

# Wprowadzenie

Przedstawiona praca jest rozprawą z prawa cywilnego poświęconą odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej. Stanowi studium prawa polskiego na tle porównawczym.

Odpowiedzialność władzy publicznej za szkodę to dziedzina, w której skupiają się jak w soczewce problemy o charakterze prawnym, aksjologicznym i filozoficznym. Zagadnienia prawne należą do klasyki prawa cywilnego, ale współcześnie, w niektórych aspektach dotyczą też prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Dlatego też praca w pewnym stopniu uwzględnia dorobek nauki i orzecznictwa wspomnianych gałęzi. Szersze nawiązanie do prawa wspólnotowego oraz standardów europejskich obowiązujących w systemie prawnym Rady Europy konieczne było nie tylko z uwagi na przedmiot badań, ale przede wszystkim ze względu na to, że oba te systemy prawne stanowią część systemu prawnego obowiązującego w Polsce.

W języku prawniczym funkcjonuje dla tytułowej instytucji kilka określeń: odpowiedzialność państwa, odpowiedzialność administracji (franc. *responsabilité administrative*), odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy, czy też najnowsze wyrażenie, pochodzące z art. 77 ust. 1 Konstytucji – „odpowiedzialność władzy publicznej za szkodę”. Jest to kwestia konwencji językowej. 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 publicznej.

Zmiany nazewnictwa w prawie cywilnym mają mniejsze znaczenie. Miejsce odpowiedzialności władzy publicznej za szkodę w naszym systemie prawnym nie uległo bowiem zmianie w związku z wejściem w życie nowej konstytucyjnej formuły odpowiedzialności (organów władzy publicznej za szkodę). Jest to nadal instytucja prawa zobowiązań i mieści się w dziale prawa dotyczącym czynów niedozwolonych, gdyż chodzi o przypadek szkody wyrządzonej drugiemu poza stosunkiem umownym. Ten fakt jeszcze bardziej uwypukliło uchylene art. 160 KPA i włączenie reżimu odpowiedzialności za decyzje administracyjne do Kodeksu cywilnego. Kodeks cywilny dotąd wskazywał Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne (państwowe i samorządowe) osoby prawne jako podmioty zobowiązane do

naprawienia szkody. Od 1.9.2004 r.<sup>1</sup> te osoby odpowiadają za szkodę na podstawie art. 417 KC i n., o ile wykonują władzę publiczną.

O ile temat odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w nauce europejskiej powtórnie zyskał na popularności dzięki orzecznictwu ETS w sprawie zasad odpowiedzialności państw członkowskich za naruszenie prawa wspólnotowego<sup>2</sup>, to w zasadzie brak w polskiej literaturze aktualnych opracowań o regulacjach dotyczących tej odpowiedzialności w systemach obcych. Dlatego też pierwsza część pracy poświęcona jest obszernej analizie aktualnych rozwiązań w głównych systemach światowych, co obejmuje m.in. przodujące w tej dziedzinie prawo francuskie i niemieckie, a ponadto prawodawstwa *common law*. Nie umniejszając znaczenia tradycyjnego wpływu nauki i judykatury niemieckiej, francuskiej oraz austriackiej na wykładnię polskich przepisów prawa cywilnego, nie należy tracić z oczu ogólnych zmian zachodzących w prawie deliktowym w Europie. Również inne rozwiązania obce zasługują na uwagę, w tym m.in. kompleksowe ustawy uchwalone w Czechach i Słowacji. W pracy nie stawiam za cel wyczerpującego opracowania wszystkich wymienionych systemów w omawianej materii, a jedynie wskazanie na ewolucję regulacji i kierunki rozwojowe, co powinno nie tylko dać pożądany dystans do własnych rozwiązań, ale też pomóc wstępnie ocenić ich funkcjonalność. Spojrzenie na systemy obce, gdzie idee państwa prawa, praworządności, ochrony jednostki przed działaniami władzy mają z oczywistych względów dłuższą historię niż w III Rzeczypospolitej Polskiej uzmysławia też, jakie tendencje rodzą się i potencjalnie mogą przejść na grunt prawa polskiego.

Analiza obowiązujących od 1.9.2004 r. podstaw odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej (art. 417–417<sup>2</sup> KC) poprzedzona jest krótkim rysem historycznym ewolucji tych podstaw oraz analizą regulacji konstytucyjnej. Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji RP ma wielkie znaczenie dla całego systemu prawa. Z jednej strony przewiduje konstytucyjny środek ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, a z drugiej sam tworzy prawo podmiotowe do wynagrodzenia szkody za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Ponadto zawiera w sobie instytucjonalną gwarancję dla zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. O tych wszystkich funkcjach art. 77 ust. 1 traktuje rozdział II części II pracy. Przy analizie tej normy nie można było pominąć problemu bezpośredniego jej stosowania, z uwagi na wciąż obecną praktykę sądów powoływania art. 77 ust. 1 jako podstawy prawnej orzeczenia, z pominięciem dawnych przepisów Kodeksu

---

<sup>1</sup> Zob. ustawa z 17.6.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692).

<sup>2</sup> Zob. N. Póttorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002.

cywilnego lub innych przepisów pozakodeksowych dotyczących odpowiedzialności państwa za szkodę.

Główny trzon rozważań koncentruje się na przesłankach odpowiedzialności z tytułu bezprawia władzy według Kodeksu cywilnego.

Najważniejsze znaczenie ma część III, dotycząca wykonywania władzy publicznej, oraz część IV, poświęcona bezprawności (niezgodności z prawem) tego działania lub zaniechania.

Aktualna regulacja konstytucyjna i ustawowa odpowiedzialności państwa wymaga wydzielenia z działań państwowych *sensu largo* tych noszących charakter władczy (*imperium*)<sup>1</sup>. Powstaje więc fundamentalne pytanie, jak należy rozumieć działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej: czy szeroko, jako każde zachowanie podmiotów wykonujących władzę publiczną (zwłaszcza czy chodzi tu o wszelkie czynności egzekutywy), czy też wąsko, a więc tylko jako niektóre działania i zaniechania, a jeżeli tak, to jakie kryteria powinny być podstawą ich wyodrębnienia.

„Niezgodność z prawem” jest terminem ustawowym, stanowiącym *novum* leksykalne w tytule VI KC, który spowodował spór o to, jaka relacja zachodzi między tym pojęciem a klasycznym ujęciem bezprawności w prawie cywilnym. Jak będę starała się wykazać, na gruncie zasady ogólnej art. 417 KC przesłanka ta powinna być rozumiana w sposób klasyczny, jako sprzeczność z porządkiem prawnym, w skład którego wchodzi także zasady współżycia społecznego lub normy o charakterze etycznym.

Właściwe tryby stwierdzenia niezgodności z prawem aktów normatywnych, prawomocnych orzeczeń i ostatecznych decyzji są przewidziane w poszczególnych postępowaniach prawnych. Nie mają one charakteru jednolitego. Materia ta należy do nauki prawa procesowego, stąd wywody będą z zasady ograniczone ze względu na rozmiary pracy. Swoistość aktywności legislacyjnej uzasadnia zajęcie się szerzej problemami proceduralnymi w związku z orzekaniem o niezgodności z prawem aktów normatywnych. Zagadnienie bezprawia normatywnego jest przedmiotem zainteresowania wielu gałęzi prawa. Z uwagi na to, że bezpośredni przedmiot rozważań dotyczy bezprawia normatywnego jako przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, kontrowersyjne zagadnienia publicznoprawne przedstawiam jedynie w niezbędnym zakresie.

Pozostałe przesłanki odpowiedzialności (szkoda, związek przyczynowy, formuła „wyrządzenia szkody przy wykonywaniu władzy”) stanowią przedmiot części V pracy. Dotychczas, na gruncie odpowiedzialności Skarbu Państwa, nie wzbudzały one osobnych kontrowersji. Dorobek judykatury i doktryny zachowuje w tych kwestiach aktualność. W pracy ograniczono się

---

<sup>1</sup> Zob. G. Bieniek, Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4.12.2001 r. PS 2002, z. 4, s. 10.

do przedstawienia niektórych specyficznych problemów, jakie mogą pojawić się w związku ze szkodami wynikającymi z niezgodnych z prawem indywidualnych rozstrzygnięć oraz aktów normatywnych.

W ostatniej części VI przedstawiono szerzej podstawy i zakres odpowiedzialności komornika (oraz solidarnej z nim odpowiedzialności Skarbu Państwa) oraz zwiąże odrębności w przesłankach odpowiedzialności zawartych w KPK i Ordynacji podatkowej.

Z powyższego wynika, że nie będą tu roztrząsane wszystkie możliwe zagadnienia powstające w związku z odpowiedzialnością za wykonywanie władzy publicznej. Pominęto po pierwsze szerszą analizę problematyki tzw. szkód legalnych. Poza art. 417<sup>2</sup> KC, przypadki, w których źródłem uszczerbku jest działanie legalne organów administracji, są przedmiotem odrębnych opracowań w piśmiennictwie administracyjnym. Oprócz tego praca nie obejmuje zagadnienia odpowiedzialności osobistej winnego funkcjonariusza oraz regresu państwa do funkcjonariusza. Z wielu kwestii szczegółowych pominięto m.in. zagadnienia oceny kolejnych ustawowych mechanizmów zaspokojenia interesów majątkowych Zabuzan oraz rozwiązań dotyczących reprivatyzacji. Dotyczą one przede wszystkim alternatywnego mechanizmu kompensacji przez państwo określonych uszczerbków poniesionych przez daną grupę obywateli, a przyjęcie kolejnych rozwiązań leży w sferze działań ustawodawcy.

Oczywiście w prawie odpowiedzialności cywilnej tworzenie definicji abstrakcyjnych wspierać się powinno na materiale empirycznym, a w wielu kwestiach konieczne jest pozostawienie istotnego marginesu dla sądowej oceny konkretnych sytuacji faktycznych. Siłą rzeczy, brak jeszcze praktyki na tle znowelizowanych przepisów Kodeksu cywilnego.

W pracy opieram się na założeniu, że odpowiedzialność cywilna za wadliwe działania władzy nie może być jedynym ani pierwszorzędym środkiem kontroli sprawowania władzy przez wszelkie jej struktury. Rola odpowiedzialności cywilnej nie może też wykraczać poza funkcję uważaną za priorytetową dla niej – to jest kompensację uszczerbku w dobrach prawnie chronionych. Dlatego też, w sytuacji gdy nastąpiło oparcie tej odpowiedzialności na przesłance obiektywnej – bezprawności, powinno się określić racjonalne granice tej odpowiedzialności.