

Konstytucjonalizacja odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wprowadzenie

Autor niniejszej książki stawia tezę, pojawiającą się zresztą w literaturze europejskiej od ponad stu lat, że problematyka odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych ma znaczenie fundamentalne dla ustroju prawnego danego państwa. Od początku XX w. problematyka ta była przedmiotem zainteresowań wybitnych teoretyków prawa państwowego, w tym konstytucyjnego. W dyskusjach poświęconych temu zagadnieniu ogniskują się bowiem na zasadzie *pars pro toto* najdonioślejsze problematyki prawno-ustrojowe, wykraczające daleko poza klasyczną tematykę cywilnoprawną, takie jak: stosowanie prawa prywatnego w sektorze publicznym¹, podział na prawo prywatne i publiczne, źródła prawa, zasada trójpodziału władz, a nawet kwestia suwerenności państw. Wyrazem przekonania o doniosłości tego zagadnienia były konstytucje państw europejskich, które weszły w życie między pierwszą i drugą wojną światową. Niejednokrotnie zawierały przepisy regulujące tę odpowiedzialność². Również obecnie obowiązujące konstytucje państw europejskich w większości przypadków takie regulacje

¹ Zob. np. U. Stelkens, *Verwaltungsprivatrecht. Zur Privatrechtsbindung der Verwaltung, deren Reichweite und Konsequenzen*, Berlin 2005. Na kartach tej monumentalnej niemieckiej monografii liczącej ponad 1300 stron, poświęconej stosowaniu prawa prywatnego w sektorze publicznym tematyka odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych poruszana jest wielokrotnie.

² Zob. art. 131 Konstytucji Weimarskiej z 1919 r., art. 23 Konstytucji Republiki Austrii z 1929 r., a także art. 121 polskiej Konstytucji Marcowej z 1921 r. Podobny przepis zawarty był również w Konstytucji Czechosłowacji pochodzącej z tego okresu. Inna sprawa, że zgodnie z dominującym wówczas poglądem, przepisy te nie miały bezpośredniego zastosowania, miały one stanowić jedynie źródło obowiązku ustawodawcy, by ustanowił stosowne regulacje w ustawach. Zob. S. Rosmarin, *O roszczeniach odszkodowawczych z powodu bezprawia urzędnika administracyjnego*, Lwów 1933, s. 4. Jedynie art. 131 Konstytucji Niemiec (odpowiednik obecnego art. 34 aktualnej Konstytucji Niemiec – GG) uważany był powszechnie za przepis bezpośrednio obowiązujący. Jego skutkiem było przeniesienie osobistej odpowiedzialności z funkcjonariusza publicznego (*Amtshaftung*) uregulowanej w § 839 BGB na podmiot publiczny powierzający mu zadania do wykonania. Zob. Reichsgericht, 29.4.1921 r. – III 373/20 – RGZ 102, 166, 177. Zob. U. Stelkens, *Le développement de la responsabilité administrative en droit allemand*, w: *Droit comparé de la responsabilité administrative. Table ronde organisée par La Chaire "Mutations de l'Action Publique du Droit Public"*, Science Po., 13 novembre 2009, s. 11. Zob. na ten temat O. Dörr, *Staatshaftung in Europa: Vergleichende Bestandsaufnahme*, w: O. Dörr (red.), *Staatshaftung in Europa*, Berlin–Boston 2014, s. 3–4.

zawierają³. Autor niniejszej książki stawia tezę, że problematyka ta może także służyć jako ilustracja niezwykle złożonych relacji prawa cywilnego i prawa konstytucyjnego.

Niniejsza książka prezentuje dość rzadko spotykany w polskim prawoznawstwie zabieg metodologiczny. Autor postanowił uczynić punktem odniesienia dla swych analiz tezy monografii *Michała Ziółkowskiego* wskazanej w podtytule⁴, gdyż jak dotychczas monografia ta jest najbardziej spójnym, konsekwentnym i radykalnym zarazem konstytucyjnoprawnym ujęciem tej problematyki. Ujęcie to programowo wręcz jest oderwane od prawa cywilnego, co idzie pod prąd polskiej tradycji, a dla cywilisty jest szczególnie intrygujące. Pomimo tego programowego oderwania od prawa cywilnego monografia inspirowana do poruszenia wielu zagadnień nie tylko z zakresu prawa konstytucyjnego ale także z zakresu teorii prawa cywilnego, co jest jej niekwestionowaną zaletą. Jest to zarazem kolejny dowód niezwyklej nośności tej problematyki. *M. Ziółkowski* prezentuje m.in. swoje oryginalne ujęcie zjawiska konstytucjonalizacji prawa prywatnego. Autor monografii trafnie dostrzega w problematyce odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych swoiste laboratorium wielorakich konstytucyjnych problemów prawnych⁵.

Od publikacji monografii *M. Ziółkowskiego* upłynęło już pięć lat. Autor niniejszego tekstu nosił się z zamiarem ustosunkowania do twierdzeń *M. Ziółkowskiego* od dłuższego czasu, przedtem jednak musiał zakończyć rozpoczęte wcześniej projekty naukowe. Upływ czasu nie powinien być tu jednak problemem. Jeżeli bowiem dzieło odznacza się autentycznymi walorami naukowymi, a do takich, wyprzedzając dalsze wywody, należy zaliczyć monografię *M. Ziółkowskiego*, nie traci na aktualności w czasie. Po drugie, to nawet lepiej, że tyle czasu już upłynęło od publikacji. Dzięki temu zyskuje się pewien dystans, a więc przydatną perspektywę badawczą. Autor niniejszego tekstu prowadzi swoisty dialog z autorem wskazanej monografii, czerpiąc inspirację z jego książki, a niejednokrotnie polemizując z jego tezami⁶.

W niniejszej książce można niejako wyróżnić dwie warstwy. Pierwsza poświęcona jest *stricte* reżimowi odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych. Druga warstwa poświęcona jest złożonym relacjom prawa cywilnego i prawa konstytucyjnego w ogólności, w tym również konstytucjonalizacji prawa cywilnego.

Monografia *M. Ziółkowskiego*, mimo że należy do nauki prawa konstytucyjnego, bezpośrednio odnosi się do materii cywilnoprawnej. Pomimo tego nie doczekała się

³ Wyczerpująco przedstawia praca: *M. Haczkowska*, Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP, Warszawa 2007, s. 21–37.

⁴ *M. Ziółkowski*, Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Studium z prawa konstytucyjnego, Warszawa 2021.

⁵ Patrz *M. Ziółkowski*, Konstytucyjne prawo do odszkodowania jako laboratorium konstytucyjnych problemów intertemporalnych, w: *P. Radzewicz* (red.), Zagadnienia konstytucyjnego prawa intertemporalnego, Warszawa 2022, s. 158–194.

⁶ *M. Ziółkowski* na potrzeby tego tekstu będzie nazywany zamiennie „autorem monografii”; z kolei autor niniejszej książki będzie nazywany „autorem niniejszej książki” lub „autorem niniejszej monografii”, albo „autorem niniejszego tekstu”.

dotąd odzewu w środowisku cywilistycznym, na jaki zasługuje⁷. Jednym z celów niniejszego tekstu jest częściowe przynajmniej wypełnienie tej luki. W polskim prawoznawstwie można dostrzec przejawy wewnętrznej dezintegracji nauk prawnych oraz braku interdyscyplinarności w wąskim znaczeniu tego słowa, to znaczy pomiędzy szczegółowymi naukami prawnymi⁸. Autor niniejszego tekstu stawia tezę, że ta wewnętrzna interdyscyplinarność jest obecnie w prawoznawstwie wręcz konieczna. Dotyczy to zwłaszcza relacji nauki prawa konstytucyjnego oraz szczegółowych nauk prawnych. Dowodem tej konieczności jest zjawisko i proces zarazem konstytucjonalizacji prawa, w tym konstytucjonalizacji prawa prywatnego⁹. Ponadto postępujący równolegle proces europeizacji prawa prywatnego jest w znacznej części fragmentem szeroko pojętego procesu konstytucjonalizacji tej gałęzi prawa¹⁰. Konsekwencją logiczną wskazanej tezy jest inna teza, że współcześnie każdy odpowiedzialny i rzetelny cywilista musi być jednocześnie konstytucjonalistą. Książka ta jest swego rodzaju cywilistyczną odpowiedzią na koncepcję konstytucjonalisty dotykającą bezpośrednio problematyki cywilnoprawnej. Tym niemniej byłoby oczywiście uzurpacją twierdzić, że autor niniejszej książki wypowiada się w imieniu całego środowiska cywilistycznego. Twierdzenia i poglądy wyrażane w tej książce są wyłącznie wypowiedziami jej autora.

W tytule niniejszej książki pojawia się pojęcie „konstytucjonalizacja odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych”. Autor książki zdaje sobie sprawę, że takie brzmienie tytułu może budzić kontrowersje. Na przykład nie współgra ono ze znaczeniem, jakie temu pojęciu nadaje przedstawiciel nauki prawa konstytucyjnego, jakim jest *M. Ziółkowski*. Samo pojęcie konstytucjonalizacji jest bowiem wieloznaczne i różnie rozumiane. Autor definiuje to pojęcie w ostatnim punkcie Rozdziału II niniejszej książki.

⁷ Patrz dwie recenzje książki: *M. Haczowska*, Artykuł recenzyjny monografii autorstwa Michała Ziółkowskiego pt. *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Studium z prawa konstytucyjnego*, *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Iuridica* 2023, Nr 105, s. 233–243; *M. Pecyna*, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej – recenzja*, *Przegląd Konstytucyjny* 2023, Nr 1, s. 107–119. Obecnie w druku jest jeszcze trzecia recenzja: *W. Płowiec*, Michał Ziółkowski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Studium z prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2021, PiP 2026, Nr 6.

⁸ Zob. *R. Szczepaniak*, *Problem dezintegracji wewnętrznej nauk prawnych*, w: *M. Gutowski* (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 2021, s. 12–13.

⁹ Zgodnie z *Wielkim Słownikiem Języka Polskiego* (Kraków 2018), „zjawisko” to inaczej: „to co istnieje lub się wydarza”. W tym szerokim rozumieniu zjawisko obejmuje więc również proces. W publikacjach naukowych stosunkowo często takie określenia jako „zjawisko” czy „proces” używane są zamiennie. Pod pojęciem zjawiska rozumie się więc różnego rodzaju wydarzenia, przypadki, doświadczenia i reakcje.

¹⁰ Zob. *R. Szczepaniak*, *Divergent Understandings of 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. 370–373.

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl