

JÓZEF KREMIS

Uniwersytet Wrocławski

Kształtowanie się zdolności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego w sferze imperium

I

Osobowość prawna jest najwyższym stadium upodmiotowienia jednostki organizacyjnej w stosunkach cywilnoprawnych. Immanentną cechą osobowości jest zdolność prawna umożliwiająca jednostce organizacyjnej występowanie w charakterze nosiciela praw i obowiązków. Z przymiotem osobowości prawnej łączy się przynajmniej taki zakres zdolności prawnej, który pozwala jednostce organizacyjnej na wykonywanie przypisanych jej zadań, przy czym może on być różny zależnie od tego, czy dotyczy osób prawa prywatnego, czy osób prawa publicznego, gdyż u tych ostatnich zdolność prawna podlega różnym ograniczeniom¹.

Mimo różnorodności zdarzeń kreujących czy też kształtujących stosunek cywilnoprawny, polski prawodawca nie przewidział wprost takiej kwalifikacji podmiotu, jak zdolność do działań prawnych, uznając prawdopodobnie, że skoro najistotniejszym instrumentem prawnym, wykorzystywanym najczęściej w obrocie do nabywania praw i zaciągania zobowiązań, jest czynność prawna, przeto można poprzestać na dokładniejszej regulacji zdolności do czynności prawnych. Taki zabieg legislacyjny nie oznacza jednak nieistnienia w systemie polskiego prawa innych rodzajów zdolności (np. zdolność do zawarcia małżeństwa, zdolność do dziedziczenia, zdolność do pełnienia roli świadka przy sporządzaniu testamentu, zdolności wekslowej) powiązanych z odpowiednim zdarzeniem cywilnoprawnym.

¹ Zob. J. Kosik, *Zdolność państwowych osób prawnych w zakresie prawa cywilnego*, Warszawa 1963, s. 55.

Obowiązujące unormowania tworzą dostateczne podstawy do uzupełnienia zbioru zdolności przypisywanych podmiotom o tzw. zdolność deliktową. W księdze III k.c. zawarto bowiem szczegółowe regulacje dotyczące zdolności do wywoływania skutków prawnych w sferze czynów niedozwolonych². To zaś oznacza, że trzeba wyraźnie odróżniać zdolność do wywoływania przez własne działania skutków w sferze czynności prawnych od zdolności do wywoływania skutków zobowiązaniowych w sferze czynów niedozwolonych³. Taka kwalifikacja podmiotowa odnosi się zarówno do osób fizycznych, jak i osób prawnych, mimo istotnych różnic między zdolnością deliktową jednej i drugiej kategorii podmiotów, wszak jednostkom organizacyjnym obce są przypadłości psychiki i ciała ludzkiego⁴, stan poczytalności, stopień rozeznania i kierowania własnym postępowaniem oraz wiek.

W najogólniejszym ujęciu, zdolność deliktowa osoby prawnej przejawia się możliwością występowania po stronie dłużniczej w stosunku zobowiązaniowym powstałym z czynu niedozwolonego i ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej z tego tytułu. Ponieważ wiek i poczytalność sprawcy odnoszą się wyłącznie do osób fizycznych, przeto można zgodzić się z twierdzeniem, że osoba prawna ma z reguły pełną zdolność do ponoszenia odpowiedzialności deliktowej, okoliczności podmiotowe zaś mogą ją ograniczać lub wyłączać tylko wyjątkowo⁵. Ograniczenia czy też wyłączenia zdolności deliktowej w polskim prawie zobowiązań nie stanowi generalnie zakres zadań przypisanych danej osobie prawnej, choć w systemie *common law* wskazuje się niekiedy na możliwość uchylecia się osoby prawnej od odpowiedzialności deliktowej z powołaniem się na zasadę *ultra vires*⁶. Inną okolicznością o charakterze podmiotowym pozbawiającą osobę prawną zdolności deliktowej może być immunitet przyznawany np. przez nie-

² S. Grzybowski, [w:] *System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. 3, cz. 1, Ossolineum 1981, s. 51.

³ W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1994, s. 33.

⁴ J. Kosik, (*Zdolność...*, s. 29) – powołując się na L.C.B. Gowera (*The Principles of Modern Company Law*, wyd. 2, London 1957, s. 71–72) – pisze, że jednym z oczywistych walorów osoby prawnej jest to, że „jej zdolności nie może zniweczyć choroba, czy to umysłowa, czy też fizyczna, i nie ma ona (lub nie musi mieć) przesądzonej długości życia”.

⁵ Tak T. Pajor, *Odpowiedzialność deliktowa w prawie prywatnym międzynarodowym*, Warszawa 1989, s. 277.

⁶ Interesujący przypadek pominięcia zasady *ultra vires* w sferze odpowiedzialności deliktowej przywołuje J. Kosik (*Zdolność...*, s. 59). W sprawie Campbell przeciwko Paddington Corporation powódka żądała od pozwanej korporacji wynagrodzenia szkody powstałej wskutek wzniesienia przez Radę Paddington Corporation trybuny przy drodze publicznej, aby członkowie korporacji mogli zobaczyć orszak pogrzebowy Edwarda VII, co uniemożliwiło powódce oddanie w najem pokoi dogodnych do oglądania pogrzebu króla. Mimo twierdzenia pozwanej o nieistnieniu jej odpowiedzialności odszkodowawczej, z argumentacją, że postawienie trybuny było sprzeczne z ustawą i wykraczało *ultra vires* korporacji, sąd uznał, że zasady *ultra vires* nie stosuje się w zakresie odpowiedzialności deliktowej, a ponadto czyn wyrządzający szkodę powódce został dokonany na podstawie wyraźnego upoważnienia mającego swe źródło w niewadliwie przyjętej uchwał.

które prawa stanów USA jednostkom organizacyjnym prowadzącym działalność charytatywną⁷.

Skoro osoby prawne działają poprzez osoby fizyczne występujące w roli jej organów, pełnomocników, podwładnych lub funkcjonariuszy, przyjęcie odpowiedzialności osoby prawnej wymaga przypisania jej szkody wyrządzonej przez którąś z wymienionych osób fizycznych⁸. I choć odpowiedzialność za działania i zaniechania tych osób może być w różnych systemach kwalifikowana niejednolicie – albo jako odpowiedzialność za czyny własne osoby prawnej, albo jako odpowiedzialność za cudze czyny – to jednak obciążenie osoby prawnej skutkami czynu oznaczonej osoby fizycznej lub grupy takich osób wymagać będzie w każdym przypadku rozstrzygnięcia po pierwsze, czy osoba prawna ma zdolność deliktową, i po drugie, czy sprawca szkody działał w warunkach umożliwiających przypisanie jego działań lub zaniechań osobie prawnej⁹.

II

Z przywróceniem w Polsce samorządu terytorialnego wiązało się przyznanie najpierw gminie (od 27 maja 1990 r. – art. 2 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰), później zaś powiatowi i województwu (od 1 stycznia 1999 r. – odpowiednio art. 2 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹¹ oraz art. 6 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹²) osobowości prawnej, co znalazło wyraz w art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, według którego jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną.

Utworzenie podstawowych jednostek samorządu terytorialnego i wyposażenie gmin w osobowość prawną uczyniło aktualnym również pytanie o jej zdolność deliktową, zwłaszcza w sferze wykonywania przez ten podmiot zadań publicznych¹³. Odpowiedź na nie okazała się jednak niełatwa, albowiem w przyjętych regulacjach zabrakło szczególnych unormowań dotyczących odpowiedzialności za szkody wyrządzone funkcjonowaniem gmin. Kształtując zręby ustrojowe

⁷ T. Pajor, *Odpowiedzialność...*, s. 278.

⁸ Tak T. Pajor (*Odpowiedzialność...*, s. 275), z powołaniem się na G. Beitzke, *Kollisionsrechtliches zur Deliktshaftung juristischer Personen*, Festschrift für F.A. Mann, Münchien 1977, s. 107.

⁹ Tak T. Pajor, *Odpowiedzialność...*, s. 275.

¹⁰ Tekst jednolity Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwanej dalej w skrócie u.s.g.

¹¹ Tekst jednolity Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm., zwanej dalej w skrócie u.s.p.

¹² Tekst jednolity Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm., zwanej dalej w skrócie u.s.w.

¹³ Można przypomnieć, że według art. 121 Konstytucji marcowej odpowiedzialność gmin i „innych ciał samorządowych” za szkody wyrządzone „przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby” miała opierać się na takich samych zasadach jak odpowiedzialność państwa.

administracji samorządowej, określając jej zadania i kompetencje, ustawodawca nie wprowadził osobnych przepisów, które regulowałyby następstwa prawne szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem lub zaniechaniem gminy. Nie sposób jednoznacznie określić, jakie przyczyny spowodowały pominięcie w ustawodawstwie tworzącym samorząd terytorialny kwestii zdolności deliktowej gminy i związanej z tym odpowiedzialności za szkody wynikłe ze sprawowania władzy publicznej. Czy był to wynik przeoczenia legislacyjnego, wywołanego pośpiechem towarzyszącym pracom nad wprowadzeniem w życie samorządu terytorialnego, czy też była to świadoma decyzja legislatora, który – być może – uznał, że dotychczasowe normy regulujące odpowiedzialność z tytułu czynów niedozwolonych, w szczególności zaś art. 417 i n. k.c., będą stanowiły dostateczną podstawę roszczeń odszkodowawczych dla podmiotów dotkniętych skutkami wadliwego, bezprawnego funkcjonowania gmin oraz innych jednostek samorządu terytorialnego?

W pierwotnym tekście ustawy o samorządzie terytorialnym można było dostrzec zaledwie kilka regulacji nawiązujących jedynie do odpowiedzialności, bez odrębnego określenia jej zakresu, zasad i przesłanek. Ustawodawca postanowił przede wszystkim, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 2 ust. 1 u.s.g.), oddzielił odpowiedzialność gminy od odpowiedzialności komunalnych osób prawnych (art. 49 ust. 1 u.s.g.) oraz określił skutki prawne zniesienia lub podziału gminy, stanowiąc, że odpowiedzialność za zobowiązania zniesionej lub podzielonej gminy ponoszą solidarnie gminy, które przejęły jej mienie (art. 49 ust. 2 u.s.g.).

Wobec nieuregulowania zdolności deliktowej gminy w ustawach odnoszących się do samorządu terytorialnego, zasadne stało się przede wszystkim pytanie o stosunek kodeksowych zasad odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy państwowych (art. 417 i nast. k.c.) do odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem lub zaniechaniem administracji samorządowej, a także o ewentualną zdolność deliktową gminy w związku z wykonywaniem władzy publicznej. Chodziło wówczas o rozstrzygnięcie kwestii, czy odpowiedzialność za funkcjonowanie samorządu terytorialnego da się pomieścić w zakresie obowiązywania art. 417–420 k.c., czy też należy poszukiwać odrębnych podstaw odpowiedzialności gminy¹⁴.

Szeroki zakres przedmiotowy i podmiotowy unormowań art. 417–420 k.c., obejmujący odpowiedzialność za szkody wyrządzone działaniami organów władzy, administracji i gospodarki państwowej, dotyczący zarówno funkcjonariuszy Skarbu Państwa, jak i funkcjonariuszy państwowych osób prawnych, zachęcał

¹⁴ Przegląd stanowisk zob. R. Szczepaniak, *Głos w dyskusji nad deliktową odpowiedzialnością gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 7–8, s. 35 i n.; *idem*, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 42 i n.

do poszukiwania podstaw prawnych odpowiedzialności samorządu terytorialnego w tej właśnie grupie przepisów.

Zakres zadań własnych gminy, w szczególności przejście do właściwości jej organów zadań i kompetencji należących wcześniej do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, a także niektórych zadań i kompetencji należących poprzednio do wojewódzkich rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, mogły stanowić ważki argument na rzecz stosowania art. 417–420 k.c. również do odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem samorządu terytorialnego. Właśnie „racje merytoryczne, a zwłaszcza przejście przez organy samorządu terytorialnego funkcji publicznych, spełnianych dawniej przez organy administracji państwowej”¹⁵, miały uzasadniać analogię z art. 417–420 k.c.

Przeciwko odpowiedniemu stosowaniu norm regulujących odpowiedzialność Skarbu Państwa do naprawienia szkody działanej przez samorząd terytorialny mógł przemawiać „przede wszystkim szczególnie, wobec innych podstaw odpowiedzialności deliktowej, charakter przepisów art. 417–420, które bez wyraźnego upoważnienia ustawowego nie mogą określać odpowiedzialności podmiotów innych niż Skarb Państwa i państwowe osoby prawne”¹⁶. Rozciąganie szczególnych unormowań w drodze analogii na przypadki niemieszczące się wprost w zakresie działania tych przepisów mogło budzić uzasadnione zastrzeżenia z punktu widzenia zasad obowiązujących przy wykładni prawa¹⁷.

Nakreślenie pozycji gminy jako odrębnej od Skarbu Państwa jednostki organizacyjnej wyposażonej w osobowość prawną i realizującej przypisane jej zadania publiczne „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” nie pozwalało traktować tej jednostki samorządu terytorialnego jako prostego tylko przedłużenia administracji państwowej w terenie. Ponadto struktura gminy (jako podmiotu publicznego i osoby prawnej), posiadanie własnych organów, nie upoważniały do „kalkowania” jej na podkładzie Skarbu Państwa, do przyrównywania gminy do Skarbu Państwa bez uwzględniania istotnych różnic między tymi strukturami. Samo wykonywanie funkcji charakterystycznych dotychczas dla państwa nie wystarczało do daleko idących analogii w zakresie podstaw odpowiedzialności bez wyraźnego odesłania.

Zastosowanie do odpowiedzialności gminy art. 417 § 1 k.c. okazało się niemożliwe także poprzez art. 420 k.c., gdyż gmina nie mogła być w żadnym razie uznana za państwową osobę prawną w rozumieniu tego przepisu. Gmina jako osoba prawna nie dysponowała bowiem mieniem państwowym, lecz stała

¹⁵ Z. Radwański, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 1995, s. 186.

¹⁶ W. Czachórski, *Zobowiązania...*, s. 175.

¹⁷ Zob. M. Safjan, *Odpowiedzialność deliktowa osób prawnych. Stan obecny i kilka uwag „de lege ferenda”*, *Studia Iuridica*, t. XXI, *Księga Pamiątkowa ku czci prof. T. Dybowskiego*, 1994, s. 192.

się podmiotem odrębnego od państwowego mienia komunalnego. Trafnie przy tym wywiedziono, że mimo „państwowego” pochodzenia mienia komunalnego nie sposób było mówić o jakiegokolwiek sukcesji prawnej gminy względem dotychczasowego mienia państwowego objętego komunalizacją¹⁸.

Nie bez znaczenia było i to, że odpowiedzialność Skarbu Państwa obejmowała wyłącznie funkcjonariuszy państwowych w rozumieniu art. 417 § 2 k.c., a w tak zakreślonym kręgu trudno byłoby – bez poważnych zastrzeżeń – pomieścić zarówno pracowników samorządowych objętych ustawą z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych¹⁹, jak i innych funkcjonariuszy samorządowych niemających takiego statusu.

Wobec argumentów o nieprzystawalności reguł zawartych w art. 417–420 k.c. do odpowiedzialności odszkodowawczej za funkcjonowanie samorządu terytorialnego, przy jednoczesnym braku szczególnych unormowań odpowiedzialności jednostek samorządowych, jako podstawę obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przez gminę wskazywano – ujętą w art. 416 k.c. – generalną formułę deliktu osoby prawnej, a także „przepisy odnoszące się do różnych odpowiedzialności za cudzy czyn, w szczególności art. 427, 429, 430 k.c.”²⁰.

Niejednolitość podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej za działania samorządu terytorialnego znalazła odzwierciedlenie również w ówczesnym orzecznictwie. Z jednej bowiem strony przyjmowano, że „odpowiedzialność gminy za szkody wyrządzone z winy nauczyciela uczniowi takiej szkoły [...] kształtuje się na podstawie art. 417 § 1 k.c. [...]”²¹, z drugiej zaś wskazywano na art. 416 k.c. jako podstawę odpowiedzialności gminy za szkody wynikłe z niedopełnienia przez podstawową jednostkę samorządu terytorialnego obowiązków w zakresie dbałości o bezpieczeństwo i porządek w gminie (art. 7 u.s.g.)²², a także za uszkodzenia budynku powstałe bądź wskutek dokonywania przez gminę czynności wadliwych z technicznego punktu widzenia, bądź bezczynności, gdy gmina była zobowiązana do podejmowania odpowiednich działań zabezpieczających budynek²³.

Dostrzeżona dyferencjacja podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej za funkcjonowanie administracji publicznej nie mogła zyskać aprobaty przede wszystkim z uwagi na ochronę jednostki przez bezprawnym działaniem pań-

¹⁸ A. Oleszko, *Gmina jako osoba prawna (zagadnienia konstrukcyjne)*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 6, s. 15.

¹⁹ Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1593 ze zm.

²⁰ W. Czachórski, *Zobowiązania...*, s. 175–176; zob. także E. Skowrońska, *Gmina odpowiada za szkody*, „Wspólnota” 1991, nr 44, s. 19.

²¹ Wyrok Sądu Najwyższego z 25 listopada 1997 r., III CKN 264/97, OSNC 1998, nr 5, poz. 83 z glosą J. Kremisa, OSP 1999, Nr 4 poz. 80.

²² Wyrok Sądu Najwyższego z 28 maja 1997 r., III CKN 82/97, OSNC 1997, nr 11, poz. 178.

²³ Wyrok Sądu Najwyższego z 28 stycznia 1997 r., I CKN 5/96, OSNC 1997, nr 8, poz. 110.

stwa²⁴. W takiej sytuacji niezbędna stała się ingerencja legislatora zmierzająca do ujednoczenia zasad odpowiedzialności bez względu na to, czy szkodę wyrządził funkcjonariusz państwowy reprezentujący administrację rządową, czy też delikt tkwił w działaniu lub zaniechaniu jednostki samorządu terytorialnego. Podkreślano przy tym, że właśnie „merytoryczne racje przemawiają za tym, aby odpowiedzialność ta została ukształtowana w ten sposób, jaki przyjęty został w art. 417–420. Przed wejściem w życie reformy samorządowej uregulowania kodeksowe nie czyniły żadnych różnic dla odpowiedzialności Skarbu Państwa ze względu na charakter jednostki organizacyjnej państwa, z której działalnością związane było wyrządzenie szkody”²⁵.

Argumentów na rzecz jednolitych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej za działania administracji dostarczał także historyczny art. 121 Konstytucji marcowej. Przepis ten, wprowadzając odpowiedzialność Państwa za szkody, jakie „wyrządziły organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby”, stanowił również, że „tak samo odpowiedzialne są gminy i inne ciała samorządowe oraz organy tychże”²⁶, co nie pozostawia wątpliwości, że ówczesnemu ustawodawcy chodziło o ujednoczenie zasad odpowiedzialności państwa oraz podmiotów samorządowych.

Dopiero po upływie ponad sześciu lat od przywrócenia w Polsce samorządu terytorialnego ustawodawca odniósł się wprost do zdolności deliktowej gminy²⁷, stanowiąc w art. 420¹ § 1 k.c., że w przypadku szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza samorządu terytorialnego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności odpowiedzialność za szkodę ponosi ta jednostka samorządu terytorialnego, w której imieniu czynność była wykonywana. Wspomniana regulacja oraz dyspozycja odpowiedniego stosowania art. 418, art. 419 i art. 420 k.c. zniosły więc dotychczasowe zróżnicowanie zasad odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. Wzorowane na art. 417 § 1 k.c. uregulowanie odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego w art. 420¹ zdanie pierwsze k.c. – z odpowiednim stosowaniem art. 418, art. 419 i art. 420 k.c. – realizowało postulat ujednoczenia podstaw prawnych odpowiedzialności za funkcjonowanie administracji publicznej²⁸.

Powstanie nowych, mających osobowość prawną, struktur samorządu terytorialnego wymusiło kolejną nowelizację przepisów k.c. regulujących odpowie-

²⁴ Zob. M. Pyziak-Szafnicka, *Odpowiedzialność gmin za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1997, nr 3, s. 455.

²⁵ W. Czachórski, *Zobowiązania...*, s. 175.

²⁶ Zob. bliżej J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów*, Wrocław 1961, s. 27 i n.

²⁷ Ustawa z 23 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny (Dz.U., Nr 114, poz. 542), według której znowelizowane przepisy k.c. weszły w życie z dniem 28 grudnia 1996 r.

²⁸ Zob. więcej R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, s. 56 i n. oraz 69 i n.

działność odszkodowawczą samorządu terytorialnego²⁹. Wobec powiększenia katalogu jednostek samorządu terytorialnego o samorządowe województwa i powiaty konieczne stało się poszerzenie kręgu funkcjonariuszy jednostek samorządu terytorialnego określonego w art. 420¹ § 2 k.c. o radnych i członków zarządów powiatów oraz województw.

W tak zarysowanym stanie prawnym zdolność deliktowa jednostek samorządu terytorialnego obejmowała odpowiedzialność odszkodowawczą za noszące znamiona winy i wyrządzające szkodę działania lub zaniechania funkcjonariuszy samorządowych, przy czym – podobnie jak w sferze odpowiedzialności Skarbu Państwa – przesłankę winy w jej ścisłym rozumieniu zastępował niejednokrotnie dowód tzw. winy bezimiennej (anonimowej). Charakterystyczne dla tego okresu było również zatarcie różnic między szkodą wyrządzoną władczym, należącym do sfery *imperium*, działaniem a szkodą mającą swe źródło w czynie niedozwolonym, jakiego może dopuścić się każda osoba, albowiem podstawę odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego za oba rodzaje szkodliwych zdarzeń stanowiły w istocie te same unormowania.

Trzeba tu także przypomnieć, że odmiennie od kodeksowych reguł przedstawiała się odpowiedzialność za szkody wyrządzone niezgodnymi z prawem decyzjami administracyjnymi. Przesłanką obowiązku naprawienia szkody wynikłej z decyzji nieważnej nie była bowiem wina funkcjonariusza (organu) wydającego taki akt, lecz – stwierdzona we właściwym trybie – bezprawność decyzji administracyjnej³⁰.

III

Przełomowe zmiany w sferze odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej nastąpiły po wejściu w życie Konstytucji RP, której art. 77 ust. 1 głosi, że „każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Przeprowadzona w literaturze charakterystyka konstytucyjnej zasady³¹ oraz dokonana przez Try-

²⁹ Ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U., Nr 106, poz. 668), według której znowelizowane przepisy k.c. weszły w życie z dniem 1 stycznia 1999 r.

³⁰ Por. w szczególności nieobowiązujące już art. 160 k.p.a. oraz art. 260 i art. 261 Ordynacji podatkowej. Co do odpowiedzialności za orzeczenia lub zarządzenia przed wprowadzeniem w k.p.a. i Ordynacji podatkowej wspomnianych przepisów zob. w szczególności J. Kosik, *Przedmiotowy zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody na podstawie art. 418 k.c.*, Studia Cywilistyczne, t. XI, Kraków 1968, s. 3 i n.

³¹ Zwłaszcza dyskusja wszczęta artykułem M. Safjana, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, PiP 1999, nr 4.

bunał Konstytucyjny³² ocena obowiązujących regulacji k.c. w kontekście art. 77 ust. 1 Konstytucji doprowadziły bowiem do wniosku, że pod rządem Konstytucji RP odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej została uwolniona od obowiązującej na gruncie art. 417 i art. 418 k.c. przesłanki winy. Skoro „niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej” wyeliminowało dotychczasową winę, także tzw. winę bezimienną (anonimową), przeto konieczne stało się dostosowanie reguł kodeksowych do konstytucyjnej zasady osadzającej odpowiedzialność odszkodowawczą na obiektywnej przesłance bezprawności. Zadanie to spełniła ustawa z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw³³, która nowe regulacje wprowadziła w życie z dniem 1 września 2004 r.

Unormowania zawarte w art. 417–421 k.c. konkretyzują konstytucyjny obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji) oraz – przyjętej przez Komitet Ministrów Rady Europy 18 września 1984 r. w rekomendacji Nr R/84/5 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej³⁴ – zasady, według której w razie naruszenia powinności określonych w przepisach prawa i wyrządzenia tym szkody, poszkodowany powinien otrzymać odszkodowanie od władzy publicznej niezależnie od odpowiedzialności jej funkcjonariuszy powodujących szkodę.

IV

Zdolność deliktową jednostek samorządu terytorialnego w sferze *imperium* statuuje art. 417 § 1 k.c., będący generalną formułą deliktu władzy publicznej. W zbiorze podmiotów obciążonych obowiązkiem naprawienia szkody spowodowanej niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej znalazły się bowiem – obok Skarbu Państwa i osób prawnych wykonujących władzę publiczną z mocy prawa – także jednostki samorządu terytorialnego. W zakresie określonej ustawowo zdolności deliktowej gminy, powiaty i województwa samorządowe wystąpią po stronie dłużniczej w zobowiązaniowym stosunku odszkodowawczym powstałym z niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków nałożonych przez prawo na władzę publiczną. Zdolność deliktowa rozciąga się także na związki międzygminne, które – podobnie jak podstawowe jednostki samorządu terytorialnego – wykonują zadania publiczne

³² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256.

³³ Dz.U., Nr 162, poz. 1692.

³⁴ Zob. bliżej M. Safjan, *Rekomendacja nr R(84)15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej a stan obowiązujący w Polsce*, [w:] *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i komentarze*, t. II, *Prawo cywilne*, Warszawa 1995.

w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiadając przy tym osobowość prawną (art. 65 u.s.g.). Te same względy decydują również o istnieniu zdolności deliktowej związków powiatów (art. 66 u.s.p.).

Charakteru jednostek samorządu terytorialnego według art. 417 § 1 k.c. nie mają natomiast porozumienia oraz stowarzyszenia zawierane i tworzone przez gminy, powiaty oraz województwa samorządowe na podstawie przepisów ustrojowych odnoszących się do poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, przeto nie sposób przypisywać tym strukturom zdolności deliktowej w sferze władzy publicznej.

Do zbioru podmiotów odpowiedzialnych za szkody powstałe przy wykonywaniu władzy publicznej należy natomiast dołączyć osoby prawne, którym jednostki samorządu terytorialnego zleciły, na podstawie porozumienia, wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej. Źródłem kompetencji do wykonywania przez osobę prawną czynności władczych nie jest tutaj – jak w wypadku wskazanym w art. 417 § 1 *in fine* k.c. – norma prawna, lecz porozumienie zawarte przez tę osobę z odpowiednią jednostką samorządu terytorialnego. Porozumienie takie przybiera postać umowy, przy czym – jak trafnie zauważono w literaturze³⁵ – tego rodzaju czynności są dozwolone wyłącznie w sytuacjach przewidzianych w ustawie, gdyż w stosunkach publicznoprawnych nie ma zastosowania zasada swobody umów. Wykonawca zadań zleconych na podstawie umowy uzyskuje zdolność deliktową w zakresie władzy publicznej, wskutek czego staje się – obok zlecającej jednostki samorządu terytorialnego – współdłużnikiem solidarnym (art. 417 § 2 k.c.).

Zakresem przedmiotowym odpowiedzialności według art. 417 § 1 k.c. objęto wszelkie niezgodne z prawem działania lub zaniechania zaistniałe przy wykonywaniu władzy publicznej. W zbiorze tak ogólnie i szeroko określonych źródeł szkody znajdują się zatem akty władcze wynikające z różnorodnych stosunków publicznoprawnych istniejących między państwem a jednostką.

Spoglądając jednak na unormowania zawarte w art. 417¹ k.c., nietrudno założyć, że z ogólnego zbioru aktów władzy publicznej (art. 417 § 1 k.c.) wyłączono do osobnych unormowań akty najważniejsze, charakterystyczne dla funkcjonowania państwa, o największym znaczeniu dla sfery *imperium*. Szczególne unormowania dotyczą bowiem szkody wyrządzonej przez wydanie aktu normatywnego (art. 417¹ § 1 k.c.) oraz prawomocnego orzeczenia, a także ostatecznej decyzji (art. 417¹ § 2 k.c.). Swoje odrębne względem art. 417 § 1 k.c. podstawy prawne ma także odpowiedzialność za beczynność (zaniechanie) władzy publicznej przejawiająca się niewydaniem orzeczenia lub decyzji (art. 417¹ § 3 k.c.) oraz niewydaniem aktu normatywnego (art. 417¹ § 4 k.c.).

³⁵ Z. Radwański, *Zmiany w KC dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną*, MoP 2004, nr 21, s. 972.

Zestawienie art. 417 z art. 417¹ k.c. pozwala twierdzić, że w wypadku, gdy źródłem szkody jest zdarzenie inne niż wydanie aktu normatywnego, prawomocnego orzeczenia, ostatecznej decyzji, a także w razie wyrządzenia szkody innym zdarzeniem aniżeli niewydanie orzeczenia lub decyzji, lub też niewydanie aktu normatywnego, podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej stanowił będzie art. 417 § 1 k.c. jako przepis ogólny, którego zakresem objęte są wszystkie niezgodne z prawem działania lub zaniechania władzy publicznej nieuregulowane w przepisach szczególnych, tj. w art. 417¹ oraz w przepisach, o których mowa w art. 421 *in fine* k.c. Regulacje zawarte w poszczególnych paragrafach art. 417¹ k.c. są przepisami szczególnymi względem ujętej w art. 417 k.c. generalnej formuły deliktu władzy publicznej.

Poglądu uznającego art. 417¹ k.c. za regulację szczególną względem art. 417 k.c. zdaje się nie podzielać Sąd Najwyższy, wywodząc, że samodzielną podstawą odpowiedzialności za szkodliwe działania i zaniechania władzy publicznej ujęte w art. 417¹ k.c. (podobnie jak za szkody wyrządzone innymi niezgodnymi z prawem działaniami lub zaniechaniami przy wykonywaniu władzy publicznej) stanowi art. 417 § 1 k.c., gdyż w poszczególnych paragrafach art. 417¹ k.c. ustawodawca określa jedynie postępowanie zmierzające do naprawienia szkody, co nadaje tym unormowaniom charakter przepisów procesowych³⁶.

Zapatrywanie takie nadaje się do dyskusji, gdy się zauważy, że poszczególne paragrafy art. 417¹ k.c. określają nie tylko tryb stwierdzenia bezprawności opisanych w nich działań lub zaniechań, lecz wprowadzają także – odrębne dla każdego przypadku objętego art. 417¹ § 1–4 k.c. – przesłanki materialnoprawne roszczenia odszkodowawczego. Na rzecz materialnoprawnego charakteru uregulowań zawartych w art. 417¹ § 1–4 k.c. przemawia także fakt umieszczenia ich w k.c., a nie w zbiorze norm proceduralnych³⁷.

Regulacje zawarte w obowiązujących art. 417–421 k.c. powróciły do zatartego na gruncie poprzedniej wersji art. 417 k.c. rozróżnienia aktów władzy (*imperium*) oraz aktów gospodarczych (*dominium*), czyniąc znowelizowane przepisy podstawami naprawienia szkody wyrządzonej wyłącznie aktami pierwszej grupy. Co do pozostałych zdarzeń pozostawiono właściwość ogólnych reguł odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Również w judykaturze podkreślono, że odpowiedzialność przewidziana w art. 417–417² k.c. odnosi się jedynie do działań publicznoprawnych wymienionych w tych przepisach. W przypadkach

³⁶ Uchwała Sądu Najwyższego z 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06, OSNC 2007, nr 4, poz. 56.

³⁷ L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007, s. 243. Można przy tym przypomnieć, że nieobowiązującym już art. 418 k.c. i art. 160 k.p.a. nie odmawiano waloru norm materialnoprawnych, stanowiących samodzielną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej, mimo że przepisy te zawierały równocześnie regulacje procesowe (zob. J. Kremis, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, Wrocław 1986, s. 30 i n. oraz s. 103 i n.).

określanych jako sfera *dominium*, podmioty wymienione w art. 417 § 1 k.c. odpowiadają na takich samych zasadach jak inne osoby fizyczne i prawne³⁸.

V

Jeśli spojrzeć na ujęty w art. 417¹ k.c. katalog zdarzeń wyrządzających szkodę, nietrudno zauważyć, że zakresem zdolności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego została objęta odpowiedzialność: 1) za wydanie aktu normatywnego (art. 417¹ § 1 k.c.); 2) za niewydanie aktu normatywnego (art. 417¹ § 4 k.c.); 3) za wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej (art. 417¹ § 2 k.c.); 4) za niewydanie decyzji administracyjnej (art. 417¹ § 3 k.c.).

Mając na uwadze stosunek art. 417¹ do art. 417 k.c., można zauważyć, że za działania nieobjęte zakresem przedmiotowym art. 417¹ § 1 i § 2 k.c. oraz za inne rodzaje bezczynności, aniżeli ujęte w art. 417¹ § 3 i § 4 k.c., odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego opierać się będzie na podstawie generalnej formuły deliktu publicznego – art. 417 § 1 k.c.

Aktem normatywnym w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c. jest akt generalny – w odróżnieniu od aktu indywidualnego, jakim jest orzeczenie lub decyzja (art. 417¹ § 2 k.c.) – skierowany do nieokreślonej liczby adresatów, stanowiący o zakresie ich uprawnień i obowiązków w sferze oznaczonych stosunków prawnych. Zbiór aktów normatywnych będą zatem tworzyły źródła powszechnie obowiązującego prawa, a więc Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego, ustanowione przez właściwe organy na obszarze ich działania (art. 87 Konstytucji RP). Nie ma bowiem racjonalnych argumentów, by z zakresu obowiązywania art. 417¹ § 1 k.c. wyłączać akty normatywne obowiązujące lokalnie, wszak one – jako działania ze sfery *imperium* – mogą również przybierać postać deliktu władzy publicznej, stanowiącego źródło szkody.

W zbiorze aktów normatywnych, których wydanie może spowodować odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417¹ § 1 k.c., znajdują się akty prawa miejscowego stanowione przez gminy (art. 40–42 u.s.g.), powiaty (art. 40–44 u.s.p.) oraz województwa (art. 9 w związku z art. 89–91 u.s.w.)³⁹.

Źródłem szkody mogą więc być uchwały rady gminy stanowiące akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze gminy, a także wydawane przez ten organ przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia lub zdrowia oby-

³⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 12 października 2006 r., I ACa 838/06, niepubl., LEX Nr 269613.

³⁹ W kwestii odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego za szkody wyrządzone wydaniem aktów normatywnych przed nowelizacją k.c. zob. R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, s. 257 i n.

wateli oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Trzeba tu mieć na uwadze również przepisy porządkowe, które w szczególnych przypadkach mogą przybierać formę zarządzenia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Na szczeblu powiatu potencjalnym źródłem szkody może być uchwała rady powiatu stanowiąca akt prawa miejscowego obowiązujący na obszarze powiatu. Organ ten może ponadto wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy. W szczególnych sytuacjach powiatowe przepisy porządkowe może również wydać zarząd, przy czym ze względu na kolegialny charakter organu akt taki przybierze postać uchwały.

Na poziomie województwa szkoda może pozostawać w związku przyczynowym z uchwałą sejmiku stanowiącą akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części.

Żądanie naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem aktu normatywnego staje się możliwe „po stwierdzeniu we właściwym trybie niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”. Odnosząc przewidziany w art. 417¹ § 1 k.c. wymóg prejudykatu do aktów normatywnych jednostek samorządu terytorialnego, należy przede wszystkim wskazać na regulacje zawarte w ustawach ustrojowych odnoszących się do poszczególnych jednostek. Według art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, o nieważności zaś uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w przewidzianym ustawowo terminie. To zaś oznacza, że ostateczne i niezaskarżone do sądu administracyjnego rozstrzygnięcie organu nadzoru stwierdzające nieważność aktu normatywnego odpowiada przewidzianej w art. 417¹ § 1 k.c. przesłance stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem dla celów procesu odszkodowawczego. Podobne rozwiązania normatywne znalazły się w art. 79 u.s.p. i w art. 82 u.s.w.

Stwierdzenie nieważności aktu normatywnego przez organ nadzoru następuje jedynie w przypadku istotnego naruszenia prawa. Gdy zaś bezprawność nie osiąga takiego stopnia, wówczas organ nadzoru nie eliminuje aktu normatywnego z obrotu prawnego, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (zob. odpowiednio art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p., art. 82 ust. 5 u.s.w.). W związku z ostatnią kwestią wyrażono zapatrywanie, że takie orzeczenie „nie ma przymiotu stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z prawem, gdyż mimo pewnych wadliwości dany akt prawny pozostaje w obrocie prawnym i dalej jest powszechnie obowiązującym źródłem prawa miejscowego”⁴⁰.

⁴⁰ J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 224.

Kompetencje do orzekania o niezgodności norm prawa miejscowego z normami hierarchicznie wyższymi przypisano sądom administracyjnym (art. 184 Konstytucji RP i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴¹). Sądy te sprawują kontrolę działalności administracji publicznej także w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Przesłanką takiej skargi jest uprzednie wezwanie przez skarżącego właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa. Jeżeli na skutek takiego wezwania odpowiedni organ uzna zasadność stanowiska strony i usunie sygnalizowane przez nią naruszenie prawa, wówczas taka czynność organu może odpowiadać stwierdzeniu niezgodności aktu normatywnego z prawem według art. 417¹ § 1 k.c.⁴² Jeżeli sąd administracyjny stwierdzi nieważność aktu albo ustali przeszkodę prawną uniemożliwiającą stwierdzenie nieważności aktu, stronie, która poniosła szkodę, służy odszkodowanie od organu wydającego akt (art. 287 pkt 2 u.p.p.s.a.). Dopiero prejudykat sądu administracyjnego uzasadnia wystąpienie do sądu powszechnego z żądaniem naprawienia szkody.

Legitymowaną biernie w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej aktem normatywnym należącym do kategorii aktów prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego staje się ta jednostka samorządu terytorialnego (jako osoba prawna), której organ wydał akt niezgodny z prawem.

Zdolność deliktową jednostek samorządu terytorialnego rozciągnięto także na odpowiedzialność odszkodowawczą za niewydanie aktu normatywnego, co nie było znane dotychczasowemu ustawodawstwu. O możliwości naprawienia szkody wyrządzonej niewydaniem aktu prawa miejscowego stanowi art. 417¹ § 4 k.c., według którego czynem niedozwolonym jest tzw. beczynność prawodawcza.

Przesłankami roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej niewydaniem aktu normatywnego są: istnienie przepisu prawa nakładającego obowiązek wydania takiego aktu oraz stwierdzenie niezgodności z prawem niewydania tego aktu.

W obowiązującym stanie prawnym nie można wskazać specjalnych instrumentów prawnych pozwalających stwierdzić beczynność prawodawczą w wypadku, gdy przepis prawa obliguje do wydania aktu normatywnego. Dlatego też w art. 417¹ § 4 k.c. nie przewidziano stosownego prejudykatu w tym zakresie, pozostawiając stwierdzenie zaniechania prawodawczego sądowi rozpoznającemu sprawę o odszkodowanie. To zaś oznacza, że w postępowaniu cywilnym sąd – oprócz elementarnych przesłanek uruchamiających odpowiedzialność odszkodowawczą – będzie również samodzielnie ustalał, czy niewydanie aktu normatywnego nosiło w konkretnym wypadku cechy bezprawności.

Należy jednak podkreślić, że sąd kontrolujący beczynność prawodawczą w procesie odszkodowawczym nie może nakładać na organ prawotwórczy obo-

⁴¹ Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwana dalej w skrócie u.p.p.s.a.

⁴² J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody*, s. 225.

wiązku wydania aktu normatywnego w oznaczonym terminie, gdyż źródłem takich obowiązków mogą być jedynie przepisy Konstytucji, ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub ustawy. W przeciwnym razie taka działalność sądu cywilnego byłaby bezpodstawną ingerencją w sferę prawotwórczą, co z kolei mogłoby uzasadniać postawienie sądowi zarzutu naruszenia – ujętej w art. 10 ust. 1 Konstytucji – zasady podziału i równowagi władz⁴³.

Według art. 417¹ § 4 k.c. wydanie aktu normatywnego powinien wprost nakazywać przepis prawa. Taki obowiązek kierowany do odpowiedniego organu powinien być wyraźnie wyartykułowany w przepisie prawnym. O zaniechaniu prawodawczym można zatem mówić dopiero wtedy, gdy wskazany jest termin, w którym właściwy organ powinien był podjąć prawotwórcze działanie⁴⁴.

Wynikający z konkretnego przepisu nakaz wydania aktu normatywnego w oznaczonym terminie powinien również zawierać przynajmniej minimalną (hipotetyczną) jego treść. Wskazując na tę przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej⁴⁵, przywołuje się – zawarte w wyroku z 4 grudnia 2001 r. – stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, według którego obowiązek określonego działania władzy publicznej powinien być „skonkretyzowany w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej, aby do szkody nie doszło”.

Odpowiedzialność odszkodowawcza za niewydanie aktu normatywnego może odnosić się jedynie do tych źródeł prawa, które mają bezpośredni wpływ na sytuację jednostki, określając jej prawa i obowiązki. To zaś oznacza, że akty normatywne o innym charakterze nie są objęte zakresem odpowiedzialności przewidzianej w art. 417¹ § 4 k.c.

W literaturze trafnie podkreślono, że „szkoda wywołana zaniechaniem legislacyjnym powinna być ustalona z uwzględnieniem konkretnej sytuacji podmiotu żądającego odszkodowania, a więc sama abstrakcyjna możliwość uzyskania określonych korzyści nie wystarczy. Trzeba zarazem rygorystycznie przestrzegać reguły ogólnej, że przesłanka uzyskania, a także określenie rozmiaru odszkodowania zależy od adekwatnego związku przyczynowego z faktem niewydania nakazanego aktu normatywnego. Są to wszystko bardzo trudne wymagania, które muszą być spełnione łącznie, aby poszkodowany mógł uzyskać odszkodowanie w omawianym tu przypadku”⁴⁶.

Odpowiedzialność odszkodowawcza za bezczynność prawodawczą może zatem powstać tylko wtedy, gdy – z jednej strony – da się jednoznacznie ustalić, do jakich konkretnych działań w danej sytuacji zobowiązany był prawodawca, z drugiej zaś – jaka szkoda, w postaci utraty ściśle określonych korzyści lub po-

⁴³ Zob. L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, s. 247; M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 58.

⁴⁴ Zob. Z. Radwański, *Zmiany w KC*, s. 977.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

niesienia ściśle określonych strat, dotknęła potencjonalnego adresata – niewydanego wskutek bezprawnego zaniechania – aktu.

W literaturze zwrócono również uwagę na problem ewentualnej odpowiedzialności za wydanie unormowań niepełnych, częściowych, fragmentarycznych, oraz sprzecznych wewnętrznie lub pozostających w dysharmonii z innymi normami. Także w orzecznictwie wskazywano na obowiązek prawodawcy zapewnienia wewnętrznej spójności systemu prawnego. Twierdzi się przy tym, że zarówno wydanie aktu normatywnego niezawierającego zasadniczych regulacji dla oznaczonej materii, jak i wydanie aktu normatywnego, którego skutki zostały następnie zniweczone aktem niższego rzędu, czyni takie działania legislacyjne pozornymi⁴⁷. „Z tego też względu całość takiej działalności legislacyjnej może być odczytywana jako nieistniejąca, czy też dokładniej mówiąc – niespełniająca poprzedzającego ją obowiązku wydania takiego aktu przewidzianego prawem”⁴⁸, co pozwalałoby budować odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417¹ § 4 k.c.⁴⁹

Zakresem zdolności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego objęta jest także odpowiedzialność za szkody spowodowane wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej. Proces odszkodowawczy związany z wydaniem ostatecznej decyzji musi być poprzedzony stwierdzeniem „we właściwym postępowaniu” niezgodności z prawem takiej decyzji.

„Właściwym postępowaniem” w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. jest w stosunku do decyzji administracyjnych wznowienie postępowania administracyjnego (art. 145–152 k.p.a.) oraz stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156–159 k.p.a.). Jeżeli zaś chodzi o decyzje wydawane w sprawach podatkowych, to ocena ich legalności do celów procesu odszkodowawczego odbywa się w trybie wznowienia postępowania (art. 240–246 Ordynacji podatkowej) oraz stwierdzenia nieważności (art. 247–252 Ordynacji podatkowej).

Prejudykatem odnoszącym się zarówno do decyzji administracyjnych, jak i podatkowych jest orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność decyzji albo ustalające przeszkodę prawną uniemożliwiającą stwierdzenie nieważności decyzji, a także orzeczenie tego sądu uchylające zaskarżoną decyzję, jeżeli w wyniku ponownego rozpatrywania sprawy organ umorzy postępowanie (art. 287 u.p.p.s.a.).

Sąd rozpoznający spór o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem ostatecznej decyzji nie ma kompetencji do samodzielnej oceny zgodności z prawem takiej decyzji. W tym zakresie jest więc związany bądź wydaną „we właściwym postępowaniu” decyzją, bądź orzeczeniem sądu administracyjnego.

Wyrządzenie szkody „przez wydanie ostatecznej decyzji” może zaistnieć w dwóch sytuacjach. Szkodę może bowiem ponieść strona z powodu wydania de-

⁴⁷ J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 239.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Krytycznie do takiego poglądu odniósł się L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, s. 237 i n.

czyż z naruszeniem prawa (decyzji wadliwej) i wówczas bezpośrednim źródłem szkody jest decyzja bezprawna, gdyż związek przyczynowy występuje tutaj między wydaniem decyzji a szkodą. Szkada jest normalnym następstwem podporządkowania się adresata decyzji lub organu egzekucyjnego dyspozycjom wynikającym z decyzji bezprawnej. Szkada powstaje tu najwcześniej z chwilą uzyskania przez decyzję przymiotu ostateczności, chyba że z mocy ustawy wykonaniu podlega decyzja nieostateczna lub decyzji takiej nadany został rygor natychmiastowej wykonalności.

Drugim zdarzeniem – źródłem szkody – może być decyzja sanująca, a więc eliminująca z obrotu prawnego decyzję wydaną z naruszeniem prawa albo przez jej uchylenie w wyniku wznowienia postępowania, albo przez stwierdzenie nieważności. W takim wypadku bezpośrednim źródłem szkody jest decyzja sanująca, usuwająca uprzednią wadliwą decyzję ostateczną. Wadliwa decyzja jest pośrednią przyczyną szkody, albowiem związek przyczynowy występuje bezpośrednio między decyzją sanującą a powstałą szkodą. Jednakże uchylenie decyzji w wyniku wznowienia postępowania lub stwierdzenie nieważności jest normalnym następstwem proceduralnym wcześniejszego wydania decyzji z naruszeniem prawa.

Jeżeli w postępowaniu administracyjnym występuje kilka stron, wówczas niewykluczone jest pojawienie się obydwu zdarzeń – źródeł szkody. Jednej stronie szkoda może bowiem zostać wyrządzona wydaniem wadliwej decyzji, innej zaś na skutek uchylenia tejże wadliwej decyzji lub stwierdzenia jej nieważności.

Obowiązek naprawienia szkody wynikłej z ostatecznej decyzji może powstać także wówczas, gdy akt normatywny stanowiący podstawę prawną rozstrzygnięcia został następnie uznany za niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Bezpośrednim źródłem szkody jest tu wprawdzie ostateczna decyzja administracyjna, jednakże jej bezprawność wynika ze stwierdzenia niezgodności z prawem aktu normatywnego stanowiącego podstawę prawną wydanej decyzji.

Przesłanką naprawienia szkody w sytuacji określonej w art. 417¹ § 2 zd. 2 k.c. jest stwierdzenie nie tylko niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, lecz także niezgodności z prawem ostatecznej decyzji wydanej na podstawie takiego aktu normatywnego. Prejudykatem będzie tu orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, a gdy chodzi o akty prawa miejscowego, na podstawie których wydano bezprawną decyzję, również orzeczenie sądu administracyjnego.

Jeszcze przed nowelizacją kodeksowych unormowań obejmujących odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej w orzecznictwie dało się dostrzec rozbieżność stanowisk w kwestii obowiązku naprawienia szkody wynikłej z nieostatecznej decyzji administracyjnej. Pierwotnie Sąd Najwyższy przyjął, że „przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji może stanowić podstawę roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie w postępowaniu podatkowym decyzji

niezgodnej z prawem, następnie uchylonej wskutek odwołania podatnika”⁵⁰. Taką tezę wyprowadzono z wykładni art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w związku z obowiązującym wówczas art. 260 Ordynacji podatkowej, który – jako przepis szczególnie – obejmował zakresem przedmiotowym odpowiedzialność za szkody wyrządzone na skutek wydania decyzji ostatecznej, uchylonej w wyniku wznowienia postępowania lub dotkniętej kardynalną wadą prowadzącą do stwierdzenia jej nieważności. Wychodząc z założenia, że art. 260 Ordynacji podatkowej jest przepisem szczególnym i późniejszym w stosunku do art. 77 ust. 1 Konstytucji, Sąd Najwyższy wskazał na różnicę między tymi przepisami, polegającą na korzystnym dla poszkodowanego wprowadzeniu domniemania prawnego niewzruszalnego, że podstawy wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności enumeratywnie określone w ustawie zwykłej wypełniają przesłankę bezprawności w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Sądu Najwyższego, z przepisu konstytucyjnego nie wynika zakaz korzystniejszego uregulowania podstaw odszkodowania, o którym mowa w art. 77 ust. 1, jeżeli przepis szczegółowy nie narusza innych zasad konstytucji.

Treść art. 77 ust. 1 Konstytucji wskazuje, że ochrona podmiotów poszkodowanych działaniami władczymi organów władzy publicznej została rozszerzona w stosunku do art. 260 Ordynacji podatkowej, którego hipoteza ogranicza się do szkód wynikłych z decyzji ostatecznych. Nie ma zatem uzasadnienia pogląd wyłączający z hipotezy art. 77 ust. 1 Konstytucji szkody wyrządzone decyzjami uchylonymi w toku postępowania odwoławczego. Istotne jest bowiem wskazanie, że przesłankami odpowiedzialności są szkoda i jej przyczyna w postaci niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej. Nie można więc wykluczyć powstania szkody w razie wydania aktu administracyjnego uchylonego następnie wskutek wniesienia środka odwoławczego. Dotyczy to zwłaszcza decyzji natychmiast wykonalnych. Uchylenie przez organ drugiej instancji likwiduje przyczynę powstania szkody i zazwyczaj przerywa jej narastanie, ale pogląd, że w takim wypadku szkoda zostanie wyrównana w całości przez zwrot nadpłaty z wysokimi odsetkami, może w pewnych sytuacjach okazać się nieuzasadniony w konfrontacji z art. 361 § 2 k.c. stanowiącym podstawę ustalenia wysokości szkody.

W kolejnym orzeczeniu Sąd Najwyższy stwierdził, że „Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności odszkodowawczej w związku z wydaniem decyzji podatkowej nieostatecznej podlegającej kontroli instancyjnej”⁵¹, podzielając w większości argumenty podniesione w postanowieniu Sądu Najwyższego z 30 maja 2003 r.⁵², według którego nie można przyjąć, że art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417 § 1 k.c., rozumiany tak, jak określił to Trybunał Konstytucyjny w wy-

⁵⁰ Wyrok z 6 lutego 2002 r., V CKN 1248/00, OSP 2002, nr 10, poz. 128 z glosą R. Mastalskiego.

⁵¹ Wyrok z 19 listopada 2004 r., V CK 250/04, OSP 2005, nr 7–8, poz. 98 z glosą R. Mastalskiego.

⁵² III CZP 34/03, PriP 2004, nr 2 z glosą L. Boska, PiP 2003, nr 12.

roku z 4 grudnia 2001 r., stwarzają uzasadnione podstawy do przyjmowania odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone decyzją administracyjną niezgodną z prawem, następnie uchyloną w toku instancji na skutek odwołania strony.

Dochodząc do wniosku, że przed dniem wejścia w życie znowelizowanych przepisów odszkodowawczych można było domagać się odszkodowania od Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem decyzji tylko co do decyzji ostatecznych, których niezgodność z prawem została stwierdzona w przewidzianym przez prawo trybie, Sąd Najwyższy odniósł się również do nowych regulacji, co może decydująco oddziaływać na praktykę orzecniczą w obowiązującym stanie prawnym. Zdaniem Sądu, z art. 417¹ § 2 k.c. jednoznacznie wynika, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wydanie decyzji dotyczy tylko decyzji ostatecznych. Tylko co do takich decyzji przepis ten przewiduje bowiem stwierdzenie ich niezgodności z prawem w drodze właściwego postępowania. Nie można zaś uznać, iż decyzja jeszcze nieostateczna może być traktowana jako niezgodne z prawem działanie, o którym mowa w art. 417 § 1 k.c. Przeciwno takiej interpretacji przemawia przede wszystkim to, że art. 417¹ § 2 k.c. reguluje całościowo odpowiedzialność za szkody wyrządzone wydaniem decyzji lub orzeczenia sądowego. Zakresem przedmiotowym tego przepisu objęte są bowiem wszystkie sytuacje, w których szkoda została wyrządzona kwalifikowanym zachowaniem Skarbu Państwa przybierającym postać orzeczenia lub decyzji. Nie bez znaczenia dla takiej właśnie wykładni art. 417 § 1 i 417¹ § 2 k.c. jest – zdaniem Sądu Najwyższego – fakt, że decyzja lub orzeczenie, od których przysługuje zwykły środek odwoławczy, może być wzruszona, gdy tylko sam zainteresowany dołoży zwykłej staranności. To jest więc droga, którą ma on wykorzystać, aby doprowadzić do wydania ostatecznej decyzji lub prawomocnego orzeczenia zgodnego z prawem. Dopuszczenie do orzekania o niezgodności z prawem decyzji nieostatecznych lub nieprawomocnych orzeczeń, w celu ustalenia odszkodowania Skarbu Państwa, musiałoby też podważyć cały system funkcjonowania organów państwa, gdyż w tej samej sprawie jeden organ uznawałby decyzję za zgodną z prawem i odmawiał uwzględnienia odwołania, a inny organ orzekający o odszkodowaniu mógłby uznać decyzję za niezgodną z prawem. W przypadku decyzji administracyjnych byłoby to także niedopuszczalne wkraczanie przez sądy w sferę zastrzeżoną dla organów administracyjnych.

Zarysowana tu rozbieżność judykatury nadaje się do dyskusji na gruncie unormowań obowiązujących od dnia 1 września 2004 r. Wyraźne brzmienie art. 417¹ § 2 k.c. nie pozostawia wątpliwości, że hipotezą tego przepisu objęto wyłącznie szkody wyrządzone decyzjami ostatecznymi, co oznacza, że nie może on stanowić podstawy prawnej żądania naprawienia szkody wynikłej z decyzji niemającej takiego przymiotu. Ten oczywisty wniosek nie czyni jednak bezzasadnym pytania, czy niezgodność z prawem, o której mowa w art. 417 § 1 k.c., odnosi się wyłącznie do decyzji ostatecznych, czy też może cechować decyzje, od których

służy odwołanie. Nie można przecież wykluczyć wyrządzenia szkody nieostateczną decyzją, następnie uchyloną wskutek wniesienia środka odwoławczego, gdy uwzględni się fakt, że wniesienie odwołania od decyzji organu podatkowego nie wstrzymuje jej wykonania (art. 224 § 1 z zastrzeżeniem art. 24b Ordynacji podatkowej), według zaś art. 130 § 3 k.p.a. analogiczny skutek występuje w przypadku, gdy decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 108 k.p.a.), a także gdy decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy. Uchylenie takiej decyzji przez organ odwoławczy usuwa źródło szkody, może również przywracać stan poprzedni, istniejący przed wykonaniem wadliwego aktu, jednakże nie musi to zawsze oznaczać naprawienia szkody w granicach należnego odszkodowania (art. 361 § 2 k.c.). Również regulacje określające zasady i tryb zwrotu podatnikowi nadpłaconych należności podatkowych nie zawsze doprowadzą do pełnego wyrównania poniesionego uszczerbku. Właśnie w zakresie uszczerbku nieobjętego czynnościami sanującymi organu odwoławczego można byłoby widzieć odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417 § 1 k.c. Uregulowanie w art. 417¹ § 2 k.c. – stanowiącym względem art. 417 § 1 k.c. przepis szczególny – odpowiedzialności odszkodowawczej za ostateczne decyzje nie zamyka drogi do poszukiwania obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej aktami niemieszczącymi się w hipotezie art. 417¹ § 2 k.c. (a takimi są decyzje nieostateczne) w generalnej formule deliktu władzy publicznej (art. 417 § 1 k.c.). Jeżeli bowiem orzeczenie organu odwoławczego uchylające pierwszoinstancyjne rozstrzygnięcie – źródło szkody – zawiera w swej treści wskazanie naruszenia prawa wadliwą decyzją nieostateczną, to trudno tej okoliczności nie uznać za stwierdzenie bezprawności decyzji, jako przesłanki naprawienia szkody według art. 417 § 1 k.c. W takiej sytuacji nie występuje obawa przed niedopuszczalnym wkraczaniem sądów w sferę zastrzeżoną dla organów administracyjnych, skoro to organ, a nie sąd, stwierdza naruszenie prawa stanowiące podstawę do eliminacji wadliwego aktu z obrotu prawnego, sąd zaś orzeka jedynie o skutkach odszkodowawczych tego aktu⁵³.

Zakresem zdolności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca objął także skutki odszkodowawcze przewlekłości postępowania administracyjnego (art. 417¹ § 3 k.c.). Jeszcze przed nowelizacją kodeksu cywilnego w procedurze administracyjnej istniały instrumenty prawne umożliwiające skargę

⁵³ W kwestii odpowiedzialności za nieostateczne decyzje podatkowe zob. L. Bosek, *Uwagi na tle orzeczenia Sądu Najwyższego w sprawie skutków odszkodowawczych decyzji podatkowych uchylonych w toku instancji*, Rej. 2003, nr 1. W uchwale z 26 kwietnia 2006 r. (III CZP 125/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 194 z glosami E. Bagińskiej, GSP – Przegląd Orzecznictwa 2007, nr 3 oraz J.M. Kondka, „Palestra” 2008, nr 1–2) Sąd Najwyższy uznał, że przepis art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji, mający zastosowanie do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed 1 września 2004 r., stanowi podstawę prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem i wykonaniem nieostatecznej decyzji organu podatkowego pierwszej instancji, następnie uchylonej.

na bezczynność w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej⁵⁴. Znajdują one pełne zastosowanie także w aktualnym stanie prawnym⁵⁵.

Przesłankami powstania obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przez niewydanie decyzji są: wskazanie przepisu nakładającego na organ władzy publicznej obowiązek wydania decyzji oraz stwierdzenie „we właściwym postępowaniu” niezgodności z prawem niewydania decyzji.

Generalny obowiązek załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki nakłada na organy administracji publicznej art. 35 k.p.a., określając jednocześnie terminy, w których powinno zakończyć się postępowanie. Podobne regulacje, odnoszące się do załatwiania spraw w postępowaniu podatkowym, zawiera art. 139 Ordynacji podatkowej. Niezależnie od wspomnianych zasad ogólnych odrębne przepisy mogą określać inne terminy załatwiania poszczególnych spraw z zakresu administracji publicznej (przykładu dostarczają przepisy prawa budowlanego przewidujące terminy wykonania obowiązków organów nadzoru architektoniczno-budowlanego w zakresie tzw. policji budowlanej).

Ustaleniu, że w postępowaniu administracyjnym nastąpiła przewlekłość, służą instytucje proceduralne przewidziane w art. 37 k.p.a. oraz w art. 141 Ordynacji podatkowej. Na niezakończony w terminie sprawy administracyjnej we właściwym terminie stronie służy zażalenie do organu administracji publicznej wyższego stopnia, który – uznając zażalenie za uzasadnione – wyznacza przede wszystkim dodatkowy termin załatwienia sprawy. W wypadku zaś niezakończony w terminie sprawy podatkowej stronie służy ponaglenie do organu podatkowego wyższego stopnia, a jeżeli sprawa nie została załatwiona przez dyrektora izby skarbowej lub dyrektora izby celnej – do ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Uznając ponaglenie za uzasadnione, organ ten wyznacza w szczególności dodatkowy termin załatwienia sprawy. Zarówno w sprawach administracyjnych, jak i podatkowych przewlekłość postępowania znajdzie wyraz w odpowiednich postanowieniach wydanych przez wspomniane organy.

Środek prawny służący stwierdzeniu przewlekłości postępowania administracyjnego dla celów procesu o naprawienie szkody zawiera art. 3 § 2 pkt 8 u.p.p.s.a. Właściwości sądów administracyjnych poddane bowiem zostały również skargi na bezczynność organów przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność organów co do niewydania decyzji, zobowiązuje organ do wydania rozstrzygnięcia w określonym terminie.

Wskazane sposoby stwierdzania niezgodności z prawem niewydania decyzji stanowią w postępowaniu o naprawienie szkody dowód bezprawności za-

⁵⁴ Zob. E. Łętowska, J. Łętowski, *Odpowiedzialność cywilnoprawna za bezczynność organów administracji*, NP 1970, nr 10, s. 1465 i n.; E. Łętowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za tzw. „milczenie administracji”*, [w:] *Studia z prawa cywilnego*, Warszawa 1983, s. 135 i n.

⁵⁵ Zob. J. Kremis, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niewydajnie decyzji administracyjnej*, [w:] *Odpowiedzialność w prawie cywilnym*, red. P. Machnikowski, AUW, Prawo CCC, Wrocław 2006.

niechania władzy publicznej i są wiążące dla sądu orzekającego w sprawie odszkodowawczej.

Jeszcze przed nowelizacją art. 417 i n. k.c. w orzecznictwie podkreślano, że jeżeli przepisy proceduralne wskazują terminy, w których powinno być załatwione odwołanie, to niewywiązanie się z obowiązku terminowego rozpoznania odwołania może być rozważane w kontekście niezgodnego z prawem działania funkcjonariusza państwowego. „Niedochowanie terminu ustawowego może wywrzeć skutek w postaci »wwiązania się« strony postępowania administracyjnego ze Skarbem Państwa w stosunek cywilnoprawny. Podstawą odpowiedzialności materialnoprawnej może być art. 417 k.c., interpretowany w sposób przedstawiony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. [...], ewentualnie art. 77 Konstytucji RP”⁵⁶.

VI

Oprócz zdolności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego w sferze niezgodnych z prawem działań lub zaniechań przy wykonywaniu władzy publicznej, jednostki te mogą wyjątkowo odpowiadać, gdy przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej została wyrządzona szkoda na osobie. Poszkodowany może wówczas żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności (art. 417² k.c.).

Przywołane unormowanie nawiązuje do zasady słuszności wyrażonej w uchylonym art. 419 k.c., a przy tym uwzględnia – przyjętą przez Komitet Rady Euro-py 18 września 1984 r. w Rekomendacji nr R/84/5 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej – zasadę, która zakłada możliwość przyznania odszkodowania także wówczas, gdy nie można władzy publicznej zarzucić uchybienia, jednakże ze względu na podjęcie czynności w interesie ogólnym, wyjątkowy charakter szkody i ograniczoną liczbę poszkodowanych, oczywiście niesłusznym byłoby obciążenie skutkami szkody wyłącznie poszkodowanego. Uzasadnieniem tej odpowiedzialności jest w istocie zadośćuczynienie celom humanitarnym, co pozwala unormowaniu zawierającemu takie rozwiązania przypisać rolę Dobrego Samarytanina⁵⁷.

Ponieważ szkoda na osobie może przybrać postać zarówno uszczerbku majątkowego, jak i krzywdy, przeto katalog roszczeń poszkodowanego obejmuje

⁵⁶ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 3 września 2002 r., I ACz 664/02, OSA 2003, nr 3.

⁵⁷ Zob. J. Kosik, *Wzmocnić cywilnoprawną ochronę człowieka*, „Gazeta Prawnicza” 1976, nr 23, s. 2.

całkowite lub częściowe naprawienie szkody majątkowej oraz zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę.

Odejście od przesłanki bezprawności wskazuje na korzystne dla poszkodowanego złagodzenie obowiązku naprawienia szkody. Nie jest przy tym konieczne zindywidualizowanie bezpośredniego sprawcy szkody.

Można również solidaryzować się z poglądem, by uzasadniona względami humanitarnymi odpowiedzialność nie była zależna od wykazania adekwatnego związku przyczynowego między działaniem (zaniechaniem) funkcjonariusza a szkodą, jako że mogłoby tu wystarczyć niekwalifikowane powiązanie kauzalne między tymi zdarzeniami⁵⁸. Aktualne także pozostaje wskazanie, że „w sprawach przeciwko Skarbowi Państwa o naprawienie szkody wyrządzonej przez funkcjonariuszy państwowych sąd, w przypadku uznania, że nie zachodzą przesłanki do uwzględnienia powództwa na podstawie art. 417 k.c., winien rozważyć odpowiedzialność pozwanego także na podstawie art. 419 k.c. [obecnie art. 417² k.c. – przyp. J.K.] i dać temu wyraz w uzasadnieniu wyroku”⁵⁹.

W końcowej części art. 417² k.c. wskazano na szczególne przesłanki, które należy uwzględnić przy rozpoznawaniu roszczenia odszkodowawczego, przy czym nie jest to zamknięty zbiór okoliczności mogących przemawiać na rzecz odpowiedzialności podmiotów sprawujących władzę publiczną. Ze względu na podobieństwo rozwiązań zawartych w art. 417² k.c. i wcześniej w art. 419 k.c. nie ma – jak się wydaje – przeszkód, by przy stosowaniu art. 417² k.c. wykorzystywać doktrynę i orzecznictwo związane z interpretacją poprzedniej regulacji.

Na istotne kryterium umożliwiający ocenę, czy zasady współżycia społecznego (obecnie zaś względy słuszności) uzasadniają przyznanie odszkodowania w konkretnej sprawie, zwrócono uwagę w orzecznictwie. Rozpoznając spór o naprawienie szkody wyrządzonej zgodną z prawem i niezawinioną interwencją funkcjonariuszy Policji, Sąd Najwyższy⁶⁰ podkreślił, że w takiej sytuacji nie można pominąć zachowania się samego poszkodowanego. Jeżeli bowiem sam poszkodowany swoim zachowaniem naruszającym zasady współżycia społecznego spowodował konieczność legalnej interwencji, i tylko z tej przyczyny, że czynnie jej się przeciwstawił, poniósł szkodę, to nie ma podstaw do kompensacji takiej szkody na zasadzie słuszności.

Jeszcze w poprzednim stanie prawnym wywiedziono, iż okoliczność, że działanie funkcjonariusza państwowego, które wyrządziło szkodę, nie zostało podjęte

⁵⁸ Zob. Z. Radwański, *Zobowiązania – część ogólna*, s. 204; A. Śmieja, *Związek przyczynowy i zasady współżycia społecznego w świetle art. 419 k.c.*, [w:] *Prace prawnicze*, AUW, Prawo CLXXXVI, Wrocław 1990, s. 331 i n.; G. Bieniek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.*, PS 2002, s. 20.

⁵⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 24 sierpnia 1999 r., I ACa 410/99, OSA 2002, Nr 2, poz. 7.

⁶⁰ Wyrok z 22 maja 2003 r., II CKN 96/01, niepubl.

w interesie powszechnym, lecz w celu ochrony dobra poszkodowanego, nie wyłącza odpowiedzialności Skarbu Państwa na zasadzie słuszności⁶¹.

W zbiorze legalnych zdarzeń, których szkodliwe skutki mogłyby uzasadniać odpowiedzialność odszkodowawczą na zasadzie słuszności, orzecznictwo pomieściło także obowiązkowe szczepienia ochronne przeciwko chorobom zakaźnym. Podkreślano przy tym, że obowiązek taki został wprowadzony nie tylko w interesie osób poddawanych szczepieniu, ale i w interesie całego społeczeństwa. Względy słuszności (zasady współżycia społecznego) zatem z reguły przemawiają za naprawieniem szkody, jakiej osoba poddana przymusowemu szczepieniu dokonанemu przez uprawnionego funkcjonariusza doznała w wypadku ciężkiego rozstroju zdrowia wskutek tego szczepienia, chociażby było ono przeprowadzone w sposób prawidłowy⁶².

VII

Spoglądając na kształtowanie się zdolności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego, dostrzega się przede wszystkim znamiennej ewolucję zasady odpowiedzialności odszkodowawczej za funkcjonowanie administracji publicznej – od winy funkcjonariusza (nawet ze szczególnymi sposobami jej ustalania), poprzez zobiektywizowaną jej postać, czyli tzw. winę bezimienną (anonimową), do bezprawności, określonej jako „niezgodne z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej”. Celem regulacji zawartej w art. 417 § 1 k.c. jest niewątpliwie usunięcie szkodliwych skutków bezprawnego działania lub zaniechania władzy publicznej bez względu na to, czy naruszenie powinności określonych w prawie nastąpiło z winy wykonujących funkcje publiczne, czy też niezależnie od tej okoliczności. Istotna jest tu bowiem bezprawność, której zaistnienie w dostatecznym stopniu uzasadnia obciążenie obowiązkiem naprawienia szkody jednostki organizacyjnej wykonującej funkcje władcze. Skoro taki motyw legł u podstaw rozwiązania przyjętego najpierw w art. 77 ust. 1 Konstytucji, a następnie w art. 417 § 1 k.c., przeto można twierdzić, że ustawodawca zbudował odpowiedzialność odszkodowawczą na zasadzie bezprawności, odchodząc w tym zakresie od podstawowej zasady winy, choć w literaturze wyrażono pogląd, że wyodrębnianie takiej zasady nie jest konieczne, albowiem zasada ryzyka jest na tyle pojemna, że pomieści i odpowiedzialność za bezprawne zachowania sprawcy szkody⁶³.

⁶¹ Wyrok Sądu Najwyższego z 25 listopada 2003 r., II CK 286/02, Biuletyn SN 2004, nr 4, poz. 10.

⁶² Wyrok Sądu Najwyższego z 20 sierpnia 1968 r., II CR 310/68, OSN 1969, nr 2, poz. 38 z głosem M. Sośniaka, OSP 1969, nr 3; wyrok Sądu Najwyższego z 11 września 1968 r., II CR 325/68, niepubl.

⁶³ Z. Radwański, *Zmiany w KC*, s. 974.

W pierwszej fazie funkcjonowania samorządu terytorialnego obowiązek odszkodowawczy gmin, a następnie powiatów i województw, wykazywał cechy odpowiedzialności za cudzy czyn, albowiem jednostki samorządu terytorialnego – podobnie jak Skarb Państwa – odpowiadały za działania lub zaniechania funkcjonariusza samorządowego. Po nowelizacji k.c. niezgodne z prawem działania lub zaniechania zaistniałe przy wykonywaniu władzy publicznej nie są już przypisywane „funkcjonariuszowi”, „organowi władzy publicznej” czy też „osobie uczestniczącej przy wykonywaniu władzy publicznej”, lecz wprost określonemu podmiotowi władzy publicznej, tj. Skarbowi Państwa, jednostce samorządu terytorialnego lub innej osobie prawnej mającej kompetencje do wykonywania władzy publicznej. Ustawodawca nie rozróżnia już bowiem odpowiedzialności danej jednostki organizacyjnej za działania własne oraz cudze (np. za funkcjonariuszy lub organy), pomija wręcz osoby czy jednostki, których funkcjonowanie wyrządziło szkodę, rozumiejąc przez działania władzy publicznej czynności szeroko ujmowanego „personelu” realizującego funkcje w imieniu lub na rzecz jednostek (podmiotów) wykonujących zadania władzy publicznej. Dlatego też można tu mówić o odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego za własne działania, przypisując sprawstwo wprost gminie, powiatowi lub województwu.

W obowiązującym stanie prawnym poszerzył się również przedmiotowy zakres odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego w sferze *imperium*, albowiem obowiązek odszkodowawczy dotyczy nie tylko naprawienia szkody będącej skutkiem wydania niezgodnego z prawem aktu normatywnego, lecz także wyrównania uszczerbku spowodowanego niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa.

Trzeba wreszcie zauważyć, że wobec niezdefiniowania „szkody” na potrzeby odpowiedzialności władzy publicznej i niewprowadzenia ograniczeń co do zakresu odszkodowania, przy wykładni art. 417 § 1 k.c. można posługiwać się szerokim pojęciem szkody obejmującym nie tylko wszelki uszczerbek majątkowy wynikły z bezprawnego działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej, lecz także krzywdę pozostającą w normalnym związku przyczynowym z takim zdarzeniem. Według Sądu Najwyższego krzywda zdziałana bezprawnym funkcjonowaniem władzy publicznej podlega rygorom zadośćuczynienia pieniężnego zgodnie z zasadami przyjętymi w art. 445 i art. 448 k.c.⁶⁴ W literaturze zauważono jednak, że porównanie art. 417 § 1 z art. 417² k.c., w którym obok naprawienia szkody na osobie przewidziano także zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę, może prowadzić do wniosku, że szkoda ujęta w generalnej formule deliktu władzy publicznej sprowadza się wyłącznie do uszczerbku majątkowego⁶⁵.

Przy szerokim rozumieniu szkody ustawodawca nie ograniczył również zakresu odszkodowania. Twierdzenie to odnosi się zarówno do konstytucyjnej zasady odpowiedzialności odszkodowawczej za działania organów władzy publicz-

⁶⁴ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 2 października 2007 r., II CSK 269/07, MoP 2007, nr 21.

⁶⁵ Zob. J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody*, s. 185.

nej, jak i do rozwiązania przyjętego w art. 417 § 1 k.c. Wobec tego naprawienie szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej obejmuje straty, które poszkodowany poniósł (*damnum emergens*), oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (*lucrum cessans*). Niemały wpływ na przyjęte regulacje miał zapewne wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r.⁶⁶, uznający za niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP regulacje (zawarte w nieobowiązującym już art. 160 k.p.a. oraz w art. 260 Ordynacji podatkowej) ograniczające odszkodowanie za bezprawne decyzje administracyjne do „rzeczywistej” szkody.

⁶⁶ K 20/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 76.