kodeks cywilny statuuje szczególny przepis, przewidujący odpowiedzialność odszkodowawczą wobec osób pośrednio poszkodowanych (najbliższych członków rodziny zmarłego), to *a contrario* należy przyjąć, że jest ona wyłączona we wszystkich pozostałych przypadkach odpowiedzialności odszkodowawczej⁴⁴. Argument ten oparty jest na stwierdzeniu, że racjonalny ustawodawca nie tworzyłby przepisu szczególnego, statuującego odpowiedzialność odszkodowawczą wobec poszkodowanych pośrednio najbliższych członków rodziny, skoro dochodzenie takich szkód byłoby dopuszczalne na zasadach ogólnych⁴⁵. Powyższe stwierdzenie prowadzi wprost do tezy, że dochodzenie takich szkód na zasadach ogólnych dopuszczalne nie jest i odpowiedzialność odszkodowawcza została przez ustawodawcę ograniczona do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio. Dodatkowo, przyjęcie odmiennego zapatrywania musiałoby prowadzić do uznania art. 446 § 2, 3 i 4 k.c. za *superfluum* ustawowe⁴⁶. W konsekwencji należy przyjąć, że

⁴² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.). Innym przykładem przepisu przewidującego wprost odpowiedzialność osób pośrednio poszkodowanych jest art. 80 § 2 ustawy — Prawo o notariacie (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1799 ze zm.).

⁴³ Szczegółowo odnośnie do wykładni art. 446 k.c. oraz znaczenia wprowadzenia do polskiego systemu prawnego § 4 tego przepisu zob. B. Janiszewska: *Refleksje na temat wprowadzenia art. 446 § 4 k.c. (w:) Oblicza prawa cywilnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bleszyńskiemu*, pod red. K. Szczepanowskiej-Kozłowskiej, Warszawa 2013, s. 194–212.

⁴⁴ M. Kaliński: *Cywilne prawo...*, *op. cit.*, s. 1114.

⁴⁵ Pogląd ten referuje B. Lackoroński: *Odpowiedzialność cywilna...*, *op. cit.*, s. 111–112.

⁴⁶ M. Kaliński: *Ograniczenie...*, *op. cit.*, s. 12–13.

jedynie podmioty bezpośrednio poszkodowane mogą dochodzić indemnizacji wyrządzonych im szkód. Z drugiej strony natomiast zwolennicy rozciągnięcia odpowiedzialności odszkodowawczej na osoby pośrednio poszkodowane wskazują, że z art. 446 k.c. można wyprowadzić samodzielne treści normatywne inne niż ograniczające odpowiedzialność odszkodowawczą do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio⁴⁷. Przepis ten ma charakter szczególny, jednakże wynika to jedynie z tego, że stanowi on ułatwienie w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych osobom pośrednio poszkodowanym (najbliższym członkom rodziny zmarłego)⁴⁸. Ułatwienie to polegać ma na wprowadzeniu domniemania przesłanki adekwatnego związku przyczynowego⁴⁹. Wykładnię taką uzasadnia się tym, że przepis ten chroni dobra ściśle osobiste (szczególne relacje osobiste, rodzinne oraz majątkowe) najbliższych członków rodziny w wyjątkowej sytuacji, jaką jest śmierć poszkodowanego⁵⁰. Dodatkowo wskazuje się, że z art. 446 k.c. wynikają cztery roszczenia o charakterze szczególnym, których dochodzenie poprawia sytuację podmiotów poszkodowanych w wyniku śmierci innej osoby, tj. a) zwrot kosztów leczenia i pogrzebu (§ 1); b) rentę (§ 2); c) uzależnienie dochodzenia odszkodowania od znacznego pogorszenia sytuacji życiowej (§ 3); d) zadośćuczynienie (§ 4)⁵¹. Roszczenia te (lub w przypadku § 3 jedna z jego przesłanek) również przemawiają za tym, że samodzielność normatywna art. 446 k.c. nie przejawia się w ograniczeniu odpowiedzialności odszkodowawczej do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio. Co więcej, wskazuje się, że wnioskowanie o jednej z podstawowych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej (jak już wskazano, opowiedzenie się za jednym albo drugim stanowiskiem ma bardzo istotne znaczenie dla określenia zakresu i granic odpowiedzialności odszkodowawczej) za pomocą wykładni *a contrario*, która bywa zawodna i powinna być stosowana z dużą ostrożnością, budzi poważne wątpliwości⁵². Powyższe argumenty, zdaniem autorów, którzy je sformułowali, przemawiają za odrzuceniem koncepcji przyznającej prawa do indemnizacji wyrządzonych szkód jedynie podmiotom poszkodowanym bezpośrednio.

⁴⁷ B. Lackoroński: *Odpowiedzialność cywilna...*, *op. cit.*, s. 114–115.

⁴⁸ M. Kaliński: *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2014, s. 115–116.

⁴⁹ B. Lackoroński: *Orzecznictwo...*, *op. cit.*, s. 42. Zdaniem B. Lackorońskiego rola tego przepisu sprowadza się do umożliwienia poszkodowanym dochodzenia roszczeń o naprawienie wyrządzonych im szkód bez konieczności ponownego roztrząsania często dramatycznych okoliczności śmierci najbliższego członka rodziny i jej wpływu na ich życie. Zob. B. Lackoroński: *Odpowiedzialność cywilna...*, *op. cit.*, s. 115–116. Z drugiej strony, K. Krupa-Lipińska: *Związek przyczynowy jako przesłanka odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych*, Warszawa 2020, s. 516, akcentując szczególne znaczenie art. 446 k.c., nakierowanego na ochronę dóbr o charakterze ściśle osobistym, neguje jednakże, ażeby przepis ten wprowadzał domniemanie adekwatnego związku przyczynowego.

⁵⁰ B. Lackoroński: *Odpowiedzialność za tzw. szkody pośrednie w polskim prawie cywilnym (w:) Odpowiedzialność odszkodowawcza*, pod red. J. Jastrzębskiego, Warszawa 2007, s. 137–138.

⁵¹ Co do uzasadnienia szczególnego charakteru tych roszczeń i ich samodzielności normatywnej, która wynika z art. 446 k.c., zob. szczegółowo B. Lackoroński: *Odpowiedzialność cywilna...*, *op. cit.*, s. 117–125.

⁵² B. Lackoroński: *Cywilne prawo — zobowiązania — związek przyczynowy — czyn niedozwolony — odpowiedzialność sprawcy za tzw. szkody bezpośrednio i pośrednio. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2012 r., V CSK 282/11, OSP 2013, z. 5, s. 337.*

Za koncepcją przyznającą prawo do indemnizacji wyrządzonych szkód jedynie poszkodowanym bezpośrednio, zdaniem zwolenników tej koncepcji, przemawia również wynikająca z art. 415 k.c. ogólna dla polskiego systemu prawa cywilnego formuła odpowiedzialności deliktowej. Przepis ten stanowi, że odpowiedzialność za szkodę ponosi ten, kto wyrządził ją drugiemu. Wskazuje się, że użyte w tym przepisie sformułowanie „drugi” nie oznacza kogokolwiek, a zwłaszcza osoby trzeciej (czyli osoby poszkodowanej pośrednio), która doznała szkody wskutek poszkodowania drugiego (czyli poszkodowanego bezpośrednio)⁵³. Z tego względu można wyprowadzić wniosek, że art. 415 k.c. wprost stanowi, iż odpowiedzialność odszkodowawcza ograniczona jest do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio⁵⁴. Z kolei przeciwnicy tej koncepcji wskazują, że brak jest podstaw, ażeby użyte w art. 415 k.c. sformułowanie „drugiemu” traktować jako ograniczenie odpowiedzialności do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio. Stanowiłoby to bowiem odstępianie od słownikowego znaczenia tego słowa, które w kontekście art. 415 k.c. oznacza „innego”. „Innym” może być natomiast zarówno poszkodowany bezpośrednio, jak i pośrednio⁵⁵. Dodatkowo, odnośnie do odpowiedzialności odszkodowawczej opartej na zasadzie ryzyka, wskazuje się, że art. 435 i 436 k.c. posługują się sformułowaniem „komukolwiek” (a nie tak jak art. 415 k.c. „drugiemu”) na oznaczenie kręgu podmiotów uprawnionych do odszkodowania⁵⁶. Na tle tego rodzaju odpowiedzialności przemawia to tym bardziej za indemnizacją szkód wyrządzonych osobom pośrednio poszkodowanym⁵⁷. Powyższe przemawia za brakiem podstaw do ograniczenia odpowiedzialności odszkodowawczej do podmiotów bezpośrednio poszkodowanych.

Innym argumentem, który przemawiać ma za indemnizacją wyrządzonych szkód tylko wobec podmiotów poszkodowanych bezpośrednio, jest koncepcja bezprawności względnej. Zgodnie z tą teorią przesłanka bezprawności jest spełniona jedynie wtedy, gdy działanie wyrządzające szkodę narusza normę prawną ustanowioną w celu ochrony grupy osób, do której należy poszkodowany⁵⁸. Wskazuje się,

⁵³ M. Kaliński: *Cywilne prawo...*, *op. cit.*, s. 1116.

⁵⁴ Jeszcze dalej idzie Z. Banaszczyk: *Szkody...*, *op. cit.*, s. 44–46, wskazując, że na podstawie treści art. 415 k.c. nie można twierdzić, że kompensacji podlegają wszelkie szkody, a w tym szkody pośrednie. Dodatkowo, zdaniem Z. Banaszczyka, przepis ten ustanawia odrębną od związku przyczynowego przesłankę odpowiedzialności podmiotów jedynie bezpośrednio poszkodowanych. W konsekwencji, nie można twierdzić, że przepis ten ustanawia podmiotowe ograniczenie odpowiedzialności za czyn bezprawny, skoro przeciwnej zasady w polskim prawie cywilnym nie ma.

⁵⁵ B. Lackoroński: *Odpowiedzialność cywilna...*, *op. cit.*, s. 194–197.

⁵⁶ Zdaniem M. Kalińskiego: *Ograniczenie...*, *op. cit.*, s. 15, wskazane stwierdzenie jest powtórzeniem sformułowania z art. 152 § 1 kodeksu zobowiązań (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. — Kodeks zobowiązań, Dz. U. Nr 82, poz. 598 ze zm.), którego zadaniem było jedynie rozstrzygnięcie nieuregulowanego wprost zbiegu roszczeń i z tego względu na podstawie tego sformułowania nie należy wywodzić żadnych dalszych konsekwencji.

⁵⁷ Zob. B. Lackoroński: *Odpowiedzialność za tzw. szkody pośrednie...*, *op. cit.*, s. 142, a także przytoczony przez tego autora argument prawno-porównawczy.

⁵⁸ W myśl tej koncepcji odpowiedzialność odszkodowawcza nie powstaje zatem wtedy, gdy naruszona norma prawna zabezpiecza jedynie ogólne interesy o charakterze ogólnospołecznym. Jako przykład sytuacji, gdy spełnio-

że działanie wyrządzające szkodę ze swej istoty narusza normę prawną chroniącą interesy osób poszkodowanych bezpośrednio. Działanie takie nie narusza natomiast norm prawnych chroniących osoby pośrednio poszkodowane⁵⁹. W konsekwencji należy przyjąć, że rozszerzenie odpowiedzialności odszkodowawczej wobec osób poszkodowanych pośrednio jest niedopuszczalne. W takiej sytuacji bowiem nigdy nie jest spełniona jedna z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, tj. bezprawność. Powyższe twierdzenia są również konsekwencją założenia, że w prawie polskim nie istnieje generalna norma prawa przedmiotowego, która chroni wszystkie interesy osób pośrednio poszkodowanych⁶⁰. Powyższe przemawia za przyznaniem prawa do indemnizacji wyrządzonych szkód jedynie bezpośrednio poszkodowanym. Jednak zdaniem przeciwników tej koncepcji argument dotyczący bezprawności względnej jest nieprzydatny, bowiem koncepcji tej nie da się uzasadnić na tle polskiego systemu prawnego⁶¹. Teoria bezprawności względnej prowadziłaby bowiem do pozbawienia określonej grupy podmiotów ochrony praw majątkowych zagwarantowanych w Konstytucji RP⁶². Wskazuje się ponadto, że koncepcja ta jest trudna do przyjęcia na gruncie prawa polskiego z tego względu, że wkracza w sferę powiązań kausalnych, zastrzeżoną dla przesłanki związku przyczynowego⁶³. Zakres następstw zdarzenia wyrządzającego szkodę podlegających kompensacji powinien zostać wyznaczony jedynie w oparciu o adekwatny związek przyczynowy⁶⁴. Dodatkowo, w polskim prawie cywilnym istnieje ogólny zakaz wyrządzania szkód, który dotyczy również pośrednio poszkodowanych, w postaci zasady *neminem laedere*⁶⁵. Dalej, zdecydowanie lepiej uzasadniona na tle polskiego prawa cywilnego jest koncepcja bezprawności bezwzględnej, która

na jest przesłanka bezprawności względnej, można wskazać szkodę wyrządzoną przez ruch samochodu w wyniku przekraczania dozwolonej prędkości. Celem normy ustanawiającej ograniczenie maksymalnej prędkości samochodu jest bowiem zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym i zapobieżenie potencjalnym wypadkom, a zatem ochrona potencjalnie poszkodowanych w wypadkach drogowych. Por. szczegółowo na ten temat M. Kaliński: *Szkoda...*, *op. cit.*, s. 111.

⁵⁹ M. Kaliński: *Ograniczenie...*, *op. cit.*, s. 14. W powyżej wskazanym przykładzie norma prawna zakazująca przekraczania dozwolonej prędkości w ruchu samochodowym nie ma na celu ochrony interesów najbliższych członków rodziny osoby, która zmarła w wypadku drogowym.

⁶⁰ M. Kaliński: *Ograniczenie...*, *op. cit.*, s. 9.

⁶¹ B. Lackoroński: *Orzecznictwo...*, *op. cit.*, s. 44, twierdzi, że sam fakt wyrządzenia komukolwiek szkody oznacza, że działanie to narusza prawnie chronione interesy (czyli normy prawne skierowane na ochronę określonych dóbr).

⁶² B. Lackoroński: *Odpowiedzialność za tzw. szkody pośrednie...*, *op. cit.*, s. 146.

⁶³ Por. wyrok SN z dnia 11 grudnia 2008 r., IV CSK 349/08, LEX nr 2077689, oraz wyrok SN z dnia 22 czerwca 2012 r., V CSK 282/11, LEX nr 1313749 wraz z przedstawioną tam argumentacją.

⁶⁴ A. Chłopecki: *Szkoda poniesiona przez spółkę akcyjną a szkoda poniesiona przez akcjonariusza w świetle przepisów kodeksu spółek handlowych i kodeksu cywilnego*, Przegląd Prawa Handlowego 2007, nr 5, s. 16.

⁶⁵ Co do tej zasady zob. szczegółowo B. Lackoroński: *Odpowiedzialność cywilna...*, *op. cit.*, s. 46–59, oraz nowsze krytyczne wypowiedzi: Ł. Żelechowski: *Ochrona oznaczeń odróżniających w prawie zwalczania nieuczciwej konkurencji. Zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2019, s. 399; M. Domański: *Materialnoprawne i procesowe aspekty dochodzenia odszkodowania na podstawie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania*, Prawo w Działaniu 2021, nr 46, s. 20; M. Kaliński: *Szkoda...*, *op. cit.*, s. 36; M. Wilejczyk: *Teorie prawa deliktów*, Warszawa 2021, s. 18–26.

jest formułowana w oparciu o ogólną formułę deliktu, wynikającą z art. 415 oraz 416 k.c.⁶⁶ Brak jest ponadto podstaw prawnych umożliwiających, przy badaniu przesłanki bezprawności, uwzględnienie celu naruszonej normy⁶⁷. Z tego względu należy przyjąć, że ewentualne odstępianie od koncepcji bezprawności bezwzględnej na rzecz bezprawności względnej wymagałoby istnienia wyraźnego przepisu o randze ustawowej. Takiego zaś w polskim systemie prawnym brak⁶⁸. W konsekwencji należy przyjąć, że koncepcja bezprawności względnej nie może służyć za argument przemawiający za ograniczeniem odpowiedzialności odszkodowawczej jedynie do osób bezpośrednio poszkodowanych⁶⁹.

Przechodząc do próby rozstrzygnięcia powyżej zarysowanego sporu, należy przychylić się do argumentów zwolenników indemnizacji szkód, które zostały wyrządzone także podmiotom poszkodowanym pośrednio. Przede wszystkim należy zgodzić się z twierdzeniem, że na podstawie art. 446 k.c. nie można wyprowadzić wniosku o istnieniu ogólnej zasady ograniczającej odpowiedzialność odszkodowawczą jedynie do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio. Rozstrzygnięcie powyższego sporu przesądza o tym, czy liczne podmioty prawa cywilnego w ogóle będą mogły dochodzić naprawienia wyrządzonych im szkód. Należy zgodzić się z twierdzeniem, że wnioskowanie *a contrario* nie powinno przesądzać tak istotnej kwestii dla zakresu i granic odpowiedzialności odszkodowawczej. Tak znaczne ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej powinno zostać wyraźnie przesądzone przez ustawodawcę. Podobnie należy się odnieść do posłużenia się przez ustawodawcę sformułowaniem „drugiemu” w art. 415 k.c. Ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie takiego sformułowania może budzić poważne wątpliwości. W języku polskim stwierdzenie „drugiemu” oznacza bowiem po prostu „kogoś innego”⁷⁰. Z punktu widzenia osoby wyrządzającej szkodę (w tym również władzy publicznej) „kimś innym” jest zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio poszkodowany. Oznacza to, że zgodnie z zasadami wykładni językowej ograniczenie podmiotów, których szkody podlegają indemnizacji, jedynie do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio na podstawie art. 415 k.c. nie wydaje się uzasadnione. W konsekwencji należy przyjąć, że brak jest uzasadnionych podstaw do ograniczenia indemnizacji wyrządzonych szkód jedynie do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio⁷¹.

⁶⁶ Koncepcja bezprawności względnej nie wymaga dla przyjęcia przesłanki bezprawności badania celu naruszonej normy.

⁶⁷ Co więcej, w nauce prawa wskazuje się, że koncepcja bezprawności bezwzględnej zwalnia sąd od trudnego i często arbitralnego w skutkach zadania, jakim jest ustalenie celu naruszonej normy. Por. B. Lackoroński: *Cywilne prawo...*, *op. cit.*, s. 335.

⁶⁸ B. Lackoroński: *Orzecznictwo...*, *op. cit.*, s. 43.

⁶⁹ Zob. B. Lackoroński: *Cywilne prawo...*, *op. cit.*, s. 335–336, wraz ze szczegółową argumentacją, która zdaniem B. Lackorońskiego przemawia za odrzuceniem koncepcji bezprawności względnej w prawie polskim.

⁷⁰ Należy zgodzić się w tym zakresie z argumentem sformułowanim przez B. Lackorońskiego. Zob. również uwagi wskazane w przyp. 51.

⁷¹ Wykładnia literalna powinna mieć natomiast pierwszeństwo przed pozostałymi rodzajami wykładni. Zob. K.P. Sokołowski: *O bezprawiu legislacyjnym uwag kilka*, PS 2016, nr 3, s. 46 wraz ze wskazaną tam literaturą.

W razie spełnienia pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, indemnizacji powinny podlegać wszystkie szkody powiązane związkiem przyczynowym z określonym zdarzeniem⁷². Trudno również szukać uzasadnienia ograniczenia odpowiedzialności odszkodowawczej w bezprawności względnej, skoro koncepcja ta została zasadniczo w prawie polskim odrzucona⁷³. Powyższe argumenty nasuwają jeszcze jedno spostrzeżenie. Nie są one w żadnym stopniu ze sobą powiązane i każdy z nich, w razie uznania go za trafny, mógłby samodzielnie uzasadniać ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio⁷⁴. Wydaje się, że argumenty te nie są przekonujące z tego względu, iż mają one charakter *stricte* dogmatycznoprawny, a formułowane są pod konkretną tezę (tj. koncepcję ograniczającą odpowiedzialność odszkodowawczą do podmiotów bezpośrednio poszkodowanych), która uzasadniona jest przede wszystkim względami aksjologicznymi⁷⁵. Wydaje się, że przyjęcie określonych założeń aksjologicznych warunkuje opowiedzenie się określonych przedstawicieli nauki prawa za jedną lub drugą koncepcją. W nauce prawa wskazuje się bowiem, że przyjęcie koncepcji ograniczającej indemnizację wyrządzonych szkód do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio uzasadnione jest obawą nadmiernego rozciągnięcia granic odpowiedzialności odszkodowawczej oraz nieuzasadnionego aksjologicznie przerzucenia ciężaru majątkowego wyrządzenia szkody na jego sprawcę⁷⁶. Argument ten, wśród dotychczas przytoczonych, można uznać za najbardziej przekonujący⁷⁷. Rozkład ryzyka wyrządzenia szkody powinien być bowiem odpowiednio rozłożony pomiędzy poszkodowanego a sprawcę szkody. Nałożenie na sprawcę szkody odpowiedzialności odszkodowawczej wobec wszystkich podmiotów pośrednio poszkodowanych może tę równowagę zaburzyć⁷⁸. Należy jednak podać w wątpliwość,

⁷² Nie przeprowadzając w tym miejscu szerszej analizy, należy również zgodzić się z przeciwnikami koncepcji bezprawności względnej o braku normatywnych podstaw do przyjęcia jej na gruncie prawa polskiego.

⁷³ Zob. M. Safjan: *Problematyka tzw. bezprawności względnej oraz związku przyczynowego na tle odpowiedzialności za niezgodne z prawem akty normatywne* (w:) *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, pod red. L. Ogiegly, W. Popiołka, M. Szpunara, Zakamycze 2005, s. 1321–1336; M. Owczarek: *Problem...*, *op. cit.*, s. 46–48; A. Chłopecki: *Szkoda...*, *op. cit.*, s. 12; R. Strugała, *Dobra i interesy chronione w strukturze czynu niedozwolonego*, Warszawa 2019, s. 181–185; B. Lackoroński, M. Raczkowski (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. K. Osajdy, Legalis 2020, uw. 70.

⁷⁴ Argumenty te opierają się w przypadku: a) art. 446 k.c., na wnioskowaniu *a contrario* zasady ogólnej dla systemu prawa; b) art. 415 k.c., na wywodzeniu nowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej ze sformułowania „drugiemu”; c) bezprawności względnej, na odpowiedniej interpretacji przesłanki bezprawności.

⁷⁵ W nauce prawa argumenty aksjologiczne przemawiające za ograniczeniem odpowiedzialności odszkodowawczej do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio obrazowo określa się jako tzw. piekło odpowiedzialności. Por. B. Lackoroński: *Odpowiedzialność cywilna...*, *op. cit.*, s. 382.

⁷⁶ Por. K. Krupa-Lipińska: *Związek...*, *op. cit.*, s. 498–499, która szczegółowo przedstawia poglądy przedstawicieli nauki prawa na ten temat.

⁷⁷ Z drugiej strony jednakże w nauce prawa wskazuje się, że skutek w postaci limitacji odpowiedzialności odszkodowawczej można osiągnąć przy odpowiedniej interpretacji przesłanki adekwatnego związku przyczynowego. Por. B. Lackoroński: *Odpowiedzialność cywilna...*, *op. cit.*, s. 382.

⁷⁸ Na problem ten zwraca również uwagę R. Strugała. Jego zdaniem jednak koncepcja ograniczająca odpowiedzialność odszkodowawczą do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio nie ma wystarczających podstaw w prawie polskim. Zdaniem R. Strugały efekt ograniczenia odpowiedzialności odszkodowawczej można osiągnąć

czy wyłącznie argument o charakterze celowościowym, który pozbawiony jest wyraźnych podstaw prawnych, może uzasadniać przyjęcie koncepcji, która w sposób tak znaczny ogranicza odpowiedzialność odszkodowawczą. Co więcej, o ile ten argument może być przekonujący na tle odpowiedzialności odszkodowawczej w ogóle, to na tle odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej istnieją dodatkowe względy aksjologiczne, które przemawiają za rozciągnięciem indemnizacji wyrządzonych bezprawnie szkód wobec podmiotów poszkodowanych pośrednio. Argumenty te mogą stanowić istotną przeciwwagę dla tzw. piekła odpowiedzialności. Zostaną one omówione w dalszej części artykułu. Podsumowując tę część rozważań, należy wskazać, że argumenty dogmatycznoprawne wysuwane w nauce prawa nie uzasadniają w sposób przekonujący ograniczenia indemnizacji wyrządzonych szkód do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio⁷⁹. Rozważania te, o charakterze ogólnym dla systemu prawa, można również odnieść do odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. Na tle tego rodzaju odpowiedzialności można jednak sformułować dodatkowe argumenty, które w sposób zdecydowany przemawiają za rozciągnięciem odpowiedzialności odszkodowawczej na podmioty poszkodowane pośrednio.

IV. ANALIZA KONCEPCJI OGRANICZAJĄCEJ INDEMNIZACJĘ WYRZĄDZONYCH SZKÓD JEDYNIĘ DO PODMIOTÓW POSZKODOWANYCH BEZPOŚREDNIO NA TLE ODPOWIEDZIALNOŚCI ODSZKODOWAWCZEJ WŁADZY PUBLICZNEJ

Jednym z zasadniczych, wyżej przytoczonych argumentów, które zdaniem zwolenników koncepcji ograniczającej odpowiedzialność odszkodowawczą do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio ma za nią przemawiać, jest to, że art. 415 k.c. posługuje się sformułowaniem „drugiemu”. Jak wyżej wykazano, argument ten z uwagi na wykładnię językową art. 415 k.c. jest bardzo wątpliwy. Przy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej istnieją jednak dodatkowe względy o charakterze konstytucyjnym, które wyraźnie przemawiają przeciwko

poprzez zastosowanie koncepcji bezprawności szkody; R. Strugała: *Odpowiedzialność deliktowa wobec osób pośrednio poszkodowanych: podmiotowe granice obowiązku odszkodowawczego w kontekście pojęcia szkody*, System Prawa Prywatnego 2017, z. 2, s. 25–30.

⁷⁹ W niniejszym punkcie przytoczone zostały argumenty, które są najczęściej formułowane w nauce prawa na uzasadnienie jednej lub drugiej koncepcji. Oprócz nich w nauce prawa przywoływane są również liczne argumenty szczegółowe, które jednakże są jeszcze mniej przekonujące od tych przytoczonych. Por. np. B. Lackoroński: *Odpowiedzialność cywilna...*, *op. cit.*, s. 125–146. Dodatkowo co do kwestii komparatystycznych i rozważań dotyczących przedmiotowej koncepcji na tle teoretycznych podstaw prawa deliktów zob. M. Wilejczyk: *Teorie...*, *op. cit.*, s. 36–41.

temu argumentowi. Przede wszystkim art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nie posługuje się pojęciem „drugiemu”, ale stwierdzeniem „każdy”⁸⁰. Najczęściej w nauce prawa i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że sformułowanie to oznacza, iż odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej dotyczy osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, które jednakże mają zdolność prawną⁸¹. Sformułowano jednak również pogląd, że stwierdzenie „każdy” należy interpretować szeroko i objąć nim także poszkodowanych pośrednio⁸². Uzasadniona wydaje się teza, że nie powinno budzić wątpliwości, iż sformułowanie „każdy” obejmuje wszystkie podmioty, które w wyniku bezprawnego działania władzy publicznej zostały poszkodowane, a więc również osoby poszkodowane pośrednio. Przemawia za tym przede wszystkim wykładnia literalna pojęcia „każdy”. Sformułowanie to oznacza bowiem, że w zdaniu, w którym jest użyte, to, o czym jest mowa w tym zdaniu (w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej), odnosi się do osób, przedmiotów lub zjawisk danej grupy i że nie ma takich, do których by się to nie odnosiło⁸³. W konsekwencji należy przyjąć, że wszystkie szkody, które da się powiązać z bezprawnym działaniem władzy publicznej zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, podlegają indemnizacji. W porównaniu zatem z art. 415 k.c., na tle art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nie powinno być jakichkolwiek wątpliwości, że przepis ten dotyczy również poszkodowanych pośrednio. W ustawie zasadniczej brak jest także innych przepisów rangi konstytucyjnej, które ograniczyłyby odpowiedzialność odszkodowawczą do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio.

⁸⁰ Na fakt ten zwraca również uwagę B. Lackoroński: *Odpowiedzialność cywilna...*, *op. cit.*, s. 284–285.

⁸¹ Zob. np. wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, z. 8, poz. 256; M. Florczak-Wątor (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2021, art. 77, uw. 2; L. Garlicki, K. Wojtyczek (w:) *Konstytucja...*, *op. cit.*, art. 77, uw. 17; M. Haczkowska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007, art. 77, uw. 5; W. Skrzydło: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 77, uw. 1; J. Kremis: *Skutki prawne odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2002, z. 6, s. 39; I. Karasek (w:) *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy po wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/2000*, *Transformacje Prawa Prywatnego* 2002, nr 1–2, s. 100–102; J.J. Skoczylas: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 106–107.

⁸² B. Banaszak: *Zakres podmiotów uprawnionych do dochodzenia wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP)*, *Monitor Prawniczy* 2011, nr 1, s. 10. Dodatkowo SN wskazał, że użyte w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP sformułowanie „każdy” nie pozwala na formułowanie w nauce prawa wyjątków od odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, które nie mają dostatecznego oparcia normatywnego. Zob. wyrok SN z dnia 22 czerwca 2012 r., V SCK 338/11, LEX nr 1228613. Takie znaczenie sformułowaniu „każdy”, na tle odpowiedzialności za szkody pośrednie wyrządzone wspólnikom i akcjonariuszom przy wykonywaniu władzy publicznej, przypisuje również R. Strugała. Na tej podstawie R. Strugała wyprowadza wniosek, że kompensacja szkód pośrednich wyrządzonych wspólnikom i akcjonariuszom ma charakter dualny. W przypadku, gdy sprawcą szkody są podmioty wykonujące władzę publiczną, to szkody takie podlegają kompensacji. W pozostałych przypadkach indemnizacja jest wyłączona. Por. R. Strugała: *Odpowiedzialność deliktowa za tzw. szkody pośrednie („szkody refleksowe”) wspólników i akcjonariuszy — próba alternatywnego podejścia* (w:) *Ius est ars boni et aequi. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Józefowi Frąckowiakowi*, pod red. A. Dańko-Roesler, M. Leśniaka, M. Skorego, B. Sołtysa, Wrocław 2018, s. 1101–1105.

⁸³ Takie znaczenie słowa „każdy” sformułowano jest w *Słowniku języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1983, s. 906.

Do przyjęcia ewentualnego ograniczenia podmiotów, których szkody podlegają indemnizacji, na tle odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej z tytułu jej bezprawnych działań, konieczne byłoby istnienie normy o randze ustawowej, która stanowiłaby ograniczenie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Dodatkowo taka norma ustawowa, jako ograniczająca konstytucyjne wolności i prawa, musiałaby odpowiadać wszystkim wymogom wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Brak jest natomiast w polskim systemie prawa przepisu, który wyraźnie ograniczałby odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio. Wnioskowanie w tym przedmiocie na podstawie art. 415 i art. 446 k.c. jest mocno wątpliwe. Przepisy te nie zawierają, jak już wyżej wskazano, wyraźnego ograniczenia odpowiedzialności odszkodowawczej do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio. Wyprowadzenie z art. 415 i 446 k.c. przedmiotowego ograniczenia wymaga złożonych zabiegów interpretacyjnych. Ograniczanie konstytucyjnych wolności i praw, bez wyraźnego przepisu ustawowego na podstawie wykładni *a contrario* (art. 446 k.c.) bądź interpretacji słowa „drugiemu”, która jest sprzeczna z zasadami wykładni językowej (art. 415 k.c.), jest bardzo wątpliwe. W konsekwencji należy przyjąć, że ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej do podmiotów bezpośrednio poszkodowanych nie ma wyraźnej podstawy ustawowej, a zatem nie odpowiada wymogowi uregulowania w ustawie zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przyjęcie przedmiotowego ograniczenia, pomimo braku wyraźnej podstawy ustawowej, naruszałoby ponadto wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę określoności prawa. Z zasady tej wynika bowiem, że każdy przepis prawa (a w szczególności ten, który dotyczy ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw) powinien zostać sformułowany w sposób precyzyjny, jasny i konkretny⁸⁴. Precyzja przepisów prawa powinna gwarantować, że nałożone danym przepisem obowiązki będą sformułowane na tyle konkretnie, by ich treść dla potencjalnych adresatów była oczywista⁸⁵. Wymogu tego nie spełniałoby wyprowadzenie z art. 415 k.c. lub art. 446 k.c. normy prawnej ograniczającej odpowiedzialność odszkodowawczą do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio. Jak już powyżej wskazano, na podstawie tych przepisów, ograniczenie indemnizacji wyrządzonych szkód można osiągnąć jedynie za pomocą wykładni celowościowej lub *a contrario* (co budzi poważne wątpliwości i to nie tylko przy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej), która to wykładnia i wynikająca z niej norma prawna dla potencjalnego adresata z pewnością nie są oczywiste. W konsekwencji, rozumienie art. 415 i 446 k.c. w sposób, który ograniczałby konstytucyjne prawo do odszkodowania, naruszałoby zasadę określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

⁸⁴ M. Zubik, W. Sokolewicz (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2016, art. 2, uw. 42.

⁸⁵ Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., K 24/20, LEX nr 46863.

Co więcej, nawet jeżeli przyjąć, że art. 415 oraz 446 k.c. stanowią wyraźną i oczywistą, a także odpowiadającą zasadzie określoności prawa podstawę ustawową do ograniczenia odpowiedzialności odszkodowawczej do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio, to regulacja taka musiałaby odpowiadać pozostałym wymagom, określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ażeby uznać ją za zgodną z ustawą zasadniczą. Jak już wskazano, jedyną wartością konstytucyjną, która potencjalnie może w sposób najbardziej przekonujący uzasadnić ograniczenie konstytucyjnego prawa do odszkodowania, jest porządek publiczny. W nauce prawa wskazuje się, że klauzula porządku publicznego ma charakter szeroki i niedookreślony⁸⁶. Formułuje ona ogólną zasadę funkcjonowania systemu stosunków społecznych⁸⁷. Jej zadaniem jest zapewnienie prawidłowego i niezakłóconego funkcjonowania tych stosunków⁸⁸. Z tego względu obejmuje ona zarówno ochronę indywidualnych interesów poszczególnych jednostek, jak i interesu społecznego, a w tym mienia publicznego⁸⁹. Co więcej, porządek publiczny umożliwia ograniczenie interesu indywidualnego w celu ochrony interesu publicznego⁹⁰. Jednym z przejawów klauzuli porządku publicznego jest ochrona Skarbu Państwa przed nadmiernym i niesłusznym obciążeniem finansowym. Jak już wskazano, ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio, z punktu widzenia względów celowościowych, uzasadnia się właśnie nadmiernym i niesłusznym obciążeniem sprawcy szkody odpowiedzialnością odszkodowawczą. Co więcej, przy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej przyjęcie poglądu zakładającego indemnizację szkód wyrządzonych poszkodowanym pośrednio mogłoby rzeczywiście wiązać się ze znacznym obciążeniem finansowym Skarbu Państwa. Jak znaczne mogłoby to być obciążenie, ilustruje przykład przedstawiony na początku rozważań zawartych w niniejszym artykule⁹¹. Można jednak wskazać istotne względy, które przemawiają za indemnizacją szkód wyrządzonych poszkodowanym pośrednio przez władzę publiczną, pomimo tego, że odpowiedzialność ta wiązałaby się ze znacznym obciążeniem finansowym Skarbu Państwa. Wydawać by się bowiem mogło, że odpowiedzi wymaga pytanie, czy w omawianym przypadku należy udzielić pierwszeństwa interesom majątkowym Skarbu Państwa (czyli w istocie interesom majątkowym wszystkich obywateli, którzy ponosząc ciężary podatkowe, „finansują” Skarb Państwa) bądź też interesom poszczególnych jednostek, które doznały szkód w wyniku bezprawnych działań władzy publicznej.

⁸⁶ L. Garlicki, K. Wojtyczek (w:) *Konstytucja...*, *op. cit.*, art. 31, uw. 35.

⁸⁷ B. Banaszak: *Konstytucja...*, *op. cit.*, art. 31, uw. 8.

⁸⁸ L. Garlicki, K. Wojtyczek (w:) *Konstytucja...*, *op. cit.*, art. 31, uw. 35.

⁸⁹ Zob. L. Bosek, W. Szydło (w:) *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Legalis 2016, art. 31, nb 92, wraz ze wskazanym tam orzecnictwem TK.

⁹⁰ P. Tuleja (w:) *Konstytucja...*, *op. cit.*, art. 31, uw. 2.

⁹¹ B. Banaszak: *Zakres...*, *op. cit.*, s. 10, wskazuje, że nie ma żadnych racjonalnych argumentów przeciwko objęciu indemnizacją szkód, które zostały wyrządzone osobom poszkodowanym pośrednio. Wydaje się, że ze względu na ewentualne znaczne obciążenie Skarbu Państwa odpowiedź na to pytanie nie jest aż tak oczywista.

Należy jednak pamiętać, że odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej ma na celu nie tylko ochronę interesów poszczególnych jednostek, lecz także ochronę interesu publicznego. Jak stwierdza się w nauce prawa, szkody wyrządzone przez bezprawne działania władzy publicznej powinny zostać naprawione również w interesie ogólnym⁹². Biorąc pod uwagę, że jednostka nie jest w stanie przeciwstawić się bezprawnym działaniom władzy publicznej, która dysponuje przymusem państwowym, a w wyniku bezprawnych działań władzy publicznej potencjalnie poszkodowana może być każda jednostka, to w interesie wszystkich jednostek (czyli w interesie publicznym) jest, ażeby wszystkie szkody wyrządzone bezprawnymi działaniami władzy publicznej podlegały indemnizacji. Oznacza to, że zarówno z punktu widzenia interesu pojedynczej jednostki, jak i interesu wszystkich jednostek (interesu publicznego) szkody wyrządzone bezprawnymi działaniami władzy publicznej, niezależnie od ich charakteru, powinny podlegać indemnizacji. Jak już wskazywano, ryzyko bezprawnych działań władzy publicznej nie powinno obciążać poszczególnych jednostek, ale władzę publiczną. Założenie, że indemnizacji podlegają szkody wyrządzone jedynie podmiotom poszkodowanym bezpośrednio, powodowałoby, że szczególne konstytucyjne funkcje odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej nie byłyby w pełni realizowane. Oczywiście jest, że im więcej szkód wyrządzonych bezprawnymi działaniami władzy publicznej podlegać będzie naprawieniu, tym większy będzie nacisk na władzę publiczną, ażeby prawa przestrzegała. Objęcie indemnizacją szkód wyrządzonych osobom poszkodowanym pośrednio będzie oznaczało również zdecydowanie szerszą realizacją funkcji odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, jaką jest ochrona praw i wolności obywatelskich. Objęcie odpowiedzialnością odszkodowawczą podmiotów poszkodowanych pośrednio jest niezbędne, ażeby norma prawna wynikająca z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP stanowiła skuteczny środek ochrony praw i wolności jednostki, a zatem realizowała swą funkcję gwarancyjną. W konsekwencji należy przyjąć, że ewentualne wysokie nakłady finansowe wiążące się z objęciem indemnizacją szkód wyrządzonych podmiotom poszkodowanym pośrednio powinny zostać przez Skarb Państwa poniesione zarówno w interesie indywidualnym, jak i w interesie publicznym. Wykładnia taka może również znaleźć potwierdzenie w art. 32 § 1 oraz art. 64 § 2 Konstytucji RP. Pierwszy z tych przepisów wyraża zasadę równości wobec prawa⁹³. Zgodnie z drugim prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Objęcie indemnizacją jedynie podmiotów bezpośrednio poszkodowanych wprowadzałoby wyjątek od powyższych zasad oraz nierówną dla podmiotów prawa ochronę. Jak wynika z powyższej analizy, dla takiego rozróżnienia brak jednoznacznej podstawy zarówno w normach

⁹² L. Bosek, P. Grzegorzcyk, K. Weitz (w:) *Konstytucja RP...*, *op. cit.*, art. 77, nb 2.

⁹³ Innego zdania jest M. Kaliński: *Ograniczenie...*, *op. cit.*, s. 13, którego zdaniem pierwszeństwo przed zasadą równości powinna mieć zasada pewności prawa. M. Kaliński poprzestaje jednakże na postawieniu takiej tezy bez przedstawienia szerszej argumentacji.

ustawy zasadniczej, jak i wynikających z nich wartości. Jak już wskazywano z punktu widzenia jednostki, której szkoda została wyrządzona, nie ma znaczenia, czy można ją zakwalifikować jako podmiot pośrednio, czy bezpośrednio poszkodowany. Dodatkowo można również wskazać, że działania władzy publicznej, a w szczególności stanowienie aktów normatywnych, poprzedzone są analizą skutków, które te działania wywołają. We wskazanym na początku rozważań przykładzie nie potrzeba szczególnych zdolności, ażeby przewidzieć, że zamknięcie lokali gastronomicznych przyniesie straty również na przykład pracownikom tych lokali albo dostawcom. Tym bardziej takie skutki powinny zostać przewidziane przez władzę publiczną już podczas procesu legislacyjnego. Z tego względu słuszne jest, ażeby Skarb Państwa odpowiadał finansowo także za takie następstwa zdarzenia wyrządzającego szkodę.

Za ograniczeniem odpowiedzialności odszkodowawczej do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio nie przemawia również już wspomniany argument, dotyczący tzw. piekła odpowiedzialności i ryzyka wytoczenia masowych powództw wobec Skarbu Państwa. Poza przytoczonymi już względami argument ten ma bowiem bardzo istotną wadę, tj. nie sprawdza się. Dokładnie takim samym argumentem posługiwano się, gdy po uchwaleniu Konstytucji RP oderwano odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej od zasady winy. Po dokonaniu tej zmiany Skarb Państwa miał zostać „zalany” setkami tysięcy roszczeń odszkodowawczych, które zagroziłyby stabilności finansowej państwa⁹⁴. Sytuacja taka nie miała jednak miejsca. Wydaje się, że również przy przyjęciu, iż władze publiczne są zobowiązane do indemnizacji szkód wyrządzonych swoimi bezprawnymi działaniami podmiotom pośrednio poszkodowanym, sytuacja tzw. piekła odpowiedzialności się nie wydarzy. Z tego względu argument ten nie może mieć kluczowego znaczenia dla analizy zawartej w artykule.

Biorąc pod uwagę wszystkie przedstawione powyżej argumenty, należy opowiedzieć się za poglądem zakładającym objęcie odpowiedzialnością odszkodowawczą z tytułu bezprawnych działań władzy publicznej również pośrednio poszkodowanych. Już na tle ogólnych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej, ograniczenie podmiotów uprawnionych do indemnizacji wyrządzonych im szkód do poszkodowanych bezpośrednio może budzić poważne wątpliwości. Co więcej, brak jest w polskim systemie prawnym wyraźnej normy ustawowej, która ograniczałaby odpowiedzialność odszkodowawczą do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio. Natomiast zarówno normy, jak i wartości wynikające z Konstytucji RP wyraźnie przemawiają za rozciągnięciem odpowiedzialności odszkodowawczej na podmioty poszkodowane pośrednio.

⁹⁴ Argumentem tym posługiwał się np. A. Szpunar: *O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, PiP 1999, z. 6, s. 91.

V. WNIOSKI

Koncepcja ograniczająca odpowiedzialność odszkodowawczą do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio nie powinna znaleźć zastosowania do indemnizacji szkód wyrządzonych bezprawnymi działaniami władzy publicznej. Argumenty formułowane w nauce prawa, które przemawiają za przyjęciem tej koncepcji, są bardzo wątpliwe. Dodatkowo konstytucyjny model odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej zakłada, że indemnizacji podlegają wszystkie szkody, tj. wyrządzone zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio poszkodowanym (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP posługuje się niezwykle pojemnym sformułowaniem „każdy”). Model konstytucyjny może zostać zmieniony przez ustawę. Jednakże w sytuacji, gdy na skutek regulacji ustawowej limitacji ulegają prawa i wolności konstytucyjne, a z taką sytuacją mamy do czynienia przy ograniczeniu odpowiedzialności odszkodowawczej do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio, to taka regulacja ustawowa musi odpowiadać wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Regulacja ograniczająca indemnizację wyrządzonych szkód przy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej do podmiotów poszkodowanych bezpośrednio nie spełnia wymagań wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Z tego względu należy tę koncepcję na gruncie prawa polskiego przy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej zdecydowanie odrzucić. Powyższa teza znajduje silne uzasadnienie również we względach celowościowych i szczególnych funkcjach, które w nauce prawa wiąże się z odpowiedzialnością odszkodowawczą władzy publicznej. Przyjęcie koncepcji zakładającej indemnizację szkód wyrządzonych poszkodowanym pośrednio zapewni skuteczniejszą ochronę konstytucyjnych wolności i praw przed bezprawnymi działaniami władzy publicznej.

BIBLIOGRAFIA

- Adamczyk M.: *Niezgodność z prawem działania lub zaniechania organu władzy publicznej jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa*, Legalis 2019.
- Banaszczyk Z.: *Szkody bezpośrednie i pośrednie a podmiotowy zakres odpowiedzialności odszkodowawczej*, PS 2016, nr 2.
- Bagińska E.: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Bagińska E., Parchomiuk K. (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016.
- Banaszak B.: *Zakres podmiotów uprawnionych do dochodzenia wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP)*, Monitor Prawniczy 2011, nr 1.

- Banaszak B.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis 2012.
- Banaszczyk Z.: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015.
- Bednarczyk-Płachta A., Kumela-Romańska M.: *Prawne aspekty odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z tytułu czasowego ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej spowodowanej COVID-19. Wybrane zagadnienia*, Przegląd Prawa Publicznego 2020, nr 11.
- Bosek L., Grzegorzczak P., Weitz K. (w.): *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Legalis 2016.
- Bosek L.: *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2021.
- Chłopecki A.: *Szkoda poniesiona przez spółkę akcyjną a szkoda poniesiona przez akcjonariusza w świetle przepisów kodeksu spółek handlowych i kodeksu cywilnego*, Przegląd Prawa Handlowego 2007, nr 5.
- Domański M.: *Materialnoprawne i procesowe aspekty dochodzenia odszkodowania na podstawie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania*, Prawo w Działaniu 2021, nr 46.
- Florezka-Wątor M.: *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, PiP 2020, z. 12.
- Florezka-Wątor M. (w.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2021.
- Garlicki L., Wojtyczek K. (w.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016.
- Haczkowska M.: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007.
- Janiszewska B.: *Refleksje na temat wprowadzenia art. 446 § 4 k.c. (w:) Oblicza prawa cywilnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Błęszyńskiemu*, pod red. K. Szczepanowskiej-Kozłowskiej, Warszawa 2013.
- Kaliński M.: *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2014.
- Kaliński M.: *Ograniczenie indemnizacji do podmiotów bezpośrednio poszkodowanych — w związku z nowelizacją art. 446 kodeksu cywilnego*, PS 2014, nr 3.
- Kaliński M.: *Cywilne prawo — zobowiązania — związek przyczynowy — czyn niedozwolony — odpowiedzialność sprawcy za tzw. szkody bezpośrednie i pośrednie. Glosa do wyroku SN z dnia 22 czerwca 2012 r., V CSK 282/11*, OSP 2015, z. 7–8.
- Karasek I. (w.): *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy po wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/2000*, Transformacje Prawa Prywatnego 2002, z. 1–2.
- Kremis J.: *Skutki prawne odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2002, z. 6.
- Krupa-Lipińska K.: *Związek przyczynowy jako przesłanka odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych*, Warszawa 2020.

- Lackoroński B.: *Orzecznictwo dotyczące odpowiedzialności za tzw. szkody pośrednie*, PS 2007, nr 9.
- Lackoroński B.: *Odpowiedzialność za tzw. szkody pośrednie w polskim prawie cywilnym* (w:) *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, pod red. J. Jastrzębskiego, Warszawa 2007.
- Lackoroński B.: *Pojęcie „strony” a podmiotowy zakres odpowiedzialności na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. za uniemożliwienie korzystania z rzeczy spowodowane wadliwą decyzją administracyjną (uwagi na tle wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2007 r.)*, PS 2009, nr 4.
- Lackoroński B.: *Odpowiedzialność cywilna za pośrednio naruszenie dóbr*, Warszawa 2013.
- Lackoroński B.: *Cywilne prawo — zobowiązania — związek przyczynowy — czyn niedozwolony — odpowiedzialność sprawcy za tzw. szkody bezpośrednie i pośrednie. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2012 r., V CSK 282/11*, OSP 2013, z. 5.
- Lackoroński B., Raczkowski M. (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. K. Osajdy, Legalis 2020.
- Owczarek M.: *Problem bezprawności względnej w systemie odpowiedzialności deliktowej*, Palestra 2004, z. 5–6.
- Pecyna M.: *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19*, PiP 2020, z. 12.
- Podsiadlik C., Skudynowski P.: *Bezprawie normatywne (wybrane zagadnienia)*, PiP 2010, z. 10.
- Roszkiewicz J.: *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez wydanie niekonstytucyjnego rozporządzenia — uwagi na tle sprawy w Trybunale Konstytucyjnym o sygn. akt K 18/20*, Monitor Prawniczy 2021, nr 6.
- Safjan M.: *Problematyka tzw. bezprawności względnej oraz związku przyczynowego na tle odpowiedzialności za niezgodne z prawem akty normatywne* (w:) *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, pod red. L. Ogiegły, W. Popiołka, M. Szpunara, Zakamycze 2005.
- Safjan M., Matuszyk K.J.: *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009.
- Skoczyła J.J.: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005.
- Skrzydło W.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Sokołowski K.P.: *O bezprawiu legislacyjnym uwag kilka*, PS 2016, nr 3.
- Strugała R.: *Odpowiedzialność deliktowa wobec osób pośrednio poszkodowanych: podmiotowe granice obowiązku odszkodowawczego w kontekście pojęcia szkody*, System Prawa Prywatnego 2017, z. 2.
- Strugała R.: *Odpowiedzialność deliktowa za tzw. szkody pośrednie („szkody refleksowe”) współników i akcjonariuszy — próba alternatywnego podejścia* (w:) *Ius*

- est ars boni et aequi. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Józefowi Frąckowiakowi*, pod red. A. Dańko-Roesler, M. Leśniaka, M. Skorego, B. Sołtysa, Wrocław 2018.
- Strugała R.: *Dobra i interesy chronione w strukturze czynu niedozwolonego*, Warszawa 2019.
- Strugała R.: *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wynikające z zakazów prowadzenia działalności gospodarczej w okresie pandemii COVID-19*, Przegląd Prawa Handlowego 2021, nr 5.
- Tuleja P. (w.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2021.
- Wilejczyk M.: *Teorie prawa deliktów*, Warszawa 2021.
- Zoll F., Południak-Gierz K., Bańczyk W.: *Zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody majątkowe spowodowane ograniczeniami wprowadzonymi w związku z COVID-19*, Studia Prawa Prywatnego 2021, z. 3.
- Zubik M., Sokolewicz W. (w.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2016.
- Żelechowski Ł.: *Ochrona oznaczeń odróżniających w prawie zwalczania nieuczciwej konkurencji. Zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2019.

Słowa kluczowe: granice odpowiedzialności odszkodowawczej, pośrednio poszkodowany, bezpośrednio poszkodowany, władza publiczna, ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw.

PAWEŁ MARCZYK

SUBJECTIVE LIMITS OF TORT LIABILITY OF PUBLIC AUTHORITY LIABILITY FOR DAMAGES

S u m m a r y

Concepts limiting liability for damages towards only directly injured parties are controversial in the science of law. This concept has not yet been discussed in greater detail in connection with the public authority's liability for damages. The character of the public authority's liability for damages, resulting from the fact that it is enshrined in the Constitution of the Republic of Poland, means that this concept requires a separate discussion on this type of liability. Moreover, the discussion of the above issue may become extremely practical in connection with the possible liability of public authorities for the restrictions introduced in connection with the Covid-19 pandemic.

The main task of this article is a comprehensive discussion of the above issue. For this purpose, it is necessary to refer to the constitutional regulation of the public authority's liability for damages. Next, the arguments expressed in the science of law will be discussed, which speak both for and against limiting the indemnification of the damage caused to directly injured parties. The above will lead to the resolution of the key problem, which is the admissibility of limiting liability for damages to those directly injured against the public authority's liability for damages.

Key words: limits of liability for damages, indirectly injured party, directly injured party, public authority, limitation of constitutional freedoms and rights.