

**ODPOWIEDZIALNOŚĆ  
ODSZKODOWAWCZA  
ZA NIEZGODNE Z PRAWEM  
DZIAŁANIA ORGANÓW  
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

Agata Cebera

---

---

MONOGRAFIE

---



Wolters Kluwer

# ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA ZA NIEZGODNE Z PRAWEM DZIAŁANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Agata Cebera

---

---

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo**.pl  
księgarnia internetowa

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Jagiellońskiego

*Stan prawny na 7 września 2018 r.*

Recenzent

*Dr hab. Agnieszka Skóra, prof. UWM*

Wydawca

*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący

*Hanna Kolenkiewicz*

Opracowanie redakcyjne

*Agnieszka Zagozda*

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](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN 978-83-8124-934-8

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów .....</b>	<b>15</b>
<b>Wstęp .....</b>	<b>19</b>
<b>Rozdział I</b>	
<b>Ewolucja zasad odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej.....</b>	<b>25</b>
1. Wprowadzenie .....	25
2. Konstytucja marcowa z 1921 r.....	26
3. Kodeks zobowiązań.....	32
4. Ustawa z 15.11.1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych przy wykonywaniu powierzonych czynności .....	35
5. Kodeks cywilny z 1964 r.....	44
6. Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 31.01.1980 r.....	51
7. Nowelizacja Kodeksu cywilnego z 23.08.1996 r. w związku z reaktywacją samorządu terytorialnego .....	58
8. Uchwalenie Konstytucji RP z 2.04.1997 r. ....	60
9. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4.12.2001 r. (SK 18/00).....	61
10. Ustawa nowelizująca z 2004 r. ....	65
11. Podsumowanie.....	65

## Rozdział II

### Zagadnienia intertemporalne związane ze zmianami

<b>ustawodawczymi i tzw. derogacją trybunalską</b> .....	69
1. Informacje ogólne.....	69
2. Konsekwencje intertemporalne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.....	76
2.1. Wina jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa (zagadnienia intertemporalne powstałe po wyroku TK z 4.12.2001 r., SK 18/00).....	76
2.1.1. Problemy intertemporalne związane z derogacją trybunalską art. 418 k.c.....	76
2.1.2. Problemy intertemporalne związane z orzeczeniem interpretacyjnym dotyczącym art. 417 k.c.....	79
2.2. Zakres odszkodowania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.....	83
2.2.1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23.09.2003 r. (K 20/02).....	84
2.2.2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24.04.2014 r. (SK 56/12).....	86
3. Problemy intertemporalne powstałe na gruncie art. 5 ustawy nowelizującej z 2004 r.....	90
3.1. Przedawnienie roszczeń odszkodowawczych z art. 160 k.p.a. ....	91
3.1.1. Moment wydania nadzwyczajnej decyzji weryfikacyjnej jako łącznik czasowy.....	93
3.1.2. Moment wydania decyzji szkodzącej jako łącznik czasowy.....	103
3.2. Droga dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z art. 160 k.p.a. ....	111
3.2.1. Informacje ogólne.....	111
3.2.2. Artykuł 5 ustawy nowelizującej z 2004 r. nie jest normą intertemporalną prawa procesowego.....	112
3.2.3. Moment wydania nadzwyczajnej decyzji weryfikacyjnej jako łącznik czasowy.....	115

3.2.4. Moment wydania decyzji szkodzącej jako łącznik czasowy.....	118
4. Podsumowanie.....	120

### Rozdział III

#### Zakres przedmiotowy odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej .....

1. Informacje ogólne.....	123
1.1. Wzajemna relacja art. 77 ust. 1 Konstytucji RP i art. 417 k.c. ....	124
1.2. Źródło trudności interpretacyjnych pojęcia „wykonywanie władzy publicznej” .....	128
2. Dotychczasowe poglądy doktryny .....	130
2.1. Kryterium władztwa.....	130
2.1.1. Kryterium władztwa w doktrynie i orzecznictwie.....	130
2.1.2. Ocena przydatności kryterium władztwa do ustalenia zakresu przedmiotowego odpowiedzialności za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej.....	134
2.2. Kryterium aktów gospodarczych.....	143
2.3. Kryteria mieszane .....	145
2.4. Kryterium nadrzędności .....	147
2.5. Kryterium „aktów swoistych” .....	148
2.6. Koncepcja szerokiego rozumienia pojęcia „wykonywanie władzy publicznej” .....	150
3. Proponowane rozwiązanie.....	154
3.1. Sfera <i>imperium</i> a wykonywanie władzy publicznej .....	154
3.1.1. Geneza wyodrębnienia sfery <i>imperium</i> i <i>dominium</i> .....	155
3.1.2. Podział na sferę <i>imperium</i> i <i>dominium</i> a problem rozgraniczenia prawa prywatnego i publicznego.....	164
3.1.3. Wykonywanie władzy publicznej a działania podejmowane w sferze <i>imperium</i> .....	174

3.2. Wykonywanie władzy publicznej – propozycja	
wykładni .....	175
3.2.1. Test weryfikacyjny – pytanie nr 1 .....	177
3.2.2. Test weryfikacyjny – pytanie nr 2 .....	205
3.2.3. Synteza autorskiej koncepcji wykładni pojęcia „wykonywanie władzy publicznej” .....	208
3.2.4. Przykłady zastosowania autorskiej koncepcji wykładni pojęcia „wykonywanie władzy publicznej” w sytuacjach granicznych.....	211
4. Wyrządzenie szkody „przy wykonywaniu władzy publicznej” .....	216
4.1. Dotychczasowe poglądy doktryny i judykatury .....	216
4.2. Własna propozycja wykładni pojęcia „przy wykonywaniu władzy publicznej” .....	225
5. Podsumowanie.....	229

## Rozdział IV

### Zakres podmiotowy odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej .....

1. Podmioty wyrządzające szkodę .....	231
1.1. Organ władzy publicznej z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.....	231
1.2. Organy administracji publicznej.....	232
1.2.1. Zasada trójpodziału władzy .....	233
1.2.2. Zasada trójpodziału władzy w Konstytucji RP z 1997 r.....	237
1.3. Władza wykonawcza a administracja publiczna .....	237
1.3.1. Podejście nauki prawa konstytucyjnego .....	238
1.3.2. Podejście nauki prawa administracyjnego.....	241
1.3.3. Funkcja administrowania a pozostałe funkcje władzy wykonawczej .....	246
1.4. Katalog organów administracji publicznej, których działanie może wyrządzić szkodę.....	251
1.4.1. Informacje ogólne.....	251
1.4.2. Określenie zakresu podmiotowego odpowiedzialności .....	253

1.4.3. Podstawowe typy organów administracji publicznej .....	254
2. Podmioty ponoszące odpowiedzialność odszkodowawczą	263
2.1. Zasady ogólne .....	263
2.1.1. Katalog podmiotów publicznych posiadających zdolność deliktową .....	263
2.1.2. Rozdział odpowiedzialności pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją rządową .....	267
2.2. Regres do bezpośredniego sprawcy szkody w prawie polskim .....	276
3. Podmiot uprawniony do żądania odszkodowania .....	277
3.1. Osoby fizyczne .....	277
3.2. Osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej .....	278
3.3. Podmioty wykonujące władzę publiczną .....	279
3.3.1. Informacje ogólne .....	279
3.3.2. Możliwość korzystania przez podmioty publiczne z konstytucyjnych praw i wolności ...	283
3.3.3. Ocena orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego .....	287
4. Podsumowanie .....	299

## **Rozdział V**

<b>Działania stanowiące wykonywanie władzy publicznej .....</b>	<b>301</b>
1. Wprowadzenie .....	301
2. Czynności konwencjonalne Ck (czynności prawne) .....	305
2.1. Informacje wstępne .....	305
2.2. Działania, które zmieniają, ustanawiają lub derogują normy kompetencyjne Nk lub normy postępowania Np .....	305
2.2.1. Informacje ogólne .....	305
2.2.2. Akty prawa miejscowego .....	306
2.2.3. Akty organów jednostek samorządu terytorialnego i organów terenowej administracji rządowej niebędące aktami prawa miejscowego .....	307



2.2.4. Akty powszechnie obowiązujące i tzw. prawo wewnętrzne wydawane m.in. przez centralne organy administracji rządowej .....	308
2.2.5. Akty dwustronne (i wielostronne) zawierane przez organy administracji rządowej i samorządowej z innymi podmiotami.....	310
2.3. Działania, które są podejmowane w celu zaktualizowania obowiązku lub uprawnienia podmiotu P.....	310
2.3.1. Decyzja administracyjna .....	312
2.3.2. Postanowienie .....	329
2.4. Czynności konwencjonalne będące czynnościami prawnymi, które wywołują inne skutki prawne .....	332
2.4.1. Formy związane z wykonywaniem czynności nadzorczych i kontrolnych o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym.....	333
2.4.2. Akty powołania, mianowania, uchwała o wygaśnięciu mandatu radnego itp. ....	333
3. Czynności psychofizyczne proste i złożone .....	334
4. Podsumowanie.....	338

## Rozdział VI

### Pojęcie niezgodności z prawem jako przesłanka

### odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne

### z prawem działania organów administracji publicznej.....

1. Pojęcie niezgodności z prawem .....	339
1.1. Informacje ogólne.....	339
1.2. Niezgodność z prawem w rozumieniu Konstytucji RP .....	340
1.3. Bezprawność a niezgodność z prawem w rozumieniu Kodeksu cywilnego .....	342
1.4. Niezgodność z prawem w rozumieniu prawa administracyjnego.....	345
1.5. Niezgodność z prawem a bezprawność cywilna – poglądy doktryny i judykatury.....	347

1.7. Teorie wadliwości czynności konwencjonalnych zastosowane w reżimie odpowiedzialności za niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej.....	356
1.7.1. Stopień niezgodności z prawem w przypadku czynności konwencjonalnych organów władzy sądowniczej.....	356
1.7.2. Stopień niezgodności z prawem w przypadku czynności konwencjonalnych organów administracji publicznej .....	363
2. Prejudykat.....	366
2.1. Procedury uzyskiwania prejudykatów – informacje ogólne .....	368
2.2. Obowiązek stworzenia właściwej procedury prejudycjalnej.....	384
2.3. Konsekwencje braku konieczności przedstawienia prejudykatu.....	388
2.3.1. Informacje ogólne.....	388
2.3.2. Wpływ wyroku sądu administracyjnego na postępowanie cywilne.....	390
2.3.3. Wpływ innych aktów wydawanych przez organy władzy publicznej na postępowanie cywilne .....	401
3. Podsumowanie.....	402

## Rozdział VII

<b>Pozostałe przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej ...</b>	<b>405</b>
1. Wprowadzenie .....	405
2. Szkoda .....	406
2.1. Informacje ogólne.....	406
2.2. Przyczyna rezerwowa i wysokość poniesionej szkody na przykładzie spraw tzw. gruntów warszawskich.....	409
3. Związek przyczynowy.....	416
3.1. Informacje ogólne.....	416
3.2. Teoria przyczynowości adekwatnej .....	417

3.3. Adekwatny związek przyczynowy a odpowiedzialność za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej.....	423
3.3.1. Przyczyna wadliwości działania organu administracji publicznej a związek przyczynowy.....	424
3.3.2. Problem tzw. zależności typu normatywnego i związku przyczynowego wieloczołowego na przykładzie roszczeń odszkodowawczych byłych właścicieli gruntów warszawskich.....	428
3.3.3. Zakres związania sądu cywilnego prejudykatem.....	440
3.3.4. Wynagrodzenia pełnomocnika a relacja kausalna .....	443
3.3.5. Wykorzystanie środków zaskarżenia a relacja kausalna .....	444
4. Podsumowanie.....	447

## Rozdział VIII

<b>Przedawnienie roszczeń odszkodowawczych .....</b>	<b>449</b>
1. Informacje ogólne.....	449
2. Moment rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia.....	450
3. Podsumowanie.....	455

## Rozdział IX

<b>Funkcje odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej.....</b>	<b>457</b>
1. Wprowadzenie .....	457
2. Przyczyny, dla których państwo powinno ponosić odpowiedzialność za niezgodne z prawem działania administracji publicznej .....	457
3. Funkcje odszkodowania za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej przez organy administracji publicznej .....	462
3.1. Informacje ogólne.....	462
3.2. Funkcja gwarancyjna.....	463
3.3. Funkcja kompensacyjna .....	467

---

3.4. Funkcja sprawiedliwościowa .....	468
4. Podsumowanie.....	469
 <b>Rozdział X</b>	
<b>Odpowiedzialność odszkodowawcza organów władzy publicznej w prawie międzynarodowym .....</b>	
1. Odpowiedzialność odszkodowawcza organów władzy publicznej w prawie europejskim.....	471
1.1. Prawo Unii Europejskiej.....	471
1.2. Rekomendacja Rady Europy nr R (84) 15 .....	475
2. Odpowiedzialność odszkodowawcza organów władzy publicznej w ujęciu komparatystycznym .....	476
2.1. Prawo węgierskie .....	477
2.1.1. Informacje ogólne.....	477
2.1.2. Zasady odpowiedzialności za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej w prawie węgierskim .....	478
2.1.3. Wnioski .....	483
 <b>Wnioski końcowe .....</b>	 487
 <b>Bibliografia.....</b>	 493
 <b>Wykaz orzecznictwa.....</b>	 517



# WYKAZ SKRÓTÓW

## I. Źródła prawa

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 155 ze zm.)
- k.z. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz.U. Nr 82, poz. 598 ze zm.) – nie obowiązuje
- Konstytucja marcowa – ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267) – nie obowiązuje
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800 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.)
- przep. wpraw. – ustawa z 18.07.1950 r. o przepisach wprowadzających w życie przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz.U. Nr 34, poz. 312 ze zm.)
- u.a.r.w. – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.)
- u.o.o.p. – ustawa z 15.11.1956 r. o odpowiedzialności państwa za działania funkcjonariuszów państwowych (Dz.U. Nr 54, poz. 243 ze zm.)

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 2018 r. poz. 1234 ze zm.)
u.s.g.	-	ustawa z 8.08.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)
u.s.p.	-	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.)
u.s.w.	-	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.)
ustawa nowelizująca z 1980 r.	-	ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8).
ustawa nowelizująca z 2004 r.	-	ustawa z 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692).
ustawa wprowadzająca s.t.	-	ustawa z 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.)
w.k.p.a.	-	węgierski kodeks postępowania administracyjnego

## II. Czasopisma

AUWr	-	Acta Universitatis Wratislaviensis
Dz.U.	-	Dziennik Ustaw
FK	-	Finanse Komunalne
GSP	-	Gdańskie Studia Prawnicze
M. Praw.	-	Monitor Prawniczy
NP	-	Nowe Prawo
ONSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNAP	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNCP	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna oraz Izba Pracy
OSP	-	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	-	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiM	-	Prawo i Medycyna

---

PiP	- Państwo i Prawo
PPP	- Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	- Prokuratura i Prawo
PS	- Przegląd Sądowy
RPEiS	- Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	- Samorząd Terytorialny
SPE	- Studia Prawno-Ekonomiczne
TPP	- Transformacje Prawa Prywatnego
ZN IBPS	- Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego
ZNSA	- Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

### III. Sądy i inne instytucje

NIK	- Najwyższa Izba Kontroli
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
SA	- Sąd Apelacyjny
SKO	- samorządowe kolegium odwoławcze
SN	- Sąd Najwyższy
TK	- Trybunał Konstytucyjny
TSUE	- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	- wojewódzki sąd administracyjny

### IV. Inne

LEX	- system informacji prawniczej Wydawnictwa Wolters Kluwer
UE	- Unia Europejska





## WSTĘP

Współcześnie problem odszkodowania za niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej nabiera szczególnego znaczenia, ponieważ kompensata szkód wyrządzonych przez organy władzy publicznej stanowi jeden z podstawowych filarów ochrony wartości, jakie niesie za sobą demokratyczne państwo prawa. Trybunał Konstytucyjny podkreślał to w wielu wyrokach, w tym m.in. w wyroku z 20.01.2004 r.<sup>1</sup>, w którym sformułował pogląd, w myśl którego art. 77 ust. 1 Konstytucji RP musi być rozumiany nie tylko jako gwarancja prawa podmiotowego, lecz także jako gwarancja poszanowania zasady legalizmu. Odpowiedzialność odszkodowawcza z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP stanowi bowiem środek wymuszający zgodne z prawem (zasadą legalizmu) działania organów władzy publicznej<sup>2</sup>. Warto zwrócić uwagę na to, że twórcy Konstytucji RP przyjęli założenie realistyczne: naruszenia prawa mogą się zdarzać, ale zawsze musi istnieć mechanizm zapewniający ustalenie i kompensację wynikłych stąd szkód<sup>3</sup>.

Niniejsze opracowanie jest poświęcone kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej. Głównym celem badawczym jest ustalenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego wspomnianej instytucji prawnej. W pracy została również dokonana ocena skuteczności i efektywności

---

<sup>1</sup> SK 26/03, OTK-A 2004/1, poz. 3.

<sup>2</sup> Por. M. Safjan, K.J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 116.

<sup>3</sup> L. Garlicki, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, s. 4–5.

regulacji konstytucyjnej i ustawowej z perspektywy ochrony praw jednostki, a w konsekwencji – również ocena tendencji rozwojowych idei indemnizacji szkód wyrządzonych niezgodnym z prawem działaniem organów administracji publicznej.

Punktem wyjścia realizacji wspomnianego zamierzenia badawczego jest kompleksowa analiza instytucji odpowiedzialności za delikty organów administracji publicznej z perspektywy stanu prawnego obecnie obowiązującego w Polsce, jak również z perspektywy historycznej i komparatystycznej. Wypada podkreślić, że analiza historyczna nie tylko ułatwia zrozumienie obecnego stanu prawnego, sporów doktrynalnych wynikłych na jego tle, w tym tych związanych z prawem intertemporalnym, lecz także pozwala przewidzieć przyszłe tendencje rozwoju omawianej instytucji prawnej. Uzupełniająca analiza prawnoporównawcza pozwala natomiast spojrzeć na kwestię odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z szerszej perspektywy, a w konsekwencji nie tylko ocenić tendencje rozwojowe prawa polskiego, lecz także w ramach uwag *de lege ferenda* umożliwić zaproponowanie sprawdzonych za granicą rozwiązań normatywnych.

Zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej za działania niezgodne z prawem jest instytucją pogranicza aż trzech różnych dziedzin prawa: prawa konstytucyjnego, prawa administracyjnego oraz prawa cywilnego. Wypada zwrócić uwagę na to, że dla polskiej jurysprudencki charakterystyczne jest ściśle rozgraniczanie poszczególnych dziedzin prawa i analiza poszczególnych dylematów interpretacyjnych w oderwaniu od dialogu z przedstawicielami dziedzin pokrewnych. Wieloaspektowość zagadnienia warunkuje to, że w literaturze spotykamy się ze znaczną liczbą opracowań na temat odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, jednakże ujmowanych jedynie zgodnie z tą dziedziną wiedzy, która jest reprezentowana przez autora danego poglądu. Konsekwencją wskazanego podejścia jest brak wykształcenia się na gruncie polskiej nauki prawa jednolitej siatki pojęciowej dla instytucji prawnych wspólnych różnym dziedzinom prawa. W konsekwencji tożsame pojęcia, takie jak: władza wykonawcza, administracja publiczna, władztwo, są rozumiane odmiennie. Z takim podejściem trudno się zgodzić. System prawny jako konstrukcja teoretyczna ma charakter jednolity, co implikuje, że powinien być wewnętrznie niesprzeczny i komplementarny. Spostrze-

żenie to ma doniosłe konsekwencje, ponieważ pokazuje, że konieczne jest wypracowanie jednolitej siatki terminologicznej dla zagadnienia odpowiedzialności odszkodowawczej państwa.

Dotychczas problematyka odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej była przedmiotem opracowań przedstawicieli nauki prawa cywilnego<sup>4</sup> i konstytucyjnego<sup>5</sup>. Warto zwrócić uwagę, że chociaż zakres podmiotowy odpowiedzialności odszkodowawczej obejmuje organy administracji publicznej, a czynność sprawczą stanowi niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, to problematyka ta nie była przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, a w konsekwencji nie stała się przedmiotem kompleksowego opracowania, które uwzględniałoby administracyjnoprawne aspekty związane z tą odpowiedzialnością<sup>6</sup>. Konsekwencją zawężenia analizy problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej do prawa cywilnego i konstytucyjnego jest pominięcie w dostępnych opracowaniach wielu fundamentalnych aspektów o charakterze administracyjnoprawnym.

---

<sup>4</sup> Zazwyczaj zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej stanowiło fragment dużo szerszych rozważań w przedmiocie odpowiedzialności za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej *in genere*. Szerzej por. M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1.09.2004 r.)*, Warszawa 2004; J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005; P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006; E. Bagińska [w:] E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012.

<sup>5</sup> M. Haczkowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007.

<sup>6</sup> Należy jednak zauważyć, że w literaturze krajowej pojawiły się dwa opracowania zawierające analizę wybranych (szczegółowych) aspektów instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej z perspektywy prawa publicznego. Por. również R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, oraz A. Drywa, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wydanie niezgodnej z prawem decyzji podatkowej*, Warszawa 2014.

W zamierzeniu autorki niniejsze opracowanie obejmuje tylko te aspekty, które dotyczą organów administracji publicznej. Oznacza to, że z zakresu analizy zostały wyłączone kwestie związane m.in. z niezgodnym z prawem działaniem organów władzy ustawodawczej i sądowniczej, jak również zagadnienia związane z odpowiedzialnością odszkodowawczą organów kontroli państwowej i ochrony prawa. Należy również podkreślić, że aspekty cywilnoprawne związane z odpowiedzialnością deliktową za niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej (w tym organów administracji publicznej) zostały szeroko omówione w piśmiennictwie cywilistycznym<sup>7</sup>, dlatego w niniejszym opracowaniu kładę nacisk na aspekty publicznoprawne tej odpowiedzialności.

Istota problemu stanowiąca przedmiot niniejszego opracowania sprowadza się do skonstruowania definicji pojęcia określającego zdarzenie sprawcze, z którym łączy się powstanie odpowiedzialności kompensacyjnej państwa, tj. pojęcia „wykonywanie władzy publicznej”. Wspomniane pojęcie jest niezbędne nie tylko do ustalenia zakresu przedmiotowego odpowiedzialności, lecz także do wyznaczenia jej zakresu podmiotowego i sposobu rozumienia pojęcia „działanie niezgodne z prawem”.

W świetle tezy sformułowanej w niniejszym opracowaniu<sup>8</sup> wykonywaniem władzy publicznej przez organy administracji publicznej jest działanie, które spełnia kryteria tzw. testu weryfikacyjnego, tj.:

**Pytanie nr 1:** Czy adresatem normy prawnej (norm prawnych) stanowiącej (stanowiących) podstawę prawną działania jest podmiot działający w imieniu państwa i w interesie publicznym?

**Odpowiedź:** Tak.

---

<sup>7</sup> E. Bagińska [w:] E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*; M. Haczkowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*; J. Kuźmicka-Sulikowska, *Zasady odpowiedzialności deliktowej świetle nowych tendencji w ustawodawstwie polskim*, Warszawa 2011; J.J. Skoczyła, *Odpowiedzialność za szkody...*

<sup>8</sup> Por. rozważania w rozdziale III.

**Pytanie nr 2:** Czy danej czynności konwencyjnej lub czynności faktycznej prostej mógłby dokonać lub byłby zobowiązany dokonać podmiot zewnętrzny względem administracji w stosunku do innego podmiotu zewnętrznego względem administracji?

**Odpowiedź:** Nie.

Z przedstawionego powyżej testu weryfikacyjnego wynika zatem, że wykonywaniem władzy publicznej nie będą objęte tzw. akty osoby prywatnej. Struktura pracy jest tak zbudowana, że każdy kolejny jej rozdział ujawnia inny aspekt związany z odpowiedzialnością odszkodowawczą za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej – od zakresu podmiotowego odpowiedzialności przez formy działania organów administracji publicznej, aż po pojęcia niezgodności z prawem i aspekty związane z funkcjami tej odpowiedzialności. Warto również zauważyć, że analiza przeprowadzona w dwóch pierwszych rozdziałach opracowania, które dotyczyły ewolucji instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i aspektów intertemporalnych, w dużej części umożliwiła skonstruowanie przedmiotowego testu weryfikacyjnego.

Analizując przedmiot opracowania, zastosowałam metodologię charakterystyczną dla szczegółowych nauk prawnych, tj. metodę językowo-logiczną<sup>9</sup>, teoretycznoprawną, historyczną, funkcjonalną i aksjologiczną, jak również metodę komparatystyczną. W pracy zastosowano również pewne elementy związane z metodą statystyczną.

Podstawą przeprowadzonych badań była analiza językowo-logiczna polegająca na „wykorzystaniu do analizy prawa metod, technik i aparatu pojęciowego szeroko rozumianych nauk o języku, logiki oraz osiągnięć metodologii nauk”<sup>10</sup>. Podstawowym przedmiotem analizy była treść przepisów prawa, co stanowiło punkt wyjścia do analizy poglądów doktryny i orzecznictwa. Ze względu na interdyscyplinarny charakter zagadnienia konieczne było sięgnięcie do dorobku innych dziedzin prawa

<sup>9</sup> L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2005, s. 14.

<sup>10</sup> L. Morawski, *Wstęp...*, s. 17.

niż prawo publiczne. Ponadto niezbędne stało się również odwołanie do opracowań z dziedziny teorii i filozofii prawa.

## Rozdział I

# EWOLUCJA ZASAD ODPOWIEDZIALNOŚCI ODSZKODOWAWCZEJ ZA NIEZGODNE Z PRAWEM WYKONYWANIE WŁADZY PUBLICZNEJ

## 1. Wprowadzenie

1. Aspekty związane z ewolucją rozwoju instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, a później przez niezgodne z prawem wykonywanie przez nich funkcji władzy publicznej zostały szeroko omówione w piśmiennictwie m.in. przez J. Kosika<sup>1</sup> i A. Szpunara<sup>2</sup>. Analiza podstawowych kwestii związanych z historią kształtowania się instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej za działania organów władzy publicznej jest jednak niezbędna dla niniejszego opracowania, ponieważ nie tylko ułatwia zrozumienie obecnego stanu prawnego, sporów doktrynalnych wynikłych na jego tle (w tym tych związanych z prawem intertemporalnym), lecz również pozwala przewidzieć przyszłe tendencje rozwoju wspomnianej instytucji prawnej. Mając to na względzie, należy podkreślić, że analiza rozwoju instytucji indemnizacji zostanie omówiona jedynie w takim zakresie, jaki jest niezbędny do zrealizowania wyznaczonych

---

<sup>1</sup> J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów*, Wrocław 1961.

<sup>2</sup> A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985.



celów badawczych, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju aspektów administracyjnoprawnych tej odpowiedzialności.

2. Na wstępie należy wskazać, że początków odpowiedzialności odszkodowawczej państwa upatruje się już w prawie rzymskim<sup>3</sup>. Jak wskazuje J. Kosik, w okresie pryncypatu *princeps* sprawował kierownictwo nad gospodarką państwową, to on dysponował jego majątkiem, a jego skarb (*fiscus*) gromadził coraz większe zasoby majątkowe. Wypada jednak zauważyć, że za panowania Dioklecjana *fiscus* pochłonął *aerarium*, co utorowało drogę do stosowania w stosunku do państwa zasad prawa prywatnego. Imperator jako osoba fizyczna mógł podlegać prawu prywatnemu, dzięki czemu państwo, które on uosabiał, zaczęło występować w obrocie majątkowym na równi z obywatelami. To ujęcie prowadzi do wniosku, że w zakresie działalności skarbu (*fiscus*) państwo ponosiło odpowiedzialność majątkową według zasad prawa prywatnego. „W ten sposób zrodziła się – powiada Eliachievitch – idea zrównania państwa z obywatelami w stosunkach majątkowych, która znacznie później w nowej Europie odegrała tak doniosłą rolę jako podstawa dla tzw. teorii skarbu”<sup>4</sup>.

Spostrzeżenia J. Kosika mają niebagatelne znaczenie dla oceny rozwoju instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, ponieważ do dziś w doktrynie prezentuje się poglądy, których istota opiera się właśnie na tym rozróżnieniu. Wspomniana kwestia zostanie szczegółowo omówiona w rozdziale III.

## 2. Konstytucja marcowa z 1921 r.

1. Charakter i ramy objętościowe pracy zawsze zmuszają do wyznaczenia pewnych punktów granicznych, w ramach których będą przeprowadzane badania i analizy. Ze względu na cele niniejszego opracowania analiza historii rozwoju instytucji odpowiedzialności państwa zostanie

---

<sup>3</sup> J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności...*, s. 19.

<sup>4</sup> J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności...*, s. 19. Autor ten nawiązuje do B. Eliachevitcha, *La personnalite juridique en droit prive Romain*, Paris 1942, s. 55.

rozpoczęta od postanowień Konstytucji marcowej z 1921 r. Wypada bowiem zauważyć, że kształt tej regulacji istotnie wpłynął nie tylko na obecny stan prawny, lecz także na współczesne poglądy doktryny m.in. w zakresie wykładni pojęć: „wykonywanie władzy publicznej” i „wyrządzenie szkody przy wykonywaniu władzy publicznej”, jak również w zakresie problematyki bezpośredniej mocy wiążącej postanowień konstytucyjnych.

2. Zgodnie z art. 121 Konstytucji marcowej każdy obywatel miał prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej przez działalność urzędową niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. W świetle tego przepisu odpowiedzialne za szkodę było państwo solidarnie z winnymi organami. Co istotne, wniesienie skargi przeciw państwu i przeciw urzędnikom nie było zależne od jakiegokolwiek zezwolenia władzy publicznej. Komentarz przepis przewidywał, że na takich samych zasadach odpowiedzialność ponosiły również gminy i organizacje samorządowe oraz ich organy. Artykuł 121 Konstytucji marcowej zastrzegł natomiast *in fine*, że przeprowadzenie tej zasady określają odrębne ustawy.

Dokonując analizy wspomnianej regulacji, warto podkreślić, że z jednej strony Polska była pierwszym krajem, w którym nastąpiła konstytucjonalizacja prawa obywatelskiego do odszkodowania za szkodę wyrządzoną działaniem władzy publicznej<sup>5</sup>, z drugiej zaś powstały poważne wątpliwości, czy powołana regulacja miała charakter programowy, czy też bezpośrednio obowiązujący<sup>6</sup>. Wypada zauważyć, że powstałe dylematy interpretacyjne miały nie tylko wymiar teoretycznoprawny, lecz

---

<sup>5</sup> M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1.09.2004 roku)*, Warszawa 2004, s. 15.

<sup>6</sup> Por. Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 50; E. Bagińska [w:] E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 16; J. Winiarz, *Problem odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez czynności urzędowe funkcjonariuszy państwowych (wnioski de lege ferenda)*, NP1956/5, s. 97; W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego*, „Palestra” 1933/11, s. 635; A. Stelmachowski, M. Wawilowa, *W kwestii odpowiedzialności państwa w zakresie tzw. „aktów władczych”*, PiP 1956/7, s. 51 i n.; J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności...*, s. 27.

**Agata Cebera** – doktor nauk prawnych; radca prawny; asystent w Katedrze Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach; autorka szeregu opracowań naukowych z zakresu prawa i postępowania administracyjnego.

Monografia stanowi studium z zakresu prawa i postępowania administracyjnego. Zasadniczym przedmiotem rozważań jest instytucja odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej, która może być zakwalifikowana jako instytucja pogranicza trzech różnych dziedzin prawa: konstytucyjnego, administracyjnego oraz prawa cywilnego.

Rozważania przedstawione w monografii koncentrują się wokół:

- analizy administracyjnoprawnych aspektów związanych z powstaniem i zakresem odpowiedzialności kompensacyjnej państwa,
- zagadnień związanych z ustaleniem zakresu podmiotowego i przedmiotowego odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej.

Prezentowane opracowanie może znaleźć szerokie zastosowanie praktyczne, szczególnie dzięki przedstawieniu związłego i wyczerpującego katalogu działań organów administracji publicznej z którymi wiązać się może powstanie odpowiedzialności kompensacyjnej państwa.

Publikacja jest przeznaczona dla pracowników administracji rządowej i samorządowej. Może być przydatna także adwokatom, radcom prawnym i sędziom w ich codziennej pracy.



9788381249348 W01P01

ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-8124-934-8



9 788381 249348

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL