

Wstęp

1. Zakres niniejszego opracowania obejmuje zagadnienia odpowiedzialności odszkodowawczej wynikającej z faktu wyrządzenia szkody niezgodnymi z prawem działaniami lub zaniechaniami związanymi z wykonywaniem władzy publicznej, przypisanej przez przepisy prawa określonym podmiotom stosunków cywilnoprawnych (Skarbowi Państwa, jednostkom samorządu terytorialnego lub innym osobom prawnym, wykonującym tę władzę z mocy prawa – art. 417 § 1 KC).

2. W świetle powyższego założenia normatywne ramy prezentowanej wypowiedzi nie są ograniczone jedynie do przepisów KC i ustaw szczególnych, zaliczanych tradycyjnie do źródeł prawa cywilnego, ale wykraczają poza te unormowania, obejmując analizą wszelkie przepisy regulujące omawianą problematykę, bez względu na ich formalne umiejscowienie w systemie prawa. Kryterium wyróżniającym jest w tym przypadku uznanie stosowanej normy za normę prawa cywilnego, a więc taką wypowiedź normatywną, która reguluje stosunki cywilnoprawne w sferze odpowiedzialności za szkody wyrządzone aktami władzy publicznej.

3. Przedmiotem opracowania jest analiza odpowiedzialności za szkody wyrządzone wykonywaniem *imperium* w świetle obowiązujących przepisów polskiego prawa cywilnego, której konstrukcyjnego początku należy upatrywać w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP z 2.4.1997 r. i wyrażonej nim zasadzie, iż „każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Wskazane rozwiązanie konstytucyjne „wymusiło” stosowne zmiany przepisów KC wprowadzone ZmKC z 2004 r. Takie ujęcie nie oznacza wcale, że poza zakresem opracowania znajdują się zagadnienia o charakterze historycznym, które mają – w przekonaniu autora – istotne znaczenie dla wykładni obowiązujących obecnie przepisów.

4. Wyrażona w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP zasada odpowiedzialności organów władzy publicznej za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem jej wykonywaniem zapewnia realizację wielu praw i wolności obywateli, m.in. takich jak życie, zdrowie, wolność czy też własność. Przybiera ona postać konstytucyjnego prawa do naprawienia szkody wyrządzonej wadliwym działaniem władzy publicznej¹, stanowiącego punkt wyjścia do wszelkich rozważań dotyczących cywilnoprawnych aspektów odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wykonywaniem władzy publicznej. Dzieje się tak chociażby dlatego, że owo prawo konstytucyjne, z uwagi na jego fundamentalne znaczenie, uzyskuje swą konkretyzację w przepisach ustaw należących do różnych dziedzin prawa, w tym także w przepisach formalnie zaliczanych do prawa cywilnego. Dopiero w obszarze regulacji cywilnoprawnej przybiera ono postać prawa podmiotowego w podanym powyżej

¹ Por. np. wyr. TK z 23.9.2003 r., K 20/02, OTK-A 2003, Nr 7, poz. 76.

znaczeniu. W takim ujęciu prace badawcze odnoszące się do cywilnoprawnych aspektów odpowiedzialności za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej, polegające na analizie stosunków cywilnoprawnych wynikających z norm prawa cywilnego, muszą być rozpatrywane z uwzględnieniem perspektywy konstytucyjnej.

5. Cywilnoprawny przedmiot opracowania wyjaśnia także konieczność zwrócenia uwagi na fakt, że wykonywanie władzy publicznej jest przejawem realizacji norm prawa publicznego, regulującego stosunki prawne między państwem lub innymi podmiotami wykonującymi tę władzę a obywatelami i tworzonymi przez nich różnorodnymi jednostkami organizacyjnymi. Ukształtowane jest ono w taki sposób, że adresaci tych norm podporządkowani są „zwierzchności” państwa lub samorządu. Prawo publiczne posługuje się zatem metodą regulacji, która w zasadniczy sposób odbiega od regulacji cywilnoprawnej opartej na zasadzie równorzędności podmiotów. Powyższe prowadzi do konieczności zdefiniowania podstawowych pojęć należących do innej dziedziny prawa niż ta, która jest przedmiotem prezentowanej analizy. Owa odmiennosc metody regulacji publicznoprawnej usprawiedliwia posłużenie się w niniejszym opracowaniu podstawowymi definicjami pojęć „władza publiczna” i „wykonywanie władzy publicznej”, zaczerpniętymi z literatury prawa konstytucyjnego. Tak więc pojęcie „władza publiczna” jest ujmowane w niniejszej pracy szeroko, nie tylko jako wszystkie władze w sensie konstytucyjnym, a więc ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze, ale także wszelkie instytucje wykonujące funkcje władcze realizowane w wyniku ich powierzenia lub przekazania przez organy władzy zarówno państwowej, jak i samorządowej². Natomiast „wykonywanie władzy publicznej”, w zakresie objętym normą art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, jest rozumiane jako takie działanie lub zaniechanie władzy publicznej (organu władzy publicznej), które na podstawie przyznanych jej kompetencji władczo kształtuje pozycję jednostki w obszarze praw i wolności obywatelskich³.

6. Jednocześnie już na obecnym, wstępnym etapie prezentacji warto podkreślenia jest także to, że podmioty wykonujące władzę publiczną uczestniczą w obrocie cywilnoprawnym, w którym zajmują pozycję równorzędną z innymi uczestnikami. Daje to możliwość posłużenia się metodą cywilnoprawną w celu ustalenia obowiązku naprawienia szkód wyrządzonych przy realizacji ich uprawnień władczych z przepisów prawa publicznego. Konstatacja ta jest istotna dlatego, że w historycznym rozwoju prawa posłużenie się metodą prywatnoprawną dla naprawienia szkód wyrządzonych przy wykonywaniu *imperium* ma dopiero około 200 lat i może być ocenione jako jeden z przejawów demokratyzacji prawa, nie zawsze stosowanego przez państwa uznawane tradycyjnie za organizacje o takim charakterze (*vide*: Francja).

7. Stosowanie cywilnoprawnej metody wyrównywania uszczerbków wyrządzonych wykonywaniem władzy publicznej wynika nierozdzielnie z takiego ukształtowania prawa, które jest źródłem stosunków cywilnoprawnych. Spory zeń

² Por. np. *M. Haczkowska*, Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP, Warszawa 2007, s. 118 i n. oraz *B. Banaszak*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 391.

³ Tak np. wyr. SN z 5.9.2008 r., I CSK 41/08, OSNC 2009, Nr 4, poz. 89.

wynikające – jako sprawy cywilne – są rozpoznawane przez sądy powszechne. Wykonywanie przez sąd funkcji orzeczniczej w sporze między państwem a obywatelem nie jest niczym nowym, bowiem jawi się jako zjawisko o wielowiekowej tradycji w sferze rozstrzygania sporów w stosunkach prawnych, w których państwo realizuje przynależne mu kompetencje dominialne. Kompetencja dominialna państwa (samorządu) wynika jednak zawsze ze stosunku cywilnoprawnego i rodzi odpowiedzialność o takim samym charakterze.

W przypadku odpowiedzialności za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej sytuacja przedstawia się odmiennie. Stosunek prawa publicznego, charakteryzujący się nadrzędnością państwa, rodzi – wobec treści określonej normy prawnej prawa prywatnego – relację opartą na zasadzie równorzędności stron, którą sąd cywilny powinien ustalić i nadać jej określoną treść dopiero w procesie orzekania. Powyższe zjawisko uzasadnia potrzebę stworzenia nowych lub dostosowania istniejących już instrumentów procesowych do realizacji zadania polegającego na zabezpieczeniu zasady niezawisłości sędziowskiej przez zapobieżenie „pokusie” orzekania w sposób zabezpieczający tzw. cel czy interes publiczny. Wskazując, iż zagadnieniom tym poświęcony został fragment dotyczący aspektów związanych z postępowaniem w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej wykonywaniem władzy publicznej, w tym miejscu należy zasygnalizować fakt, że takiemu kierunkowi rozwoju prawa w jego praktycznym (orzecznym) zastosowaniu służy niewątpliwie realizowana silnie w znowelizowanych przepisach KPC zasada kontradiktoryjności⁴.

8. Temat niniejszej pracy został celowo zakreślony w taki sposób, aby prezentowała ona całość regulacji prawnej dotyczącej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władzę publiczną i obejmowała zarówno przypadki zgodnego, jak i niezgodnego z prawem jej wykonywania. Warto jednak podkreślić, że podział na przypadki legalnego i nielegalnego realizowania funkcji władczych ma charakter względny. Już bowiem powierzchowna obserwacja możliwych w praktyce sytuacji, połączona z analizą – przewidzianych przede wszystkim w art. 417¹ § 2 i 3 KC – mechanizmów prawnej ochrony poszkodowanych, wskazuje na to, iż ocena wykonywania *imperium* może być płynna. Odsyłając w tym miejscu do szczegółowych rozważań zawartych w dalszych fragmentach pracy, należy wskazać, że pewne przypadki wykonywania władzy publicznej oceniane generalnie jako legalne – chociażby wobec objęcia ich domniemaniem zgodności z prawem (wydawanie orzeczeń sądowych i aktów normatywnych) – mogą być, na skutek działań podjętych przez poszkodowanych lub w ich interesie, uznane ostatecznie za niezgodne z prawem. Znajduje to swoje konstytucyjne umocowanie i ma miejsce wówczas, gdy dozwolony ustawowo przejaw działania władzy publicznej zostanie uznany za przypadek wykraczający poza granice przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jest to inny aspekt postrzeganego w doktrynie mechanizmu odpowiedzialności za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem wykonywaniem *imperium*, gdzie ocenie poddawana jest nie tyle formalna legalność działania organów władzy, ile rzeczywista bezprawność jej realizacji przez funkcjonariuszy,

⁴ Chodzi tu o te zmiany przepisów KPC, które zostały dokonane jeszcze przed uchwaleniem ustawy nowelizującej KPC z 16.9.2011 r. (Dz.U. Nr 233, poz. 1381), która wejdzie w życie 3.5.2012 r.

która wyznacza społecznie akceptowany sens przypisania podmiotom władzy publicznej obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przy jej wykonywaniu⁵.

9. Wykonywanie władzy publicznej – przybierające postać działania lub zaniechania – powierzone jest w strukturze organizacji państwowej, samorządowej oraz innych wykonujących tę władzę osób prawnych osobom fizycznym (funkcjonariuszom) lub zespołom ludzkim (wypełniającym strukturę organów państwowych, samorządowych albo osób prawnych). Przyjęty we współczesnym polskim prawie cywilnym model odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wykonywaniem władzy publicznej, odzwierciedlający w swym założeniu konstrukcję odpowiedzialności za czyn własny opartej na zasadzie bezprawności, nie pozostaje „obojętny” na sposób wykonywania tej władzy. Proces wadliwego wykonywania zadań publicznych może wynikać z przyczyn obiektywnych (założenie takie potwierdza doświadczenie uzasadniające przyjęcie odpowiedzialności opartej na przesłance niezgodności z prawem – bezprawności), ale także może wynikać z przyczyn subiektywnych, leżących po stronie osób wykonujących owe zadania władcze. Nie można więc wykluczyć, że ów czynnik ludzki (mimo że polski model opisywanej tu odpowiedzialności nie wiąże jej konstrukcyjnie z czynem funkcjonariusza) może oddziaływać na zakres pojęcia niezgodności z prawem nie tyle w znaczeniu konstytucyjnym (bo w tym ujęciu ustawa zasadnicza przesądziła kształt tej przesłanki odpowiedzialności⁶), ile cywilnoprawnym. Dlatego też przyjęcie konstrukcyjnego założenia, że samo posłużenie się w redakcji przepisów art. 417–421 KC zwrotem zaczerpniętym z normy konstytucyjnej i związane odpowiedzialności z przesłanką niezgodności z prawem nie musi oznaczać, że owa niezgodność z prawem ma być rozumiana w sposób odpowiadający ujęciu konstytucyjnemu (jedynie na podstawie konstytucyjnie określonych źródeł prawa)⁷.

10. Rozważając granice dokonywanej w niniejszej pracy analizy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, należy wskazać, że jej przedmiot jest należycie zakreślony dopiero wówczas, gdy na sytuację wykonywania władzy publicznej spojrzemy przez pryzmat dwóch możliwych przypadków wyrządzenia szkody oraz dwóch możliwych tego skutków. Powstanie szkody może być bowiem konsekwencją zgodnego albo niezgodnego z prawem wykonywania *imperium*, a wynikające z tego skutki to przypisanie odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej lub jej brak. O ile – jak zostało w pracy wykazane – w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji RP każdy przypadek niezgodnego z prawem wyrządzenia szkody przy wykonywaniu władzy publicznej powinien rodzić jej odpowiedzialność, o tyle nie każdy przypadek wyrządzenia szkody przy zgodnym z prawem wykonywaniu *imperium* będzie prowadzić do nieodpowiedzialności władzy publicznej. Tym samym, stworzywszy zasadę odpowiedzialności za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej,

⁵ T. Siemiątkowski, w: A. Szajkowski (red.), System Prawa Prywatnego, t. 16, Prawo spółek osobowych, Warszawa 2008, s. 396–397.

⁶ Co potwierdził TK w wyr. z 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 256, przyjmując, że „niezgodność z prawem” w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji RP musi być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87–94 Konstytucji RP).

⁷ Por. wyr. TK z 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 256.

która nie powinna doznawać wyjątków, art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nie wyklucza odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez legalne wykonywanie władzy publicznej. Wynika to z faktu, że na poziomie konstytucyjnym przepis art. 77 ust. 1 nie podlega wykładni *a contrario*, choćby z tego powodu, że zapewnia on gwarancję praw i wolności obywatelskich. Natomiast już na poziomie ustaw zwykłych da się zaobserwować liczne przypadki odpowiedzialności za szkody wyrządzone zgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej.

11. Obok przedstawienia przyjętego w prawie polskim (jako prawie krajowym) modelu odpowiedzialności za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej przedmiotem analizy są również regulacje zawarte w prawie Unii Europejskiej. Odnoszą się one jednak do zagadnień związanych bezpośrednio z problematyką niniejszego opracowania, a więc z odpowiedzialnością za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w sposób niezgodny z prawem unijnym. Wydaje się, iż ukształtowany przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (obecnie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) model odpowiedzialności w prawie wspólnotowym wyznacza podstawowe standardy ochrony jednostek przed wyrządzającymi szkodę niezgodnymi z prawem działaniami lub zaniechaniami władzy publicznej państw członkowskich Unii Europejskiej i samej Unii Europejskiej.

12. Jest rzeczą oczywistą, że zagadnienie niezgodności z prawem wykonywania władzy publicznej można analizować z różnych perspektyw badawczych. Najbardziej ogólne intuicje prawnicze pozwalają przyjąć bez dalszego dowodu, iż niezgodność z prawem w ujęciu konstytucyjnym może różnić się od niezgodności z prawem w ujęciu cywilnoprawnym. Tym bardziej – z uwagi na częściowo odmienny przedmiot ochrony i wchodzące w grę interesy – niezgodność z prawem w ujęciu prawa polskiego (krajowego) może się różnić od niezgodności z prawem w ujęciu unijnym. Tego rodzaju różnice pojawiają się w prezentowanych w niniejszej pracy poglądach doktryny oraz judykatury. Jako że przedmiotem tego opracowania są rozwiązania przyjęte w prawie polskim, przy mogących powstać wątpliwościach interpretacyjnych niedających się rozstrzygnąć w drodze dopuszczalnych metod wykładni decydujące znaczenie przypisuje treści polskiego porządku prawnego.

13. Należy zauważyć, że dla regulacji cywilnoprawnej charakterystyczne jest to, że w rozstrzygnięciu konfliktu interesów przepisy odwołują się wielokrotnie do reguł słusznościowych zawartych w pozaprawnych systemach normatywnych. Można więc *a priori* założyć, że rozwiązania normatywne, polegające na uwzględnieniu pierwiastka słusznościowego, które zostały uznane za zjawisko wyróżniające system prawa cywilnego⁸, mogą mieć także istotne znaczenie dla wykładni przepisów regulujących cywilną odpowiedzialność za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej. Odwoływanie się do reguł słusznościowych może prowadzić nie tylko do łagodzenia nieuzasadnionego niekiedy ry-

⁸ Dla tego systemu uwzględnienie pierwiastka słusznościowego staje się podstawową zasadą, por. np. A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 47; E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne. Część ogólna. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 34.

goryzmu przepisów, ale także do kształtowania wymagań stawianych podmiotom wykonującym władzę publiczną.

14. Poza analizą norm regulujących bezpośrednio problematykę odpowiedzialności za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej przedmiotem rozważań objętych niniejszym opracowaniem są także zagadnienia teoretyczne odnoszące się do samej odpowiedzialności cywilnej jako podstawowej instytucji prawa prywatnego. Obejmują one zarówno kwestie dotyczące pojęcia odpowiedzialności w ogólności, jak i odpowiedzialności odszkodowawczej oraz jej przesłanek. Ponadto, wychodząc z założenia, że funkcjonowanie prawa materialnego jest ściśle powiązane z regulacjami procesowymi, w pracy zostały zawarte uwagi poświęcone wybranym instytucjom postępowania cywilnego, istotnym dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych objętych w szczególności przepisami art. 417 i n. KC.

15. Względy techniczne spowodowały pominięcie w niniejszym wydaniu uwag o charakterze prawnoporównawczym i dlatego Czytelników zainteresowanych tą tematyką odsyłam do obszernego wywodu zamieszczonego w Rozdziale 11 pierwszego wydania książki⁹.

16. Zagadnienie będące przedmiotem niniejszej pracy jest szeroko omawiane w doktrynie polskiego prawa cywilnego. Już po wejściu w życie obowiązującej obecnie Konstytucji RP pojawiło się wiele znaczących wypowiedzi monograficznych. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim opracowania książkowe: *M. Safjana*, Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku), *J.J. Skoczylasa*, Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną, *E. Bagińskiej*, Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej, *P. Dzienisa*, Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej, *L. Boska*, Bezprawie legislacyjne, *J. Parchomiuka*, Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej, a także wypowiedzi *G. Bieńka*, *J. Kremisa* i *A. Olejniczaka* zawarte w komentarzach do KC. Z uwagi na rozbieżność stanowisk prezentowanych w powołanych pracach oraz ciągle jeszcze zmieniający się kształt rozwiązań normatywnych, dostosowywanych do dynamicznie rozwijających się potrzeb społecznych i jurydycznych, przedstawienie tej pracy uważam za uzasadnione i żywie nadzieję, że pojawienie się kolejnej monografii przyczyni się do poszerzenia zakresu dotychczasowej dyskusji doktrynalnej oraz wpłynie na stosowanie prawa.

17. Pierwsze wydanie książki było podstawą przeprowadzonego w maju 2013 r. kolokwium habilitacyjnego. Wyrażając w tym miejscu podziękowania recenzentom prof. dr. hab. *Ewie Bagińskiej*, prof. dr. hab. *Przemysławowi Drapale*, prof. dr. hab. *Maciejowi Kalińskiemu* oraz prof. dr. hab. *Piotrowi Machnikowskiemu*, pragnę podkreślić, iż zgłoszone przez nich uwagi stanowiły inspirację dla wielu zmian i uzupełnień wprowadzonych w tym wydaniu.

⁹ *Z. Banaszczyk*, Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej, wyd. 1, Warszawa 2012, s. 423–463.