

**Nie zgodność z prawem  
działania lub zaniechania  
organu władzy publicznej  
jako przesłanka  
odpowiedzialności  
odszkodowawczej  
Skarbu Państwa**

## Przedmowa

Zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa z tytułu szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie organów władzy publicznej w sferze *imperium* jest żywo dyskutowane w polskiej doktrynie prawa. Wyrażane są w niej jednakże poglądy przeciwstawne, i to w kwestiach o pierwszorzędnym, zasadniczym znaczeniu. Orzecznictwo sądowe w wielu kwestiach pozostaje niestabilne. W tych warunkach pewne uporządkowanie stara się wprowadzić zarówno ustawodawca, nowelizując uchwalone przez siebie wcześniej ustawy oraz Trybunał Konstytucyjny i najwyższe instancje sądowe – Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny, dążące do wypracowania stałej linii orzeczniczej w poszczególnych sprawach związanych z odpowiedzialnością odszkodowawczą. Waga tej problematyki, jak i rozbieżności interpretacyjne w odniesieniu do zagadnień o fundamentalnym znaczeniu, uzasadniają podjęcie wysiłku ustalenia aktualnego stanu nauki prawa oraz orzecznictwa sądowego w odniesieniu do jednej z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa – niezgodności z prawem działania lub zaniechania organu władzy publicznej, oraz poddania krytycznej analizie wyrażanych w tym zakresie poglądów. Argumentem uzasadniającym wybór tego zagadnienia na przedmiot analizy jest również to, że pomimo wielu wypowiedzi w piśmiennictwie na temat odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, wciąż nie powstało monograficzne opracowanie na temat wybranej przesłanki odpowiedzialności.

Praca niniejsza, stanowiąca nieznacznie zmodyfikowaną i uaktualnioną rozprawę doktorską, poświęcona została przesłance niezgodnego z prawem działania lub zaniechania organu władzy publicznej przy wykonywaniu władzy publicznej w ujęciu przepisów art. 417 i 417<sup>1</sup> KC. Ze względu na ograniczenie tej odpowiedzialności w art. 417<sup>1</sup> KC, polegające na tym, że nie każda niezgodność z prawem aktu normatywnego, orzeczenia lub decyzji może rodzić obowiązek indemnizacyjny Skarbu Państwa (jak również innego podmiotu władzy), lecz jedynie ta, która została uprzednio stwierdzona we właściwym postępowaniu, analiza regulacji procesowych rozproszonych po wielu ustawach należących do różnych gałęzi prawa, będzie równie istotna co analiza kodeksowej regulacji materialnoprawnej. Ustalenie, na czym polega niezgodność z prawem wydania aktu normatywnego, orzeczenia lub decyzji bądź ich niewydania, wymaga więc uwzględnienia dorobku nauki i orzecznictwa nie tylko z zakresu prawa cywilnego, ale także administracyjnego i konstytucyjnego. Stałym punktem odniesienia dla analizy dogmatycznej przepisów prawnych, zarówno materialnych jak i formalnych, będzie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

Rozważania zawarte w niniejszej rozprawie odnosić się będą do niezgodnych z prawem działań lub zaniechań organów władzy publicznej skutkujących odpowiedzialnością Skarbu Państwa, nie zaś jednostek samorządu terytorialnego czy innych osób prawnych, wykonujących władzę publiczną z mocy ustawy bądź na podstawie porozumienia. Nie znaczy to, że większość z poczynionych ustaleń nie będzie mogła zostać odniesiona do innych niż Skarb Państwa podmiotów władzy publicznej.

Regulacje szczególne, do których odsyła art. 421 KC, nie będą stanowić przedmiotu analiz podejmowanych w tej rozprawie, z wyjątkiem jedynie tych przepisów, które wprowadzają pewne odrębności proceduralne w zakresie uzyskiwania prejudykatu stwierdzającego bezprawność judykacyjną administracji publicznej. Nie będą także poruszane zagadnienia intertemporalne obowiązywania przepisów KC, co oznacza, że przesłanka niezgodnego z prawem działania lub zaniechania organów władzy publicznej będzie analizowana w oparciu o przepisy KC regulujące odpowiedzialność Skarbu Państwa w kształcie, jaki uzyskały po wejściu w życie ustawy z 17.6.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (dalej: ZmKC2004)<sup>1</sup>.

Zgodnie z hipotezą pracy niezgodność z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej jest na tle ogólnej formuły deliktu z art. 417 KC (tj. w odniesieniu do czynności organów władzy publicznej innych aniżeli wydzielone do odrębnego uregulowania w art. 417<sup>1</sup> KC) każdorazowo ustalana na podstawie norm regulujących dany stosunek publicznoprawny. Natomiast o niezgodności z prawem czynności konwencjonalnych polegających na wydaniu aktu normatywnego, decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądowego oraz niewydaniu decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądowego, o czym mowa w art. 417<sup>1</sup>, decydują przesłanki uzyskiwania prejudykatów stanowiących dowód bezprawności. Wymóg uzyskania prejudykatu ogranicza zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

Budowa pracy jest, generalnie rzecz biorąc, podporządkowana zasadzie konstytucyjnej wyrażonej w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP i układowi znowelizowanej regulacji kodeksowej przepisów art. 417–417<sup>1</sup> KC. Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów oraz podsumowania.

Rozdział I przedstawia konstytucyjny kontekst odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, z wyekspozowaniem przesłanki niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej oraz zagadnienia ograniczeń tej odpowiedzialności na płaszczyźnie ustawowej. Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji RP będzie stanowił punkt odniesienia dla analiz podejmowanych w większości rozdziałów pracy. Ustalenia dotyczące znaczenia tego przepisu wpływają na wykładnię i kształt zarówno regulacji KC, jak i przepisów prawa procesowego. Pozwolą one na przeprowadzenie krytycznej analizy zmieniających się stanowisk w doktrynie i orzecznictwie, opowiedzenie się za jedną z opcji

---

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 162, poz. 1692. Zawarte w art. 5 tej ustawy rozwiązanie intertemporalne powoduje, że dotychczasowe przepisy prawne pomimo ich derogacji będą znajdowały zastosowanie dla oceny skutków prawnych zdarzeń i stanów prawnych zaistniałych przez jej wejściem w życie. Nie będą one stanowić punktu odniesienia dla rozważań w niniejszej rozprawie.

interpretacji przepisów bądź sformułowanie koncepcji własnej oraz dokonanie oceny znowelizowanej regulacji kodeksowej.

Rozdział II, poświęcony art. 417 KC jako ustawowemu odpowiednikowi art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, służy udowodnieniu hipotezy, która zakłada, że niezgodność z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej jest każdorazowo ustalana na podstawie norm regulujących dany stosunek publicznoprawny. Unie możliwia to konstruowanie odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie zarzutu naruszenia zasad współżycia społecznego. Punktem wyjścia analiz jest przedstawienie cywilistycznego pojmowania bezprawności, poprzez ukazanie relacji bezprawności do winy, przedmiotu bezprawia, wyłączenia bezprawności oraz pojmowania porządku prawnego. Po krytycznym przeglądzie stanowisk doktryny prawa na temat przesłanki niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej egzemplifikacją działań organów władzy publicznej, które mogą wywoływać odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 417 KC, są nieostateczne decyzje administracyjne oraz nieprawomocne orzeczenia sądowe. Podjęte zostało zagadnienie bezprawności decyzji nieostatecznych oraz ustalania niezgodności z prawem nieprawomocnego orzeczenia sądowego. W ostatnim paragrafie rozdziału II przedstawione zostały przesłanki ograniczenia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa poprzez wymóg prejudykatu w odniesieniu do wydania aktu normatywnego, prawomocnego orzeczenia sądowego i ostatecznej decyzji administracyjnej oraz ich niewydania, przyjęta została definicja prejudykatu oraz rozstrzygnięte zostało zagadnienie, czy pojęcie „właściwego postępowania”, o którym stanowi art. 417<sup>1</sup> KC, oznacza postępowanie odrębne od postępowania w sprawie odszkodowawczej, czy też może być z nim tożsame. Zajęcia stanowiska wymagały też następujące zagadnienia sporne: proceduralny czy materialnoprawny charakter przepisów art. 417<sup>1</sup> KC, relacja prawa procesowego do prawa materialnego, skutki braku regulacji procesowej dla odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w odniesieniu do wymienionych czynności konwencjonalnych.

Kolejne trzy rozdziały rozprawy poświęcone zostały szczególnej regulacji prawnej zawartej w przepisach art. 417<sup>1</sup> KC. Służą one udowodnieniu hipotezy, zgodnie z którą pojęcie niezgodności z prawem czynności konwencjonalnych polegających na wydaniu aktu normatywnego, decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądowego oraz niewydaniu decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądowego wyjaśniają przesłanki uzyskiwania prejudykatów stanowiących dowód niezgodności z prawem, ograniczając w ten sposób szeroki zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa.

W przypadku odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawie normatywne pojawiają się szczególne problemy interpretacyjne, które zostały przedstawione w rozdziale III. Podjęto się w nim zadania dokonania analizy dogmatycznej wykładni pojęcia „wydanie aktu normatywnego”, ustalenia relacji między niekonstytucyjnością aktu normatywnego a jego bezprawnością, ukazania zakresu postępowań prejudycjalnych służących uzyskaniu dowodu bezprawia normatywnego. W odniesieniu do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym istotna staje się kwestia, co decyduje o wstecznej skuteczności wyroków Trybunału stwierdzających niezgodność aktu normatyw-

nego z prawem, a także to, czy wyjątki od zasady wstecznej skuteczności wyroków mogą prowadzić do przyjęcia odpowiedzialności Skarbu Państwa. Następnie podjęte zostały rozważania na temat przesłanek uznania zaniechania legislacyjnego za stan bezprawny.

Rozdział IV dotyczy administracyjnego bezprawia judykacyjnego, zarówno jego formy czynnej (niezgodne z prawem wydanie decyzji administracyjnej), jak i biernej (niezgodne z prawem niewydanie decyzji). Ustalenie kręgu desygnatów pojęcia niezgodnej z prawem decyzji ostatecznej oraz niezgodnego z prawem niewydania decyzji wymagało analizy zarówno terminu „decyzja”, jak i przedstawienia postępowań prejudycjalnych zmierzających do uzyskania dowodu niezgodności z prawem wydania bądź niewydania decyzji. Konieczne stało się zajęcie stanowiska w związku z wyrażonym w doktrynie prawa poglądem, który ogranicza krąg organów prowadzących właściwe postępowania prejudycjalne tylko do sądów oraz ukazanie różnic w zakresie skutków ustalenia administracyjnego bezprawia judykacyjnego w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym.

Rozdział V dotyczy odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezgodne z prawem prawomocne orzeczenia sądowe. Kluczowe jest tu wyjaśnienie pojęcia prawomocnych orzeczeń z art. 417<sup>1</sup> § 2 KC, odgraniczenie czynności podejmowanych w toku sądowego stosowania prawa od samego wydania prawomocnego orzeczenia oraz ustalenie zakresu norm, których naruszenie powoduje wadliwość działań sądu, poczynione w oderwaniu od postępowań prejudycjalnych, a zwłaszcza podstaw skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz orzecznictwa SN w tym zakresie. Rozumiane w przedstawiony sposób pojęcie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem stanowić będzie podstawę oceny rozwiązań procesowych. Szczegółne problemy interpretacyjne pojawiają się na gruncie postępowania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która jest – w większości przypadków – jedynym sposobem uzyskania prejudykatu uprawniającego do dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem prawomocnego orzeczenia. Przeprowadzona więc została analiza szeregu problemów związanych z tą skargą, zmierzająca do ustalenia: jej celu, przedmiotu, podstaw oraz wykładni pojęcia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego w świetle przepisów Działu VIII Kodeksu postępowania cywilnego. Zwrócono także uwagę na przepisy procesowe służące ustalaniu niezgodności z prawem orzeczeń sądów administracyjnych. Przedmiotem analizy w rozdziale V stała się ponadto odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu niewydania orzeczenia, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa.

W podsumowaniu zebrane zostały najważniejsze wnioski z analiz poszczególnych zagadnień dotyczących przesłanki niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej.

Rozprawa oparta jest na badaniach dogmatycznych w postaci pracy z materiałem źródłowym przez wykładnię zespołu przepisów oraz analizę dorobku orzecznictwa i nauki prawa. Jedynie pomocniczo wykorzystano metody historyczną i komparatystyczną. Konieczne stało się przyjęcie pewnych wstępnych założeń odnoszących się do egzegezy tekstów prawnych.

Po pierwsze, interpretacji przepisów prawnych regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej, tak materialnych jak i procesowych, należy dokonywać z uwzględnieniem perspektywy konstytucyjnej, jednakże ze świadomością ograniczeń wykładni w zgodzie z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny w ustalonej linii orzeczniczej uznaje, że poszukiwanie interpretacji danego przepisu, która pozwoli na uzgodnienie jego treści z Konstytucją, jest możliwe jedynie w sytuacji niejednoznacznego brzmienia przepisu.

Po drugie, sądy nie mogą samodzielnie, bez zwracania się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, pomijać regulacji ustawowej uznanej przez nie za niekonstytucyjną i zastępować jej normą konstytucyjną, nadającą się do stosowania wprost.

Po trzecie, ustawy proceduralne mają wpływ na możliwość dochodzenia roszczeń o wynagrodzenie szkód wyrządzonych niezgodnymi z prawem działaniami lub zaniechaniami przy wykonywaniu władzy publicznej. Wobec tego brak regulacji procesowej służącej urealnieniu normy prawa materialnego nie może zostać „naprawiony” taką wykładnią przepisów prawa materialnego, która w odniesieniu do określonej grupy aktów władzy publicznej wymagających prejudykatu zezwoli na ich „przeniesienie” do ogólnej formuły deliktu władzy publicznej ze względu na brak postępowania prejudycjalnego służącego ustaleniu ich niezgodności z prawem. Przesłanką takiego założenia jest zasada *exceptiones non sunt extentendae*.

Po czwarte, geneza danej instytucji prawnej przesądza o kierunku interpretacji przepisów jej dotyczących, zwłaszcza zaś tych o znaczeniu zasadniczym. Stąd, w niniejszej rozprawie, duże znaczenie przywiązywane jest do ustalenia *ratio legis* danej regulacji prawnej przez wykładnię historyczną, dokonywaną na podstawie uzasadnień projektu i przebiegu prac legislacyjnych. Pozwoli to na weryfikację prawidłowości dokonywanej w doktrynie i orzecznictwie sądowym wykładni celowościowej przepisów dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej.

Przesłanka niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej jest omawiana w piśmiennictwie jako jedno z wielu zagadnień związanych z odpowiedzialnością odszkodowawczą. Stąd wypowiedzi na ten temat są rozproszone po wielu źródłach, zarówno w opracowaniach monograficznych (autorstwa m.in. *Marka Saffjana, Leszka Boska, Pawła Dzieńisa, Ewy Bagińskiej*) i komentarzach do KC oraz ustaw z zakresu prawa procesowego, jak i w artykułach zamieszczonych w czasopismach prawniczych.

[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](http://ksiegarnia.beck.pl)