

Konstytucjonalizacja odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Rozdział I. Argumentacja autora monografii

§ 1. Oryginalność ujęcia *M. Ziółkowskiego*

Chociaż mechanizm odpowiedzialności odszkodowawczej, tak umownej, jak i pozaumownej, ukształtowany został w klasycznej cywilistyce, odpowiedzialność odszkodowawcza władz publicznych zawsze miała tendencję do wyrywania się z ram prawa cywilnego. Zarówno w europejskiej kulturze prawa stanowionego, jak i w państwach anglosaskich praktycznie od zawsze dostrzegane były specyficzne cechy państwa i innych podmiotów publicznych, takich jak jednostki samorządu terytorialnego, które nie pozwalały stosować do odpowiedzialności tych podmiotów przepisów prawa cywilnego bez odpowiedniej ich modyfikacji¹. Poszczególne systemy prawne państw europejskich różnią się natomiast skalą owej alienacji, przy czym modyfikacje te są wynikiem interwencji ustawodawcy lub tzw. prawa sędziowskiego, albo jednego i drugiego². W niektórych państwach reżim odpowiedzialności odszkodowawczej

¹ R. Szczepaniak, Kształtowanie się zasad odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego na przestrzeni wieków (rys historyczny), ST 1999, Nr 7–8, s. 27–46.

² Tak było m.in. w warunkach polskich w drugiej połowie XX w., gdzie oprócz specjalnej grupy przepisów w kodeksie cywilnym (art. 417–421) na kształt odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych przemożny wpływ wywarły też tzw. Wytyczne SN. Patrz uchw. pełnego składu Izby Cywilnej SN z 15.2.1971 r., III CZP 33/70, Legalis: „Wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych”. Na temat rozumienia zwrotu „prawo sędziowskie” zob. E. Łętowska, Bariery naszego myślenia o prawie w perspektywie integracji z Europą, PiP 1996, Nr 4–5, s. 44–58, s. 47, przyp. 10. Oczywiście, jak podkreśla E. Łętowska, w większości krajów Europy kontynentalnej nie można mówić o „prawie sędziowskim” w dosłownym tego słowa znaczeniu, gdyż w ten sposób nietrafnie pojawiłyby się sugestie o tożsamości form działania judykatury i legislatury. Przez to pojęcie należy rozumieć złożony proces obróbki tekstu prawnego (jego konkretyzacji na użytek konkretnego rozstrzygnięcia), w którym istotne znaczenie ma wiele czynników. Końcowym efektem tego procesu może być odczytanie tekstu prawnego w sposób odmienny, niż chciał tego twórca tekstu (ustawodawca). Sędzia w tym właśnie rozumieniu uczestniczący w tworzeniu prawa ma do dyspozycji arsenał takich

władz publicznych przy wszystkich jego odmiennościach nadal uważany jest za część prawa cywilnego. Można tu mówić o specjalnym reżimie odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych mieszczącym się w prawie cywilnym³, albo nawet szerzej o fragmencie subgałęzi prawa cywilnego regulującej stosowanie prawa cywilnego w sektorze publicznym⁴. Do takich systemów prawnych można zaliczyć Polskę i Belgię⁵, gdzie regulacja odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych nadal znajduje się w kodeksie cywilnym. Właśnie Polska wydaje się być tutaj przypadkiem najbardziej charakterystycznym na tle innych państw europejskich. Dominuje więc w naszym kraju pogląd, także w kręgach administratywistów⁶, że odszkodowawczy stosunek zachodzący między władzą publiczną a poszkodowanym ma charakter cywilnoprawny⁷, zgodnie z utrwalonym i niekwestionowanym twierdzeniem, że źródłem stosunku cywilnoprawnego, w tym cywilnoprawnego sto-

środków, jak dynamiczna wykładnia, a także różne wnioski prawnicze. W konsekwencji, jak zauważa I.C. Kamiński, często trudno precyzyjnie odróżnić tworzenie prawa od jego stosowania. Zob. I.C. Kamiński, Słuszność i prawo. Szkic prawnoporównawczy, Kraków 2003, s. 78.

³ E. Łętowska pisała o „stratyfikacji odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych”. Patrz E. Łętowska, Stratyfikacja odpowiedzialności deliktowej, PiP 1971, Nr 6, s. 940–949. Zjawisko to polega na uregulowaniu odpowiedzialności deliktowej władz publicznych w Kodeksie cywilnym, lecz na nieco zmodyfikowanych zasadach.

⁴ Na temat potrzeby wyodrębnienia takiej subgałęzi prawa cywilnego patrz R. Szczepaniak, Sens wyodrębnienia prawa cywilnego sektora publicznego jako jednego z działów prawa cywilnego (prywatnego), w: R. Szczepaniak (red.), K. Kokocińska, M. Krzymuski, Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym, Poznań 2020, s. 600–609.

⁵ Wyr. Cour de cassation z 5.11.1920 r., *La Flandria* (Pas., 1920, I,1). Zob. na ten temat D. Renders (red.), *La responsabilité des pouvoirs publics* – XIIes Journées d'études juridiques Jean Dabin, Bruxelles 2016, s. 694.

⁶ W polskiej nauce prawa administracyjnego taki stan dominował praktycznie od czasów wydania podręcznika S. Kasznicy (Polskie prawo administracyjne, Poznań 1946). Patrz na ten temat R. Szczepaniak, Tort Liability of Public Authorities in Light of the Legal Doctrine of Stanislaw Kasznica's Era and Contemporary Doctrine: The Remarks of a Civil Law Specialist, *Contemporary Central & East European Law* 2024, Nr 3(135), s. 1–13. Polski ustawodawca sam niekiedy jednak do końca nie był w ostatnich kilkunastu latach konsekwentny, czego wymownym przykładem jest pochodząca z 1980 r. nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego (ustawa z 31.1.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8), polegająca m.in. na uregulowaniu w art. 153 i 160 KPA odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej, której niezgodność z prawem została następnie stwierdzona w przewidzianej prawem procedurze.

⁷ Zob. J. Parchomiuk, Charakter prawny odpowiedzialności za działania legalne, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010, s. 14.

sunku zobowiązaniowego może być również akt administracyjny⁸. Pogląd taki przeważa nawet gdy chodzi o odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej za akty legalne⁹. W sprawach odszkodowawczych przeciwko władzy publicznej jurysdykcja służy sądom cywilnym, a tematyka odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, inaczej niż we Francji czy Niemczech, jest przedmiotem badań głównie cywilistów, a nie administratywistów i poświęcony jest jej osobny rozdział w podręczniach prawa cywilnego¹⁰.

Pomimo że można zacytować wiele wypowiedzi wybitnych polskich prawników publikujących na przestrzeni wielu dziesiątków lat, którzy podkreślali specyfikę prawną reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych, nie kwestionowano z reguły jego cywilistycznego charakteru.

Badania prawnoporównawcze nad stosowaniem prawa prywatnego w sektorze publicznym prowadzą do wniosku, że cechą wyróżniającą polski system prawny jest stosunkowo silnie w nim zakorzeniona zasada jedności prawa cywilnego. W Polsce zasada ta występuje wręcz w dyrektywalnym (normatywnym) znaczeniu, a więc jako swoisty, niewysłowiony w przepisach nakaz kwalifikowania jako cywilnoprawne wszelkich instytucji, które mają cywilnoprawną proveniencję¹¹. W konsekwencji w polskim prawie, inaczej niż w systemach prawnych innych państw europejskich takich jak Francja czy Niemcy, nie wykształciły się względnie są zaledwie *in statu nascendi* instytucje prawa administracyjnego (publicznego) jako paralele instytucji cywilnoprawnych, takie jak własność publicznoprawna, umowa prawa publicznego, bezpodstawne wzbogacenie prawa publicznego czy właśnie odpowiedzialność odszkodowawcza prawa publicznego¹². Dlatego też nie tylko reżimowi odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych, ale także własności czy innym prawom podmiotowym o charakterze majątkowym należącym do podmiotów publicz-

⁸ Zob. wyr. TK z 10.7.2000 r., SK 12/99, Legalis.

⁹ J. Parchomiuk, Charakter prawny, s. 14.

¹⁰ Sytuacja ta zaczyna jednak ewoluować. Współcześnie polscy administratywiści coraz częściej interesują się też tematyką odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych, czego dowodzi np. t. 12 Systemu Prawa Administracyjnego pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego i A. Wróbla, Warszawa 2010. Inna sprawa, że jednym z dwóch autorów tego tomu obok administratywisty J. Parchomiuka jest wybitna znawczyni tej tematyki, cywilistka prof. E. Bagińska. Charakterystyczne, że J. Parchomiuk w tomie tym wyraża stanowisko, że stosunek odszkodowawczy ma charakter cywilnoprawny, nawet gdy chodzi o odpowiedzialność za akty legalne (s. 14).

¹¹ Zob. R. Szczepaniak, Zasada jedności prawa cywilnego w warunkach polskich, w: R. Szczepaniak (red.), K. Kokocińska, M. Krzymuski, Konstytucyjne bariery, s. 86–91.

¹² Nieco inaczej kwestię jedności prawa cywilnego rozumiał A. Stelmachowski. Zob. A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1984, s. 35–37.

nych przypisuje się z reguły cywilnoprawny charakter, czego wyrazem jest regulacja tych zagadnień w kodeksie cywilnym (art. 441, art. 417–421 KC). Nie ma miejsca w tym tekście, by wyjaśniać złożoną genezę siły tej zasady w warunkach polskich¹³. Autor niniejszego tekstu stawia jednak tezę, że ta silna niepisana zasada stała się już elementem polskiej tradycji i kultury prawnej.

Na drugim biegunie w stosunku do polskiego znajduje się model francuski, gdzie owa alienacja reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych od prawa cywilnego jest najsilniejsza. Reżim ten uważany jest za sztandarową instytucję francuskiego prawa administracyjnego, a orzecznictwo Trybunału Kompetencyjnego¹⁴ i Rady Stanu (*Conseil d'État*), najwyższego francuskiego sądu administracyjnego, poświęcone tej tematyce z przełomu XIX i XX w. uważane są za akty założycielskie francuskiego prawa administracyjnego¹⁵. We Francji bardzo silna jest zasada autonomii prawa administracyjnego, którego zakres normowania z założenia ma obejmować większość zagadnień sektora publicznego. Zasadę tę można uznać za przeciwieństwo silnej polskiej zasady jedności prawa cywilnego.

Chociaż rozwiązanie francuskie, gdy chodzi o siłę owej alienacji, jest unikatowe, wydaje się, że obecnie w całej Europie przeważa trend do coraz silniejszej alienacji reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych od prawa cywilnego. Trend ten przejawia się m.in. w regulowaniu tej problematyki poza Kodeksem cywilnym, i tylko odpowiednim odesłaniu do Kodeksu cywilnego w kwestiach nieuregulowanych¹⁶.

¹³ Zob. na ten temat R. Szczepaniak, *Zasada jedności*, s. 86–91.

¹⁴ Zob. zwłaszcza wyr. Trybunału Kompetencyjnego z 1873 r. w sprawie *Blanco*, No. 00012 [1873], <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007605886/> (dostęp: 1.1.2026 r.).

¹⁵ Zob. *Zob. A. de Laubadère, Traité élémentaire de droit administratif*, Paris 1957, s. 39 i n.; *F. Zylber, Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone przez działalność władz publicznych w prawie francuskim*, Warszawa 1934, s. 2 i n.; *A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet, Traité de droit administratif*, Paris 1994, t. 1, s. 843 i n.

¹⁶ Np. w Austrii obowiązuje co prawda od 1949 r. ustawa o odpowiedzialności korporacji terytorialnych i innych podmiotów prawa publicznego za szkody wyrządzone przy wykonywaniu ich zadań publicznych (*Amtshaftungsgesetz – AHG*), niemniej jej § 1 stanowi *expressis verbis*, że zarówno Federacja, jak i landy, gminy i inne podmioty prawa publicznego ponoszą odpowiedzialność „na zasadach prawa cywilnego”. Używane jest w związku z tym określenie *Sonderprivatrecht*, zob. *F. Bydlinski, Kriterien und Sinn der Unterscheidung von Privatrecht und öffentlichem Recht*, *Archiv für die civilistische Praxis* 1994, t. 194, s. 321. Daje tu o sobie znać kultywowany podział na prawo publiczne i prywatne, gdyż jeżeli dany akt podmiotu publicznego wyrządzający szkodę zostanie zakwalifikowany jako publicznoprawny, to ma miejsce *Amtshaftung*, a w konsekwencji znajduje zastosowanie wskazana ustawa z 1949 r. Niemniej *Bydlinski* zalicza *Amtshaftung* do instytucji prawa prywatnego, gdyż – jak ocenia – elementy typowe dla prawa prywatnego tutaj do-

Także w Polsce w ostatnich latach można było dostrzec pewne przejawy tego trendu alienacyjnego pomimo siły niepisanej zasady jedności prawa cywilnego. Było to dostrzegalne zwłaszcza w odniesieniu do odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za akty legalne¹⁷.

Można rzec, że monografia M. Ziółkowskiego wpisuje się w ten europejski trend pogłębiania alienacji reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych od prawa cywilnego, przynajmniej w jego klasycznym rozumieniu. Autor argumentuje, że wejście w życie Konstytucji RP z 1997 r., a zwłaszcza jej art. 77 ust. 1 prowadzi do wykreowania autonomicznego konstytucyjnego reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych.

Oczywiście sama idea autonomiczności konstytucyjnych reżimów w ogólności a reżimu konstytucyjnego odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych w szczególności nie jest pomysłem autora monografii. Jest ona naturalną konsekwencją tzw. konstytucjonalizacji prawa, a zwłaszcza prawa cywilnego, której początki sięgają jeszcze lat 50. XX w. Przede wszystkim zaś jest logiczną konsekwencją uwzględnienia oczywistej prawdy, że Konstytucja jest najwyższym źródłem prawa w państwie. Samo zaś wejście w życie Konstytucji RP, a zwłaszcza art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w polskiej doktrynie i judykaturze niejednokrotnie było wskazywane jako sztandarowy przejaw kon-

minują. Chodzi o cywilistyczną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę i o mechanizm jej naprawienia (F. Bydlinski, *Kriterien*, s. 330, zwłaszcza s. 335). W Szwajcarii ta kwestia jest uregulowana na szczeblu kantonów, np. Gesetz des Kantons Zürich über die Haftung des Staates und der Gemeinden sowie ihrer Behörden und Beamten z 1969 r. W ten trend wpisuje się również czeska ustawa z 1998 r. o odpowiedzialności władzy publicznej za działania władcze. Subsydiarnie na mocy tej ustawy znajduje zastosowanie kodeks cywilny (§ 26 tej ustawy). W pozostałym zakresie, czyli do działań niewładczych znajduje zastosowanie kodeks cywilny. Zob. V. Mikule, *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě*, w: D. Hendrych a kolektiv, *Správní právo, Obecná část*, Praha 2009, s. 639; w Niemczech problem jest bardziej złożony ze względu na podział kompetencji między landy i federację, patrz M. Krzymuski, *Stosowanie przepisów prawa cywilnego do odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej (uwagi na tle prawa niemieckiego)*, w: R. Szczepaniak (red.), K. Kokocińska, M. Krzymuski, *Konstytucyjne bariery*, s. 282 i n. Będzie o tym jeszcze mowa w Podsumowaniu do Rozdziału III.

¹⁷ Ostatnimi laty w literaturze ponownie wyrażono pogląd o publicznoprawnym charakterze tego rodzaju roszczeń odszkodowawczych. Chodzi głównie o odszkodowanie za wyłączenie. P. Wszolek argumentuje, iż przypisanie takiemu roszczeniu publicznoprawnego charakteru sprawia, że roszczenie to nie ulega przedawnieniu (zob. P. Wszolek, *Kryteria wyodrębnienia administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 175–176). Podobnie uważa M. Kruś (*Publicznoprawny charakter roszczeń odszkodowawczych za wyłączenie nieruchomości*, RPEiS 2016, Nr 2, s. 96), który odróżnia roszczenie związane z ustaleniem odszkodowania od roszczenia o wypłatę odszkodowania. Tylko to ostatnie ma jego zdaniem charakter cywilnoprawny. W konsekwencji roszczenie to nie ulega przedawnieniu.

stytucjonalizacji reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem zachowanie władzy publicznej, a nawet prawa cywilnego w ogólności¹⁸. Podkreślano, że konstytucja wymusza reinterpretację przepisów ustawowych regulujących tę odpowiedzialność¹⁹. Monografia autora jest jednak na gruncie polskim najbardziej konsekwentną, całościową i radykalną zarazem próbą wdrożenia założeń konstytucjonalizacji prawa (w tym prawa cywilnego) dla rekonstrukcji konstytucyjnego reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych. Jest to zresztą przejaw pewnej ewolucji polskiej myśli prawniczej ostatnich lat, która jest spowodowana zjawiskiem konstytucjonalizacji prawa, a zwłaszcza prawa prywatnego²⁰. Proces konstytucjonalizacji od drugiej dekady XXI w. bardzo przyspieszył tak w Polsce, jak i w całej Europie. O konstytucjonalizacji jako „zmianie refleksji nad prawem”²¹ oraz jako nowej metodologii stosowania prawa prywatnego będzie mowa w dalszych rozdziałach tekstu (*vide* Rozdział II § 3 niniejszej książki).

Autor czerpie szerokimi garściami z orzecznictwa TK, dokonując przy tym jego całościowej i rzetelnej analizy. Jego koncepcja stanowi usystematyzowanie, rozwinięcie i dopełnienie jednego z nurtów orzeczniczych TK, który tę autonomię już wcześniej eksponował.

Ta całościowość, konsekwencja oraz siła zaprezentowanego przez autora monografii ujęcia autonomii konstytucyjnego reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych stanowi najbardziej charakterystyczną ce-

¹⁸ Zob. uchw. SN(7) z 18.10.2011 r., III CZP 25/2011, OSNC 2012, Nr 22, poz. 15; wyr. TK z 23.9.2003 r., K 20/2002, OTK ZU 2003, Nr 7A, poz. 76.

¹⁹ Omówienia różnych stanowisk dokonała E. Bagińska. Zob. E. Bagińska, Art. 77 Konstytucji RP jako źródło podmiotowego prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 12, s. 100 i n., zwłaszcza s. 115 i n.

²⁰ Ten „radykalizm” jest dobrze widoczny, gdy porównamy monografię M. Ziółkowskiego z kilkanaście lat wcześniejszą monografią M. Haczkowskiej, która również poświęcona jest problematyce konstytucyjnego reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych. Autor monografii polemizuje ze stanowiskiem M. Haczkowskiej, która na kartach swej monografii niejednokrotnie przyjmuje jako regułę czerpanie z dorobku cywilistyki przy rekonstruowaniu konstytucyjnego reżimu odpowiedzialności władz publicznych. Zob. M. Haczkowska, Odpowiedzialność odszkodowawcza, s. 99 (odnośnie do pojęcia szkody), s. 125–126 (odnośnie do rozumienia związku przyczynowego) i s. 241. Zob. M. Ziółkowski, Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem, s 207.

²¹ „A change in the reflection on law”, zob. M. Safjan, Evolution or Revolution? Some Reflections on the Constitutionalization and the Europeanization of Private Law, w: R. Szczepaniak (red.), The Constitutionalization of Private Law versus the Europeanization of Private Law: a legal study based on the example of selected countries of Central and Eastern Europe belonging to the European Union, Leiden–Boston 2025, s. 29.

chę jego monografii. Z wywodów autora wyłania się koncepcja, którą można nazwać totalną (autor nazywa ją optymalizacyjną). Jej wynikiem jest bowiem wizja autonomicznego, konstytucyjnego reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych, programowo wręcz całkowicie wyalienowanego od reżimu cywilnoprawnej odpowiedzialności odszkodowawczej, a w konsekwencji także w pewnym sensie zanegowanie zasady jedności prawa cywilnego przynajmniej w analizowanej dziedzinie.

Stopień tej alienacji od prawa cywilnego można porównać jedynie do modelu francuskiego. Mamy tu do czynienia z czymś na kształt niezależnego od prawa cywilnego, samowystarczalnego normatywnego uniwersum. Końcowym efektem tej koncepcji popartej niektórymi przynajmniej orzeczeniami TK może być zasadnicze przeobrażenie polskiego modelu reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych. Z teoretycznego punktu widzenia to już coś znacznie więcej niż tylko prokonstytucyjna interpretacja ustawowych podstaw i przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych.

Przy czym należy podkreślić, że autorowi monografii nie chodzi o to, że prawo konstytucyjne, zgodnie z tradycyjnym ujęciem, zaliczane jest do prawa publicznego²². Z uznaniem należy zaznaczyć, że autor wskazał istotniejsze argumenty, by uzasadnić swoje stanowisko, niż odwoływanie się do podziału systemu prawnego na prawo prywatne (cywilne) i publiczne. Autorowi programowo wręcz udało się uniknąć utartego schematu prawniczego myślenia determinowanego przez ten tradycyjny podział. Podział ten w niektórych wymiarach nadal ma sens. Jednak w dużej mierze oparty jest na przyjętej konwencji i niejednokrotnie przywoływany jest w literaturze prawniczej bez głębszej refleksji, co prowadzi do pewnego doktrynerstwa. Takie bezrefleksyjne kulturowanie tego podziału generuje szereg pułapek metodologicznych.

²² Zob. P. Radziejewicz, Pojęcie horyzontalnego skutku skutku norm konstytucyjnych – uwagi wprowadzające z perspektywy prawa konstytucyjnego, w: A. Młynarska-Sobaczewska, P. Radziejewicz (red.), Horyzontalne oddziaływanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Warszawa 2015, s. 44.

§ 2. Wyjaśnienie autonomiczności reżimu konstytucyjnego

M. Ziółkowski dokonując rekonstrukcji tego konstytucyjnego reżimu, odwołuje się przede wszystkim do przepisów Konstytucji RP (nie tylko art. 77 ust. 1), a także orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny prawa konstytucyjnego. Niekwestionowaną wartością jego pracy jest skrupulatna analiza całego orzecznictwa TK dotyczącego odpowiedzialności władz publicznych. Dopiero w dalszej kolejności autor przywołuje przepisy kodeksu cywilnego oraz orzecznictwo i literaturę cywilistyczną.

Taka kolejność jest świadomie przez autora monografii przyjęta i ma wręcz programowe znaczenie wynikające z założeń wstępnych. Autor jako podstawę swych wywodów czyni skądinąd oczywistą tezę, że prawo konstytucyjne jest w hierarchii źródeł prawa usytuowane wyżej niż ustawy zwykłe, do których zalicza się również kodeks cywilny. Ponadto Konstytucja RP pełni również funkcję gwarancyjną, zapewniając ochronę praw podstawowych jednostek prywatnych w relacji z władzą publiczną, w tym ustawodawcą. Jednym z takich praw jest prawo podmiotowe do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej. Prawo to ma więc rangę konstytucyjną („prawo człowieka w dogmatycznym rozumieniu”²³).

Normy ustawowe, jako hierarchicznie niższe muszą więc podlegać kontroli z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP. By taką kontrolę można było przeprowadzić, należy zrekonstruować dwie normy pozostające w „hierarchicznej relacji merytorycznej”: jedną ustawową i drugą konstytucyjną²⁴. Ten wymóg już prowadzi do wniosku, że należy zrekonstruować możliwie pełny, samowystarczalny²⁵ i autonomiczny konstytucyjny reżim odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych jako adekwatny wzorzec kontroli norm ustawowych regulujących wynagrodzenie szkody wyrządzonej przez władzę publiczną. Swoją koncepcję autor nazywa optymalizacyjną. Jej przeciwieństwem jest koncepcja zwana przez autora redukcyjną. W świetle tej drugiej koncepcji, która również jest reprezentowana w niektórych orzeczeniach TK,

²³ M. Ziółkowski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej*. Studium z prawa konstytucyjnego, s. 149.

²⁴ *Ibidem*, s. 138.

²⁵ P. Czarny i B. Naleziński posługują się pojęciem „norm samowykonalnych” Konstytucji. Zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji; normy samowykonalne w konstytucji*, w: J. Trzcziński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 134.

jak i w doktrynie, z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP i innych jej przepisów wynika jedynie zakaz wprowadzenia winy jako przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych. Natomiast przepisy konstytucyjne, w świetle redukcyjnej koncepcji, nie regulują dalszych przesłanek tej odpowiedzialności, a więc w szczególności szkody, związku przyczynowego czy bezprawności, lecz odsyłają w tym zakresie do przepisów ustawowych²⁶.

Jak dalej argumentuje *M. Ziółkowski*, efektem tej optymalizacyjnej koncepcji odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem działaniem jest mocna ochrona poszkodowanej jednostki w relacji do władzy publicznej²⁷. Sytuacja prawna jednostki jest bowiem zabezpieczona przez „kilka różnych, ułożonych na różnych szczeblach hierarchii, a przez to i autonomicznych, praw podmiotowych (prywatnoprawne, administracyjnoprawne i konstytucyjnoprawne). Przykładowo konstytucyjny charakter prawa podmiotowego powoduje, że hipotetyczny brak przepisów ustawowych, ich zakresowe uchylenie, zakresowa zmiana nie pozbawia poszkodowanego ochrony prawnej. Uważam, że konsekwencją normatywności Konstytucji oraz praw podmiotowych o strukturze treści wynikającej z samej tylko Konstytucji jest wielopoziomowość (tj. rozdzielenie struktury i treści praw podmiotowych różnego szczebla) i pewność (tj. uchylenie lub zmiana przepisów ustawowych nie pozbawia automatycznie poszkodowanego prawa podmiotowego do wynagrodzenia szkody, bo może on poszukiwać ochrony na szczeblu konstytucyjnym) ochrony udzielanej poszkodowanemu przez działanie władzy publicznej”²⁸.

Ta wielopoziomowość odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych stanowi więc zabezpieczenie praw jednostek prywatnych poszkodowanych działaniem władzy publicznej. Konstytucyjny reżim odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych jest więc samowystarczalny, ale w sensie subsydiarnym²⁹. Znajduje on bowiem bezpośrednie zastosowanie w sytuacji braku regulacji ustawowej. Potwierdzeniem takiego sposobu rozumowa-

²⁶ Zob. *M. Ziółkowski*, Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne, s. 132–133.

²⁷ *Ibidem*, s. 123.

²⁸ *Ibidem*, s. 195–196.

²⁹ *M. Florczak-Wątor* używa tego określenia „subsidiarne stosowanie Konstytucji”, zob. *M. Florczak-Wątor*, Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych, Kraków 2014, s. 59–60. Jak zauważa autorka, w polskiej nauce prawa konstytucyjnego nie ukształtowała się dotąd jednolita terminologia w dyskursie o sposobach stosowania konstytucji. Takie pojęcia, jak stosowanie samoistne i niesamoistne, bezpośrednie i pośrednie, subsydiarne, współstosowanie konstytucji, używane są przez poszczególnych autorów w różnych znaczeniach, którzy niejednokrotnie wprowadzają definicje projektujące; zob. *M. Florczak-Wątor*, Horyzontalny wymiar, s. 292–294.

nia autora monografii jest podany przez niego przykład odpowiedzialności odszkodowawczej za działalność orzeczniczą TK. Przykład jest bardzo kontrowersyjny i zostanie poddany analizie w dalszej części niniejszego tekstu (*vide* Rozdział V § 3 niniejszej książki). W tym miejscu natomiast został on przywołany jedynie jako wyrazista egzemplifikacja myśli autora monografii. Autor stoi na stanowisku, że państwo ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą również za niezgodne z prawem orzeczenia TK. W tym miejscu pojawia się jednak problem braku prejudykatu. Jak stanowi art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, orzeczenia TK mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Zdaniem autora brak prejudykatu nie stoi na przeszkodzie zasądzeniu takiego odszkodowania przez sąd powszechny. Istnienie takiego prejudykatu nie jest bowiem konieczną przesłanką konstytucyjnego reżimu. Został on wprowadzony przez ustawodawcę zwykłego jako dopuszczalne, lecz niekonieczne ograniczenie wykonywania konstytucyjnego prawa podmiotowego i jego zgodność z konstytucją podlega kontroli w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jak argumentuje, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 1 w zw. z art. 175 ust. 1 oraz w zw. z art. 177 Konstytucji RP nakazują rozstrzygnąć spór odszkodowawczy niezależnie od tego, czy ustawodawca skorzysta z kompetencji prawodawczej i uchwali odpowiednie przepisy materialne i proceduralne, czy też nie. Artykuł 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP stanowią bezpośrednio stosowalną podstawę do rekonstrukcji normy kompetencyjnej sądu do oceny legalności działania każdego rodzaju organu władzy publicznej, w tym TK³⁰.

Owa samowystarczalność konstytucyjnego reżimu stanowi niejako warunek *sine qua non* jego autonomiczności. Zdaniem autora niniejszej książki w tym miejscu warto przywołać toczące się przed laty spory na temat natury prawnej odpowiedzialności administracji za akty legalne. W latach 90. XX w. pojawił się pogląd, że jest to reżim admonistracyjnoprawny, a więc oderwany od prawa cywilnego. Zwyciężył jednak wówczas pogląd, że odpowiedzialność administracji za akty legalne ma charakter cywilnoprawny³¹. Za tym drugim stanowiskiem podnoszono przekonująco argument, że mechanizm odszkodowawczy został wypracowany w cywilistyce, gdzie takie pojęcia jak szkoda, czy związek przyczynowy mają utrwalone znaczenie. W konsekwencji również z przyczyn pragmatycznych należy przypisać tej odpowiedzialności charakter cywilnoprawny. Nawet bowiem uznanie, że jest to instytucja prawa admini-

³⁰ M. Ziółkowski, Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne, s. 483–484.

³¹ Współcześnie jednak znów odżyła koncepcja administracyjnoprawnego charakteru tej odpowiedzialności. Zob. poprzedni Rozdział, przyp. 27.

stracyjnego nie zmienia faktu, że konieczne jest sięganie do regulacji cywilnoprawnych³². Zakwestionowanie samowystarczalności reżimu konstytucyjnego bezsprzecznie mocno osłabiłoby tezę o jego autonomiczności.

M. Ziółkowski podnosi ponadto argument, że przepisy Konstytucji RP regulujące odpowiedzialność odszkodowawczą władz publicznych mają szerszy krąg adresatów niż przepisy Kodeksu cywilnego. Są one bowiem adresowane do ustawodawcy, sądów i obywateli. Ci ostatni są adresatami tych przepisów w tym sensie, że przepisy te przyznają im określone prawo podmiotowe. „Z perspektywy konstytucyjnej zachodzi zatem istotna różnica między sytuacją prawną, jaka powstaje ze względu na obowiązywanie art. 77 ust. 1 Konstytucji, a – przykładowo – sytuacją prawną, jaka powstaje ze względu na konstytucyjną regulację wolności umów lub sytuację prawną, jaka powstaje ze względu na obowiązywanie art. 417 KC i n.”³³ Ten fakt również świadczy o specyfice przepisów konstytucyjnych i skłania do uznania autonomii konstytucyjnego reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych.

Reasumując, autonomiczność i zupełność tego konstytucyjnego reżimu ma wynikać z samej rangi Konstytucji RP jako najwyższego aktu normatywnego w systemie prawnym oraz z doniosłych funkcji gwarancyjnych przypisanych Konstytucji RP oraz kręgu jej adresatów³⁴.

§ 3. Autonomiczność pojęć konstytucyjnych

Istotę propagowanej przez autora autonomii reżimu konstytucyjnego najlepiej przedstawić na przykładzie pojęć prawnych użytych w treści Konstytucji RP. To normy konstytucyjne muszą być traktowane jako punkt odniesienia dla oceny poszczególnych pojęć ustawowych, a nie odwrotnie. W konsekwencji pojęcia konstytucyjne muszą być autonomiczne. Autor odwołując się do orzecznictwa TK, opowiada się konsekwentnie za zasadą autonomii pojęć konstytucyjnych³⁵.

³² Zob. na ten temat R. Szczepaniak, Odpowiedzialność odszkodowawcza władz publicznej za akty legalne w Polsce, w: R. Szczepaniak (red.), K. Kokocińska, M. Krzymuski, Konstytucyjne bariery, s. 272–274 i wskazana tam literatura.

³³ M. Ziółkowski, Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne, s. 448, 461–462.

³⁴ *Ibidem*, s. 57.

³⁵ *Ibidem*, s. 213; wskazuje m.in. wyr. TK z 24.4.2014 r., SK 56/12, Legalis, pkt 3; inna sprawa, że autor krytykuje ten wyrok, zarzucając mu niekonsekwencję.

Autor analizuje różne proponowane w orzecznictwie TK oraz literaturze ujęcia (stopnie) tej autonomii. Opowiada się za najpełniejszą i najsilniejszą z możliwych autonomii tego konstytucyjnego reżimu, a w konsekwencji również konstytucyjnych pojęć. Polega ona na programowym uniezależnieniu znaczenia pojęć prawnych użytych w Konstytucji RP od znaczenia, jakie analogicznym pojęciom nadają ustawy zwykłe, w tym Kodeks cywilny, jak i szczególne nauki prawne, a zwłaszcza cywilistyka (neutralność dogmatyczna)³⁶.

Jak podkreśla, konstytucyjne pojęcia zawsze mają znaczenie autonomiczne i nigdy nie można ich sprowadzać do treści wynikających ze znaczenia, jakie analogicznym pojęciom nadają ustawy zwykłe³⁷. Podaje przykład pojęcia „niezgodności z prawem” użytego w art. 77 Konstytucji RP, odwołując się do wyroku TK z 27.10.2015 r. (SK 9/13)³⁸, w którym TK stwierdził, że pojęcie to „nie może być interpretowane przez pryzmat lub przez odpowiednie odesłanie do zbliżonych merytorycznie albo językowo tożsamych pojęć zawartych w aktach o niższej mocy prawnej niż Konstytucja”. Powołując się na inne orzeczenia TK, w tym wyr. TK z 22.5.2013 r. (P 46/11)³⁹ autor dobitnie dodaje, że: „W konsekwencji błędem jest zarówno utożsamienie treści pojęcia konstytucyjnego i ustawowego, jak i interpretowanie pojęcia konstytucyjnego przez odwołanie się do pojęcia ustawowego, w tym również przedkonstytucyjnego. TK podkreśla, że byłby to zabieg niedopuszczalny”⁴⁰.

Znaczenie pojęć konstytucyjnych może ewoluować w szczególności na skutek aktywności orzeczniczej TK, „który interpretując przepisy konstytucyjne może – zgodnie z koncepcją living constitutionalism – nadać nowe znaczenie pojęciu konstytucyjnemu. Istotne jest jedynie, aby zostało ono ustalone wyłączenie w oparciu o analizę konstytucyjnoprawną”⁴¹.

Autor wyraźnie przeciwstawia propagowane przez siebie ujęcie mocnej autonomii pojęć i instytucji konstytucyjnych tzw. ujęciu słabemu, które jego zdaniem zostało zaprezentowane w cytacie zawartym w wyroku TK 13.5.2009 r. (Kp 2/09)⁴²: „choć więc pojęcia konstytucyjne mają znaczenie autonomiczne, które nie powinno być oceniane wyłącznie przez pryzmat pojęć ustawowych,

³⁶ *Ibidem*, s. 216.

³⁷ Legalis; M. Ziółkowski, Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne, s. 204.

³⁸ Legalis, pkt 4.1; zob. M. Ziółkowski, Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne, s. 205.

³⁹ Legalis, pkt 1.2.2.

⁴⁰ Zob. na ten temat M. Ziółkowski, Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne, s. 205.

⁴¹ *Ibidem*, s. 215, uw. 70.

⁴² Legalis, pkt 2.

to odwołanie się do owych pojęć nie stanowi samo w sobie błędu”. Dlatego też zdaniem TK, przy wykładni przepisu konstytucyjnego należy uwzględnić utrwalone w ustawodawstwie znaczenie pojęcia tożsamego językowo z pojęciem konstytucyjnym. To utrwalone ustawowe znaczenie nie może jednak rozstrzygać o znaczeniu, jakie nadaje się pojęciu konstytucyjnemu⁴³. Do takiej konkluzji ma się sprowadzać tzw. słabe ujęcie autonomii reżimu konstytucyjnego.

Chyba najbardziej założenie autonomii pojęć konstytucyjnych w ujęciu mocnym uwidacznia się w monografii autora w odniesieniu do pojęcia szkody. Nie tylko polemizuje z argumentem wyrażanym niejednokrotnie w literaturze, że brak w Konstytucji RP definicji legalnej szkody oznacza, że szkoda pozostała pojęciem ustawowym i nie doszło do jego autonomizacji; w konsekwencji pojęcie to zachowało takie znaczenie, jakie przed wejściem w życie Konstytucji RP dominowało na gruncie prawa cywilnego i jego nauki⁴⁴. Nie zadowala go nawet kompromisowe twierdzenie, że pojęcie szkody wypracowane w prawie cywilnym staje się autonomicznym pojęciem konstytucyjnym i może następnie na gruncie konstytucyjnym ewoluować. Twierdzenie to, zdaniem autora, jest bowiem przejawem koncepcji autonomicznych pojęć konstytucji w ujęciu słabym⁴⁵. Argumentuje, że brak definicji legalnej, ogólność regulacji konstytucyjnej lub jej wieloznaczność nie przemawiają przeciwko zasadzie autonomii w ujęciu mocnym pojęć konstytucyjnych. Taki sposób redagowania przepisów konstytucji jako wypowiedzi ogólnych i wieloznacznych jest bowiem wpisany niejako w naturę ustawy zasadniczej i m.in. to ją odróżnia od ustaw zwykłych⁴⁶. W konsekwencji oszczędność regulacji konstytucyjnej sama w sobie nie stanowi przeszkody dla zrekonstruowania całościowego autonomicznego reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. Na poparcie swojej tezy wskazuje przykład działalności orzeczniczej EKPC oraz TSUE, które również takie autonomiczne reżimy odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych zrekonstruowały pomimo szczątkowej regulacji prawnej⁴⁷. Polemizuje też z tymi autorami, którzy odwołując się do założenia językowej racjonalności prawodawcy argumentują, że w imię zachowania

⁴³ Zob. na ten temat M. Ziółkowski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne*, s. 205.

⁴⁴ Zob. M. Ziółkowski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne*, s. 208 i 211 oraz podana tam literatura.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 209. Przykładem takiego rozumienia pojęcia szkody w ujęciu słabym jest zdaniem autora wyr. TK z 4.12.2001 r., SK 18/00, *Legalis*.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 214.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 184.

spójności systemu prawnego dane pojęcie prawne powinno mieć jednakowe znaczenie i tę samą naturę w całym prawie niezależnie od hierarchii jego źródeł⁴⁸. Zdaniem autora takie twierdzenia nie uwzględniają wskazanego powyżej szczególnego znaczenia, funkcji i mocy ustawy zasadniczej.

Autor sięga jeszcze po inne argumenty. Stara się wesprzeć swoje stanowisko odwołaniem do literalnego brzmienia art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. W przepisie tym użyte zostało wyrażenie „wynagrodzenie szkody”, które nie ma odpowiednika w kodeksie cywilnym⁴⁹. Wywodzi też, że wbrew wysuwanemu często pogładowi, pojęcie szkody w ustawodawstwie nie miało w pełni utrwalonego znaczenia⁵⁰, co akurat jest stwierdzeniem kontrowersyjnym⁵¹.

§ 4. Dwupoziomowość odpowiedzialności władz publicznych

Z twierdzeń autora wyłania się więc obraz, jak sam twierdzi, wielopoziomowej, a w zasadzie dwupoziomowej odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. Poniżej autonomicznego reżimu konstytucyjnego mogą funkcjonować reżimy ustawowe. Przy czym te reżimy ustawowe mogą mieć charakter zarówno prywatnoprawny, jak i publicznoprawny (administracyjnoprawny). W konsekwencji mogą istnieć jednocześnie konstytucyjne prawo podmiotowe do wynagrodzenia szkody oraz prywatnoprawne, jak i publicznoprawne prawa podmiotowe do wynagrodzenia szkody. Te prawa podmiotowe umieszczone na poziomie konstytucyjnym i ustawowym są zdaniem autora odmienne strukturalnie i treściowo.

Autor programowo kwestionuje prywatnoprawny charakter konstytucyjnego reżimu odpowiedzialności władz publicznych. Nie oznacza to jednak,

⁴⁸ Tak *M. Haczkowska*, Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP, Warszawa 2007, s. 99; zob. *M. Ziółkowski*, Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne, s. 207.

⁴⁹ *M. Ziółkowski*, Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne, s. 210.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 211.

⁵¹ W prawoznawstwie mocno zakorzeniony jest pogląd, że takie pojęcia jak szkoda czy związek przyczynowy mają ugruntowane znaczenie dzięki nauce prawa cywilnego, a wszelkie odstępstwa od tego znaczenia są raczej wyjątkiem. Patrz *E. Bagińska*, Przesłanki odpowiedzialności władzy publicznej w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, w: *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel* (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 12, s. 99.

że tym samym opowiada się za jego publicznoprawnym charakterem. Można rzec, że Konstytucja RP jest ponad tym podziałem. Jak pisze: „Nie dostrzegam przekonujących argumentów, by przyjąć że przepisy konstytucyjne odnoszące się do odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej mają charakter regulacji cywilnoprawnej lub administracyjnoprawnej. Chodzi tu wszakże o sytuacje prawne, które powstają z uwagi na normy prawa konstytucyjnego”⁵². Takie stanowisko jest również logiczną konsekwencją tezy autora głoszącej mocne ujęcie autonomiczności reżimu konstytucyjnego⁵³. Jak bowiem zauważa, ujęcie redukcjonistyczne reprezentowane w niektórych orzeczeniach TK opierało się na założeniu, że Konstytucja RP jedynie częściowo reguluje odpowiedzialność odszkodowawczą władz publicznych, odsyłając w pozostałym zakresie do prawa cywilnego. Podstawą tego założenia było przekonanie o genetycznie cywilnoprawnym charakterze tego reżimu⁵⁴.

Zdaniem autora niniejszej książki warto w tym miejscu dodać, że w konsekwencji traci na aktualności tradycyjny pogląd, że konstytucja jest częścią prawa publicznego. Dlatego należy również zmodyfikować rozpowszechnione przez *F. Wernera* twierdzenie, że prawo administracyjne jest konkretyzacją prawa konstytucyjnego⁵⁵. Tą konkretyzacją, czy też rozwinięciem prawa konstytucyjnego jest nie tylko prawo administracyjne, ale wszystkie regulacje ustawowe, w tym cywilnoprawne. Tak przynajmniej zgodnie z koncepcją autora monografii jest w dziedzinie odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych.

Chociaż owe reżimy ustawowe odpowiedzialności władz publicznych autor monografii też nazywa autonomicznymi, nie zmienia to faktu, że wszystkie te reżimy ustawowe są podrzędne wobec reżimu konstytucyjnego i podlegają kontroli zgodności z reżimem konstytucyjnym.

⁵² *M. Ziółkowski*, Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne, s. 57–58.

⁵³ *Ibidem*, s. 117.

⁵⁴ Wyr. TK z 1.3.2011 r., P 21/09, Legalis; wyr. TK z 24.4.2014 r., SK 56/12, Legalis.

⁵⁵ *F. Werner*, Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht, Deutsches Verwaltungsblatt 1959, Nr 74, s. 527.

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl