

Małgorzata Fryszak¹

Wpływ odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na budżet państwa i strukturę jego wydatków

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest zagadnienie faktycznego wzrostu realizowanych (wypłacanych) roszczeń z tytułu odszkodowań i zadośćuczynień kierowanych przeciwko Skarbowi Państwa, szczególnie związanych z wykonywaniem władzy publicznej. Ponadto w publikacji poruszono również kwestię wpływu tej odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na strukturę wydatków budżetowych i realną swobodę w planowaniu budżetu.

387

Słowa kluczowe: odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa, wykonywanie władzy publicznej, budżet państwa, struktura wydatków budżetowych

Abstract

The subject of this study is the issue of the actual increase in satisfied (paid) claims for compensation and damages against the State Treasury, especially those related to the exercise of public authority. Additionally, it refers to the impact of the State Treasury compensation liability on the structure of budget expenditure and on the practical freedom in budget planning.

Keywords: compensation liability of the State Treasury, exercise of public authority, state budget, structure of budget expenditure

¹ Małgorzata Fryszak – doktor, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, <http://orcid.org/0000-0001-7332-6317>

1. Wprowadzenie

Przedmiotem opracowania jest zagadnienie niebędące dotychczas obiektem zainteresowania doktryny, a jednocześnie mające coraz donioślejsze znaczenie praktyczne.

Wydaje się, że ze wszech miar słuszną konstytucyjną zasadą odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²), w tym za błędy wymiaru sprawiedliwości, powodujące znaczne zmiany legislacyjne, ułatwiające dochodzenie roszczeń przysługujących poszkodowanym. W praktyce orzeczniczej sądów sprawy przeciwko Skarbowi Państwa z tego tytułu występują coraz częściej. Ponadto poza odpowiedzialnością za niezgodne z prawem działania władzy publicznej coraz większe znaczenie ma też odpowiedzialność Skarbu Państwa za zgodne z prawem działania tych organów, powodujące jednakże szkodę. Jednocześnie wraz z kwestią przesłanek samej odpowiedzialności oraz kontrowersjami wokół prawidłowości rozwiązań legislacyjnych w tym zakresie powstaje kwestia wpływu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa (a dokładniej realizacji roszczeń z tego tytułu) na budżet państwa. Skarb Państwa realizuje bowiem wypłaty odszkodowań i zadośćuczynień ze środków budżetu państwa.

Kwestia odpowiedzialności Skarbu Państwa nie stała się dotąd przedmiotem właściwej pogłębionej analizy na gruncie żadnej z gałęzi prawa, których to zagadnienie dotyczy. Brak również takiej refleksji w zakresie prawa finansowego. Kwestie skutków budżetowych nie są chociażby przedmiotem analizy Najwyższej Izby Kontroli. Brakuje takich analiz zarówno w zakresie wykonania budżetu państwa za dany rok, jak i w wystąpieniach NIK po kontrolach przeprowadzonych w sądach powszechnych będących płatnikami takich odszkodowań.

Zagadnienie jest o tyle istotne, że zarówno kierunek zmian legislacyjnych, jak i napływ spraw z tytułu roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa świadczą o wysoce prawdopodobnym zwiększaniu się wydatków z tego tytułu. Analiza budżetowa wydaje się więc konieczna, a jednocześnie znaczenie skutków budżetowych, w tym wpływ na strukturę wydatków budżetu państwa realizacji roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa, jest niedoceniane.

Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa, o której mowa w ramach niniejszego opracowania, obejmuje wiele sytuacji,

² Dz.U. Nr 78, poz. 483.

w których materializuje się obowiązek Skarbu Państwa do zrekompensowania wyrządzonej szkody. Oczywistym przypadkiem są szkody wynikające z niewykonania bądź niewłaściwego wykonania zobowiązania przez Skarb Państwa będący stroną takiego zobowiązania. Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa, wynikająca z tytułu uczestnictwa w obrocie gospodarczym i będąca następstwem niewykonania bądź niewłaściwego wykonania zobowiązania, pozostaje poza przedmiotem niniejszego opracowania. W tym zakresie obowiązują reguły ogólne, takie same jak wobec innych uczestników tego obrotu.

Jednak pomijając odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa jako zwykłego uczestnika obrotu gospodarczego, szczególne znaczenie ma odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa płynąca z wykonywania władzy publicznej. W tym przypadku mowa zarówno o odpowiedzialności za szkody wynikające z działalności legalnej, zgodnej z prawem, jak i – co szczególnie istotne – o odpowiedzialności za szkody wynikające z niezgodnej z prawem działalności organów władzy publicznej. W tym drugim przypadku konsekwencją niezgodnego z prawem działania państwa może być nie tylko obowiązek naprawienia szkody, ale też obowiązek zapłaty zadośćuczynienia.

Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa obejmuje więc wszystkie powyższe podstawy odpowiedzialności i dotyczy zarówno sytuacji dobrowolnej zapłaty odszkodowania/zadośćuczynienia, jak i zapłaty w wyniku prawomocnego wyroku sądowego.

Termin „Skarb Państwa” oznacza osobę prawną, o której mowa w art. 34 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny³, będącą cywilnoprawną emanacją państwa. Występuje w stosunkach cywilnoprawnych jako prawne i procesowe ucieleśnienie organów władzy publicznej. Skarb Państwa działa poprzez państwowe jednostki organizacyjne – *stationes fisci*. Tym samym *stationes fisci* występują w obrocie prawnym, reprezentując Skarb Państwa i działając na jego rachunek. Jednostki te, do których należą także organy władzy publicznej, funkcjonują samodzielnie na podstawie własnych ustrojowych aktów prawnych regulujących zakres ich władztwa w ramach przyznanych im kompetencji i sposobu działania, realizacji zadań publicznych. Wszystkie czynności prawne takich jednostek, jak też zdarzenia powodujące konsekwencje prawne, są jednak czynnościami prawnymi Skarbu Państwa i rodzą konsekwencje prawne dla Skarbu Państwa. Odpowiedzialność Skarbu Państwa środkami budżetu państwa nie dotyczy jedynie państwowych osób prawnych, czyli osób prawnych, których

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm. – dalej: k.c.

jedynym właścicielem jest Skarb Państwa, tzn. np. spółek Skarbu Państwa. Skarb Państwa ponosi natomiast odpowiedzialność cywilnoprawną (materialną) za działania/zaniechania swoich *stationes fisci*.

2. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za niezgodne i za zgodne z prawem działanie organu władzy publicznej

Szczególny reżim odpowiedzialności odszkodowawczej dotyczący Skarbu Państwa wynika natomiast z wykonywania władzy publicznej przez niektóre ze *stationes fisci*. Zasada odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wynikające z niezgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej przewidziana jest w art. 77 Konstytucji RP. Zasada ta jest obecnie standardem zarówno w prawie polskim, unijnym, jak i międzynarodowym.

390

Podstawowym unormowaniem prawnym regulującym odpowiedzialność odszkodowawczą za działania państwa niezgodne z prawem jest wspomniany art. 77 Konstytucji, zgodnie z którym: „1. Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. 2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

Uzasadnieniem dla takiej regulacji są: konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) oraz nakaz zgodnego z prawem działania organów władzy publicznej (art. 7 Konstytucji). Jednocześnie więc konstytucyjnie wyrażona zasada odpowiedzialności cywilnoprawnej za niezgodne z prawem działania państwa stanowi przejaw realizmu twórców Konstytucji, wskazując na świadomość dotyczącą możliwości wystąpienia naruszenia prawa w działalności organów władzy, ale jednocześnie wprowadza obowiązek i instrumenty kompensacji spowodowanych w ten sposób szkód.

Artykuł 77 Konstytucji, stanowiący o odpowiedzialności odszkodowawczej za działania państwa, może być stosowany bezpośrednio. Nie oznacza to jednak, że bezpośrednio stosowanie tego przepisu następuje w sposób samoistny, tzn. jako wyłącznej, jedynej podstawy prawnej odpowiedzialności za działania państwa niezgodne z prawem. Artykuł 77 od początku jego obowiązywania współlistnieje z innymi szczegółowymi przepisami ustawowymi, a nawet konstytucyjnymi, określającymi

szczegółowe podstawy odpowiedzialności⁴. Podstawowym przepisem współstosowanym, a najczęściej stosowanym samodzielnie, regulującym odpowiedzialność odszkodowawczą państwa, jest art. 417 k.c. Stanowi on podstawę odpowiedzialności cywilnoprawnej za działania państwa niezgodne z prawem w sytuacji, gdy brakuje innych przepisów szczegółowych.

Artykuł 77 Konstytucji traktowany jest w literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako ustanawiający prawo podmiotowe do egzekwowania odpowiedzialności władz publicznych za szkody wyrządzone bezprawnymi jej działaniami⁵. Konsekwencją takiego charakteru art. 77 jest to, iż stanowi on wyłącznie minimum w zakresie odpowiedzialności, którą reguluje, a tym samym ustawy szczegółowe mogą przewidywać regulacje prawne korzystniejsze dla uprawnionych z tytułu tej odpowiedzialności. Naruszenie tego prawa (prawa do wynagrodzenia szkody za działania państwa niezgodne z prawem) może być też samodzielną przesłanką do wniesienia skargi konstytucyjnej. Jednocześnie prawo to nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uprawnionym z tytułu powyższego prawa jest zgodnie z art. 77 Konstytucji każdy. Oznacza to najszerszy z możliwych krąg uprawnionych, obejmujący osoby fizyczne, zarówno będące, jak i niebędące obywatelami polskimi, a ponadto osoby prawne wszelkiego typu i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które doznały szkody w związku z niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej. Natomiast podmiotami, które należą do potencjalnie zobowiązanych z tytułu tego prawa, których działanie może powodować obowiązek naprawienia szkody, są organy władzy publicznej (zarówno ustawodawczej, wykonawczej, jak i sądowniczej), o których mowa w Konstytucji, a ponadto organy samorządu

⁴ Kwestia bezpośredniego stosowania art. 77 Konstytucji oraz współstosowania go wraz z przepisami ustaw szczegółowych były w nauce prawa przedmiotem sporów. Najistotniejsze w tym zakresie dyskusje dotyczyły skutków prawnych wprowadzenia zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa wyrażonej w art. 77 Konstytucji – szerzej na ten temat por. L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Art. 77*, [w:] M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2016.

⁵ Por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego (TK): z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02; z dnia 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03; z dnia 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06; z dnia 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, ponadto wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2003 r., sygn. I CK 150/02; M. Safjan, K. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 21; E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 175 i nast.

terytorialnego oraz podmioty mieszczące się w zakresie terminu „organ władzy publicznej”, z uwzględnieniem kryterium funkcjonalnego. Tym samym są to wszelkie podmioty, które wykonują władztwo publiczne na podstawie określonych ustawowo kompetencji, ale także na podstawie powierzenia czy przekazania takiego władztwa przez konstytucyjny organ władzy publicznej. Istotne jest również to, że zobowiązanymi z tytułu tego prawa są organ i podmiot, a nie osoba fizyczna (funkcjonariusz), działająca w imieniu tego organu czy podmiotu. Nie oznacza to braku możliwości dochodzenia odszkodowania od konkretnej osoby fizycznej (funkcjonariusza), jednak jest to możliwe w innym trybie i z uwzględnieniem innych przesłanek takiej odpowiedzialności. Jednocześnie organ/podmiot zobowiązany z tytułu odpowiedzialności, o której mowa w art. 77 Konstytucji, odpowiada wyłącznie za działania stanowiące wykonywanie władzy publicznej (oznacza to, że odpowiedzialność organów władzy publicznej z tytułu np. zawartych umów cywilnoprawnych nie mieści się w zakresie tej odpowiedzialności i podlega reżimowi prawnemu regulującemu ten rodzaj odpowiedzialności). Przesłanką materializującą odpowiedzialność organu jest bezprawność jego działania. Działanie bezprawne, tzn. niezgodne z prawem, to działanie naruszające prawo zarówno powszechnie obowiązujące, jak i np. prawo wewnętrzne obowiązujące dany organ/podmiot. Kompensacji w tym trybie nie podlegają więc szkody będące następstwem zgodnego z prawem działania władzy publicznej. Jednocześnie w terminie „działanie” mieszczą się zarówno działania, jak i zaniechania, i to zarówno o charakterze działań faktycznych, jak i prawnych, np. polegające na wydawaniu/zaniechaniu wydania określonego aktu prawnego. W zakresie szkody jako kolejnej koniecznej przesłanki odpowiedzialności art. 77 Konstytucji korzysta z dorobku prawa cywilnego i rozumie ten termin jako określenie wszelkiego uszczerbku w dobrach prawnie chronionych uprawnionego. Obejmuje to zarówno szkodę o charakterze materialnym, jak i niematerialnym (krzywdę). Po zaistnieniu związku przyczynowego pomiędzy bezprawnym działaniem a zaistniałą szkodą powstaje obowiązek zrekompensowania szkody. Konstytucja nie określa jednak zakresu tej rekompensaty, a tym samym zakresu możliwych do uwzględnienia roszczeń odszkodowawczych uprawnionego. Konstytucyjna zasada odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za działania organów władzy publicznej niezgodne z prawem nie stanowi bowiem o zakresie kompensaty. Nie przesądza o konieczności wynagrodzenia szkód w pełnym zakresie obejmującym *damnum emergens* i *lucrum*

cessans. Niepełne zrekompensowanie szkody dopuszcza zarówno orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jak i doktryna. Zakres odstępstwa od pełnego naprawienia szkody nie może jednak naruszać istoty tego prawa oraz musi mieć racjonalny i proporcjonalny charakter⁶. Żadna z obowiązujących w polskim systemie szczegółowych regulacji prawnych normujących omawianą odpowiedzialność nie ogranicza zakresu kompensacji poniesionych szkód (wyłączając samo przyczynienie się poszkodowanego do powstania szkody).

3. Szczegółowe regulacje prawne przewidujące odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej

Zakres niniejszego opracowania nie pozwala na przedstawienie tytułów odpowiedzialności odszkodowawczej w ujęciu historycznym. Wśród aktualnie obowiązujących podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa są następujące źródła prawa:

- 1) art. 41 ust. 5 Konstytucji, przewidujący odpowiedzialność Skarbu Państwa za bezprawne pozbawienie wolności;
- 2) art. 417 k.c., przewidujący odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej – źródłem tej odpowiedzialności są: wszelkie działania i zaniechania organów władzy publicznej, w tym w szczególności: wydanie/niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, wydanie/niewydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa – art. 417(1) k.c.;
- 3) art. 445 i art. 448 k.c., przewidujące zadośćuczynienie za doznaną krzywdę oraz naruszenie dobra osobistego;
- 4) art. 36 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych⁷, przewidujący odpowiedzialność solidarną Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu czynności przez komornika;

⁶ Szerzej na ten temat: wyroki TK: z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00; z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02; z dnia 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03; E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 177.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1691.

- 5) art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁸, przewidujący odpowiedzialność Skarbu Państwa w zakresie naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości – w tym przypadku Skarb Państwa może odpowiadać samodzielnie bądź solidarnie z komornikiem, w przypadku gdy przewlekłość dotyczy komornika sądowego;
- 6) art. 552 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego⁹, przewidujący odpowiedzialność Skarbu Państwa za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienie za doznaną przez oskarżonego krzywdę, wynikłe z wykonania względem niego w całości lub w części kary, zastosowania środka zabezpieczającego, których nie powinien być ponieść w związku z uniewinnieniem lub skazaniem na łagodniejszą karę w wyniku wznowienia postępowania, kasacji lub uwzględnienia skargi nadzwyczajnej, a ponadto za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie; odpowiedzialność Skarbu Państwa obejmuje: niesłuszne skazanie, niesłuszne zastosowanie środka zabezpieczającego i niewątpliwie niesłuszne aresztowanie lub zatrzymanie;
- 7) art. 192 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy¹⁰, przewidujący odpowiedzialność Skarbu Państwa w razie szkody wynikłej z niemożności zwrotu rzeczy objętych przepadkiem w razie uchylenia takiego orzeczenia, darowania lub zwolnienia rzeczy w wyniku wniesionego powództwa;
- 8) art. 8–10 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego¹¹, przewidujące odpowiedzialność Skarbu Państwa w związku z orzeczeniami i decyzjami o internowaniu, wydawanymi w stanie wojennym, w związku z powołaniem do służby wojskowej za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego oraz w związku z pozbawieniem wolności matki; także odpowiedzialność w zakresie kosztów symbolicznego upamiętnienia osoby niesłusznie represjonowanej, jeżeli jej śmierć była skutkiem wykonania orzeczenia uznanego za nieważne;

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1725.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 37 – dalej: k.p.k.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 127.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1693.

- 9) art. 161 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹², przewidujący odpowiedzialność Skarbu Państwa wskutek uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej.

Specyficzną podstawą prawną jest też ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych¹³, będąca – jak się wydaje – podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa w pewnej mierze za działania niezgodne z prawem, ale w pewnej na zasadzie ryzyka. Ta kwestia wymaga jednak szerszej analizy, przekraczającej możliwości niniejszego opracowania.

4. Szczegółowe regulacje prawne przewidujące odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za zgodne z prawem działanie organów władzy publicznej

W odniesieniu do odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za działania państwa zgodne z prawem aktualne pozostają szczegółowe uwagi dotyczące odpowiedzialności za działania niezgodne z prawem, choć w oczywisty sposób z pominięciem kwestii bezprawności działania organów władzy publicznej jako przesłanki tej odpowiedzialności. Odpowiedzialność ta opiera się na wskazanych poniżej podstawach prawnych. Artykuł 77 Konstytucji nie znajduje tu z oczywistych przyczyn zastosowania i Konstytucja w ogóle nie zawiera żadnych norm przewidujących tego rodzaju odpowiedzialność Skarbu Państwa co do zasady (wyłączając przepis o charakterze szczegółowym, regulujący jeden określony przypadek). W zakresie tej odpowiedzialności poza przyczynieniem się poszkodowanego do powstania szkody mogą występować specyficzne ograniczenia wysokości kompensaty szkody – por. art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 29 września 2021 r. o rekompensacie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r.¹⁴

Wśród aktualnie obowiązujących podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w tym zakresie są następujące źródła prawa:

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 775.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 325.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 425.

- 1) art. 228 ust. 4 Konstytucji, przewidujący odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa w zakresie strat wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela;
- 2) ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela¹⁵;
- 3) ustawa z dnia 29 września 2021 r. o rekompensacie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r.¹⁶;
- 4) art. 417(2) k.c., przewidujący odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, opartą na zasadzie słuszności za zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, które spowodowało szkodę na osobie, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności.

5. Wpływ odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na finanse publiczne i budżet państwa

396

Wzrostowi podstaw odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania nie towarzyszą odpowiednie prace w zakresie regulacji budżetowych. Organy władzy publicznej zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷ należą do sektora finansów publicznych. Tym samym funkcjonują w całości na podstawie budżetu publicznego. Wzrost podstaw odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz wzrost faktycznie realizowanych świadczeń odszkodowawczych powodują coraz większe obciążenie budżetu państwa z tego tytułu. Wydatki związane z tym są sztywne, czyli prawnie zdeterminowane. Ponoszenie takich wydatków jest zdeterminowane przepisami prawa bądź wyrokami sądowymi. Nie pozwalają one zasadniczo na swobodne podejmowanie decyzji przez organy państwa w zakresie optymalnego wykorzystywania środków publicznych, ponieważ wiążą te organy państwa przy ustalaniu wydatków państwa. Tym samym mają szczególne znaczenie dla budżetu państwa i powinny podlegać stałej i wnikliwej analizie¹⁸.

¹⁵ Dz.U. z 2002 r. Nr 233, poz. 1955.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 425.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 305.

¹⁸ Szerzej na temat wydatków sztywnych: E. Ruśkowski, *Wydatki sztywne budżetu państwa*, „Zeszyty Prawnicze BAS Kancelarii Sejmu” 2015, nr 4(48), s. 9 i nast.; S. Owsiak

Wydaje się, że przy konstruowaniu projektu budżetu konieczne jest przede wszystkim ustalenie kwot wypłacanych odszkodowań z tytułu niezgodnych i zgodnych z prawem działań organów władzy publicznej. Źródłem informacji o wypłacanych odszkodowaniach i zadośćuczynieniach mogą być odpowiednie urzędy ewidencyjne poszczególnych organów władzy, ale też statystyki prowadzone przez sądy orzekające w sprawach odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Nie ma publicznych ogólnodostępnych informacji na temat zakresu odszkodowań i zadośćuczynień wypłacanych dobrowolnie (tzn. na wezwanie uprawnionego podmiotu) przez organy władzy publicznej, jednak doświadczenie wskazuje, iż takie sytuacje występują sporadycznie, o ile w ogóle. Tym samym zakres wypłacanych dobrowolnie świadczeń może być marginalny. Właściwy obraz co do kwot przeznaczanych na omawiane odszkodowania i zadośćuczynienia dawać może analiza sum zasądzanych przez sądy orzekające w tych sprawach. Analiza statystyk prowadzonych przez sądy jest niepełna. Sprawozdawczość sądowa obejmuje odszkodowania z tytułu odpowiedzialności Skarbu Państwa w trybie art. 417–417(2) k.c., art. 552 k.p.k. oraz ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego i ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Nie obejmuje pozostałych przypadków odpowiedzialności.

397

Pewną informację na ten temat można uzyskać poprzez analizę kwot wypłacanych z tytułu tej odpowiedzialności przez sądy, które w określonych sytuacjach same są płatnikami zasądzonych odszkodowań/zadośćuczynień. Rachunkowość budżetowa sądów powszechnych opiera się na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych – art. 33 i nast. Zgodnie z art. 39 wspomnianej ustawy minister finansów w rozporządzeniu z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁹ ustalił szczegółowe zasady klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów jednostek sektora finansów publicznych. Zgodnie z tymi zasadami wydatki sądów na zapłatę orzeczonych prawomocnie odszkodowań klasyfikowane są w dziale 755 „Wymiar sprawiedliwości”, rozdziale 75595 „Pozostała działalność”, w paragrafach 4590 i 4600 oraz

Finanse publiczne. Teoria i praktyka, Warszawa 2005, s. 575–577; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2006, s. 105.

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 513.

4580 (obejmującym odsetki za nieterminową wypłatę powyższych świadczeń). Ewidencjonowane tu wypłaty obejmują tylko wypłaty odszkodowań i zadośćuczynień orzeczonych na podstawie Kodeksu postępowania karnego (niesłuszne skazania, aresztowania, zatrzymania), ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych.

Konkludując, ustawodawstwo polskie w coraz większym stopniu w ślad za standardami międzynarodowymi dostrzega konieczność rekompensowania szkód, przede wszystkim wynikających z niezgodnej z prawem działalności organów państwa, ale w określonych sytuacjach także z działalności zgodnej z prawem. Ten drugi przypadek ma aktualnie szczególne znaczenie w związku z sytuacją trwającą na polsko-białoruskiej granicy i wprowadzonym w 2021 r. stanem wyjątkowym. Powoduje to coraz częstsze sytuacje zasądzania właściwych odszkodowań. Odrębnym zagadnieniem pozostaje kwestia analizy orzecznictwa w zakresie zasądzanych zadośćuczynień. Wydatki z tego tytułu podlegają też zaspokojeniu w określonych, zwykle krótkich terminach, tak aby uniknąć dodatkowych obciążeń z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań i naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Jednocześnie wydatki te powodują ograniczanie możliwości swobodnego ustalania wydatków państwa. Powinno to skutkować pogłębioną analizą prawną.

398

Bibliografia

- Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2006.
- Garlicki L., Wojtyczek K., Art. 77, [w:] M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2016.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005.
- Ruśkowski E., *Wydatki sztywne budżetu państwa*, „Zeszyty Prawnicze BAS Kancelarii Sejmu” 2015, nr 4(48).
- Safjan M., Matuszyk K., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009.