

Rozdział I. Geneza i zarys ewolucji odpowiedzialności państwa

Spis treści

	Nb
§ 1. Uwagi terminologiczne	1
§ 2. Geneza odpowiedzialności odszkodowawczej państwa – od czasów rzymskich do XX w.	3
§ 3. Spory o charakter prawny roszczenia przeciwko państwu a miejsce regulacji	12
I. Publicznoprawny czy prywatnoprawny charakter odpowiedzialności za władcze bezprawie?	12
II. Charakter prawny odpowiedzialności za działania legalne	17
§ 4. Przemiany w podstawach odpowiedzialności państwa w prawie polskim do 1997 r.	25
I. Prawo polskie w okresie 1918–1956	25
II. Ustawa z 15.11.1956 r.	38
III. Zasady odpowiedzialności według Kodeksu cywilnego do wejścia w życie Konstytucji z 1997 r.	45
1. Przesłanki, podstawy i zakres odpowiedzialności w reżimie art. 417–420 KC	45
2. Odpowiedzialność za wadliwe i nieważne decyzje (orzeczenia i zarządzenia)	63
3. Odpowiedzialność samorządowych (komunalnych) osób prawnych ..	70
IV. Ewolucja zasad odpowiedzialności za działania legalne	75
1. Okres przedwojenny	75
2. Okres 1945–1997	80

Literatura: *N. Achterberg*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Heidelberg 1996; *A. Agopszowicz*, Odpowiedzialność odszkodowawcza gmin według przepisów k.p.a. i ustawy o NSA, ST 1996, Nr 11; *O. Bachoff, W. Kluth, R. Stober, H. Wolff*, Verwaltungsrecht. Band 2, München 2000; *E. Bagińska*, O ewolucji filozoficznych i teoretycznych podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, w: Studia z zakresu myśli politycznej i prawnej (red. *D. Szpoper*), GSP 2008, Nr 20; *taż*, Odpowiedzialność deliktowa amerykańskich władz stanowych i lokalnych za szkody wyrządzone jednostce, KPPubl. 2001, Nr 4; *taż*, Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej, Warszawa 2006; *taż*, Zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa (władz federalnych) w USA, KPP 2003, Nr 1; *Z. Banaszczyk*, Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej, Warszawa 2012, 2015; *M. Bednarek*, Koncepcja własności w dobie transformacji ustrojowej w Polsce, KPP 1993, Nr 4; *B. Bender*, Staatshaftungsrecht, Karlsruhe 1981; *G. Bieniek*, Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., PS 2002, Nr 4; *J. Boć*, O konstytucyjnych uregulowaniach wyrównania strat legalnych, AUWR, PPiA 1997, Nr 38; *tenże*, Wyrównywanie strat wynikłych z legalnych działań administracji pub-

licznej, Wrocław 1971; *F. Bossowski*, O odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa za bezprawne czyny i zaniedbania funkcjonariuszy publicznych poza wypadkami naruszenia stosunków obligacyjnych, Lwów 1912, Odbitka Przeglądu Prawa i Administracji; *B. Brzeziński*, *M. Kalinowski*, *M. Masternak*, *A. Olesińska*, Ordynacja podatkowa. Komentarz, Toruń 2002; *L. Cadiet*, *P. Le Tourneau*, Droit de la responsabilité et des contrats, Paris 1996, 2002; *A. Cebera*, Charakter prawny odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości, PPP 2013, Nr 9; *R. Chapus*, Droit administratif général, t. I, Montchrestien Paris 2001; *H. Ciepla*, Dochodzenie odszkodowań z czynów niedozwolonych na zasadzie słuszności, Białostockie Studia Prawnicze 2014, Nr 17; *W. Czachórski*, Prawo zobowiązań w zarysie, Warszawa 1968; *tenże*, Problem unifikacji przepisów o odpowiedzialności państwa i związków publicznoprawnych za szkody wyrządzone bezprawnie przez funkcjonariuszów publicznych, PiP 1946, Nr 4; *tenże*, Zobowiązania. Zarys wykładu (oprac. *A. Brzozowski*, *M. Saffan*, *E. Skowrońska*), Warszawa 1995, 1999; *Z. Czarnik*, Sprawiedliwe odszkodowanie za przymusowe przejęcie własności nieruchomości, Administracja 2013, Nr 1; *S. Czuba*, Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia, Warszawa 1980; *tenże*, Wywłaszczenie a inne sposoby przejęcia nieruchomości przez państwo, Annales UMCS, vol. XIX, 12, sectio G, Lublin 1972; *J. Dąbrowa*, Odpowiedzialność deliktowa osoby prawnej za winę własną i cudzą, SC 1970, Nr 16; *H. Dąbrowski*, Kodeks cywilny. Komentarz t. II, Warszawa 1972; *S. Detterbeck*, *K. Windhorst*, *H.-D. Sproll*, Staatshaftungsrecht, München 2000; *A. Dobaczewska*, Ewolucja zasad odpowiedzialności za błędne decyzje podatkowe, w: Studia z prawa prywatnego (red. *J. Ciszewski*, *E. Bagińska*), GSP 2009, Nr 21; *T. Dybowski*, w: System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań – część ogólna (red. *Z. Radwański*), Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985; *tenże*, Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązującego w roku 1996, w: Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, Warszawa 1996; *G. Eörsi*, Private and governmental liability for the torts of employees and organs, w: International Encyclopedia of Comparative Law (red. *A. Tunc*), Tübingen 1975, t. XI; *D. Fairgrieve*, State liability in tort. A comparative law study, Oxford 2003; *F. Fleiner*, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrecht, Tübingen 1928; *C.F. Forsyth*, *H.W.R. Wade*, Administrative Law, Oxford 2004; *Y. Gaudemet*, Traité de droit administratif. Tome 1. Droit administratif général, Paris 2001; *S. Grzybowski*, w: System prawa cywilnego – część ogólna, Wrocław–Warszawa 1974; *C. Harlow*, State liability. Tort law and beyond, Oxford 2004; *E. Isezon*, Postępowanie administracyjne. Komentarz, Kraków 1937; *tenże*, Uwagi o kryterium stosunku administracyjnoprawnego, PiP 1965, Nr 11; *S. Jarosz-Żukowska*, Konstytucyjna zasada ochrony własności, Kraków 2003; *A. Jaroszyński*, Stan nagłej konieczności w prawie administracyjnym, AUWr 1986, Nr 857, Prawo CXLIII; *M. Kaliński*, Szkoda na mieniu i jej naprawienie, Warszawa 2014; *M. Kępiński*, *R. Szczepaniak*, O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji, PiP 2000, Nr 3; *K. Kolańczyk*, Prawo rzymskie, Warszawa 2001; *J. Kosik*, Przedmiotowy zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody na podstawie art. 418 kodeksu cywilnego, SC 1968, t. XI; *tenże*, Zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów, Wrocław 1961; *tenże*, Z problematyki odpowiedzialności państwa w prawie amerykańskim. Studia z prawa zobowiązań, Warszawa–Poznań 1979; *J. Kremis*, Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego, Wrocław 1986; *tenże*, Przepis art. 418 k.c. a zagadnienie sądownictwa administracyjnego, AUWr 1979, Nr 74; *tenże*, Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego, PiP 2002, Nr 6; *K.W. Kumanięcki*, *J.S. Langrod*, *S. Wachholz*, Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce, Kraków–Warszawa 1939; *H. Lalou*, Traité pratique de la responsabilité civile, Paris 1962; *S. Langrod*, Praworządność w problemie odszkodowawczym (O odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa przez jego organy), Warszawa 1926; *E. Lemańska*, Przedawnienie roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości, PiP 2009, Nr 10; *taż*, Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczaniem nieruchomości, Warszawa 2014; *H. Litwińczuk*, Odpowiedzialność odszkodowawcza za wadliwą decyzję podatkową, SI 2007, Nr 47; *R. Longchamps*

de Berier, Polskie prawo cywilne. Zobowiązania, Lwów 1939, wyd. anastatyczne, Poznań 1999; *tenże*, Zobowiązania (oprac. *J. Górski*), Poznań 1948; *A. Łabno-Jabłońska*, Nowa konstytucyjna regulacja prawa własności, w: *Zagadnienia prawa cywilnego i administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1993; *E. Łętowska*, Charakter odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych i jej stosunek do odszkodowawczej odpowiedzialności kodeksowej, w: *Studia z prawa zobowiązań. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Alfredowi Ohanowiczowi*, Warszawa–Poznań 1979; *taż.*, Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji, w: *System prawa administracyjnego*, t. III (red. *T. Rabska, J. Łętowski*), Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978; *taż.*, Odpowiedzialność państwa za szkody po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, PiP 1980, Nr 4; *taż.*, Stratyfikacja odpowiedzialności deliktowej, PiP 1971, Nr 6; *taż.*, W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej, PiP 1999, Nr 7; *taż.*, W związku z odpowiedzialnością za szkody wyrządzone funkcjonowaniem administracji, w: *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych* (red. *Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski*), Warszawa 1978; *E. Łętowska, J. Łętowski*, Tendencje kształtowania się majątkowej odpowiedzialności państwa za akty władcze administracji (zagadnienia porównawcze), SP 1971, Nr 30; *J. Łętowski*, Niektóre problemy służby państwowej w świetle aktualnych rozwiązań prawnych, PiP 1975; *H. Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, München 2006; *H.L. Mazeaud, A. Tunc*, Traité théorique et pratique de la responsabilité civile délictuelle et contractuelle, t. III, Paris 1960; *E. Muszalski*, Funkcjonariusz państwowy a odpowiedzialność prywatnoprawna państwa, w: *Encyklopedia Podręczna Prawa Prywatnego* (red. *H. Konic*), t. I, Warszawa 1931; *M. Nesterowicz*, w: *Kodeks cywilny z komentarzem* (red. *J. Winiarz*), Warszawa 1989; *tenże*, *Prawo medyczne*, Toruń 1994, 2007; *Z. Niewiadomski*, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002; *A. Ohanowicz*, Podstawa odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Na marginesie wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej), *Prace z Wynalazczości i Ochrony Własności Intelektualnej*, ZNUJ 1974, Nr 1; *D. Oliver*, *Common values and the Public-Private Divide*, London–Edinburgh–Dublin 1999; *F. Ossenbühl*, *Staatshaftungsrecht*, München 1998; *H.J. Papier*, *Kommentar zum Art. 14 GG*, w: *T. Maunz, G. Dürig*, *Grundgesetz. Kommentar*, Band II, München 1993; *H. Paruzal*, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa z art. 419 k.c. w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, NP 1970, Nr 7–8; *K. Piasecki*, *Z problematyki odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia*, *Pal.* 1962, Nr 1–2; *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz* (red. *Z. Niewiadomski*), Warszawa 2013; *M. Pyziak-Szafnicka*, *Odpowiedzialność gmin za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy*, *KPP* 1997, Nr 3; *Z. Radwański*, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2005; *tenże*, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 1995, 2003; *W. Ramus*, *Prawo wyłączeniowe*, Warszawa 1975; *A. Rembieliński*, *Odpowiedzialność cywilna za szkodę wyrządzoną przez podwładnego*, Warszawa 1971; *S. Rosmarin*, *O roszczeniach odszkodowawczych z powodu bezprawnego działania administracyjnego*, Lwów 1933; *W. Rüfner*, w: *Allgemeines Verwaltungsrecht* (red. *H.-U. Erichsen*), Berlin–New York 1995; *M. Saffjan*, *Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej – od winy funkcjonowania do bezprawności normatywnej*, *ZP UKSW* 2003, Nr 3.2.; *tenże*, *Odpowiedzialność deliktowa osób prawnych. Stan obecny i kilka uwag de lege ferenda*, *SI* 1994, Nr 21; *M. Saffjan, K.J. Matuszyk*, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009; *K. Siarkiewicz*, *Obowiązek naprawienia szkody górniczej*, *PUG* 1971, Nr 8–9; *E. Smoktunowicz*, *Odpowiedzialność za szkodę górniczą*, *PiP* 1962, Nr 7; *K. Sobczak*, *Wyłączenie jako instrument gospodarki planowej*, Toruń 1962; *Standardy Prawne Rady Europy. Teksty i komentarze*, t. II, *Prawo cywilne* (red. *M. Saffjan*), Warszawa 1995; *R. Steinberg, A. Lubberger*, *Aufopferung – Enteignung und Staatshaftung*, Baden-Baden 1991; *H. Street*, *Governmental Liability. A Comparative study*, Cambridge 1953; *T. Suchar*, *Odpowiedzialność wyrównawcza z tytułu pozbawienia prawa majątkowego nabytego na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej*, *Casus* 2013, Nr 68; *R. Szczepaniak*, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001; *A. Szpunar*, *Czyny niedozwolone w kodeksie*

cywilnym, SC 1970, Nr 15; *tenże*, Odpowiedzialność Skarbu Państwa na zasadzie słuszności, PiP 1970, Nr 2; *tenże*, Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy, Warszawa 1985; *tenże*, Znaczenie art. 160 k.p.a. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej, PiP 1990, Nr 9; A. Śmieja, Pojęcie winy bezimiennej na tle odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy państwowych, NP 1975, Nr 6; P. Le Tourneau, L. Cadiet, Droit de la responsabilité, t. 1, Paris 2001; Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz (red. S. Kalus), Warszawa 2012; Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz (red. H. Izdebski, I. Zachariasz), Warszawa 2013; Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz (red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski), Warszawa 2014; W. Warkalło, Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice, Warszawa 1972; M. Wawilowa, Z problematyki odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy, NP 1975, Nr 5; J. Winiarz, O wynagradzaniu szkód wyrządzonych przez funkcjonariuszy państwowych, Warszawa 1957; *tenże*, Sprawozdanie z dyskusji nad referatem prof. dr. A. Szpunara pt. „Odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy”, PiP 1958, Nr 8–9; H. Wolf, O. Bachoff, R. Stober, Verwaltungsrecht, München 2000; T. Woś, Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot, Warszawa 2011; P. Wszolek, O administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej na przykładzie odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości, Casus 2010, Nr 56; J.J. Zięty, Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego nieruchomości związane z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wydaniem decyzji o warunkach zabudowy bądź lokalizacji inwestycji celu publicznego, ST 2011, Nr 4; J. Zimmermann, Aksjomaty prawa administracyjnego, Warszawa 2013; M. Zimmermann, Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego, Lwów 1933; W. Zylber, Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego, Warszawa 1934.

§ 1. Uwagi terminologiczne

1 W polskim języku prawniczym funkcjonuje dla tytułowej instytucji kilka określeń: odpowiedzialność państwa, odpowiedzialność administracji, odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy czy też najnowsze wyrażenie – pochodzące z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP – „odpowiedzialność władzy publicznej za szkodę”.

Jest to odpowiedzialność doskonale rozwinięta we francuskim systemie prawa¹; określana jest tam jako *responsabilité administrative*, *responsabilité de la puissance publique*, *responsabilité de la personne publique*. We Francji *responsabilité administrative* należy do domeny prawa administracyjnego (publicznego), niezależnie od tego pozostaje oczywiście odpowiedzialnością o charakterze odszkodowawczym, a więc cywilnym. Z kolei w doktrynie niemieckiej używa się zasadniczo dwóch podstawowych pojęć dla określenia całego systemu zasad odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej – *Staatshaftungsrecht* oraz *Recht der staatlichen (öffentlich-rechtlichen) Erstaufleistungen*. W ujęciu węższym *Staatshaftungsrecht* nie obejmuje norm dotyczących obowiązku rekompensaty przez państwo w przypadku działań zgodnych z prawem oraz działań podejmowanych w formach prywatnoprawnych (niewładczych). Z kolei w pojęciu *Staatshaftungsrecht* w znaczeniu szerokim mieszczą się wszelkie normy, które

¹ W doktrynie francuskiej od dawna i stale poświęca się jej wiele uwagi. Zob. H.L. Mazeaud, A. Tunc, *Traité théorique*, t. III, *passim*; H. Lalou, *Traité pratique de la responsabilité civile*, *passim*; R. Chapus, *Droit administratif*, *passim*.

§ 2. Geneza odpowiedzialności odszkodowawczej państwa – od czasów rzymskich do XX w.

dotyczą obowiązku poniesienia odpowiedzialności za działalność państwową (władzy publicznej), niezależnie od tego, czy jest ona zgodna czy niezgodna z prawem i niezależnie od tego, czy podejmowana jest w formach publiczno- czy prywatnoprawnych². Pojęcie *öffentlich-rechtlichen (staatlichen) Ersatzleistungen* (publicznoprawne/państwowe świadczenia odszkodowawcze) odpowiada w zasadzie pojęciu *Staatshaftungsrecht* w ujęciu szerokim i jest stosowane głównie przez niemiecką doktrynę prawa administracyjnego³.

Na obszarze obowiązywania *common law*, dla opisanie interesującej nas instytucji, nauka prawa przyjmuje z reguły określenia *State liability*, *governmental liability*, *public liability*, *liability of public authorities* (rzadziej używa się *administrative liability*)⁴.

Należy uznać, że termin „odpowiedzialność władzy publicznej” pozwala uniknąć problemów związanych z wyróżnianiem władz lokalnych (samorządowych) i centralnych, władz federalnych i krajowych oraz innych osób prawnych wykonujących władzę. Dlatego też przyjął się on w Rekomendacji Rady Europy Nr R (84) 15 z 18.9.1984 r. w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej⁵. Obecnie odpowiedzialność ta obejmuje zarówno bezprawne, jak i legalne wyrządzenie szkody przez organy władzy. Z kolei pojęcie „odpowiedzialność odszkodowawcza administracji” ma najszerszy desygnat, odrywa się bowiem od podziału czynności (działań i zaniechań) na władcze i niewładcze, obejmując zatem pełen zakres przedmiotowy funkcjonowania administracji.

§ 2. Geneza odpowiedzialności odszkodowawczej państwa – od czasów rzymskich do XX w.

Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez urzędników ulegała w ciągu wieków zasadniczym przemianom, determinowanym przez warunki społeczno-historyczne⁶.

Do powstania teorii skarbu i rozróżnienia działań państwa na władcze i niewładcze (w sferze fiskusa) przyczyniło się prawo rzymskie. Państwo rzymskie nie było osobą prawną. W republice skarb państwowy będący do dyspozycji Senatu (*aerarium*) traktowany był jako dobro publiczne, inaczej niż *fiscus*, stanowiący majątek administracji cesarskiej. Sprawy fiskalne (obywatela przeciwko państwu) toczyły się w postępowaniu kognicyjnym. Do stosunków mających charakter prywatnoprawny stosowano w zasadzie prawo prywatne, a do stosunków publicznoprawnych – prawo publiczne. Kiedy

² Por. B. Bender, *Staatshaftungsrecht*, s. 1; F. Ossenbühl, *Staathaftungsrecht*, s. 2–3; K. Windthorst, w: S. Deterbeck, K. Windthorst, H.-D. Sproll, *Staatshaftungsrecht*, s. 4.

³ Tak m.in. N. Achterberg, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, s. 723–759; W. Kluth, w: H. Wolff, O. Bachoff, R. Stober, *Verwaltungsrecht*, s. 517 i n.; H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, s. 650 i n. Podobnie W. Rüfner, który używa pojęcia *das Recht der öffentlich-rechtlichen Schadensersatz- und Entschädigungsleistungen*, w: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, s. 582–681.

⁴ Literatura angielska nie jest tak bogata jak w Niemczech czy Francji. Z dawnych opracowań zob. H. Street, *Governmental Liability*, *passim*; z prac aktualnych w szczególności zob. D. Fairgrieve, *State liability in tort*, *passim*; C. Harlow, *State liability*, *passim*.

⁵ Opubl. w jęz. pol. w: Standardy Prawne Rady Europy, s. 269.

⁶ Zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, s. 1–3; H. Street, *Governmental Liability*, s. 1–24.

fiscus wchłoniął *aerarium*, stał się centralną kasą państwa, nabrał cech instytucji prawa publicznego, choć nadal brał udział w obrocie publicznoprawnym⁷. *Fiscus* w zakresie swej działalności zaczął też ponosić odpowiedzialność na zasadach prawa prywatnego. Ta konstrukcja legła u podstaw późniejszej teorii, w myśl której *fiscus* mógł być pozywany przez jednostki na zasadach prawa prywatnego w zakresie działań niewładczych.

5 W ustroju stanowym, feudalnym i absolutnym nie istniały gwarancje praw obywatelskich, którym odpowiadałyby określone obowiązki państwa jako organizacji. W Średniowieczu państwo uosabiał monarcha lub zwierzchnik lenny, zaś dobra ziemskie stanowiły własność pana gruntowego, który był wyposażony w szeroki zakres władzy zwierzchniej nad poddanymi mu jednostkami, a majątek państwowy był majątkiem panującego. Urzędnik miał status osobistego sługi lub mandatariusza. W związku z tym, że państwa nie uważano za odrębną osobę prawną, nie było mowy o odpowiedzialności skarbu państwa za urzędników. W prawie angielskim wyrażała to zasada *the king can do no wrong*, oznaczająca immunitet państwa jako suwerena, wobec którego nie można było dochodzić roszczeń przed sądem. Jedynie w ustroju republikańskim i miejskim urzędnik traktowany był jako podwładny osoby prawnej (republiki, miasta). W drodze twórczej wykładni instytucji *corpus iuris*, zwłaszcza *mandatum*, ugruntowało się przekonanie o odpowiedzialności cywilnej przełożonych (panujących) za szkodę wyrządzoną przez podwładnych (urzędników). Władca ziemski mógł uchylić się od odpowiedzialności za swojego urzędnika przez wydanie go sądom, z wyjątkiem gdy można mu było przypisać *culpa in eligendo*. W okresie absolutyzmu pojęcie państwa zaczęło rozumieć jako organizację o trwałym charakterze i bycie niezależnym od osoby stojącej na jej czele, a majątek prywatny monarchy (*fiscus*) i majątek państwowy zostały od siebie oddzielone. Urzędnicy zyskali więc status mandatariusza samego państwa, nie monarchy. Dopiero zmiany w organizacji państwowej na początku XIX w. sprawiły, że stosunek między urzędnikiem a państwem zaczęło określać jako publicznoprawny⁸.

6 Istotna ewolucja odpowiedzialności dokonała się dopiero w XIX w. Jako pierwszy immunitet państwa obalił francuski Sąd Kasacyjny, odwołując się do zasad ogólnych Kodeksu Napoleona. Jednak w słynnych orzeczeniach *Blanco* i *Pelletier* z 1873 r. Trybunał Kompetencyjny, przyjmując, że odpowiedzialność władzy wywodzi się z prawa publicznego (choć nie jest ani ogólna, ani absolutna), stwierdził, że podlegać ona powinna prawu i sądom administracyjnym. Zatem ukształtowanie się materialnych zasad odpowiedzialności państwa **we Francji** (*responsabilité administrative*) nastąpiło w ramach orzecznictwa administracyjnego⁹. W rzeczywistości nie istniały wówczas we Francji żadne normy pisane, które by tę odpowiedzialność rozwijały i dlatego też całokształt reguł odpowiedzialności państwa w prawie administracyjnym zawdzięcza się prawotwórczej działalności Rady Stanu (*Conseil d'Etat*). Kierując się interesem poszkodowanych oraz potrzebami administracji, stworzyła ona reguły oddalone znacznie od kodeksu cywilnego, pozwalając w ten sposób unikać podmiotom publicznym odpowiedzialności ciężącej na podmiotach prywatnych¹⁰. Tę autonomiczność reżimu odpowiedzialności państwa według prawa administracyjnego zawdzięcza się m.in. rzym-

⁷ Zob. K. Kolańczyk, Prawo rzymskie, s. 204.

⁸ Zob. F. Bossowski, O odpowiedzialności cywilnej, s. 95 i n.

⁹ Zob. R. Chapus, Droit administratif, s. 1235.

¹⁰ Zob. P. Le Tourneau, L. Cadiet, Droit de la responsabilité, s. 43.

skiej koncepcji *l'Etat*, która sprawiała, że prawnicy francuscy (w przeciwieństwie do prawników angielskich) z trudem wyobrażali sobie, aby państwo mogło być w świetle prawa traktowane tak jak zwykły człowiek. Dlatego w sędziach sądów cywilnych, posługujących się kodeksem cywilnym i wyposażonych w znaczną swobodę jego interpretacji, widziano główne zagrożenie dla interesów państwa; państwa, które przecież zawsze działa w interesie ogólnym. „Odebranie” przez Radę Stanu sądom cywilnym właściwości w sporach odszkodowawczych przeciwko państwu miało więc zabezpieczyć utrzymanie odpowiedzialności państwa w ciasnych granicach. Oznaczało to jednocześnie ograniczenie zakresu odpowiedzialności osobistej funkcjonariuszy na zasadach kodeksu cywilnego.

Za Francją podążyło prawodawstwo austriackie i niemieckie. W szczególności kodeks cywilny **niemiecki** (BGB) jako pierwszy w Europie przełamał immunitet państwa w zakresie czynności o charakterze władczym. W myśl art. 839 BGB funkcjonariusz publiczny powinien wynagrodzić szkodę wynikłą z naruszenia przez niego obowiązku służbowego z winy umyślnej lub niedbalstwa. Jednak w przypadku niedbalstwa z roszczeniem przeciwko urzędnikowi można wystąpić tylko wtedy, gdy poszkodowany nie może w inny sposób uzyskać rekompensaty. W zamiarze legislatora niemieckiego art. 839 BGB miał uregulować jedynie odpowiedzialność majątkową samego funkcjonariusza, ponieważ odpowiedzialność państwa miała wówczas oparcie w przepisach pozakodeksowych¹¹. Art. 77 przep. wpraw. BGB wyraźnie rozgraniczył dwie sfery działalności państwa, wyłączając zastosowanie przepisów art. 31, 86 i 89 BGB do czynów bezprawnych popełnionych przy wykonywaniu aktów władzy zwierzchniej¹². W konsekwencji w sytuacji, gdy zdarzenie sprawcze było wykonywaniem władztwa, odpowiedzialność odszkodowawcza skupiała się jedynie w majątku osobistym funkcjonariusza. Sens normy art. 839 BGB został zmieniony przez art. 131 Konstytucji weimarskiej (1919), który proklamował ogólną zasadę odpowiedzialności państwa za działania władcze. Powołany przepis konstytucyjny został uznany przez Sąd Rzeszy za normę bezpośrednio działającą i uchylającą z mocą natychmiastową dotychczasowy stan prawny, w którym odpowiedzialność spadała na funkcjonariusza, a nie na państwo¹³.

¹¹ Stosowana była zasadniczo ustawa Rzeszy z 22.5.1910 r. oraz jej pierwowzór – ustawa pruska z 1.8.1909 r., która uregulowała na szczeblu krajowym odpowiedzialność władz publicznych w zakresie czynności publicznoprawnych w ten sposób, że w miejsce osobistej odpowiedzialności funkcjonariusza (warunkiem statusu było pobieranie wynagrodzenia z kasy publicznej) za wspomniane działania „wstępowała” odpowiedzialność państwa, z prawem regresu do funkcjonariusza. Sprawy odszkodowawcze należały do właściwości sądów powszechnych, a postępowanie uzależniono od przedsądu w przedmiocie naruszenia lub zaniechania wykonania obowiązku służbowego, który mógł być uruchomiony przed właściwym sądem na żądanie organu nadrzędnego. Rzesza odpowiadała nawet w braku możliwości przypisania winy z powodu niepoczytalności funkcjonariusza. Obydwie wskazane ustawy znacząco umniejszyły rolę norm kodeksowych. Zob. *W. Zylber*, Wynagrodzenie szkód, s. 28–33.

¹² Natomiast w zakresie czynności ze sfery dominium (*privatrechtliche Tätigkeit*) BGB traktuje państwo i związki komunalne równorzędnie z osobą prywatną, w konsekwencji mają w tym zakresie zastosowanie m.in. przepisy art. 31, 89, 823, 831 BGB. W myśl art. 89 BGB do państwa stosuje się zasadę odpowiedzialności osób prawnych za szkody wyrządzone przez jej organy (tj. art. 31 BGB). Za szkodę wyrządzoną z winy funkcjonariuszy (*sensu stricto* – tj. osoby formalnie za takich uznane, tzw. *Beamte im staatsrechtlichen Sinn*) i innych pracowników państwo odpowiada na podstawie art. 831 BGB.

¹³ Zob. *S. Rosmarin*, O roszczeniach odszkodowawczych, s. 50–51.

- 8 Na przeciwległym biegunie znalazły się systemy *common law*. Odpowiedzialność Korony, władz lokalnych i funkcjonariuszy publicznych za nielegalne przekroczenie uprawnień władczych i niedbalstwo ukształtowała się w orzecznictwie **angielskim** już w połowie XIX w., m.in. w kontekście obowiązku naprawiania szkód wynikłych z robót publicznych i innej aktywności handlowej lub zarobkowej organów państwowych. Przyjęto, że do wypadków wyrządzenia szkody przez funkcjonariusza publicznego należy stosować ogólne zasady odpowiedzialności cywilnej, a spory podlegają właściwości sądów powszechnych¹⁴. Równość podmiotów publicznych i prywatnych wobec prawa miała na celu realizację idei praworządności¹⁵. Dopiero w 1947 r. ustawa *Crown Proceedings Act* zniósła immunitet Korony¹⁶ oraz osobistą odpowiedzialność urzędnika jako emanacji Korony. Jednak za skutki czynności niewładczych urzędnik odpowiadał nadal zarówno w charakterze urzędowym, jak i osobiście (tak jak zwykły pracownik)¹⁷.
- 9 Podążając za powyższym modelem, również wczesne prawo **amerykańskie** federalne i stanowe przejęło angielską zasadę *the King can do no wrong*, i dopiero w I połowie XX w. sądy stanowe Nowego Jorku, Florydy i Kalifornii uznały odpowiedzialność deliktową municypalnych osób prawnych za szkodę wynikłą z działań w sferze zwierzchniej i gospodarczej. Równoległa ewolucja orzecznictwa sądów federalnych doprowadziła do uchwalenia w 1946 r. ustawy o federalnych roszczeniach deliktowych *Federal Tort Claims Act*, która uchyliła immunitet władz federalnych w sprawach szkód wyrządzonych z winy funkcjonariuszy i obowiązuje do dzisiaj¹⁸.
- 10 Pierwsze konstrukcje odpowiedzialności państwa były dosyć rozbieżne: od odpowiedzialności osobistej urzędników, przez subsydiarną odpowiedzialność skarbu w razie niewypłacalności urzędnika, do bezpośredniej odpowiedzialności państwa z prawem regresu do funkcjonariusza lub solidarnej odpowiedzialności obu podmiotów. Podstawą roszczeń była wina, a wyjątkowo (w przypadku działań legalnych) zasada solidaryzmu. Odmienności te wynikały ze zróżnicowania teorii legitymizujących obowiązek odszkodowawczy władz publicznych. Podział czynności na władcze i gospodarcze miał na początku wpływ na samą dopuszczalność tego obowiązku bądź na jego podstawę prawną. Proces wprowadzenia pełnej odpowiedzialności państwa, obejmującej również działania w sferze imperium, trwał zatem długo i okazał się trudniejszy niż proces rozciągnięcia odpowiedzialności deliktowej na inne publiczne osoby prawne¹⁹. Najdłużej immunitet chronił akty i zaniechania państwa jako legislatora. Rola parlamentu jako gwaranta ochrony statusu jednostki wobec organizacji państwowej, silnie jeszcze zakorzeniona w świadomości społeczeństw demokratycznych i europejskiej myśli prawniczej do połowy XIX w., została zachwiana dopiero w drugiej połowie XX w.

¹⁴ Zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, s. 80–82.

¹⁵ Zob. C.F. Forsyth, H.W.R. Wade, *Administrative Law*, s. 751; C. Harlow, *State liability*, s. 22, 137; orz. *Stovin* przeciwko *Wise*, [1996] AC 397 (opinia Lorda Nichollsa).

¹⁶ Korona zachowała do dzisiaj szereg przywilejów proceduralnych, np. nie można przeciwko niej wnieść szczególnych środków zaskarżenia takich jak *certiorari* lub wydawanie nakazów w trybie *mandamus*. Zob. C.F. Forsyth, H.W.R. Wade, *Administrative Law*, s. 752.

¹⁷ Zob. G. Eörsi, *Private and governmental liability*, s. 85 i n.

¹⁸ Zob. J. Kosik, *Z problematyki*, s. 73; E. Bagińska, *Odpowiedzialność deliktowa amerykańskich władz*, s. 53–80; *taż*, *Zasady odpowiedzialności*, s. 27 i n.

¹⁹ Zob. J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności państwa*, s. 10.

Początek wieku XX. wyróżnia wprowadzanie zasady odpowiedzialności państwa do wielu konstytucji europejskich²⁰ oraz objęcie odpowiedzialnością aktów noszących cechy imperium. Po II wojnie światowej ewolucja odpowiedzialności poszła w dwóch kierunkach: rozszerzenia jej podstawy (m.in. przez zobiektywizowanie przesłanek) oraz zakresu przedmiotowego. Istotną rolę można przypisać tutaj kilku czynnikom²¹. Rozwój nowoczesnych systemów demokratycznych, opartych na idei praworządności i wzajemnej kontroli władz, sprzyjał ugruntowaniu się instytucji sądownictwa administracyjnego w Europie, a następnie wprowadzeniu kontroli konstytucyjności prawa przez specjalne sądy konstytucyjne. Wzrosła też świadomość obywateli krajów demokratycznych, oraz tych doświadczonych systemem totalitarnym, że działania władzy niezgodne z prawem skutkują obowiązkiem naprawienia powstałej szkody. Ponadnarodowe i międzynarodowe regulacje europejskie uzyskały pierwszorzędne znaczenie przy ocenie funkcjonowania władzy sądowniczej i administracyjnej (poddanej surowej kontroli przez Europejski Trybunał Praw Człowieka), a także władzy prawodawczej (należy tu zwrócić szczególną uwagę na zasady odpowiedzialności państwa członkowskiego za naruszenie prawa wspólnotowego ukształtowane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości). W kontekście rozszerzenia odpowiedzialności państwa w XX w. znaczenie fundamentalne należy zatem przypisać bodźcom aksjologicznym i filozoficznym.

§ 3. Spory o charakter prawny roszczenia przeciwko państwu a miejsce regulacji

I. Publicznoprawny czy prywatnoprawny charakter odpowiedzialności za władcze bezprawie?

Problem teoretycznego uzasadnienia obowiązku wynagrodzenia szkody wyrządzonej działaniem państwa (administracji) był od początku uwikłany w spór co do jego publicznoprawnej względnie prywatnoprawnej genezy²². Wielki wkład do tej dyskusji wniosły doktryna i judykatura niemiecka oraz francuska²³. Z filozoficznego punktu widzenia stosunek między prawem publicznym a prawem prywatnym zasadza się na odróżnieniu bytu zbiorowego (społeczności) od bytów indywidualnych²⁴. Instytucja odpowiedzialności państwa posługuje się pojęciami tak publicznoprawnymi (państwo, władza publiczna), jak prywatnoprawnymi (odpowiedzialność, szkoda, kompensacja), zaś niektóre pojęcia, takie jak „organ”, występują w obu naukach. Zarówno więc prawo publiczne (administracyjne), jak i prawo cywilne przypisuje sobie regulację tego specyficznego typu odpowiedzialności.

²⁰ Z wyjątkiem konstytucji m.in. Belgii, Francji, Norwegii, Szwecji.

²¹ Zob. *M. Saffan*, Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej, s. 145–146.

²² Zob. *E. Bagińska*, O ewolucji filozoficznych i teoretycznych, s. 25–26.

²³ Zob. *G. Eörsi*, Private and governmental liability, s. 151–152; *D. Oliver*, Common values, rozdz. I.

²⁴ Zob. *S. Langrod*, Praworządność w problemie odszkodowawczym, s. 28.

- 13 Teoria prawa publicznego widzi państwo jako podmiot publicznoprawny i ocenia stosunek między państwem a jego organami pod kątem publicznoprawnym²⁵. Według tej teorii bezwzględnie niedopuszczalne jest poszukiwanie podstaw roszczeń odszkodowawczych z tytułu szkód wyrządzonych przez organ władzy przy wykonywaniu funkcji zwierzchniej państwa w materialnym prawie cywilnym ani dochodzenie tych roszczeń przed sądem powszechnym. Zatem podstawy odpowiedzialności leżą w samym prawie publicznym. W braku wyraźnych uregulowań w prawie pozytywnym, roszczenie mogą uzasadniać zasady prawa publicznego, takie jak: podporządkowanie obywatela państwu, obowiązek państwa ochrony wszystkich obywateli, rękojmia państwa za prawne postępowanie urzędników²⁶, a także zasada nakazująca równomierny rozkład ciężarów publicznych wywołanych administracją państwową i ryzyka administracji publicznej w społeczeństwie. Logiczną konsekwencją ustalenia publicznoprawnego charakteru roszczenia przeciwko państwu jest oddanie rozstrzygania sporów w tym zakresie sądownictwu administracyjnemu.
- 14 Z drugiej strony nauka prawa prywatnego wywodziła, że roszczenie o wynagrodzenie szkody jest zawsze **roszczeniem cywilnoprawnym**, bez względu na to, czy źródłem szkody jest naruszenie norm prawa prywatnego, czy publicznego. Wprawdzie organ władzy, dokonując czynności władczych, pozostaje w stosunku zwierzchnim do poszkodowanego, to jednak obowiązek wynagrodzenia szkody nie wypływa ze stosunku zależności poszkodowanego od władzy państwowej, lecz z przepisów mających na celu ochronę jednostki i jest skutkiem prawnym doznanego uszczerbku²⁷. Odszkodowanie stanowi bowiem ekwiwalent za uszczerbek w dobrach majątkowych i niemajątkowych, którego dochodzenie zależy od decyzji poszkodowanego.
- 15 Powyższa różnica stanowisk nie była też obca polskiej myśli prawniczej XIX w., w której odnajdujemy zarówno zwolenników publicznoprawnego (np. *W. Ostrażyński*, *J.H. Domaszewski*), jak i cywilnego charakteru odpowiedzialności państwa (*F. Bossowski* i *S. Wróblewski*)²⁸. Ostatecznie jednak polska doktryna przychyliła się do teorii cywilistycznej. Roszczenie odszkodowawcze przeciw państwu z tytułu bezprawia urzędnika jest w systemie polskim roszczeniem cywilnym, a miarodajne dla tej oceny są dwa momenty: ochrona osoby i ochrona majątku każdej jednostki przed bezprawnymi zamachami innych osób. Jak pisał *S. Langrod*, w ustroju opartym na praworządności nie ma racjonalnej podstawy do przyjęcia, że wyjątkiem od powszechnej zasady kreującej obowiązek wynagrodzenia wyrządzonej szkody jest Skarb Państwa lub inna osoba prawa publicznego²⁹. Warto dodać, że przedwojenna judykatura przyjęła jako zasadę prawną, iż państwo ma zdolność deliktową i odpowiada za czyn własny (winę organu)³⁰.

²⁵ Według *F. Bossowskiego* oznaczało to pojmowanie urzędnika jako organu państwowego. Zob. *F. Bossowski*, O odpowiedzialności cywilnej, s. 95 i n. Zob. też polską ustawę z 17.2.1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. Nr 21, poz. 164), która w art. 1 głosiła, że stosunek państwowej służby cywilnej ma charakter publicznoprawny.

²⁶ Zob. *W. Zylber*, Wynagrodzenie szkód, s. 39.

²⁷ Zob. *F. Bossowski*, O odpowiedzialności cywilnej, s. 21–22.

²⁸ *W. Zylber* (Wynagrodzenie szkód, s. 38–39) przytacza pokrótce treść artykułów wspomnianych Autorów, które zostały opublikowane na terenach b. Państwa polskiego.

²⁹ Zob. *S. Langrod*, Praworządność w problemie odszkodowawczym, s. 44.

³⁰ Zob. *S. Rosmarin*, O roszczeniach odszkodowawczych, s. 62.

Koncepcję cywilnoprawnego charakteru odpowiedzialności odszkodowawczej państwa utrwalił ustawodawca powojenny w ustawie z 15.11.1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych³¹, a następnie art. 417–421 KC z 1964 r.³² Do 2004 r.³³ Kodeks cywilny wskazywał Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne państwowe i samorządowe osoby prawne jako podmioty zobowiązane do naprawienia szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, bez względu na naturę tej czynności (władczą lub niewładczą). Cywilnoprawny charakter odpowiedzialności jeszcze bardziej podkreśliło wprowadzenie nowej konstytucyjnej formuły odpowiedzialności (organów władzy publicznej za szkodę) w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, a następnie uchylenie art. 153 i 160 KPA oraz włączenie reżimu odpowiedzialności za wadliwe i nieważne decyzje administracyjne do Kodeksu cywilnego. Według obecnie obowiązującego art. 417 KC za szkodę odpowiada Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca władzę publiczną z mocy prawa; urzędnik może zaś ponieść odpowiedzialność regresową (pracowniczą). Za czynności niewładcze odpowiedzialność powstaje na zasadach ogólnych, mających zastosowanie do innych podmiotów prawa cywilnego. Dla uproszczenia jednak w poniższym opracowaniu obok terminu „odpowiedzialność władzy publicznej” stosuje się również wygodną i jasną formułę „odpowiedzialność państwa”.

Podsumowując, opisane zmiany w prawie pozytywnym nie wpływały na miejsce odpowiedzialności władzy publicznej za szkodę w polskim systemie prawnym. Jest to instytucja prawa zobowiązań, która mieści się w dziale prawa dotyczącym czynów niedozwolonych, gdyż chodzi o przypadek szkody wyrządzonej drugiemu poza stosunkiem zobowiązaniowym³⁴. Właściwie należy mówić o całej kategorii przypadków tej odpowiedzialności; jej zakres jest szeroki i stale się powiększa.

16

II. Charakter prawny odpowiedzialności za działania legalne

Jeszcze większe spory budzi zagadnienie charakteru odpowiedzialności władzy publicznej za działania legalne. W obcych systemach prawnych przyjmuje się z reguły publicznoprawny charakter roszczeń, co nie oznacza, że należy przyjąć takie stanowisko *a priori* również w polskim porządku prawnym. Argumenty, które zadecydowały o akceptacji takiego, a nie innego stanowiska w innym porządku prawnym, mogą nie odzwierciedlać stanu istniejącego gdzie indziej ze względu na odmienną genezę pewnych instytucji prawnych. W prawie francuskim tradycyjnie odpowiedzialność odszkodowawcza administracji jest traktowana jako **instytucja prawa administracyjnego** i poddana **kognicji sądów administracyjnych**. Wynika to z bardzo restrykcyjnie poj-

17

³¹ Dz.U. Nr 54, poz. 243 ze zm. Zob. *J. Kosik*, Zasady odpowiedzialności państwa, *passim*; *J. Winiarz*, O wynagradzaniu szkód, *passim*.

³² Zdaniem niektórych Autorów, znaczenie klauzuli zawartej w art. 3 ustawy z 1956 r. polegało na tym, iż przesądziła ona o cywilnoprawnym charakterze roszczeń wynikających z ustawy, gdyż u źródeł powstania ustawy było tylko wypełnienie luki w obowiązującym prawie, tj. usunięcie immunitetu państwa w zakresie aktów władczych (*S. Rosmarin*). Zob. zestawienie poglądów w *J. Winiarz*, Sprawozdanie z dyskusji nad referatem, s. 438.

³³ Zob. ustawa z 17.6.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 162, poz. 1692 ze zm.

³⁴ Zob. *R. Longchamps de Berier*, Zobowiązania, s. 240.

mowanej przez Radę Stanu koncepcji trójpodziału władz, która w ocenie judykatury i doktryny francuskiej sprzeciwia się jakimkolwiek formom oceny działalności administracji publicznej przez sądy powszechne³⁵.

18 Z kolei w Niemczech stanowisko o publicznoprawnym – co do zasady – charakterze roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych legalnym działaniem administracji również znajduje uzasadnienie w historycznej genezie. Roszczenia te mają wspólne korzenie w publicznoprawnej instytucji tzw. *allgemeinen Aufopferungsgedanken*, czyli ogólnej koncepcji rekompensaty z tytułu poświęcenia dóbr dla dobra publicznego³⁶. Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że problem drogi dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu tzw. szkód legalnych jest przedmiotem sporów w doktrynie i judykaturze niemieckiej, a w wielu przypadkach ustawodawca wskazuje na właściwość sądów powszechnych (np. w przypadku odszkodowania z tytułu wywłaszczenia – art. 14 ust. 3 zd. 2 niemieckiej ustawy zasadniczej).

19 W polskiej współczesnej doktrynie prawa wśród zwolenników **administracyjnoprawnego charakteru** omawianych roszczeń dominują następujące argumenty: charakter prawny zdarzenia sprawczego – zgodne z prawem wykonywanie funkcji publicznych – nie pozwala na zaliczenie odpowiedzialności do żadnej z podstawowych grup cywilistycznej odpowiedzialności odszkodowawczej – ani *ex contractu*, ani *ex delicto*; poddanie spraw o odszkodowanie z tytułu szkód legalnych w większości orzecznictwu administracyjnemu; podstawy roszczeń w przepisach prawa administracyjnego; obarczenie w części ciężarem poniesienia szkody podmiotu poszkodowanego; władczy charakter stosunku prawnego, z którego wynika (pośrednio) obowiązek odszkodowania³⁷. Wskazuje się także, że instytucja wywłaszczenia składa się z dwóch nierozdzielnych części: odebrania własności i odszkodowania, stąd odszkodowanie jest częścią instytucji prawa administracyjnego, stanowi ekwiwalent za odebrane mienie, a nie jest wyrównaniem szkody w rozumieniu prawa cywilnego³⁸.

Z kolei w orzeczeniach sądów administracyjnych, w których opowiadano się za administracyjnoprawnym charakterem roszczenia o odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia, powoływano argument akcesoryjnego charakteru tego roszczenia w stosunku do instytucji wywłaszczenia. Nie można zatem przypisać odszkodowaniu charakteru cywilnoprawnego, skoro źródłem powstania roszczenia odszkodowawczego jest publicznoprawne zdarzenie powstające w wyniku decyzji administracyjnej. Odszkodowanie, będące nieodłącznym elementem wywłaszczenia, jako instytucji publicznoprawnej, znajduje podstawę w stosunku publicznoprawnym i ma charakter roszczenia publicznoprawnego³⁹.

³⁵ Por. szerzej uwagi w § 7 „Tendencje rozwojowe w zakresie indemnizacji szkód legalnych”.

³⁶ Por. *F. Fleiner*, Institutionen (cyt. za: *S. Czuba*, s. 155); w nowszej literaturze *F. Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, s. 146; *H.J. Papier*, Kommentar zum Art. 14 GG, w: *T. Maunz, G. Dürig*, Grundgesetz, s. 262; *W. Rübner*, w: Allgemeines Verwaltungsrecht, s. 609; *R. Steinberg, A. Lubberger*, Aufopferung, s. 18–19. Szerzej na ten temat w § 7.

³⁷ Por. poglądy *E. Smoktunowicza*, Odpowiedzialność za szkodę górnictwą, s. 83; *K. Siarkiewiczza*, Obowiązek naprawienia szkody górnictwej, s. 273 i 277; *E. Iserzona*, Uwagi o kryterium, s. 669–670.

³⁸ *J. Zimmermann*, Aksjomaty prawa administracyjnego, s. 59.

³⁹ Zob. uzasadnienie uchw. NSA (7) z 20.5.2010 r., I OPS 14/09, ONSAiWSA 2010, Nr 4, poz. 55. Podobnie wyr. NSA z 6.2.2009 r., I OSK 335/08, ONSAiWSA 2010, Nr 4, poz. 72; wyr. NSA z 17.6.2009 r., I OSK 874/08, Legalis; wyr. NSA z 21.12.2012 r., I ONP 31/10, Legalis; wyr. WSA w Poznaniu z 28.3.2013 r.,

Szczególnie wnikliwie uzasadnione stanowisko prezentuje *J. Boć*, który oprócz podanych wyżej argumentów wskazuje, że za administracyjnoprawnym charakterem roszczeń przemawiają jeszcze następujące:

- 1) związek przyczynowo-skutkowy ma w zakresie reżimu odpowiedzialności za działania legalne znaczenie wtórne, bowiem wyrządzenie szkody w przypadku zgodnego z prawem działania organu administracji jest czymś założonym przez ustawodawcę, stąd dla powstania obowiązku odszkodowawczego znaczenie ma ocena legalności działania (dopełnienia warunków władczej ingerencji), a nie związek pomiędzy ingerencją a szkodą;
- 2) brak, charakterystycznego co do zasady dla odpowiedzialności cywilnoprawnej, związania prawnego działania powodującego stratę z działaniem wyrównawczym: podmiot wyrządzający stratę nie musi być tym, na którym ciąży obowiązek wyrównania;
- 3) istotne różnice co do pojęcia i zakresu uszczerbku podlegającego rekompensacie, a także różnice w sposobie naprawienia uszczerbku;
- 4) odmienne funkcje obowiązku rekompensaty; wspólna dla obydwu reżimów jest co prawda funkcja kompensacyjna, jednakże w analizowanych sytuacjach nie wchodzi w rachubę ani funkcja wychowawczo-prewencyjna, ani tym bardziej represyjna; pojawia się za to swoista, znana tylko omawianemu zjawisku wyrównania funkcja, którą Autor określa jako stymulacyjną; wyraża się ona w tym, że „zabezpieczenie ewentualnych ubytków prawną pewnością jej wyrównania prowadzić może do usunięcia konieczności przymusu państwowego lub do aktywniejszego i pełniejszego wykonania narzuconego obowiązku”.

Powyższa argumentacja prowadzi *J. Bocię* do posługiwania się nawet odmienną terminologią dla opisu zjawiska – poprzez użycie sformułowania: „wyrównywanie strat wynikających z legalnych działań administracji publicznej”⁴⁰.

W nowszej literaturze zaproponowano dla reżimu odpowiedzialności administracji z tytułu szkód wyrządzonych działaniami zgodnymi z prawem określenie: **administracyjna odpowiedzialność wyrównawcza**, charakteryzowana jako „system ponoszenia przez podmiot władzy publicznej przewidzianych w prawie administracyjnym ujemnych konsekwencji majątkowych, w celu wyrównania strat na mieniu innego podmiotu, spowodowanych władczymi, legalnymi działaniami podjętymi w interesie publicznym w związku z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb obywateli”⁴¹.

II SA/Po 964/12, Legalis; wyr. WSA w Krakowie z 10.9.2015 r., II SA/Kr 694/15, Legalis. Podobnie *A. Wiecha*, Roszczenia przysługujące wyłączonej w sytuacji nieterminowej wypłaty ustalonego odszkodowania, *Administracja* 2010, Nr 3, s. 172. Odmienne WSA w Krakowie w wyr. z 8.5.2015 r., II SA/Kr 347/15, Legalis, przyłączając się do poglądów o cywilnoprawnym charakterze roszczenia o odszkodowanie z tytułu wyłączenia. Podobnie WSA w Białymstoku w wyr. z 22.4.2015 r., II SA/Bk 48/15 i II SA/Bk 47/15, Legalis, gdzie w konsekwencji dopuszczono możliwość cesji tego rodzaju roszczeń.

⁴⁰ *J. Boć*, Wyrównywanie strat, *passim*; *tenże*, O konstytucyjnych uregulowaniach, s. 29 i n.

⁴¹ *P. Wszolek*, O administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej, cz. I, s. 29; *tenże*, Problematyka administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej, s. 10. Analizę swojej koncepcji administracyjnej odpowiedzialności wyrównawczej autor prezentuje w cyklu publikacji ukazujących się w *Casusie* (cz. I, *Casus* 2009, Nr 52, s. 24–30; cz. II, *Casus* 2009, Nr 53, s. 15–20; cz. III, *Casus* 2009, Nr 54, s. 39–44; cz. IV, *Casus* 2010, Nr 55, s. 29–36). Wskazane przez autora argumenty przemawiające za wyodrębnieniem tej instytucji są analogiczne do podawanych we wcześniejszych analizach *J. Bocię*. Podobnego określenia –

- 21 Wśród zwolenników **cywilnoprawnej koncepcji** można zauważyć dwa podstawowe sposoby argumentacji – pierwszy można określić mianem podejścia **apriorycznego**, drugi – **aposteryorycznego**. W pierwszym przypadku pogląd o cywilnoprawnym charakterze odpowiedzialności w ramach omawianego reżimu wynika z oparcia się na pewnych z góry przyjętych założeniach, które sprowadzają się do szerokiego rozumienia pojęcia szkody jako każdego uszczerbku wyrządzonego w dobrach prawnie chronionych, niezależnie od charakteru prawnego działania sprawczego, oraz do przyjęcia szerokiego znaczenia odpowiedzialności odszkodowawczej. W konsekwencji prowadzi to do uznania, że wszelkie roszczenia o wynagrodzenie powstałej szkody, niezależnie od umiejscowienia ich podstaw prawnych (przepisy prawa administracyjnego czy cywilnego) mają charakter cywilnoprawny. Zwraca się przy tym uwagę, że tradycyjny, dychotomiczny podział odpowiedzialności odszkodowawczej na *ex delicto* i *ex contractu* nie ma charakteru wyczerpującego. Jako odrębny rodzaj cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej wyróżnia się przypadki naprawienia szkód wyrządzonych działaniem legalnym przy wykonywaniu praw podmiotowych lub funkcji publicznej⁴². Taki sposób przedstawiania problemu jest charakterystyczny dla przedstawicieli doktryny cywilistycznej⁴³.
- 22 Z kolei podejście aposteryoryczne, charakteryzujące głównie przedstawicieli doktryny administracyjnej, będących zwolennikami teorii o cywilnoprawnym charakterze odpowiedzialności z tytułu tzw. szkód legalnych, polega na wyprowadzeniu tej ogólnej konkluzji ze szczegółowej analizy stosunku prawnego, w ramach którego realizowany jest obowiązek odszkodowawczy. Zwraca się w szczególności uwagę na konieczność rozdzielenia dwóch stosunków prawnych, jednego – w ramach którego dochodzi do władczej, zgodnej z prawem ingerencji i który ma bez wątpienia charakter administracyjny, oraz drugiego – stosunku „odszkodowawczego”, w ramach którego realizowany jest obowiązek naprawienia szkody. Ów drugi stosunek prawny wykazuje już cechy typowe dla stosunku cywilnoprawnego. Podkreśla się także, że wbrew poglądom wyrażanym przez zwolenników administracyjnoprawnego charakteru roszczeń, źródłem obowiązku odszkodowawczego nie jest akt administracyjny władczej ingerencji, lecz przepis ustawy nakazujący wypłatę odszkodowania⁴⁴. Argumentację taką przyjął rów-

„odpowiedzialność wyrównawcza” używa w kontekście roszczeń z art. 161 KPA T. Suchar, *Odpowiedzialność wyrównawcza*, s. 36.

⁴² Por. S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka*, s. 163–164; T. Dybowski, w: *System prawa cywilnego*, s. 184 oraz W. Warkallo, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, s. 182.

⁴³ Tak m.in. L. Bosek, w: *System PrAdm*, t. 2, s. 580–581; T. Dybowski, w: *System prawa cywilnego*, s. 165 i n.; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada*, s. 253; R. Longschamps de Berier, *Polskie prawo cywilne*, s. 280–281; A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, s. 295; W. Warkallo, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, s. 188. Też o cywilistycznym „ze swej istoty” charakterze przepisów PrWod o odszkodowania z tytułu legalnych ingerencji w sferę prawa własności (art. 185–188 PrWod) wyraził TK w wyr. z 16.10.2007 r., K 28/06, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 104.

⁴⁴ Por. S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka*, s. 163 i n.; E. Łętowska, *Charakter odpowiedzialności*, s. 87 i n.; E. Lemańska, *Przedawnienie roszczenia*, s. 34; *taż*, *Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczeniem nieruchomości*, s. 120–121; T. Woś, *Wywłaszczenie*, s. 263 i n.; A. Cebera, *Charakter prawny odszkodowania*, s. 15–18. Za cywilnym charakterem odszkodowania z tytułu wywłaszczenia opowiadają się, choć bez szczegółowego uzasadnienia, Z. Czarnik, *Sprawiedliwe odszkodowanie*, s. 35; E. Mzyk, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz* (red. S. Kalus), s. 784 i 795. Podobnie w doktrynie cywilistycznej: M. Kaliński, *Szkoda na mieniu*, s. 2, wskazujący, że do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej konieczne jest, aby norma prawna nakładała na podmiot inny niż poszkodowany obowiązek odszkodowawczy.

niez TK w wyr. z 19.5.2011 r.⁴⁵, na tle odszkodowania przysługującego na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁴⁶, wskazując, że: „wniosek, o którym mowa w zakwestionowanym przepisie, ma formę żądania administracyjnoprawnego, dochodzonego na drodze administracyjnej, zmierza on jednak do udzielenia ochrony prawa majątkowego w rozumieniu prawa cywilnego. Roszczenie odszkodowawcze jest tu instrumentem prawa cywilnego. Nie zmienia tego okoliczność, że podstawą prawną ustalenia i wypłaty odszkodowania są normy prawa administracyjnego”⁴⁷.

Argumentami na rzecz cywilnoprawnego charakteru niektórych przynajmniej roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych działaniami legalnymi mają być również: przyjęcie przez ustawodawcę cywilnej drogi rozstrzygania sporów, związku z uprawnieniami właściciela (użytkownika wieczystego) do korzystania z nieruchomości, realizacja roszczeń w formach właściwych dla prawa cywilnego⁴⁸. Argumenty te mają jednak zdecydowanie charakter wtórny – trudno uznać za czynnik determinujący wybór ustawodawcy w zakresie drogi rozstrzygania sporów, skoro w aktualnym stanie prawnym istnieją aż trzy różne drogi rozstrzygania sporów w ramach omawianego reżimu (zob. rozdział VIII, Nb 77). Na zakres korzystania z własności mogą oddziaływać zarówno instrumenty cywilno-, jak i administracyjnoprawne. Podobnie forma realizacji roszczenia nie musi determinować jego charakteru.

Stanowisko zwolenników cywilnoprawnego charakteru roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych legalnym działaniem administracji publicznej wydaje się trafniejsze. Charakter zdarzenia sprawczego, które leży u podstaw obowiązku odszkodowawczego, nie ma decydującego znaczenia, bowiem sankcja (odpowiedzialność) cywilna – polegająca na ponoszeniu przez podmiot stosunków cywilnoprawnych ujemnych konsekwencji przewidzianych przez prawo cywilne za fakty ocenione ujemnie z punktu widzenia porządku publicznego i przypisane przez prawo cywilne temu podmiotowi – nie zawsze zawiera element moralnego i prawnego potępienia, jak to jest w przypadku sankcji karnych. Wobec szerokiego ujęcia w doktrynie cywilistycznej cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej, sama okoliczność wyrządzenia szkody zgodnym z prawem działaniem organu administracji publicznej z pewnością nie może być argumentem przeciwko cywilnemu charakterowi roszczeń o naprawienie szkody z tego tytułu. Nie ma też znaczenia, że omawiany reżim odpowiedzialności nie mieści się w ramach tradycyjnego podziału na odpowiedzialność kontraktową i deliktową. Podział ten, mimo iż niewątpliwie zachował walory, nie ma charakteru wyczerpującego, gdyż poza tym dychotomicznym systemem istnieje cały szereg przypadków cywilnoprawnej odpowiedzialności od-

23

⁴⁵ K 20/09, OTK-A 2011, Nr 4, poz. 35.

⁴⁶ Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm. Szerzej o tej instytucji zob. rozdział IV, Nb 134.

⁴⁷ Z kolei stanowisko sądów administracyjnych jest całkowicie podzielone – można odnaleźć równie wiele orzeczeń optujących za cywilnoprawnym charakterem omawianych roszczeń, jak i przeciwnie, wskazujących na ich administracyjnoprawny charakter – zob. w tej mierze analizę *E. Lemańskiej*, Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczeniem nieruchomości, s. 124–128.

⁴⁸ Tak na gruncie odszkodowania z tytułu szkód powstałych na skutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego (art. 36 PlanZagospU) – *J.J. Zięty*, Roszczenia właściciela, s. 50–51. Podobnie, choć bez szerszego uzasadnienia: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz (red. *Z. Niewiadomski*), 2013, s. 296 i 309; *M. Wincenciak*, w: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz (red. *A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski*), s. 325; *I. Zachariasz*, w: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz (red. *H. Izdebski, I. Zachariasz*), s. 229.

szkodowawczej, uregulowanych w przepisach zaliczanych do różnych działów prawa, w tym do prawa administracyjnego. Umieszczenie podstawy prawnej roszczenia w akcie należącym do dziedziny prawa publicznego wcale nie musi oznaczać pozbawienia takiego roszczenia charakteru prywatnoprawnego. Warto zauważyć, że nikt nie kwestionował cywilnego charakteru roszczeń o odszkodowanie z tytułu decyzji administracyjnych obciążonych wadami kwalifikowanymi, mimo iż podstawy prawne tych roszczeń przez wiele lat umieszczone były w akcie prawa administracyjnego (art. 153, 160 KPA).

- 24 Trafny jest w szczególności argument odwołujący się do analizy stosunku prawnego odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych zgodnym z prawem działaniem organu administracji publicznej, który nie opiera się na elemencie władczego i jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej jednostki przez organ, lecz na równorzędności stron stosunku zobowiązaniowego.

Należy również zgodzić się z *E. Łętowską*, która wskazuje na argumenty prakseologiczne przemawiające za wskazaną tezą⁴⁹. Regulacje prawne w omawianym zakresie są nierzadko niekompletne – nie zawierają odpowiednich unormowań w wielu podstawowych z praktycznego punktu widzenia kwestiach – począwszy od drogi rozstrzygnięcia sporów na tym tle, poprzez zakres i formę odszkodowania, wskazanie podmiotów zobowiązanych i uprawnionych, aż po kwestie oceny skutków zachowań poszkodowanego dla powstania i zakresu roszczeń. Przyjęcie cywilnoprawnego charakteru odpowiedzialności pozwoliłoby rozstrzygnąć te wątpliwości poprzez stosowanie ogólnych reguł cywilnoprawnej odpowiedzialności odszkodowawczej. Nawet zresztą zwolennicy teorii o administracyjnoprawnym charakterze roszczeń zwracają uwagę, iż w prawie administracyjnym nie wypracowano ani odpowiedniej aparatury pojęciowej, ani ogólnych zasad dotyczących rekompensowania uszczerbków będących skutkiem funkcjonowania władzy publicznej. Stąd również ci autorzy przyjmują możliwość, a nawet konieczność posłużenia się przynajmniej w części instrumentarium wypracowanym w cywilistycznej, klasycznej odpowiedzialności odszkodowawczej⁵⁰.

§ 4. Przemiany w podstawach odpowiedzialności państwa w prawie polskim do 1997 r.

I. Prawo polskie w okresie 1918–1956

- 25 Szczegółowa analiza podstaw prawnych odpowiedzialności państwa w systemach prawnych obowiązujących jako polskie prawo cywilne po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. jest przedmiotem kilku gruntownych opracowań w piśmiennictwie⁵¹. W tym miejscu wystarczy krótko przypomnieć znane konstrukcje, stanowiące punkt wyjścia późniejszych oryginalnych rozwiązań polskich w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z tytułu czynów niedozwolonych.

⁴⁹ Por. *E. Łętowska*, W związku z odpowiedzialnością, s. 59–60.

⁵⁰ Por. np. *J. Boć*, Wyrównywanie strat, s. 186–187, 195, 198.

⁵¹ Zob. *F. Bossowski*, O odpowiedzialności cywilnej, *passim*; *S. Langrod*, Praworządność w problemie odszkodowawczym, *passim*; *S. Rosmarin*, O roszczeniach odszkodowawczych, *passim*; *W. Zylber*, Wynagrodzenie szkód, *passim*.