

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA GMINY

Rafał Szczepaniak

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA GMINY

Rafał Szczepaniak

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 15 listopada 2017 r.

z uwzględnieniem zmian wchodzących w życie 1 stycznia 2018 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1566)

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Ewa Sadowska

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

.....
Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej
w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.
A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2018

ISBN: 978-83-8124-155-7

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
---------------------	----

Wprowadzenie.....	21
-------------------	----

Część I

ODPOWIEDZIALNOŚĆ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO Z PERSPEKTYWY HISTORYCZNEJ I KOMPARATYSTYCZNEJ

Rozdział 1

Rys historyczny.....	27
----------------------	----

- | | |
|--|----|
| 1.1. Kwestia charakteru odpowiedzialności deliktowej gmin na tle
odpowiedzialności deliktowej państwa z perspektywy historycznej..... | 27 |
| 1.2. Cechy charakterystyczne ewolucji odpowiedzialności deliktowej władz
publicznych na przestrzeni XIX i XX w..... | 31 |

Rozdział 2

Rys prawnoporównawczy.....	39
----------------------------	----

- | | |
|--|----|
| 2.1. Reżim odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych
a klasyczna cywilistyka | 39 |
| 2.2. Refleksje na temat badań prawnoporównawczych w obrębie
odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych | 50 |
| 2.3. Konwergencja reżimów odpowiedzialności władz publicznych
w państwach europejskich – uwagi wprowadzające..... | 52 |
| 2.4. Konwergencja jako efekt członkostwa w Unii Europejskiej | 53 |
| 2.5. Bezprawność względna w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości | 58 |
| 2.6. Relacja bezprawności do winy w orzecznictwie Trybunału
Sprawiedliwości..... | 60 |
| 2.7. Pozostałe przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej
w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości | 61 |
| 2.8. Odpowiedzialność za akty normatywne w orzecznictwie Trybunału
Sprawiedliwości..... | 63 |

2.9. Inne przypadki oddziaływania prawa UE na kształt odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych	65
2.10. Wnioski (prawo UE a odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego).....	66
2.11. Wpływ orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności na kształtowanie się reżimów odpowiedzialności władz publicznych	72
2.11.1. Uwagi wprowadzające	72
2.11.2. Znaczenie Rekomendacji nr R (84) 15 Komitetu Ministrów Rady Europy z 18.09.1984 r. w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej.....	74
2.11.3. Znaczenie orzecznictwa ETPC dla kwestii odpowiedzialności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego.....	76
2.11.4. Prawa człowieka a reżim odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych	85
Rozdział 3	
Wnioski płynące z analiz historycznych i prawnoporównawczych	87

Część II

ANALIZA OBOWIĄZUJĄCEGO MODELU NORMATYWNEGO

Rozdział 1	
Konstytucjonalizacja odpowiedzialności władz publicznych (wykładnia prokonstytucyjna)	101
Rozdział 2	
Artykuły 417–417² k.c. jako normatywna całość	109
2.1. Uwagi natury ogólnej	109
2.2. Stosunek art. 417 k.c. do innych przepisów Kodeksu cywilnego regulujących odpowiedzialność deliktową.....	111
Rozdział 3	
Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych.....	115
3.1. Rozumienie pojęcia „przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej”	115
3.2. Cywilnoprawny charakter odpowiedzialności deliktowej władz publicznych	116
3.3. Kolejność ustalania przesłanek i ciężar dowodowy	118
3.4. Powszechne rozumienie szkody.....	118
3.5. Kwestia dopuszczalności ograniczenia szkody do tzw. straty rzeczywistej.....	118
3.6. Tzw. szkoda pośrednia.....	120

3.7. Kwestia przyczynienia	120
----------------------------------	-----

Rozdział 4

Przedawnienie roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej	121
4.1. Stosowanie zasad ogólnych w zakresie przedawnienia roszczeń deliktowych	121
4.2. Specyfika odpowiedzialności deliktowej władz publicznych a kwestia przedawnienia	121
4.3. Kwestia przedawnienia w odniesieniu do aktów administracyjnych	123
4.4. Przedawnienie roszczenia o odszkodowanie a wymóg prejudykatu	125

Rozdział 5

Periodyzacja zasad odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotów publicznych	127
5.1. Obecny stan prawny jako częściowa kontynuacja poprzedniego stanu prawnego	127
5.2. Trzy okresy prawne	127
5.3. Problemy intertemporalne spowodowane periodyzacją	128
5.4. Dominujący pogląd na temat skutków prawnych Konstytucji w czasie	130
5.5. Problemy intertemporalne związane z nowelizacją Kodeksu cywilnego ustawą z 17.06.2004 r.	131

Rozdział 6

Zakres zastosowania art. 417 k.c.	133
6.1. Odrębna kodeksowa definicja deliktu na użytek reżimu odpowiedzialności deliktowej władz publicznych	133
6.2. Rozumienie sformułowania „wykonywanie władzy publicznej” (pojęcie władzy publicznej)	133
6.3. Podział na akty władcze i akty niewładcze	135
6.4. Kwestia stratyfikacji odpowiedzialności deliktowej władz publicznych	136
6.5. Aktualność dylematu dotyczącego podziału na akty władcze i niewładcze	137
6.6. Dwie możliwe wykładnie sformułowania „wykonywanie władzy publicznej”	138
6.7. Wahania w orzecznictwie i doktrynie dotyczące rozumienia sformułowania „wykonywanie władzy publicznej”	139
6.8. Dominująca restrykcyjna interpretacja sformułowania „wykonywanie władzy publicznej”	141
6.9. Krytyka dominującego rozumienia sformułowania „wykonywanie władzy publicznej”	141

6.10. Problemy praktyczne będące wynikiem konsekwentnego przyjęcia restrykcyjnej interpretacji sformułowania „wykonywanie władzy publicznej”	149
6.11. Propozycja odmiennego rozumienia sformułowania „wykonywanie władzy publicznej”	152

Rozdział 7

Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności deliktowej	161
7.1. Uwagi ogólne na temat bezprawności.....	161
7.2. Znaczenie praktyczne uniezależnienia odpowiedzialności władz publicznych od winy	161
7.3. Dominujące, wąskie rozumienie bezprawności na gruncie odpowiedzialności deliktowej władz publicznych	162
7.4. Bezprawność na użytek reżimu odpowiedzialności deliktowej władz publicznych jako autonomiczna kategoria prawna	164
7.5. Krytyka dominującego, wąskiego ujęcia bezprawności.....	165
7.6. Wąskie ujęcie bezprawności a standardy demokratycznego państwa prawnego	167
7.7. Orzecznice odstępstwa od restrykcyjnego ujęcia bezprawności.....	168
7.8. Opowiedzenie się za szerszym rozumieniem przesłanki bezprawności	171
7.9. Ustalenie bezprawności a wykładnia prawa (ocенność procesu wykładni prawa).....	172
7.10. Trzy możliwe interpretacje przepisów regulujących zadania władzy publicznej.....	173
7.11. Rekonstruowanie nakazów i zakazów z treści przepisów.....	175
7.12. Rekonstrukcja obowiązków władzy publicznej z przepisów prawa a skutki finansowe.....	177
7.13. Przesłanki ocenne w ustalaniu bezprawności – wnioski.....	178
7.14. Kontekstowość bezprawności.....	180
7.15. Różne formy działania władzy publicznej a ustalenie bezprawności.....	180
7.15.1. Uwagi ogólne.....	180
7.15.2. Bezprawność aktów normatywnych.....	181
7.15.3. Bezprawność orzeczeń sądowych	181
7.15.4. Bezprawność nieprawomocnych orzeczeń sądowych i nieostatecznych decyzji administracyjnych.....	182
7.16. Wymóg kwalifikowanego stwierdzenia bezprawności.....	183
7.17. Kwestia źródeł prawa wewnętrznego	184
7.18. Bezprawność a skuteczność wyroków Trybunału Konstytucyjnego	184
7.19. Kwestia bezprawności względnej.....	186
7.20. Naruszenie prawa unijnego	188
7.21. Naruszenie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.....	188

Rozdział 8

Problematyka wskazania podmiotu ponoszącego odpowiedzialność	191
8.1. Uwagi wprowadzające	191
8.2. Kwestia definicji „funkcjonariusza gminy”	191
8.3. Rola orzecznictwa dla ustalenia kręgu osób, za których działania odpowiada podmiot sektora publicznego.....	193
8.4. Kryteria przypisania odpowiedzialności podmiotowi publicznemu za działania określonych osób.....	194
8.5. Kwestia odpowiedzialności gminy za radnych.....	199
8.6. Przypisanie odpowiedzialności jako zagadnienie ocenne.....	204
8.7. Przydatność reguł przypisania odpowiedzialności wypracowanych w poprzednim systemie prawnym.....	205
8.8. Inspiracje czerpane z występującego w poprzednim stanie prawnym pojęcia „osoby działającej na zlecenie” (kwestia odpowiedzialności gmin za szkody wyrządzone przez organizacje pozarządowe).....	206
8.9. Powierzenie zadań w drodze aktów normatywnych	214
8.10. Szkada wyrządzona przy wykonywaniu powierzonych czynności.....	215
8.11. Powierzenie jednostce prywatnej w drodze porozumienia (umowy) wykonywania zadań publicznych.....	220
8.12. Kwestia spółek komunalnych	226
8.13. Szkada wyrządzona przez funkcjonariusza jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań z zakresu administracji rządowej zleconych na podstawie ustawy.....	233
8.14. Kwestia odpowiedzialności za skutki działań występujących na szczeblu powiatowych służb, inspekcji i straży	237
8.15. Upoważnienie na mocy art. 39 ust. 4 u.s.g.	237
8.16. Związek międzygminny.....	240
8.17. Porozumienia międzygminne i inne porozumienia.....	242
8.18. Kwestia ograniczenia stosowania art. 417 § 2 k.c. do osób prawnych.....	245
8.19. Wnioski.....	246

Rozdział 9

Problem odpowiedzialności za szkody wyrządzone aktami nadzoru nad samorządem terytorialnym.....	247
--	-----

Rozdział 10

Odpowiedzialność za szkody wyrządzone wydaniem niezgodnych z prawem ostatecznych aktów administracyjnych.....	277
10.1. Uwagi wprowadzające	277
10.2. Kwestia postanowień administracyjnych.....	277
10.3. Postępowania, w ramach których może dojść do stwierdzenia niezgodności z prawem ostatecznych decyzji administracyjnych.....	278

10.4. Kwestia precyzyjnego wskazania przyczyny szkody.....	279
10.5. Kwestia bezprawności w sprawach o odszkodowanie za ostateczne, jak i nieostateczne decyzje administracyjne	280
10.6. Dalsze kwestie związane z odpowiedzialnością za nieostateczne decyzje administracyjne.....	282
10.7. Kwestia milczącego załatwienia sprawy administracyjnej	284

Rozdział 11

Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez niewydanie decyzji

administracyjnej	287
11.1. Uwagi ogólne	287
11.2. Kwestia bezprawności w sprawach o odszkodowanie za niewydanie decyzji administracyjnej	288
11.3. Kwestia rozpoczęcia biegu przedawnienia roszczenia o odszkodowanie za niewydanie decyzji administracyjnej.....	290
11.4. Zakres należnego odszkodowania za szkody wyrządzone w wyniku niewydania decyzji administracyjnej	291
11.5. Kwestie natury procesowej w sprawach o odszkodowanie za niewydanie aktu administracyjnego.....	291

Rozdział 12

Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez wydanie aktu

normatywnego	293
12.1. Uwagi wprowadzające	293
12.2. Kwestia odpowiedzialności za tzw. akty normatywne kierownictwa wewnętrznego	294
12.3. Przesłanki odpowiedzialności deliktowej a specyfika odpowiedzialności za akty normatywne	297
12.4. Prejudykat.....	304

Rozdział 13

Odpowiedzialność za zaniechanie prawodawcze	309
--	-----

Rozdział 14

Odpowiedzialność deliktowa gmin na zasadzie słuszności	321
14.1. Uwagi wprowadzające	321
14.2. Wyjątkowość przepisu art. 417 ² k.c.	321
14.3. Geneza odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych na zasadzie słuszności	322
14.4. Ograniczony zakres zastosowania art. 417 ² k.c.	323
14.5. Czerpanie inspiracji z dorobku orzecznictwa i doktryny wypracowanego na kanwie poprzedniego stanu prawnego	324

14.6. Szkoda wyrządzona w wyniku działań podjętych dla dobra wspólnego ..	325
14.7. Zachowanie poszkodowanego jako okoliczność mająca wpływ na przyznanie odszkodowania na zasadzie słuszności	326
14.8. Odpowiedzialność na zasadzie słuszności a związek przyczynowy.....	327
14.9. Kwestia nazewnictwa.....	328
14.10. Odpowiedzialność na zasadzie słuszności za szkody spowodowane wydaniem orzeczenia, decyzji administracyjnej i aktu normatywnego ..	328
14.11. Odpowiedzialność na zasadzie słuszności a rodzaj doznanej szkody.....	329
14.12. Brak możliwości zrekompensowania szkody na mieniu.....	330
14.13. Sędziowskie miarkowanie wysokości odszkodowania.....	330
Podsumowanie Części II	333

Część III

ODPOWIEDZIALNOŚĆ DELIKTOWA GMIN NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH SFER JEJ AKTYWNOŚCI

Rozdział 1

Odpowiedzialność odszkodowawcza gmin za niedostarczenie lokalu

socjalnego lub pomieszczenia tymczasowego.....	337
1.1. Wprowadzenie	337
1.2. Konstytucyjne podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej gmin za niedostarczenie lokali socjalnych	338
1.3. Ewolucja rozwiązań ustawowych.....	338
1.4. Analiza charakteru obowiązującego reżimu odpowiedzialności gmin za niedostarczenie lokalu socjalnego	345
1.5. Przesłanki odpowiedzialności gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego	349
1.6. Obowiązek zapewnienia pomieszczenia tymczasowego.....	357

Rozdział 2

Odpowiedzialność za szkody powodziowe.....	361
2.1. Wprowadzenie	361
2.2. Problematyka ustalenia konkretnych obowiązków antypowodziowych ciążących na organach władzy publicznej	364
2.3. Przegląd najczęstszych nieprawidłowości w działalności gmin mających związek ze szkodami powodziowymi	369
2.4. Przepisy ustawy – Prawo wodne jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej gmin.....	372
2.5. Stosunek regulacji Prawa wodnego do tzw. zasad ogólnych.....	377
2.6. Artykuły 438 oraz 142 k.c. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej w związku z wystąpieniem powodzi.....	379
2.7. Kwestia wskazania podmiotu odpowiedzialnego za szkody powodziowe.....	383

2.8. Planowanie przestrzenne a ochrona przeciwpowodziowa	388
2.9. Decyzje administracyjne w systemie przeciwpowodziowym	403
2.10. Odpowiedzialność za nierzetelną informację.....	404

Rozdział 3

Odpowiedzialność gminy za skutki nieuwzględnienia w planowaniu przestrzennym terenów zdegradowanych	407
--	------------

Rozdział 4

Odpowiedzialność za stan drogi i organizację ruchu na drodze.....	415
4.1. Wprowadzenie	415
4.2. Klasyfikacja dróg i związany z nią zakres obowiązków.....	416
4.3. Trudności w ustalaniu podmiotu odpowiedzialnego.....	421
4.3.1. Miasta na prawach powiatu	421
4.3.2. Zarządca drogi a podmiot zarządzający ruchem na drogach	423
4.3.3. Zderzenie ze zwierzęciem	426
4.3.4. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.....	429
4.3.5. Studzienki kanalizacyjne i retencyjne.....	430
4.3.6. Wnioski.....	433
4.4. Podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej.....	434
4.5. Okoliczności zwalniające z odpowiedzialności lub zmniejszające jej zakres	439
4.6. Pozycja prawna gminy w obliczu zjawiska degradacji dróg lokalnych oraz ustalanie organizacji ruchu na drogach gminnych	445
4.6.1. Uwagi wprowadzające	445
4.6.2. Zarządzanie ruchem na drogach gminnych jako środek przeciwdziałający ich degradacji.....	446
4.6.3. Sytuacja procesowa gminy w obliczu degradacji jej dróg	451
4.6.4. Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej.....	453

Rozdział 5

Odpowiedzialność za szkody powstałe na terenach i obiektach publicznych	455
5.1. Uwagi wstępne.....	455
5.2. Klasyfikacja terenów i obiektów będących w dyspozycji gmin.....	456
5.3. Ogólny obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi na terenach publicznych.....	461
5.4. Wnioski.....	467

Rozdział 6

Inne przypadki odpowiedzialności deliktowej gmin w związku z realizacją zadań w zakresie zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.....	471
6.1. Imprezy masowe.....	471
6.2. Zgromadzenia.....	483
6.3. Zadania gminnych jednostek organizacyjnych w zakresie zapobiegania patologicznym zjawiskom w rodzinie.....	485

Rozdział 7

Odpowiedzialność za szkoły i przedszkola prowadzone przez gminy.....	491
7.1. Uwagi wprowadzające.....	491
7.2. Podstawa prawna odpowiedzialności odszkodowawczej gminy.....	495
7.3. Czynniki wpływające na zakres obowiązku nadzoru nad podopiecznymi.....	498
7.4. Roszczenia przysługujące od gminy.....	506

Rozdział 8

Odpowiedzialność odszkodowawcza za przekazanie nierzetelnej informacji.....	513
Zakończenie.....	523
Bibliografia.....	529
Indeks rzeczowy.....	545

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- BGB – Kodeks cywilny niemiecki z 1896 r. (Bürgerliches Gesetzbuch)
- EKPC – Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.)
- GG – niemiecka ustawa zasadnicza z 1949 r. (Grundgesetz)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.)
- k.w. – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.)
- k.z. – ustawa z 27.10.1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz.U. poz. 598 ze zm.) (nie obowiązuje)
- Konstytucja marcowa – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r. (Dz.U. poz. 267 ze zm.) (nie obowiązuje)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- nowelizacja k.c. z 1996 r. – ustawa z 23.08.1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. poz. 542)
- nowelizacja k.c. z 2004 r. – ustawa z 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1692 ze zm.)
- nowelizacja p.w. z 2011 r. – ustawa z 5.01.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 159)
- nowelizacja p.w. z 2015 r. – ustawa z 16.12.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2295)
- o.p. – Ordynacja podatkowa z 29.08.1997 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.)
- p.b. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.)
- p.ł. – ustawa z 25.10.1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. z 2017 r. poz. 1295 ze zm.)
- p.o. – ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 59)

-
- | | | |
|----------------|---|--|
| p.o.ś. | - | ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.) |
| p.p.s.a. | - | ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.) |
| p.r.d. | - | ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1260 ze zm.) |
| p.w. | - | ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566) |
| p.w. z 2001 r. | - | ustawa z 18.07.2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.) |
| p.z. | - | ustawa z 24.07.2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2015 r. poz. 1485 ze zm.) |
| r.b.sz. | - | rozporządzenie Ministra Edukacji, Nauki i Sportu z 31.12.2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz.U. z 2003 r. poz. 69 ze zm.) |
| r.o.e. | - | rozporządzenie Ministra Środowiska 9.09.2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz.U. poz. 1298) |
| r.r.w. | - | rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 23.01.2012 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących liczby ratowników wodnych zapewniających stałą kontrolę wyznaczonego obszaru wodnego (Dz.U. poz. 108) |
| r.w.t.d. | - | rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2.03.1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2016 r. poz. 124) |
| r.z.r.d. | - | rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 23.09.2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. z 2017 r. poz. 784) |
| r.zn.dr. | - | rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 3.07.2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz.U. poz. 2181 ze zm.) |
| u.b.i.m. | - | ustawa z 20.03.2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1160 ze zm.) |
| u.b.r.g. | - | ustawa z 18.08.2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz.U. poz. 1241 ze zm.) |
| u.d.p. | - | ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1440 ze zm.) |
| u.dz.p.p. | - | ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i woltariacie (Dz.U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm.) |
| u.g.k. | - | ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 827) |
| u.g.n. | - | ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.) |

u.n.l.	-	ustawa z 2.07.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1998 r. poz. 787 ze zm.) (nie obowiązuje)
u.o.p.f.p.	-	ustawa z 15.11.1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz.U. poz. 243 ze zm.) (nie obowiązuje)
u.o.p.l.	-	ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1610 ze zm.)
u.p.p.r.	-	ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1390)
u.p.z.p.	-	ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.)
u.r.n.	-	ustawa z 25.01.1958 r. o radach narodowych (Dz.U. z 1975 r. poz. 139 ze zm.) (nie obowiązuje)
u.s.g.	-	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875)
u.s.p.	-	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868)
u.s.w.	-	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 2096)
u.st.g.	-	ustawa z 29.08.1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 706 ze zm.)
u.u.c.p.g.	-	ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymywaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017 r. poz. 1289)
u.w.r.	-	ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 697 ze zm.)
TFUE	-	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326 z 2012, s. 47)
TWE	-	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
Wytyczne SN z 1971 r.	-	uchwała Pełnego Składu Izby Cywilnej SN z 15.02.1971 r., III CZP 33/70, M.P. z 1971 r. poz. 136 (Wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych)

Czasopisma i oficjalne publikatory

AJDA	-	Actualité juridique – Droit administratif
BGHZ	-	Die Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
CBOSA	-	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
CLR	-	Comparative Law Review
Dz.P.P.P.	-	Dziennik Praw Państwa Polskiego
Dz.U.	-	Dziennik Ustaw
Dz.Urz. WE	-	Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
JCP	-	Juriscasseur périodique (Semaine juridique)
KPP	-	Kwartalnik Prawa Prywatnego
M. Prawn.	-	Monitor Prawniczy

M.P.	-	Monitor Polski
NJW	-	Neue Juristische Wochenschrift
NP	-	Nowe Prawo
ONSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSA	-	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSN	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNC	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNC-ZD	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna – Zbiór dodatkowy
OSNCP	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
OSNKW	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP	-	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	-	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
OTK-B	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria B
OwSS	-	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
Pal.	-	Palestra
PiP	-	Państwo i Prawo
PiZS	-	Praca i Zabezpieczenie Społeczne
Prok. i Pr.	-	Prokuratura i Prawo
PS	-	Przegląd Sądowy
PUG	-	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RDP	-	Revue du droit public et de la science politique
Rej.	-	Rejent
RPEiS	-	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SC	-	Studia Cywilistyczne
SP	-	Studia Prawnicze
SPP	-	Studia Prawa Prywatnego
ST	-	Samorząd Terytorialny
TPP	-	Transformacje Prawa Prywatnego
ZfBR	-	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZNSA	-	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

BGH	-	Najwyższy Sąd Federalny (Bundesgerichtshof)
ETPC	-	Europejski Trybunał Praw Człowieka
GKA	-	Główna Komisja Arbitrażowa
j.s.t.	-	jednostka samorządu terytorialnego
KZGW	-	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
NIK	-	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	-	Naczelnny Sąd Administracyjny
OLG	-	Najwyższy Sąd Krajowy (Oberlandesgericht)
PKWN	-	Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego

RIO	-	Regionalna Izba Obrachunkowa
RPO	-	Rzecznik Praw Obywatelskich
SA	-	sąd apelacyjny
SKO	-	samorządowe kolegium odwoławcze
SN	-	Sąd Najwyższy
SO	-	sąd okręgowy
TK	-	Trybunał Konstytucyjny
TS	-	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	-	Wojewódzki Sąd Administracyjny

WPROWADZENIE

Praca ta stanowi syntezę moich badań z okresu ostatnich kilku lat nad zagadnieniem pozaumownej odpowiedzialności odszkodowawczej jednostek samorządu terytorialnego. Od czasu publikacji mojej monografii pt. „Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego” upłynęło niemal 17 lat¹. W tym okresie nastąpiły daleko idące zmiany, które sprawiły, że znaczna część wywodów w niej zawartych uległa dezaktualizacji, niektóre kwestie należy przedstawić w innym świetle. Chodzi tutaj o takie zmiany, jak: orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego narosłe wokół art. 77 ust. 1 Konstytucji RP², orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, nowelizację Kodeksu cywilnego z 2004 r.³, jak również dorobek orzecznicy po tej nowelizacji, a także zmiany będące konsekwencją akcesji RP do Unii Europejskiej. W efekcie powstała nowa monografia, która tylko w stosunkowo nieznacznym stopniu nawiązuje do monografii z 2001 r. Niniejsza praca nie ujrzałaby światła dziennego, gdyby jej autor zatracił przekonanie, które przyświecało mu przy pisaniu poprzedniej monografii, że tematyka odpowiedzialności odszkodowawczej jednostek samorządu terytorialnego cechuje się specyfiką wymagającą odrębnego opracowania. Nie znaczny to oczywiście, że tematyka ta nie jest częścią szerszej problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i innych podmiotów publicznych⁴.

Takie przekonanie o specyficznych cechach odpowiedzialności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego dostrzegane jest także w innych państwach UE, jak również w USA.

¹ R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

³ Zob. ustawę z 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1692 ze zm.), dalej: nowelizacja k.c. z 2004 r.; ustawa weszła w życie 1.09.2004 r.

⁴ Zdarza się też, że w językach prawniczym i prawnym niektórych państw używa się zbiorczego terminu: „odpowiedzialność państwa” na oznaczenie odpowiedzialności deliktowej wszystkich podmiotów publicznych, w tym i jednostek samorządu terytorialnego. Wskazują to autorzy oficjalnego komentarza do Rekomendacji nr R (84) 15 z 18.09.1984 r. Rady Europy w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej. Zob. *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i komentarze*, t. II, *Prawo cywilne*, red. M. Safjan, Warszawa 1995, s. 268.

Jest szereg powodów, dla których tematyka ta warta jest oddzielnej analizy. Po pierwsze, specyfika jednostek samorządu terytorialnego wynika z faktu, że ich organy są władzą publiczną znajdującą się najbliżej obywatela. Ukształtowanie kompetencji tych jednostek zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości (subsidiarności) sprawia, że władza ta pierwsza może mu pomóc, jak i pierwsza zaszkodzić. Jak stanowi art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z 15.10.1985 r.⁵, generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności. Dlatego też w ramach tematyki odpowiedzialności odszkodowawczej jednostek samorządu terytorialnego wyodrębnia się jako źródło szkody np. nieprawdziwe, wprowadzające w błąd pouczenia i informacje kierowane do obywateli i innych jednostek. Szczególnych cech nabiera również odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone aktami prawa miejscowego. Co prawda tematyka ta mieści się w szerszej problematyce odpowiedzialności za akty normatywne, tym niemniej na tle odpowiedzialności za bezprawie ustawodawcze jej specyfika jest wyraźnie dostrzegalna. Szczególne problemy rodzi także odpowiedzialność gmin za akty z zakresu planowania przestrzennego.

Z idei pomocniczości wynika także specyfika zadań wykonywanych przez te jednostki. Ich obowiązkiem jest zaspokajanie wielu podstawowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Sferę tej aktywności zwykło się określać mianem gospodarki komunalnej. Ogrom i różnorodność tych zadań sprawia, że jednostki samorządu terytorialnego korzystają z całej podręcznikowej gamy form prawnych działania administracji, co niejednokrotnie rodzi również problemy natury prawnej w obszarze ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej. Jeden z takich problemów wiąże się ze zjawiskiem tzw. prywatyzacji zadań publicznych, która w sferze gospodarki komunalnej jest szczególnie widoczna. Pojawia się m.in. kwestia wskazania podmiotu odpowiedzialnego za wyrządzone szkody, gdy wykonawcą zadania publicznego na zlecenie jednostki samorządu terytorialnego był podmiot trzeci, o różnym statusie prawnym, np. niezależny prywatny kontrahent, spółka komunalna, organizacja pozarządowa. Udział czynnika społecznego w sprawowaniu administracji publicznej, tak bardzo podkreślany we współczesnych definicjach samorządu, jest więc źródłem kolejnych problemów w obrębie zagadnienia odpowiedzialności deliktowej. Należy przy tej okazji zauważyć, że problem wskazania podmiotu odpowiedzialnego za szkody w związku z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego ma znacznie szerszy zasięg. Wielokrotnie kwestia ta przewija się w analizie poszczególnych zagadnień z zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej tych jednostek. Związane jest to z faktem swoistej koabitacji czy też współlistnienia różnych szczebli i rodzajów jednostek organizacyjnych w ramach administracji zdecentralizowanej. Przykładowo można wspomnieć o zagadnieniu odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej,

⁵ Dz.U. z 1994 r. poz. 607 ze zm.

czy też o funkcjonowaniu najróżniejszych straży czy inspekcji na szczeblu powiatu⁶, o zagadnieniu odpowiedzialności za akty nadzoru nad samorządem terytorialnym, a także o zagadnieniu podziału zadań i odpowiedzialności w związku z wykonywaniem prawa unijnego.

Tych charakterystycznych wątków reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej jednostek samorządu terytorialnego można wskazać znacznie więcej; będą one przedmiotem analiz w niniejszej pracy. Przy czym niektóre zagadnienia składające się na ową specyfikę mają charakter bardziej uniwersalny, gdyż występują także w innych systemach prawnych. Chodzi tu np. o kwestię przypisania odpowiedzialności odszkodowawczej odpowiedniemu podmiotowi publicznemu, będącą zagadnieniem tak materialnoprawnym, jak i procesowym; wiąże się ona ze zjawiskiem decentralizacji i dekoncentracji administracji publicznej. Następnie należy wskazać kwestię odpowiedzialności odszkodowawczej za akty normatywne podustawowe, w tym również za akty planistyczne; kwestie związane ze specyfiką wykonywania zadań w ramach tzw. gospodarki komunalnej, np. problemy szeroko pojętej prywatyzacji zadań publicznych. Inne z kolei są typowe jedynie dla prawa polskiego (np. oryginalny rodzaj odpowiedzialności odszkodowawczej gmin z powodu niedostarczenia lokalu socjalnego osobie eksmitowanej wyrokiem sądowym).

W konsekwencji można mówić o wykształceniu się już wiele lat temu odrębnego nurtu badawczego poświęconego odpowiedzialności odszkodowawczej jednostek samorządu terytorialnego⁷. Nurt ten z kolei stanowi istotny fragment prawa samorządu terytorialnego, które również od dziesiątków lat rozwija się w państwach europejskich, jak i w USA.

Autor koncentruje się w pracy na podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, jaką jest gmina. Spowodowało to kilka przyczyn. Po pierwsze, ogrom materii sprawia, że należało dokonać pewnej selekcji. Ponadto to właśnie na szczeblu gminnym występuje największa liczba zjawisk odzwierciedlających specyfikę samorządu terytorialnego. Dzięki tej selekcji można było omówić w sposób szczegółowy w Części III pracy wybrane grupy zdarzeń, rzutujące na jakość życia mieszkańców danej społeczności lokalnej. Autor sięga jednak niejednokrotnie po przykłady związane z funkcjonowaniem powiatów ze względu na to, że największe miasta w Polsce wykonują również zadania przypisane administracji powiatowej (tzw. miasta na prawach powiatów). Niejednokrotnie autor porusza również kwestie związane z odpowiedzialnością odszkodowawczą państwa, gdy jest to przydatne dla rozwikłania problemów związanych z odpowiedzialnością odszkodowawczą gmin. Jak bowiem zostało wyżej wskazane, tematyka odpowiedzialności

⁶ Zob. M. Pyziak-Szafnicka, *Odpowiedzialność solidarna związana z reformą i funkcjonowaniem administracji publicznej* [w:] *System Prawa Prywatnego*, red. Z. Radwański, t. 5, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. E. Łętowska, Warszawa 2006, s. 345–347.

⁷ W państwach niemieckojęzycznych: *Kommunalhaftung*, w państwach angielskojęzycznych, a zwłaszcza w USA: *Municipal Tort Law, local government liability*.

odszkodowawczej jednostek samorządu terytorialnego mieści się w szerszej problematyce odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych.

Autor koncentruje się na problematyce pozaumownej odpowiedzialności odszkodowawczej gmin, a więc przede wszystkim na ich odpowiedzialności deliktowej⁸.

⁸ Należy jednak przy tej okazji zwrócić uwagę, że zwłaszcza w niemieckiej doktrynie administracyjnej w ostatnich dziesięcioleciach zaznaczył się trend do konstruowania administracyjnych *quasi*-kontraktowych stosunków zobowiązaniowych pomiędzy władzą publiczną a obywatelem, na wzór cywilnoprawnych umownych stosunków kontraktowych. Doszukiwano się np. takich stosunków pomiędzy podmiotem prowadzącym szkołę i uczniem, pomiędzy gminą a osobami korzystającymi z terenów użyteczności publicznej, czy też urzędzeń publicznych w ogólności. W konsekwencji podstawę ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych dostrzegano wówczas w przepisach Kodeksu cywilnego regulujących odpowiedzialność kontraktową. Zob. U. Stelkens, *Le développement de la responsabilité administrative en droit allemand* [w:] *Droit comparé de la responsabilité administrative. Table ronde organisée par La Chaire „Mutations de l'Action Publique du Droit Public”*, „Science Po”, 13 novembre 2009, s. 9. Tego rodzaju wywody są kontrowersyjne, niekiedy jednak podobne argumenty wysuwano także w doktrynie polskiej. Zob. Część III pkt 6.1.

Część I

**ODPOWIEDZIALNOŚĆ JEDNOSTEK
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
Z PERSPEKTYWY HISTORYCZNEJ
I KOMPARATYSTYCZNEJ**

Rozdział 1

RYS HISTORYCZNY

1.1. Kwestia charakteru odpowiedzialności deliktowej gmin na tle odpowiedzialności deliktowej państwa z perspektywy historycznej

By lepiej zrozumieć istotę obowiązującego w Polsce modelu odpowiedzialności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego, należy spróbować umiejscowić go w czasie i przestrzeni, to znaczy przynajmniej wspomnieć o ewolucji, jaką na przestrzeni wieków ten reżim przeszedł, a także wskazać jego charakterystyczne cechy na tle wiodących modeli występujących w państwach europejskich.

Współcześnie przynajmniej w Europie dominuje przekonanie, że gminy, czy inne jednostki samorządu terytorialnego, są instytucjami pochodnymi w stosunku do państwa, a w szczególności są ukształtowanymi przez prawodawcę formami zdecentralizowanej administracji publicznej¹. W poprzednich wiekach natomiast występował w Europie, jak i w krajach anglosaskich pogląd, że jednostki samorządu terytorialnego są swoistymi pierwotnymi korporacjami terytorialnymi, których status nie pochodzi od państwa. W konsekwencji ich natura zbliżona była do jednostek prywatnych. Zwłaszcza gmina miała być związkiem mieszkańców (*syndicat d'habitants*), podmiotem prawa prywatnego. Było to pokłosie archaicznej koncepcji gminy, w której dostrzegano związek właścicieli nieruchomości, założony w celu eksploatacji wspólnych dóbr². Taki pogląd wywierał wpływ na zasady jej odpowiedzialności odszkodowawczej. W szczególności wywodząca się ze średniowiecza zasada, że król nigdy nie działa źle (*The King can do no wrong*)³, a w konsekwencji niemożliwym jest pociągnięcie go do jakiegokolwiek odpowiedzialności prawnej wobec osób trzecich, niekoniecznie rozciągała swoje zastosowanie na

¹ M. Szewczyk, *Podmiotowość prawna gminy*, RPEiS 1993/3, s. 36–37.

² Zob. szerzej R. Szczepaniak, *Kształtowanie się zasad odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego na przestrzeni wieków (rys historyczny)*, ST 1999/7–8, s. 39 i podana tam literatura.

³ We Francji zasada ta ujmowana była słowami: *Le Roi ne peut mal faire*. Zob. J.A. Jolowicz [w:] *International Encyclopedia of Comparative Law*, t. XI, red. A. Tunc, Tübingen 1975, s. 16.

korporacje terytorialne. Taka prawidłowość w XIX w. występowała np. we Francji czy Wielkiej Brytanii, gdzie niejednokrotnie jednostki samorządu terytorialnego mogły być, w przeciwieństwie do państwa, pociągnięte do odpowiedzialności odszkodowawczej⁴. Szczególnym przypadkiem jest historia odpowiedzialności odszkodowawczej gmin w USA. Jednostki samorządu terytorialnego uważane były powszechnie, w poszczególnych stanach, za podmioty o dwoistej naturze. Z jednej strony za korporacje posiadające własne prywatne interesy i zabiegające o ich realizację, niczym nieróżniące się od każdej innej korporacji, z drugiej strony za podmioty publiczne działające *pro publico bono*. Teza o dualistycznej naturze gmin na gruncie amerykańskim wpływała na zakres ich odpowiedzialności. Odpowiadały one, w przeciwieństwie do stanów, które w całym zakresie swej działalności były zwolnione od odpowiedzialności za tzw. *corporate acts*, czyli za akty typowe dla każdej korporacji prywatnej. Z kolei za akty o charakterze władczym (*governmental acts*) nie ponosiły odpowiedzialności, gdyż do nich stosowano zasadę *The King can do not wrong*. Wykonując bowiem tego rodzaju akty, gminy uważane były za przybudówkę stanu, jakby wyodrębnione ramię (*arm, subdivisions*) lub agenta administracji stanowej⁵. Dlatego czyny z zakresu *governmental acts* dokonywane przez urzędnika komunalnego były przypisywane nie gminie, lecz samemu stanowi. Urzędnik komunalny działał tutaj nie jako agent gminny, lecz stanu⁶. Stan z kolei takiej odpowiedzialności odszkodowawczej nie ponosił. Można pokusić się o stwierdzenie, że w przedstawionych poglądach uzasadniających nieodpowiedzialność gmin ukryta jest teza o braku osobowości publicznoprawnej gminy. Gminy nie były zdolne do dokonywania czynności władczych – to stan, poprzez urzędników komunalnych, działał w danym wypadku. Przy czym należy zauważyć, że takie ujęcie istoty gminy nie było przyjmowane konsekwentnie. Charakterystyczne jest bowiem to, że gdy dany stan z czasem w odpowiedniej ustawie rezygnował z immunitetu w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej, oznaczało to jednocześnie, we wszystkich znanych mi przypadkach, obciążenie gmin odpowiedzialnością za szkody wyrządzone przez urzędników gminnych w zakresie *governmental acts*. Wynika z tego, że gminie były jednak przypisywane działania w zakresie aktów władczych. Osobny problem polegał na potrzebie precyzyjnego oddzielenia *governmental acts* od *corporate acts*. Z całym naciskiem należy stwierdzić, że nigdy takiej precyzji nie udało się osiągnąć, czego konsekwencją były niekończące się spory i chwiejność orzecznictwa w tym zakresie⁷. *Nota bene* niezwykle ważny na gruncie europejskim dla rozwoju reżimów odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotów publicznych podział na sferę *imperium* i *dominium* (gestia), w USA odnosił się zasadniczo tylko do działalności jednostek samorządu terytorialnego. Dopiero w połowie XX w. rozpoczął się powszechny trend w ustawodawstwie stanowym w kierunku znoszenia immunitetu stanów w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej, a co się

⁴ Zob. np. orzeczenie Izby Lordów z 1866 r. w sprawie *Mersey Docks and Harbour Board Trustees v. Gibbs*, 1866 I.H.L. 93; zob. W.J. Jennings, *Principles of local government law*, London 1947, s. 272. Na temat ewolucji prawa francuskiego zob. R. Szczepaniak, *Kształtowanie się zasad odpowiedzialności...*, s. 36–39.

⁵ Zob. Ch.S. Rhyne, *The Law of local government operations*, Washington 1980, s. 62, 1042.

⁶ J.F. Dillon, *Commentaries on the Law of Municipal Corporations*, Boston 1890, s. 1166, uw. 1.

⁷ Zob. na ten temat R. Szczepaniak, *Kształtowanie się zasad odpowiedzialności...*, s. 34–35.

z tym wiąże – również immunitetu gmin. Wiele z tych ustaw do dzisiaj zawiera jednak krótszą lub dłuższą listę wyłączeń odpowiedzialności⁸.

Również w Europie kontynentalnej współczesne dominujące przekonanie o zasadniczej jednorodności natury państwa i jednostek samorządu terytorialnego, przynajmniej na użytek odpowiedzialności odszkodowawczej, przebijało się z dużymi oporami. Przejawy przeciwnego zapatrywania spotykane były jeszcze na początku XX w. Najbardziej spektakularny jest przykład Francji, gdzie w wyniku takiego ujęcia istoty samorządu terytorialnego roszczenia odszkodowawcze przeciwko jednostkom samorządu terytorialnego do końca XIX w. dochodzone były przed sądami powszechnymi na podstawie Kodeksu cywilnego, inaczej niż w przypadku odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. W tym ostatnim przypadku właściwe było sądownictwo administracyjne (Rada Stanu). Sytuacja uległa zmianie dopiero pod koniec pierwszej dekady XX w., kiedy to sprawy o odszkodowanie dochodzone od jednostek samorządu terytorialnego ostatecznie poddano również kognicji Rady Stanu, a w konsekwencji ujednolicono reżim odszkodowawczy państwa i tych jednostek⁹. Swoistym reliktem dawnego poglądu był specyficzny reżim odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone przez tzw. rozruchy. Ustawa z 1914 r. o odpowiedzialności gmin za szkody wyrządzone przez rozruchy poddawała sprawy o odszkodowanie przeciwko gminom w dalszym ciągu sądownictwu powszechnemu¹⁰. Należy przy tym zauważyć, że przejawem tego odrębnego traktowania w Europie jednostek samorządu terytorialnego było również szereg regulacji szczegółowych odnoszących się wyłącznie do odpowiedzialności odszkodowawczej tych jednostek¹¹. Przy czym odmienne traktowanie jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do państwa wiązało się z różnymi konsekwencjami. Najczęściej jednak

⁸ Zob. Ch.S. Rhyne, *The Law of local government operations...*, s. 1050; na temat odpowiedzialności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego w stanie Illinois zob. S.M. Puiszis, *Municipal Tort Law*, „IDC Quarterly” 2000/2, s. 1–6.

⁹ We Francji kwestię tę ostatecznie przesądziły dwa orzeczenia Trybunału Kompetencyjnego: z 29.02.1908 r. (sprawa Feutry), D. 1908, 3.49 oraz z 26.02.1912 r. Zob. G. Dupuis, M.J. Guedon, *Droit administratif*, Paris 1991, s. 456; L. Michoud, *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, t. II, Paris 1932, s. 290; W. Zylber, *Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone przez działalność władz publicznych w prawie francuskim*, Warszawa 1930, s. 5; zob. też R. Szczepaniak, *Kształtowanie się zasad odpowiedzialności...*, s. 39. Pierwsze z tych orzeczeń odnosiło się do jednostek samorządu terytorialnego wyższego rzędu, a drugie do gmin.

¹⁰ A. de Laubadère, J.C. Venezia, J. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, t. I, Paris, s. 928.

¹¹ Np. w XIX w. w poszczególnych państwach niemieckich, zarówno przed, jak i po zjednoczeniu, istniało wiele ustaw szczegółowo regulujących odpowiedzialność gmin za szkody wyrządzone w określonej sferze działalności komunalnej, jak np. za zaniedbanie należytego wykonywania tzw. policji miejscowej. Przepisy te zostały utrzymane w mocy na podstawie art. 108 ustawy wprowadzającej do BGB; podobnie było na terenie Cesarstwa Astro-Węgierskiego. Np. § 34 galicyjskiej ustawy gminnej z 1866 r. oraz analogiczny § 33 galicyjskiej ustawy dla miast z 1896 r., a także § 37 czeskiej ustawy gminnej wprowadzały odpowiedzialność za szkody spowodowane przez zaniedbanie należytego wykonywania policji miejscowej. Oddzielnie została uregulowana także odpowiedzialność gmin za rozruchy. Zob. W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego*, Warszawa 1934, s. 21; R. Szczepaniak, *Kształtowanie się zasad odpowiedzialności...*, s. 42–44.

Działalność każdej gminy wiąże się z ryzykiem odpowiedzialności odszkodowawczej w związku z realizowanymi przez nią zadaniami. Analizie poddano obszary odpowiedzialności wynikające z działalności m.in. spółek komunalnych, organizacji pozarządowych, szkół i przedszkoli prowadzonych przez gminy, a także kwestie dotyczące:

- odpowiedzialności za szkody powodziowe i inne klęski żywiołowe,
- odpowiedzialności za stan dróg i organizację ruchu drogowego,
- szkód powstałych na terenach i w obiektach publicznych,
- zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Dodatkowo autor omawia kwestie odpowiedzialności za szkody wynikające z działalności administracyjnoprawnej gminy spowodowane:

- wydaniem niezgodnych z prawem aktów administracyjnych bądź też zaniechaniem prawodawczym,
- niewydaniem decyzji administracyjnej,
- wydaniem aktu normatywnego,
- wskazaniem podmiotu bądź osoby ponoszącej odpowiedzialność czy też
- przedawnieniem roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej.

W pracy zostały uwzględnione zmiany Kodeksu postępowania administracyjnego, Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie 1.06.2017 r., a także nowa ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne, która wejdzie w życie 1.01.2018 r.

Publikacja jest skierowana do pracowników administracji samorządowej i rządowej, którzy powinni znać konsekwencje swoich działań i zaniechań, oraz dla zatrudniających ich gmin i gminnych osób prawnych. Ponadto zainteresuje przedstawicieli zawodów prawniczych, a także pracowników naukowych.

Rafał Szczepaniak – doktor habilitowany nauk prawnych, pracownik naukowy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Specjalizuje się w tematyce prawa cywilnego, handlowego i samorządu terytorialnego; autor ponad siedemdziesięciu publikacji naukowych. Prowadzi szkolenia w renomowanych instytucjach consultingowo-szkoleniowych. Od 2000 r. wykonuje zawód radcy prawnego.



9788381241557 W01P01

ISBN 978-83-8124-155-7



9 788381 241557

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL