

ROBERT ANDRZEJCZUK

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA PAŃSTWA ZA NARUSZENIE PRAW CZŁOWIEKA

I.

Celem artykułu jest analiza przesłanek naruszenia praw człowieka, skutkujących odpowiedzialnością odszkodowawczą państwa.

Mówiąc o odpowiedzialności prawnej jako takiej, można ją rozpatrywać w dwóch aspektach, tj. abstrakcyjnym i konkretnym. Pierwszy z nich odnosi się do abstrakcyjnej konstrukcji, w myśl której „każdy podmiot prawa, naruszający swym zachowaniem obowiązującą normę prawną, powinien ponieść pewne negatywne konsekwencje określone przez obowiązujące prawo”¹. Obowiązek podporządkowania się tym konsekwencjom prawnym zabezpieczony jest ewentualnym zastosowaniem sankcji zawartych w adekwatnych normach prawnych. W ujęciu konkretnym odpowiedzialność prawna sprowadza się do określonych skutków prawnych wynikających z przekroczenia normy prawnej o charakterze zobowiązującym, tj. nakazu lub zakazu².

W dalszej kolejności można wyodrębnić typy odpowiedzialności prawnej: karny i cywilny. Pierwszy z nich jest konsekwencją popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary w czasie obowiązywania ustawy, stypizowanego przez sprawcę, któremu można przypisać winę. Stąd podmiotami od-

Dr ROBERT ANDRZEJCZUK – adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych WPPKiA KUL; adres do korespondencji: e-mail: roberta@poczta.fm

¹ A. K o r y b s k i, L. L e s z c z y ń s k i, A. P i e n i ą ż e k, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2003, s. 155. Konsekwencje te są wykładnią praworządności; szerzej na temat tej ostatniej zob. J. K r u k o w s k i, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2002, s. 157 n.

² Tamże, s. 155-156.

powiedzialności karnej są w zasadzie jednostki, a powstaje ona jako taka po uprawomocnieniu się wyroku skazującego.

Odpowiedzialność cywilna została wypracowana już na gruncie prawa rzymskiego i dotyczy odpowiedzialności *ex contractu*, czyli z tytułu niewywiązania się z zaciągniętego zobowiązania oraz *ex delicto*, gdzie źródłem jest czyn niedozwolony. Podmiotami jej są zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, Skarb Państwa oraz inni uczestnicy w obrocie prawnym na podstawie przepisów szczególnych. Powstaje ona z chwilą zaciągnięcia zobowiązania, bez różnicy czy z jednego, czy z drugiego wymienionego wyżej tytułu.

Te ogólne dywagacje wymagają skonkretyzowania poprzez postawienie pytania zasadniczego: jakie są przesłanki odpowiedzialności państwa? Ponieważ środki ochrony prawnej w zakresie ochrony praw człowieka mają charakter i krajowy, i międzynarodowy, to przedmiotową kwestię możemy rozpatrywać na gruncie obydwu systemów.

II.

Jedną z istotnych zasad w prawie międzynarodowym jest odpowiedzialność państwa z tytułu naruszenie norm prawa międzynarodowego. Wynika ona zarówno z samej istoty suwerenności państw, jak i natury prawa międzynarodowego. Zgodnie z tą ostatnią odpowiedzialność międzynarodowa państwa jest skutkiem naruszenia zobowiązania międzynarodowego³. Dla jej pojawienia się niezbędne są pewne przesłanki, z których pierwszą jest istnienie zobowiązania prawnomiędzynarodowego. Następną to zachowanie podmiotu zobowiązanego w postaci działania lub jego zaniechanie, powodujące naruszenie zobowiązania. Ostatnią jest następstwo tego zachowania w postaci zaistniałej szkody⁴.

Odnosząc się do wymienionych przesłanek należy stwierdzić, że istnienie zobowiązania jest warunkiem skutkującym odpowiedzialnością, która pociąga za sobą obowiązek naprawienia szkody. Zatem u podstaw musi leżeć istnienie prawa ze skutkiem zobowiązującym. Jak widać, nie trudno wyobrazić sobie

³ Por. R. B i e r z a n e k, J. S y m o n i d e s, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2000, s. 142.

⁴ Por. H. de F i u m e l, *Prawnomiędzynarodowa odpowiedzialność majątkowa państw*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1979, s. 28.

sytuację, gdy powstała szkoda w związku z działaniem państwa, a brakuje odpowiedzialności. Ma to miejsce wówczas, gdy nie można ustalić normy.

Nie wdając się w szczegółowe rozważania na temat źródeł prawa międzynarodowego można przyjąć, że dwoma podstawowymi jest umowa i zwyczaj⁵. Co do tego pierwszego jest rzeczą oczywistą, że zgodnie z art. 34 *Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów* umowa nie tworzy obowiązków ani praw dla państwa trzeciego bez jego zgody⁶. Ustanowienie tej normy wynika chociażby z zasad suwerennej równości i niezależności państw, w myśl których muszą one wyrazić zgodę na związanie się danymi normami. Od tej reguły istnieje wyjątek, mianowicie, gdy postanowienia umowy stały się prawem zwyczajowym, wszystkie państwa są nim związane niezależnie od tego czy były stronami traktatu pierwotnego, czy też nie⁷. Zatem ustalając zakres przedmiotowy norm wywołujących skutek zobowiązaniowy należy uwzględnić zwyczaj i umowy międzynarodowe, przy czym te ostatnie w pewnych wypadkach nie koniecznie zaciągane bezpośrednio.

Kolejną normą mającą niebagatelny wpływ na treść umowy międzynarodowej jest *ius cogens*⁸. Otóż zgodnie z dyspozycją art. 53 *Konwencji wiedeńskiej* nieważna jest umowa sprzeczna z tą normą w chwili zawarcia. Skoro więc jest to tak istotne dla porządku międzynarodowego, należy rozważyć czy pogwałcenie *ius cogens* oprócz bezwzględnej nieważności traktatu ma swoje odzwierciedlenie w kwestii odpowiedzialności międzynarodowej. Społeczność międzynarodowa dała temu wyraz sytuując niektóre prawa przysługujące jednostce jako rzeczoną normę imperatywną⁹.

⁵ Szerzej: B i e r z a n e k, S y m o n i d e s, dz. cyt., s. 68 n.

⁶ Por. *Konwencja wiedeńska o prawie traktatów*, w: *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 1996, s. 58.

⁷ Por. M. N. S h a w, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 492; gdzie jako przykład autor wskazuje na konwencje haskie dotyczące konfliktów zbrojnych uznawanych obecnie za zwyczajowe prawo międzynarodowe; por. także: B i e r z a n e k, S y m o n i d e s, dz. cyt., s. 88; gdzie co prawda w innym kontekście wskazano na układ poczdamski jako niewątpliwie narzucone zobowiązania Niemcom po II wojnie światowej.

⁸ Jest to imperatywna norma prawa międzynarodowego zawierająca m.in. zakaz użycia siły, zakaz interwencji w sprawy wewnętrzne państw, zasadę wolności morza otwartego, przepisy o treści moralnej i humanitarnej, chociażby takie, jak zakaz zabijania jeńców wojennych; ludobójstwa; handlu niewolnikami, kobietami i dziećmi; zob. B i e r z a n e k, S y m o n i d e s, dz. cyt., s. 91 n.

⁹ Chociażby zakaz niewolnictwa i handlu niewolnikami, art. 8 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.

Analizując przesłanki odpowiedzialności prawnej można wyodrębnić rodzaje naruszeń, takie jak wynikające z kontraktu i deliktu¹⁰. W przypadku tego ostatniego występuje postać kwalifikowana w postaci zbrodni międzynarodowych. To rozróżnienie bezprawnych czynów międzynarodowych podyktowane jest wagą naruszanego zobowiązania. Otóż zbrodnia międzynarodowa dotyczy istotnych interesów uznanych za fundamentalne przez całą społeczność międzynarodową¹¹.

Samo wykazanie przekroczenia normy prawa międzynarodowego nie wystarczy, by powstała odpowiedzialność państwa. Musi nastąpić jeszcze tzw. przypisanie czynu, to jest takie działanie lub zaniechanie, które można uznać, że ma wpływ na naruszenie zobowiązania. Stąd pojawiają się dwie koncepcje odpowiedzialności: obiektywna lub subiektywna. Nie wdając się w spory akademicki należy przyznać, że ta pierwsza jest znacznie bardziej powszechna w doktrynie¹². Wynika ona chociażby z zasady suwerenności, w konsekwencji której państwo poprzez swoje organy i instytucje działa jako główny aktor *ad intra* oraz *ad extra*. Stąd ma instrumenty by wymóc żądane zachowanie. Zatem czyn urzędnika czy nawet osoby prywatnej działającej w imieniu państwa lub faktycznie wykonującej władzę administracji rządowej pod jej nieobecność może zostać przypisany państwu jako bezprawny¹³.

Na gruncie prawa międzynarodowego można także wymienić okoliczności wyłączające bezprawność. Obejmują one zgodę państwa poszkodowanego, uzasadnione zastosowanie sankcji, siłę wyższą, samoobronę oraz stan wyższej konieczności.

Stąd zakres przedmiotowy zobowiązania wynikającego z ochrony praw człowieka najłatwiej określić sięgając do aktów normatywnych w postaci umów międzynarodowych. Jako doskonały przykład można podać odpowie-

¹⁰ Zdaniem M. N. Shaw, prawo międzynarodowe nie wprowadza rozróżnienia między odpowiedzialnością wynikającą z umowy i z czynu niedozwolonego. Zarówno z jednej, jak i drugiej wynika konsekwencja naprawienia szkody; por. S h a w, dz. cyt., s. 416.

¹¹ Przykładowo można tu wymienić naruszenie zobowiązań dotyczących ochrony praw człowieka, agresji, realizacji prawa narodów do samostanowienia, zbrodni ludobójstwa i apartheidu, zanieczyszczenia środowiska na dużą skalę. Przy czym zobowiązania państwa w zakresie agresji czy naruszania praw człowieka są *erga omnes*; por. sprawa Barcelona Traction, ICJ Reports, 1970, s. 3, 32.

¹² Por. B i e r z a n e k, S y m o n i d e s, dz. cyt., s. 144; próba uznania odpowiedzialności na zasadzie subiektywnej (teoria winy) wymaga wykazania istnienia elementu zachowania umyślnego lub niedbalstwa, co w przypadku państwa niejednokrotnie uniemożliwiłoby dochodzenia naruszonego zobowiązania.

¹³ Por. S h a w, dz. cyt., s. 4120.

działność odszkodowawczą państwa wobec jednostek, przewidzianą w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych wolności w przedmiocie zobowiązań tam zawartych¹⁴. Wskazuje ona na prawo do odszkodowania przysługujące osobie bezprawnie zatrzymanej lub aresztowanej¹⁵, a także niesłusznie skazanej¹⁶. Państwo dopuszczające się naruszenia postanowień Konwencji zobowiązane jest do usunięcia skutków naruszenia, a także do wynagrodzenia szkody. Dalej, przewidziano także możliwość przyznania przez Europejski Trybunał Praw Człowieka słusznego zadośćuczynienia pokrzywdzonej stronie za naruszenie Konwencji lub Protokołów, pod warunkiem, że prawo wewnętrzne państwa nie pozwala na całkowite konsekwencje naruszenia¹⁷.

W ramach Rady Europy podjęto próby harmonizacji prawa wewnętrznego państw członkowskich w kierunku ujednoczenia odpowiedzialności władz publicznych, wychodząc poza odpowiedzialność za naruszenie zobowiązań międzynarodowych. Rekomendacja R 84/15 sporządzona w 1984 r. odnosiła się do odpowiedzialności władzy publicznej i zalecała państwom członkowskim wprowadzenie do swoich systemów prawnych zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej¹⁸. Przesłanką tej odpowiedzialności, zgodnie z Rekomendacją, jest powstanie szkody, mającej związek z brakiem podjęcia działania zgodnego z prawem wobec poszkodowanej osoby, którego można było rozsądnie oczekiwać. Zalecano również wprowadzenie w systemach państw Rady Europy odpowiedzialność za działania legalne, usprawiedliwione względami słuszości i uwarunkowane interesem ogólnym, gdzie ograniczony krąg podmiotów poniósł szkodę, a działanie miało charakter wyjątkowy lub szkoda była wyjątkowym skutkiem działania.

Rekomendacja wskazuje na pewne podstawy odpowiedzialności państwa za działania swoich organów i instytucji, w zakresie powierzanych funkcji publicznych. W związku z tym, że skierowana jest ona do państw-członków Rady Europy, tworzy pewne standardy zasad odpowiedzialności w tych krajach europejskich.

¹⁴ Dz.U. z 1993 3., nr 61, poz. 284.

¹⁵ Art. 5 ust. 5.

¹⁶ Art. 3 Protokołu nr 7.

¹⁷ Szerzej N. P ó ł t o r a k, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Kraków: Zakamycze 2002, s. 21 n.

¹⁸ *Rekomendacja*, w: *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i komentarze. Prawo cywilne*, t. II, red. M. Safjan, Warszawa 1995, s. 262 n.

IV.

Na gruncie prawa krajowego, zgodnie z postanowieniem art. 77 ust. 1 Konstytucji RP „każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Pod działanie niezgodne z prawem podpada także naruszenie praw człowieka zawartych w rozdziale II tejże Konstytucji, jak również zobowiązań międzynarodowych w tym zakresie.

W wyroku z 4 grudnia 2001 r. (SK 18/00)¹⁹ Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za taką interpretacją cytowanego artykułu, zgodnie z którą są tam kreowane prawa podmiotowe jednostki do odszkodowania za niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej²⁰. Stąd powstają przesłanki do przyjęcia odpowiedzialności. W próbie ich zdefiniowania Trybunał Konstytucyjny pod pojęciem szkody określił, że powinna być ona rozumiana w sposób określony w prawie cywilnym²¹. Władza publiczna w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Organ władzy publicznej oznacza instytucję, strukturę organizacyjną, jednostkę władzy publicznej, z której działalnością wiąże się powstanie szkody. Zatem został zerwany związek między powstałą szkodą a winą funkcjonariusza przy odpowiedzialności deliktowej. W konsekwencji odpowiedzialność obciąża instytucję, a nie osobę z nią związaną, co jest różnicą w stosunku do odpowiedzialności cywilnej na zasadzie winy²².

Drugą przesłanką jest działanie organu władzy publicznej lub jego zaniechanie. To ostatnie odnosi się do sytuacji, w których obowiązek określonego działania jest skonkretyzowany w przepisie prawnym. Zatem ma to być niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Usytuowanie tego przepisu wśród środków ochrony praw i wolności wskazuje na jego ważkość w gwarantowaniu praw człowieka i podstawowych wolności. Odej-

¹⁹ OTK ZU 2001, nr 8, poz. 256.

²⁰ Por. M. S a f j a n, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004)*, Warszawa 2004, s. 22 n.

²¹ Zatem mamy tu na uwadze uszczerbek w dobru prawnie chronionym tak o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym.

²² Właściwie odejście od zasady winy wskazywałoby na „odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności” ponoszoną przez „Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego lub inną osobę prawną wykonującą tę władzę” na zasadzie ryzyka.

ście od zasad *ex delicto* z pewnością ułatwi dochodzenie ich i jest uzasadnione służebną rolą władzy publicznej.

Nowela z 17 czerwca 2004 r. wprowadziła następujące brzmienie art. 417 k.c.

„§ 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”²³.

Taka konstrukcja, przyjęta przez ustawodawcę, wskazuje na zakres przedmiotowy odpowiedzialności odszkodowawczej, który obejmuje Skarb Państwa, jednostkę samorządu terytorialnego lub inną osobę prawną wykonującą władzę publiczną z mocy prawa oraz solidarnie ze Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego osobę, której zlecono na podstawie porozumienia wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej.

Istotą tej noweli jest wprowadzenie: 1) związku powstania szkody z aktem wykonywania władzy publicznej; 2) odejścia od konstrukcji sprawstwa związanego dotychczas z zachowaniem konkretnego funkcjonariusza władzy publicznej; 3) uznania za podstawową przesłankę niezgodności z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej.

Zakres przedmiotowy obejmuje szkody powstałe w związku z wykonywaniem władzy publicznej. Będą tu zawierały się także szkody wyrządzone wydaniem niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji oraz aktu normatywnego. Mieścić się tu będą także szkody powstałe przez wadliwe wykonanie ostatecznych rozstrzygnięć, a także szkody wyrządzone wykonaniem rozstrzygnięć nieprawomocnych²⁴. Również przewlekłość postępowania sądowego, o ile zostało ono już prawomocnie ukończone, skutkuje odpowiedzialnością odszkodowawczą²⁵.

²³ Dz. U. 2004, nr. 162, poz. 1692.

²⁴ Jednak należy zaznaczyć, że nie oznacza to bezwzględnego pojmowania rozstrzygnięcia naruszającego prawo za akt wykonawczy władzy publicznej niezgodnego z nim.

²⁵ Tę przesłankę poszkodowany musi samodzielnie udowodnić.

Odpowiedzialność za niezgodny z prawem akt normatywny została określona w art. 417¹ k.c. zgodnie, z którym „§ 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”²⁶. Jednak z punktu widzenia ochrony praw człowieka równie ciekawy jest § 2 cytowanej ustawy: „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 sprzecznego z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”. Stąd widać, iż przy wydawaniu aktu normatywnego, w przypadku zaistniałej szkody roszczenie przysługuje nie tylko, gdy został naruszony system prawa krajowego, ale i zobowiązania międzynarodowe²⁷. Szkoda powinna tutaj pozostawać w związku przyczynowym z faktem wydania orzeczenia lub decyzji, a nie z wadliwym ich wykonaniem²⁸.

Szczególnie ciekawe na tym tle wydają się wiążące Polskę orzeczenia międzynarodowe, których rozstrzygnięcia zawierają stwierdzenie naruszenia przez prawomocne orzeczenia krajowe standardów międzynarodowych. W pojęciu właściwego postępowania stwierdzającego niezgodność z prawem orzeczenia sądowego mieszczą się także procedury przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Ustalają one zakres naruszenia praw gwarantowanych Konwencją poprzez ostateczne rozstrzygnięcie organu krajowego. Pomimo braku formalnej zależności hierarchicznej między systemem krajowym a systemem Rady Europy, nieuwzględnienie orzeczenia Trybunału na gruncie krajowym odczytane będzie jako naruszenie postanowień Konwencji. Stąd jest to dodatkowa ochrona praw jednocześnie objętych gwarancją konwencyjną.

²⁶ Jest to tzw. bezprawność normatywna; szerzej zob. S a f j a n, dz. cyt., s. 42 n.

²⁷ Należy zaznaczyć, że ratyfikowana umowa międzynarodowa wchodzi do systemu prawa krajowego.

²⁸ W postępowaniu odszkodowawczym sąd nie może samodzielnie dokonywać ustaleń w tym zakresie, a wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym winno być poprzedzone rozstrzygnięciem właściwego organu.

V.

Jak zostało to wyżej przedstawione, zmiana podejścia do prawa, a w konsekwencji i do państwa spowodowała, iż pewna kategoria praw jest w sposób szczególnie chroniona. Szczególnie kształtująca się zasada służebnej roli władzy publicznej wymusiła zmiany w tej kwestii. Ewolucja dotknęła nie tylko treści praw gwarantowanych, lecz także instrumentów umożliwiających korzystanie z nich. Stąd pewne standardy odszkodowawcze wypracowane na płaszczyźnie międzynarodowej znalazły swoje odzwierciedlenia w systemach krajowych. Należy też dodać, że niektóre z praw gwarantowanych korzystają z ochrony w tych obydwu systemach i to nawet w sposób komplementarny. Dobrym przykładem jest tutaj treść Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, której w jakimś zakresie odpowiada zawartość rozdziału II Konstytucji RP. Odejście od przesłanki w postaci winy jest istotną zmianą jakości, pozwalającą w łatwiejszy sposób dochodzić swoich roszczeń. Jednak czy ich źródłem będzie umowa międzynarodowa, czy prawo krajowe, odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za naruszenie praw człowieka realizowana będzie na gruncie prawa cywilnego.

THE STATE'S LIABILITY FOR DAMAGES
IN THE OF THE VIOLENCE OF HUMAN RIGHTS

S u m m a r y

The paper discusses the premises of the state's liability for damages in the context of the violence of obligations in the sphere of human rights.

Translated by Jan Kłós

Słowa kluczowe: własność, prawo własności, prawa człowieka, prawo międzynarodowe.

Key words: property, right of property, human rights, international law.