

Roszczenia cywilnoprawne (odszkodowawcze) jednostek samorządu terytorialnego

Abstrakt

Jednostka samorządu terytorialnego jest nie tylko podmiotem prawa publicznego, ale także osobą prawną działającą w obrocie cywilnoprawnym. Dlatego przysługują jej roszczenia odszkodowawcze, których może ona dochodzić przed sądem powszechnym od Skarbu Państwa oraz innych podmiotów. Roszczenia te mogą wynikać z tytułu szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, a także z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania lub z tytułu czynów niedozwolonych. Zasady i tryb dochodzenia roszczeń są w tym zakresie uregulowane w przepisach kodeksu cywilnego, a uprawnienia jednostki samorządu terytorialnego są w tym obszarze takie same, jak uprawnienia innych podmiotów prawa cywilnego.

Słowa kluczowe

jednostka samorządu terytorialnego, roszczenia cywilnoprawne, odpowiedzialność odszkodowawcza, odpowiedzialność Skarbu Państwa.

1. Wśród spraw, z którymi jednostka samorządu terytorialnego jako samodzielny podmiot prawa może wystąpić na drogę sądową, na uwagę zasługują te, w których adresem roszczeń jest Skarb Państwa, a przedmiotem żądań są należne jednostce samorządu terytorialnego z mocy ustawy udziały w podatkach i innych opłatach oraz subwencje i dotacje¹. Ustawodawca, gwarantując w Konstytucji RP (art. 167) i w ustawach zwykłych udział jednostki samorządu terytorialnego w dochodach publicznych, w postaci udziału w podatkach, subwencjach i dotacjach, nie wypowiada się dostatecznie wyczerpująco na temat sądowej ochrony tych dochodów. W obowiązującej obecnie ustawie z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego², regulującej m.in. zasady i tryb przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego subwencji i dotacji, przewidziano możliwość sądowego dochodzenia należnych im świadczeń jedynie w odniesieniu do dotacji celowej, przeznaczonej na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (art. 49 ust. 6)³. Natomiast w ustawie z dnia 27 sierpnia

¹ A. Kisielewicz, *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2002, s. 119.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 1453.

³ Warto zwrócić uwagę, że obecnie jednostki samorządu terytorialnego mogą dochodzić w postępowaniu sądowym należnej dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej wraz z odsetkami w sytuacji, gdy nie zostały one przekazane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. Podstawą roszczenia nie może być natomiast nieprawidłowo ustalona w budżecie państwa wysokość dotacji, jak to miało miejsce w poprzednim stanie prawnym (zob. na ten temat E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, LEX/el. 2004, komentarz do art. 49, pkt 3). Przepis art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach j.s.t. stanowi natomiast samodzielną podstawę roszczenia

2009 r. o finansach publicznych⁴ znalazły się regulacje, w myśl których zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń ani zobowiązań państwa wobec osób trzecich, ani roszczeń tych osób wobec państwa (art. 51 ust. 1). Co istotne, przepis ten stosuje się odpowiednio do jednostek samorządu terytorialnego i nie przewiduje się obecnie żadnych odstępstw od zasady w nim wyrażonej (por. ust. 2)⁵. Można w związku z tym mieć wątpliwości, czy w obecnym stanie prawnym jednostkom samorządu terytorialnego przysługują roszczenia wobec państwa nie tylko o dotacje celowe, ale również subwencje i inne dochody publicznoprawne⁶.

Wątpliwości budzi też kwestia rodzaju sądu, który powinien rozstrzygać takie sprawy (powszechny czy administracyjny). W praktyce powstała wątpliwość, czy do sprawy o realizację takiego roszczenia należy stosować przepisy kodeksu postępowania cywilnego⁷, czy też ustalenie i przekazywanie subwencji jest czynnością z zakresu administracji publicznej, której zgodność z prawem poddana jest kontroli sądu administracyjnego⁸. Stanowisko doktryny w kwestii charakteru sądu, który powinien być właściwy do orzekania w sprawach związanych z ustaleniem i przekazaniem subwencji ogólnej i dotacji celowej na zadania zlecone, nie jest jednolite. Właściwość sądów powszechnych dla rozstrzygania spraw z tego zakresu wskazywał między innymi A. Borodo⁹, według którego Skarb Państwa i gmina mają takie samo prawo do swoich udziałów w podatku

o zapłatę kwoty rzeczywiście potrzebnej do pełnego wykonania zadań zleconych (por. wyrok SN z dnia 18 listopada 2016 r., I CSK 823/15, LEX nr 2169473).

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

⁵ W poprzednio obowiązujących ustawach o finansach publicznych znajdowały się przepisy, w myśl których zasady tej nie stosuje się do wydatków budżetu państwa na subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego. Wynikało z nich, że jednostka samorządu terytorialnego ma roszczenie do państwa z tytułu należnej jej subwencji.

⁶ Takie jak: udział jednostki samorządu terytorialnego w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, udział z tytułu opłat i kar przewidzianych w ustawie o ochronie środowiska.

⁷ Za dopuszczalnością powództwa cywilnego wypowiedział się SN w postanowieniach z dnia 19 marca 1999 r. i z dnia 11 sierpnia 1999 r. (I CKN 414/99, OSNC 2000, nr 1, poz. 20). SN uznał, że do dochodzenia roszczenia o zapłatę należnej od państwa subwencji ogólnej należy stosować przepisy k.p.c. Sprawa ta, w ocenie sądu, nie ma wprawdzie charakteru sprawy cywilnej w znaczeniu materialnoprawnym, ze względu na publicznoprawny charakter subwencji, jednakże z uwagi na to, że chodzi o roszczenie gminy, powinna być uznana za sprawę cywilną w znaczeniu formalnym, podlegającą właściwości sądu powszechnego. Teza tego postanowienia została krytycznie oceniona w literaturze przedmiotu (M. Szubiakowski, *Glosa do postanowienia SN z 11 sierpnia 1999 r. I CKN 414/99*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 9, s. 105 i n.).

⁸ W uchwale siedmiu sędziów NSA z dnia 2 lipca 2001 r. (FPS 1/01, ONSA 2002, nr 1, poz. 1) sformułowano tezę, iż gmina, której nie przekazano subwencji w wysokości wynikającej z przepisów prawa, może szukać ochrony prawnej w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Sąd, wyrażając taką opinię, wziął pod uwagę charakter więzi, jaka łączy gminę z podmiotem obowiązany do przekazania subwencji oraz fakt, że subwencja stanowi dochód gminy w związku z wykonywaniem przez nią oznaczonych funkcji publicznych. Zatem o kognicji sądu administracyjnego zdecydował publicznoprawny charakter prawnego stosunku łączącego gminę z państwem, wynikający ze statusu prawnego stron tego stosunku oraz z charakteru roszczenia.

⁹ A. Borodo, *Roszczenia gmin o subwencje ogólne i dotacje celowe. Wybrane zagadnienia*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 6, s. 66; *idem*, *Udział gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 11, s. 31 i n.; *idem*, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa 1997, s. 87 i n.

dochodowym od osób fizycznych (i w innych podatkach). Obie te wspólnoty mają osobowość prawną, dysponują osobnym majątkiem, wykonują odrębne zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Obie zostały z mocy ustaw wyposażone w odpowiednie podatki i udziały w podatkach, aby dzięki tym dochodom wykonywać swoje odrębne zadania. Przekazanie gminie tych udziałów nie może być oceniane jako władcze i zarządzające działanie państwa, ponieważ gmina nie jest podporządkowana urzędowi skarbowemu. Stosunki między tymi podmiotami regulowane są ustawami, a spory, które pojawiają się na tle tych regulacji, nie mogą być sporami, w których tylko jedna strona może mieć rację, zaś racja ta nie mogłaby być zbadana przez niezależny sąd. Z regulacji ustawowych wynika zatem – zdaniem tego autora – że skoro przekazanie gminie należnych jej z mocy ustawy udziałów w podatkach nie następuje w trybie decyzji administracyjnych, to zobowiązanie Skarbu Państwa wobec gminy powinno być oceniane jako zobowiązanie cywilnoprawne. W późniejszych publikacjach autor ten przyjął jednak, że w przypadku subwencji ogólnej może być również właściwy sąd administracyjny¹⁰. Takie też stanowisko wydaje się obecnie dominować w doktrynie¹¹.

Niezależnie od poglądów dotyczących rodzaju sądu, przed którym jednostka samorządu terytorialnego może dochodzić określonych roszczeń o dochody publicznoprawne, nie ulega wątpliwości, iż jednostka ta może dochodzić roszczeń tego typu także przed sądami powszechnymi. Już po reaktywowaniu samorządu terytorialnego w literaturze przedmiotu przyjmowano, że stosunki publicznoprawne mogą rodzić odpowiedzialność, która mieści się w zakresie kognicji sądu powszechnego¹². Również Sąd Najwyższy, o czym była mowa, początkowo uznawał kognicję sądów powszechnych w sprawach dochodów publicznoprawnych, choć późniejsza ewolucja orzecznictwa w zasadzie wykluczyła taką możliwość. Nie oznacza to jednak, że sąd cywilny jest pozbawiony możliwości realizacji ochrony sądowej w stosunku do badanego zakresu samodzielności jednostki samorządu terytorialnego¹³. Najczęściej dotyczy ona orzekania o odpowiedzialności Skarbu Państwa za konkretną szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego (przy wykonywaniu władzy publicznej)¹⁴.

¹⁰ A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, s. 169. Za podstawę do zakresu kognicji sądu administracyjnego uznany został art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

¹¹ Por. T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995, s. 209; M. Szubiakowski, *op. cit.*, s. 105 i n.; W. Miemieć, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005, s. 198.

¹² R. Chalimoniuk, *Uwagi o granicach prawa cywilnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 168-169.

¹³ W. Miemieć, *op. cit.*, s. 199. Podkreśla się jednak, że rola sądów powszechnych w ochronie samodzielności finansowej samorządu terytorialnego jest marginalna, gdyż nie są one uprawnione do rozstrzygnięcia i kształtowania obowiązków oraz praw ze sfery prawa publicznego; ochrona ta ma zatem charakter pomocniczy (J. Małecki, *Sądowa ochrona samodzielności finansowej samorządu terytorialnego*, [w:] *Polska samorządność w integrującej się Europie, I Forum Samorządowe*, Szczecin 2004, s. 323).

¹⁴ Zob. na ten temat E. Kruk, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za niezapewnienie jednostce samorządu terytorialnego środków na realizację jej zadań*, [w:] J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk, *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2009, s. 392 i n.

2. Podstawą prawną roszczeń odszkodowawczych jednostki samorządu terytorialnego wobec państwa jest przepis art. 77 Konstytucji RP, przyznający każdemu prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej oraz art. 417 kodeksu cywilnego przewidujący odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej¹⁵. Przepis art. 417 k.c. nie zawiera żadnych ograniczeń podmiotowych i z żądaniem naprawienia szkody może wystąpić każdy poszkodowany podmiot stosunków cywilnoprawnych, jeżeli doznał szkody wyrządzonej przez wykonujących władzę publiczną. Roszczenia odszkodowawcze przysługują więc także jednostkom samorządu terytorialnego, które mogą – jako podmioty prawa cywilnego – zostać poszkodowane bezprawnym działaniem określonych organów władzy publicznej (ustawodawczej, sądowniczej, wykonawczej)¹⁶. Zarówno w art. 77 Konstytucji RP, jak i w art. 417 k.c. założono, że odpowiedzialność odszkodowawcza wiąże się z działalnością wszelkich organów władzy publicznej. Istotną zmianą jest odejście od zasady, zgodnie z którą odpowiedzialność odszkodowawcza związana jest z działalnością konkretnych funkcjonariuszy (w myśl art. 417 k.c. w poprzednim brzmieniu, szkoda musiała być wyrządzona przez funkcjonariusza przy wykonywaniu powierzonych mu czynności; podobnie stanowił uchylony art. 420¹ k.c.). Należy zatem przyjąć, że dla powstania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa wobec jednostki samorządu terytorialnego nie jest istotne, jakie jest formalne usytuowanie w strukturze organu władzy (administracji) publicznej bezpośredniego sprawcy szkody. Ponadto obecna regulacja nie pozostawia wątpliwości co do tego, iż odpowiedzialność może się wiązać wyłącznie z działalnością o charakterze władczym. Pojęcie „wykonywanie władzy publicznej” obejmuje bowiem tylko takie działania, które ze swej istoty, a więc ze względu na charakter i rodzaj funkcji, przynależnej władzy publicznej, wynikają z kompetencji określonych w przepisach prawa. Chodzi zatem o działanie w takim obszarze, w którym może dojść do naruszenia praw podmiotowych jednostki samorządu terytorialnego ze strony (państwowej) władzy publicznej. Zasadą wyrażoną *expressis verbis* w art. 417 k.c. jest także odpowiedzialność za szkody wyrządzone zarówno działaniem, jak i zaniechaniem. Chodzić tu zatem będzie o wszelkie zachowania organu władzy publicznej (państwowej), także faktyczne, rozstrzygnięcia indywidualne (decyzje administracyjne, orzeczenia, zarządzenia), akty *quasi*-normatywne (np. instrukcje i wyjaśnienia), jak i zaniechanie, czyli brak działania. Z orzecznictwa sądowego wynika, że to właśnie zaniechanie – polegające na nieprzekazaniu gminie dotacji celowych z budżetu państwa – stanowiło najczęściej podstawę roszczeń odszkodowawczych jednostek samorządu terytorialnego wobec Skarbu Państwa.

¹⁵ Treść art. 417 k.c. została zasadniczo zmieniona w drodze nowelizacji z 17 czerwca 2004 r. (ustawą o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 162, poz. 1692), w związku z wejściem Polski do UE i koniecznością dostosowania prawa polskiego do standardów europejskich.

¹⁶ Przy czym jednostki samorządu terytorialnego również odpowiadają za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej (w sferze *imperium*), na takich samych zasadach, jak Skarb Państwa (por. art. 417 k.c.).

Co istotne, z obowiązujących regulacji kodeksowych dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej państwa (art. 417 k.c.) jednoznacznie wynika, że przesłanką tej odpowiedzialności nie jest wina. W art. 417 k.c. jest mowa o szkodzie wyrządzonej „przez niezgodne z prawem” działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, którego skutkiem jest wyrządzenie szkody, co pociąga za sobą obowiązek jej naprawienia. Przesłanką tej odpowiedzialności jest samo „niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie”, co można rozumieć jako działanie z naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej, a także bezczynność, jeśli prawo nakłada obowiązek określonego działania. Mając to na uwadze, trudno zaakceptować orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 25 lipca 2003 r.¹⁷, w którym sąd uznał, iż gminie nie należy się odszkodowanie za zaniżenie przez wojewodę wypłaty dotacji celowej na dodatki mieszkaniowe w porównaniu do kwoty określonej przez gminę w zapotrzebowaniu. Rozstrzygnięcie oparte zostało na tezie, że „[...] niewypłacenie gminie w pełnej wysokości dotacji celowej z budżetu państwa na wypłatę dodatków mieszkaniowych przez wojewodę, w świetle obowiązującego stanu prawnego nie ma znamion bezprawności”. Według sądu, nieprzekazanie przez funkcjonariusza państwowego, jakim jest wojewoda, dotacji celowej z budżetu państwa, zgodnie z wymaganym przez prawo zgłoszonym zapotrzebowaniem, mimo spowodowania szkody w postaci utraty zaplanowanych dochodów w budżecie gminy, jest działaniem zgodnym z prawem. Teza ta została słusznie skrytykowana w literaturze przedmiotu¹⁸, ponieważ nie ulega wątpliwości, że w opisanej sytuacji gmina poniosła szkodę na skutek zaniechania po stronie państwa, które było bezprawne. Obowiązek określonego działania (w tym przypadku wypłaty dotacji w odpowiedniej wysokości) wynikał bowiem z konkretnego przepisu prawa i można było ustalić, na czym konkretnie miało być polegać zachowanie organu władzy publicznej, aby do szkody nie doszło¹⁹.

3. Skarb Państwa odpowiada także za szkody wyrządzone niewydaniem aktu normatywnego, czyli za tzw. zaniechanie legislacyjne (normatywne)²⁰. Zachodzi ono wówczas, gdy ustawodawca, wbrew obowiązkowi prawnemu, nie stworzył wymaganych regulacji (zaniechanie właściwe) albo stworzył regulację niepełną lub fragmentaryczną (zaniechanie względne)²¹. Będące źródłem szkody bezprawie normatywne w postaci zaniechania ustawodawcy może być ustalone przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy w postępowaniu odszkodowawczym. Ich kompetencja w tym zakresie wynika nie tylko z art. 2 k.p.c., statuującego generalną zasadę właściwości sądów powszechnych w sprawach cywilnych, ale przede wszystkim z art. 175 i 177 Konstytucji, a także z art. 188 Konstytucji (*a contrario*), nieprzyznającego takiej kompetencji Trybunałowi Konstytucyjnemu. Jednostka

¹⁷ Wyrok SN z dnia 25 lipca 2003 r., V CK 108/02, FK 2004, nr 12, s. 62.

¹⁸ Zob. szerzej A. Cisek, W. Miemiec, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 lipca 2003 r. (sygn. akt V CK 108/02)*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 12, s. 66-67; W. Miemiec, *op. cit.*, s. 203-204.

¹⁹ Por. wyrok SN z dnia 26 marca 2003 r., II CKN 1374/00, LEX nr 78829.

²⁰ Por. wyrok SN z dnia 24 września 2003 r., I CK 143/03, OSNC 2004, nr 11, poz. 179; uchwała SN z dnia 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06, OSNC 2007, nr 4, poz. 56; uchwała SN z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08, OSNC 2009, nr 11, poz. 144.

²¹ Por. A. Olejniczak, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom III. *Zobowiązania - część ogólna*, LEX/el. 2014, komentarz do art. 417 k.c.

samorządu terytorialnego poszkodowana na skutek zaniechania legislacyjnego (ustawodawcy lub prawodawcy administracyjnego – np. ministra, który nie wydał rozporządzenia do ustawy), może dochodzić roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa przed sądem powszechnym. Roszczenia odszkodowawcze przysługują jednak wyłącznie w przypadku, gdy przepis prawa nakazywał organowi władzy publicznej wydanie określonego aktu normatywnego, a ten owej czynności konwencjonalnej nie dokonał.

Odpowiedzialność odszkodowawcza może być następstwem nieuchwalenia ustawy, niewydania rozporządzenia lub niewydania aktu prawa miejscowego. Zaniechanie legislacyjne polega w szczególności na niewykonywaniu obowiązku wydania aktu normatywnego nałożonego przez Konstytucję RP, której przepisy nakazują w drodze ustawy uregulować określone kwestie. Podobnie obowiązek wydania aktu normatywnego mogą określać przepisy ustawy, nakazując określonemu organowi wykonującemu władzę publiczną wydanie stosownego aktu normatywnego. Także przepisy prawa Unii Europejskiej lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej mogą obligować polskie organy władzy publicznej do wydania określonego aktu prawnego. Takiego obowiązku nie formułują przepisy, które jedynie udzielają kompetencji do stworzenia określonej regulacji, pozostawiając jednak organowi władzy publicznej decyzję co do skorzystania z tej możliwości. Trafny jest pogląd, że odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego ograniczona jest tylko do sytuacji, gdy przepis prawny *expressis verbis* formułuje obowiązek wydania tego aktu²². Stąd w wyroku z dnia 5 grudnia 2007 r. Sąd Najwyższy uznał, że treść art. 417¹ § 4 k.c. „nie upoważnia do przyjęcia tezy, że z zaniechaniem legislacyjnym mamy do czynienia także wówczas, gdy ustawodawca stworzył regulację niepełną, fragmentaryczną”²³. Natomiast nie ma wątpliwości, że powszechnie odczuwana potrzeba uregulowania określonej kwestii, silnie wsparta na ogólnych założeniach aksjologicznych, nie oznacza „przewidywanego przepisem prawa” obowiązku wydania aktu normatywnego²⁴. W doktrynie wskazuje się, że odpowiedzialność odszkodowawcza ograniczona jest do przypadków, gdy przepis prawny konkretyzuje treść aktu normatywnego w ten sposób, że określa, na czym miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej, aby do szkody nie doszło. Jednocześnie wskazuje się, że obowiązek powinien dotyczyć ustanowienia norm prawnych określających prawa i obowiązki o charakterze majątkowym podmiotów prawa cywilnego, aby możliwe było ustalenie szkody wywołanej zaniechaniem tej czynności, z uwzględnieniem konkretnej sytuacji podmiotu żądającego odszkodowania²⁵.

4. Ponadto możliwe jest dochodzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego roszczeń odszkodowawczych z tytułu tzw. bezprawia legislacyjnego, czyli wydania aktu normatywnego niezgodnego z prawem. Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną

²² *Ibidem*.

²³ Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 273/07, LEX nr 334979.

²⁴ A. Olejniczak, *op. cit.*, komentarz do art. 417 k.c.

²⁵ W wyroku SN z dnia 4 sierpnia 2006 r. (III CSK 138/05, OSNC 2007, nr 4, poz. 63) wskazano, że odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną zaniechaniem legislacyjnym powstaje tylko wtedy, gdy prawa jednostek – przyznane przez prawodawcę w sposób oczywisty i bezwarunkowy – nie mogą być zrealizowane na skutek niewydania odpowiedniego aktu normatywnego.

wydaniem takiego aktu normatywnego określa art. 417¹ § 1 k.c. Uzależnia on możliwość dochodzenia przed sądem powszechnym, w drodze postępowania cywilnego, naprawienia poniesionej przez poszkodowanego szkody, od stwierdzenia w innym postępowaniu niezgodności dokonanej czynności konwencjonalnej o charakterze władczym (aktu normatywnego) z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. „Przedsąd” polega na ustaleniu w odrębnym postępowaniu, że ma miejsce niezgodność normy lub norm wyrażonych w zaskarżonym akcie normatywnym z normą lub normami wyrażonymi w akcie normatywnym usytuowanym wyżej w hierarchii źródeł prawa. Aktami normatywnymi, o których stanowi art. 417¹ § 1 k.c., są normy prawne ujęte w powszechnie obowiązujących źródłach prawa (art. 87 i 94 Konstytucji RP): ustawach, ratyfikowanych umowach międzynarodowych, rozporządzeniach, aktach prawa miejscowego²⁶. Normy postępowania zrekonstruowane na podstawie tych przepisów muszą mieć charakter abstrakcyjny, nakładając powszechny obowiązek określonego zachowania, a więc nakazując lub zakazując generalnie oznaczonym podmiotom określonych zachowań w określonych sytuacjach. Do stwierdzenia niezgodności aktów normatywnych z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kompetentny jest Trybunał Konstytucyjny, z wyjątkiem aktów prawa miejscowego, o których zgodności lub niezgodności z ustawami orzekają sądy administracyjne²⁷. W piśmiennictwie dyskusję budzi kwestia wartościowania wad aktów normatywnych. Zdaniem niektórych nie w każdym przypadku niekonstytucyjności normy prawnej stwierdzonej przez TK można mówić o bezprawności normatywnej, uzasadniającej odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417¹ § 1 k.c.²⁸ Nie ulega wątpliwości, że orzekając o niezgodności jednej normy prawnej z inną normą, wyższego rzędu, organ kompetentny do kontroli (TK, NSA, inny sąd administracyjny) nie uwzględnia indywidualnego przypadku podmiotu prawa, a rozstrzyga konflikt między normami o charakterze generalnym, celem przywrócenia spójności systemowi prawa. Dopiero sąd powszechny, orzekając o konsekwencjach stwierdzonej bezprawności, powinien podjąć wysiłek oceny, czy pozostaje ona w związku przyczynowym ze szkodą, której doznał poszkodowany. Ciężar dowodu obu tych przesłanek ciąży na poszkodowanym (art. 6 k.c.)²⁹. Możliwość uzyskania odszkodowania znacznie ogranicza przesłanka związku przyczynowego, ponieważ wymaga wykazania, że w danym, konkretnym przypadku poszkodowany (np. jednostka

²⁶ Por. wyrok TK z dnia 17 stycznia 2006 r. (U 6/04, Dz. U. Nr 15, poz. 119), w którym stwierdzono niezgodność z Konstytucją i ustawą – Prawo o ruchu drogowym przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 lipca 2003 r. w sprawie opłat za kartę pojazdu.

²⁷ Za równoważne prejudykatom nie są natomiast uznawane rozstrzygnięcia organów nadzorczych (Prezesa Rady Ministrów, wojewody, regionalnej izby obrachunkowej), podejmowane w trybie administracyjnej kontroli aktów prawa miejscowego, stwierdzające niezgodność z prawem (por. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 381; odmiennie: J. Skoczyła, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 224-225).

²⁸ Por. M. Safjan, *Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej – od winy funkcjonowania do bezprawności normatywnej*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2003, nr 3, s. 164 i n.; Z. Banaszczyk, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 2015, komentarz do art. 417¹ k.c., nb 4; odmiennie: E. Bagińska, *op. cit.*, s. 378.

²⁹ Por. A. Olejniczak, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks...*, komentarz do art. 417 k.c., pkt 5.

samorządu terytorialnego) nie doznałby szkody majątkowej lub krzywdy, gdyby nie doszło do bezprawności normatywnej; nie wystarczy możliwość uzyskania korzyści z niewydania aktu normatywnego niezgodnego z aktem hierarchicznie wyższym³⁰. Odpowiedzialność odszkodowawczą rodzi także naruszenie aktem normatywnym prawa Unii Europejskiej. Chodzi zarówno o ustanowienie normy niezgodnej z prawem jednolitym UE, jak i nieprawidłowe wdrożenie dyrektywy lub decyzji ramowej. Zgodnie z judykaturą Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości poszkodowany może żądać naprawienia szkody, jeżeli ustawodawca krajowy naruszył normę prawa wspólnotowego, której celem jest przyznanie praw jednostkom³¹.

Jeżeli odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa, to w przypadku szkody wyrządzonej bezprawną ustawą lub umową międzynarodową jako *statio fisci* należy wskazać ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, a jeżeli szkodę wyrządzono wydaniem bezprawnego rozporządzenia – jako *statio fisci* wskazać trzeba organ, który wydał ten akt. W sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie ustawy lub rozporządzenia Rady Ministrów niezgodnych z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą obowiązkowe zastępstwo procesowe Skarbu Państwa wykonuje Prokuratoria Generalna. Natomiast w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie rozporządzenia przez inny organ konstytucyjnie do tego powołany (np. ministra) czynności procesowe za Skarb Państwa podejmuje ten organ, chociaż Prokuratoria Generalna, z urzędu lub na wniosek, może przejąć zastępstwo procesowe³².

5. Szkada i związane z nią roszczenia odszkodowawcze jednostki samorządu terytorialnego mogą też powstać na skutek wydania niezgodnego z prawem aktu indywidualnego o charakterze władczym (prawomocnego orzeczenia, ostatecznej decyzji). W przepisie art. 417¹ § 2 k.c. ustawodawca uzależnia od „przedsądu” odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wydaniem ww. niezgodnych z prawem orzeczeń, w tym także gdy wydanie aktu indywidualnego nastąpiło na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z prawem. Chodzi więc o przypadki, gdy wadliwy jest akt indywidualny (niezgodny z normami prawnymi) albo bezprawny jest akt normatywny, stanowiący podstawę wydania aktu indywidualnego. Natomiast przepis art. 417¹ § 2 k.c. nie określa odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wykonywaniem orzeczeń lub decyzji w sposób sprzeczny z prawem. Może wówczas znaleźć zastosowanie art. 417 k.c. Ustalenie, czy prawomocne

³⁰ Podobne wnioski zawarte są w wyroku SN z dnia 12 stycznia 2007 r. (IV CSK 318/06, LEX nr 277301), że jeżeli „niezgodna z prawem norma ogranicza możliwość realizacji prawa podmiotowego uprawnionego, to dopiero podjęta przezeń przynajmniej próba zrealizowania tego prawa, uniemożliwiona przez działanie normy niezgodnej z Konstytucją, może dawać podstawę do ustalenia normalnego związku przyczynowego. Nie daje natomiast takiej podstawy sama potencjalna możliwość niezrealizowania prawa, jeżeli w ogóle nie podjęto próby jego realizacji. Jeśli nawet uprawniony byłby w stanie przeprowadzić dowód tego, że wadliwa norma prawna uniemożliwia realizację przysługującego jemu i innym uprawnionym prawa i na skutek tego pozbawia go korzyści majątkowej, to taka szkoda ma charakter szkody nawet nie hipotetycznej, a jedynie ewentualnej i w świetle art. 361 § 2 k.c. nie podlega naprawieniu”.

³¹ R. Stefanicki, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa wobec jednostki z tytułu niewypełnienia prawa wspólnotowego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 7, s. 41.

³² Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2016 r. poz. 2261).

orzeczenie sądu albo ostateczna decyzja administracyjna jest niezgodna z prawem ze względu na wadliwość podstawy prawnej (art. 417¹ § 2 zd. 2 k.c.), następuje w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, Naczelnym Sądem Administracyjnym lub innymi sądami administracyjnymi, przed którymi konieczne jest stwierdzenie niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Jednak jak stanowi art. 190 ust. 4 Konstytucji RP i jak trafnie stwierdził TK w wyroku z dnia 2 marca 2004 r.³³, Trybunał nie kontroluje samego rozstrzygnięcia sądowego, „lecz tylko jego prawną podstawę”. Orzeczenie TK o niekonstytucyjności aktu normatywnego, zastosowanego przy wydawaniu prawomocnego orzeczenia sądowego, ostatecznej decyzji administracyjnej lub rozstrzygnięcia w innych sprawach stanowi więc podstawę do wznowienia postępowania i uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia „na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania”. Jeżeli szkoda jest następstwem niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu albo ostatecznej decyzji administracyjnej, ale z innych przyczyn niż bezprawność podstawy prawnej ich wydania (art. 417¹ § 2 zd. 1 k.c.), wówczas sądy są uprawnionymi do orzekania o tej niezgodności z prawem (prejudykat). W przypadku ostatecznych decyzji administracyjnych o bezprawności orzekają sądy administracyjne. W przypadku spraw podlegających jurysdykcji sądów powszechnych kwestia ta została uregulowana w przepisach kodeksu postępowania cywilnego (art. 424¹-424¹²), określających skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu. Z reguły chodzi o orzeczenia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchYLENIE tego orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe (art. 424¹ § 1 k.p.c.). Za orzeczenie niezgodne z prawem uznaje się orzeczenie niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć albo wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa³⁴, przy czym odstępnie przez sąd od utrwalonej wykładni, jeżeli orzeczenie odpowiada standardom orzekania, nie oznacza jego niezgodności z prawem³⁵.

Przepis art. 417¹ § 3 k.c. określa odpowiedzialność władzy publicznej za zaniechania w dokonywaniu aktów indywidualnych o charakterze władczym, czyli za uszczerbki spowodowane przewlekłością postępowania sądowego albo administracyjnego. Odpowiedzialność odszkodowawcza za niewydanie orzeczenia lub decyzji dotyczy tylko przypadków, gdy obowiązujący przepis prawa nakazywał sądowi lub organowi administracyjnemu wydanie orzeczenia lub decyzji. Przesłanką przypisania obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przewlekłością postępowania jest więc skonkretyzowany w przepisie prawa obowiązek podjęcia przez organ sądowy lub administracyjny określonych działań władczych, o charakterze indywidualnym, których zaniechanie spowodowało szkodę.

³³ Wyrok TK z dnia 2 marca 2004 r., SK 53/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 16.

³⁴ Por. wyrok SN z dnia 7 lipca 2006 r., I CNP 33/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 35.

³⁵ Por. wyrok SN z dnia 14 lutego 2007 r., II CNP 70/06, LEX nr 255597. W postanowieniu z dnia 26 kwietnia 2006 r. (V CNP 79/05, LEX nr 198521) SN uznał, że wadliwość orzeczenia powinna być oczywista i nie wymagać głębszej analizy prawniczej.

Ustawodawca także w przypadku odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przewlekłością postępowania uzależnia dopuszczalność żądania odszkodowania od stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chociaż dopuszcza możliwość uchylecia przesłanki prejudykatu, jeżeli przepisy odrębne tak stanowią. Ustawodawca uregulował odrębnie dla sądów i organów administracyjnych właściwe tryby dla stwierdzenia niezgodności z prawem zachowań tych organów władzy publicznej³⁶.

6. Jednostka samorządu terytorialnego jest nie tylko podmiotem prawa publicznego, ale także osobą prawną działającą w obrocie cywilnoprawnym, dlatego możliwe jest również dochodzenie przez nią przed sądem powszechnym roszczeń odszkodowawczych od innych podmiotów niż Skarb Państwa. Odpowiedzialność ta może wynikać przede wszystkim ze stosunków zobowiązaniowych, których stroną jest jednostka samorządu terytorialnego (z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania – odpowiedzialność *ex contractu*) lub z tytułu czynów niedozwolonych (odpowiedzialność *ex delicto*). Zasady i tryb dochodzenia roszczeń są w tym zakresie uregulowane w przepisach kodeksu cywilnego. Uprawnienia jednostki samorządu terytorialnego są w tym obszarze takie same, jak uprawnienia innych podmiotów cywilnoprawnych³⁷.

Civil claims (for indemnity) of local self-government units

Abstract

A local self-government unit is not only a public law entity but also a legal entity acting in the conduct of civil law transactions. That is why it is entitled to claims for indemnity which it can vindicate before a common court of law from the State Treasury and other entities. These claims may result from the damage caused by illegal actions or cessation when exercising public power and on account of non-performance or misperformance of obligations, or due to illicit acts. The rules and procedure of the vindication of claims in this respect are regulated in the provisions of the civil code, and the local self-government unit's rights are in this area the same as the rights of other civil law entities.

Key words

local self-government unit, civil claims, liability for damages, State Treasury liability.

Dr hab. Joanna Jagoda – prof. nadzw. UŚ w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

³⁶ Stwierdzenie przewlekłości postępowania sądowego lub przygotowawczego następuje w trybie skargi określonej ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2016 r. poz. 1259). Prawnym instrumentem stwierdzenia przewlekłości w postępowaniu administracyjnym, a więc dla uzyskania prejudykatu określonego art. 417¹ § 3 k.c., jest natomiast skarga na bezczynność, którą przewiduje art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

³⁷ Na temat zasad odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym zob. obszerną literaturę przedmiotu, np. M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011; A. Olejniczak (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. 6, Warszawa 2009.

Literatura

- Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006
- Borodo A., *Roszczenia gmin o subwencje ogólne i dotacje celowe. Wybrane zagadnienia*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 6
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa 1997, 2004
- Borodo A., *Udział gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 11
- Chalimoniuk R., *Uwagi o granicach prawa cywilnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2
- Cisek A., Miemiec W., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 lipca 2003 r. (sygn. akt V CK 108/102)*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 12
- Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995
- Kaliński M., *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011
- Kidyba A. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2014
- Kisielewicz A., *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2002
- Kruk E., Parchomiuk J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za niezapewnienie jednostce samorządu terytorialnego środków na realizację jej zadań*, [w:] J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk, *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2009
- Małecki J., *Sądowa ochrona samodzielności finansowej samorządu terytorialnego*, [w:] *Polska samorządność w integrującej się Europie, I Forum Samorządowe*, Szczecin 2004
- Miemiec W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005
- Olejniczak A. (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. 6, Warszawa 2009
- Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I*, Warszawa 2015
- Ruśkowski E., Salachna J.M., *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2004
- Safjan M., *Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej – od winy funkcjonariusza do bezprawności normatywnej*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2003, nr 3
- Skoczyła J., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005
- Stefanicki R., *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa wobec jednostki z tytułu niewypełnienia prawa wspólnotowego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 7
- Szubiakowski M., *Glosa do postanowienia SN z 11 sierpnia 1999 r. I CKN 414/99*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 9

