

**ODPOWIEDZIALNOŚĆ
ODSZKODOWAWCZA
ZA NIEZGODNE Z PRAWEM
DZIAŁANIE WŁADZY PUBLICZNEJ**
Studium z prawa konstytucyjnego

Michał Ziółkowski

**ODPOWIEDZIALNOŚĆ
ODSZKODOWAWCZA
ZA NIEZGODNE Z PRAWEM
DZIAŁANIE WŁADZY PUBLICZNEJ**
Studium z prawa konstytucyjnego

Michał Ziółkowski

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 15 lipca 2021 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Lech Garlicki

Wydawca

Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Paulina Staniszevska-Chudzik

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

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.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-243-2

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19, e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Punkt wyjścia	11
Rozdział I	
Odpowiedzialność jako sytuacja prawna i instytucja prawa konstytucyjnego	31
1. Wprowadzenie	31
2. Odpowiedzialność prawna (perspektywa dogmatyczna)...	33
3. Odpowiedzialność prawna (perspektywa konstytucyjna) ...	44
4. Odpowiedzialność odszkodowawcza (perspektywa dogmatyczna)	51
5. Podstawa konstytucyjna	56
6. Generalna i szczegółowa podstawa konstytucyjna	59
7. Przepis podstawowy i przepisy modyfikujące	73
8. Funkcje odpowiedzialności odszkodowawczej	83
9. Problem drogi sądowej	96
10. Podsumowanie	101
Rozdział II	
Mit konstytucjonalizacji?	107
1. Wprowadzenie	107
2. Pojęcie konstytucjonalizacji	108
3. Przedmiot i zakres konstytucjonalizacji	113
4. Konstytucjonalizacja pojęcia ustawowego	116
5. Skutki konstytucjonalizacji: koncepcja optymalizacyjna	123
6. Skutki konstytucjonalizacji: koncepcja redukcyjna	130

7. Krytyka koncepcji redukcyjnej	133
8. Podsumowanie.....	139

Rozdział III

Konstytucyjne prawo podmiotowe do wynagrodzenia szkody (uwagi podstawowe o swoistości, strukturze

oraz istocie)	143
1. Wprowadzenie	143
2. Swoistość.....	145
3. Struktura	150
4. Podmiotowość konstytucyjna	155
5. Istota	164
6. Uzasadnianie.....	175
7. Aksjologia	187
8. Podsumowanie.....	195

Rozdział IV

Konstytucyjne pojęcie szkody	197
1. Wprowadzenie	197
2. Konstytucyjne pojęcie zastane	198
3. Autonomiczne pojęcie konstytucyjne	203
4. Autonomiczne pojęcie w ujęciu słabym	208
5. Krytyka autonomicznego charakteru pojęcia szkody.....	211
6. Szkoda jako autonomiczne pojęcie konstytucyjne w ujęciu mocnym.....	215
7. Szkoda jako fakt i pojęcie konwencjonalne	216
8. Szkoda jako następstwo naruszenia norm prawnych	221
9. Szkoda niezależna od woli poszkodowanego.....	227
10. Szkoda niekorzystna obiektywnie	228
11. Jedność szkody?.....	230
12. Szkoda majątkowa i niemajątkowa	233
13. Podsumowanie	237

Rozdział V

Konstytucyjne pojęcie działania niezgodnego z prawem	239
1. Wprowadzenie	239
2. Zachowanie (działanie i zaniechanie)	240

3. Zachowanie (czynność lub czyn)	249
4. Zachowanie jako naruszenie konstytucyjnych praw podmiotowych	251
5. Zachowanie jako prosta czynność konwencjonalna	254
6. Niezgodność z prawem (bezprawność)	256
7. Obiektywny charakter niezgodności z prawem	264
8. Wymóg prejudycjalnego stwierdzenia niezgodności z prawem	271
9. Niestopniowalny charakter niezgodności z prawem	278
10. Podsumowanie	286

Rozdział VI

Szkodzący i poszkodowany	291
1. Wprowadzenie	291
2. Konstytucyjne pojęcie organu władzy publicznej	293
3. Funkcjonalne ujęcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego	300
4. Terminologia konstytucyjna	304
5. Władztwo publiczne	313
6. Wyodrębnienie organizacyjne	318
7. Wykonywanie zadań publicznych	321
8. Konstytucyjne pojęcie poszkodowanego	322
9. Podsumowanie	328

Rozdział VII

Wynagrodzenie	333
1. Wprowadzenie	333
2. Autonomiczne pojęcie konstytucyjne	334
3. Wynagrodzenie o charakterze majątkowym i niemajątkowym	337
4. Sposób wynagrodzenia szkody majątkowej	342
5. Uprawnienie poszkodowanego do wyboru sposobu wynagrodzenia?	350
6. Zakres wynagrodzenia szkody majątkowej	353
7. Zakres wynagrodzenia szkody niemajątkowej	366
8. Podsumowanie	370

Rozdział VIII

Granice i ograniczenia	373
1. Wprowadzenie	373
2. Pojęcie granicy prawa podmiotowego	378
3. Konstytucyjne granice prawa do wynagrodzenia szkody	386
4. Pojęcie ograniczenia prawa podmiotowego	405
5. Konstytucyjne kryteria kontroli ograniczeń prawa podmiotowego	410
6. Ograniczenia w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.....	426
7. Naruszenia prawa do wynagrodzenia szkody.....	430
8. Podsumowanie.....	433

Rozdział IX

Horyzontalny skutek czy bezpośrednie stosowanie?	437
1. Wprowadzenie	437
2. Adresat norm konstytucyjnych	440
3. Horyzontalny skutek?	444
4. Koncepcja bezpośredniego stosowania Konstytucji	450
5. Bezpośrednie stosowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji	457
6. Podsumowanie.....	469

Kolejny krok: odpowiedzialność odszkodowawcza

Trybunału Konstytucyjnego	471
--	------------

Wykaz literatury i orzecznictwa.....	485
---	------------

PUNKT WYJŚCIA

1. Pole badawcze. Problematyka odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za niezgodne z prawem działanie jej organów była przedmiotem wielokrotnych rozważań w nauce prawa cywilnego oraz administracyjnego, które zawarto zarówno w opracowaniach o charakterze systemowym¹, monograficznym², jak i licznych artykułach oraz

¹ Zob. L. Bosek [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012; E. Bagińska [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010; J. Parchomiuk [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010; Z. Banaszczyk [w:] *System prawa prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. 6, red. A. Olejniczak, Warszawa 2009; T. Dybowski [w:] *System prawa cywilnego*, t. 3, cz. 1, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. Z. Radwański, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981; E. Łętowska [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978. Część z tych opracowań doczekała się kolejnych, poszerzonych wydań (m.in. *System prawa administracyjnego*, t. 12). Z uwagi na konstytucyjno-dogmatyczny zakres tej książki i strukturę prezentowanego w niej argumentu w dalszych rozważaniach odsyłam głównie do tych wydań, w których określone poglądy zostały sformułowane lub usystematyzowane po raz pierwszy.

² Zob. m.in. Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012; M. Safjan, K.J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009; J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007; L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007; E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006; P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006; J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005; R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001; A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985, s. 6; J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów*, Wrocław 1961.

głosach³, napisanych przed wejściem, jak również po wejściu Konstytucji w życie. Odnosząca się do przepisów konstytucyjnych dyskusja doktrynalna skoncentrowała się wokół trzech sporów – o normatywność, zakres i bezpośrednie stosowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Istotą pierwszego sporu były pytania, czy art. 77 ust. 1 Konstytucji wyraża (a jeżeli tak, to jakiego typu) normę prawną oraz czy samodzielnie określa elementy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. Z jednej strony argumentowano, że przepis ten „(...) nie powstał w próżni. Nie ma sensu rozważanie, czy jest to przepis programowy, gdyż kodyfikuje on to co jest w KC (...) Nawet odrzucenie zapatrywania, że to norma blankietowa, nie oznacza, że art. 77 reguluje wprost samodzielnie przedmiot odpowiedzialności państwa”⁴. Nawiązując później do tego poglądu, sprecyzowano, że chodzi o zasadę prawa, a nie regulę konstytucyjną, gdyż „art. 77 ust. 1 stanowi przede wszystkim wskazówkę wiążącą dla ustawodawcy w zakresie kształtowania przesłanek odpowiedzialności władzy publicznej. Stanowi wzorzec oceny konstytucyjności przesłanek tej odpowiedzialności. Adresatem tego przepisu jest władza publiczna, w szczególności ustawodawca”⁵.

Z drugiej strony, podkreślając historyczny rozwój regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej, sformułowano pogląd, że art. 77 ust. 1 Konstytucji wyraża normę prawną o podstawowym dla systemu prawnego znaczeniu⁶. Jego „samodzielność normatywna polega na tym, że przepis [ten – M.Z.] zawiera podstawowe rozstrzygnięcie dla kształtu odpowiedzialności. Na poziomie konstytucyjnym nie trzeba uregulować wyczerpująco całej instytucji, aby mówić o samodzielności”⁷.

³ Zob. literatura powołana w rozdz. IV–VI.

⁴ A. Szpunar, *O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, PiP 1999/6, s. 87.

⁵ B. Lewaszkiwicz-Petrykowska, *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 506–507.

⁶ M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, PiP 1999/4, s. 4–5; E. Łętowska, *W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej*, PiP 1999/7, s. 75 i n.

⁷ M. Safjan, *Jeszcze o odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 77 Konstytucji (w odpowiedzi prof. Adamowi Szpunarowi)*, PiP 1999/9, s. 79; zob. także różne stanowiska: M. Kępiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu art. 77 ust. 1*

Istotą drugiego sporu było pytanie o zakres normowania i zastosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji. W doktrynie różnie interpretowano pojęcia: organu władzy publicznej, działania oraz niezgodności z prawem⁸. Z jednej strony wyrażono pogląd, że art. 77 ust. 1 Konstytucji jest zasadą konstytucyjną i nie wyraża prawa podmiotowego, co wszakże istotnie wpływa na określenie zakresu normowania i zastosowania. Argumentowano nawet, że: „Odwołanie się do konstrukcji prawa podmiotowego nie jest potrzebne, co więcej w pewnym sensie gmatwa interpretację art. 77 ust. 1 Konstytucji. Wpędza interpretatora w poszukiwanie granic tego prawa jako prawa samoistnego, podczas gdy (z natury rzeczy) każde roszczenie o naprawienie szkody tak czy inaczej pojmowane ma zawsze charakter konkretny, a wiąże się ściśle z konkretnym stanem faktycznym szkodzącym i charakterem oraz zakresem prawa naruszonego (...) art. 77 ust. 1 Konstytucji stanowi przede wszystkim wskazówkę wiążącą dla ustawodawcy w zakresie przesłanek odpowiedzialności”⁹. Z drugiej zaś strony stwierdzono, że art. 77 ust. 1 Konstytucji wyraża konstytucyjne prawo podmiotowe i niezasadne jest przeciwstawianie roszczenia o wynagrodzenie szkody prawu podmiotowemu, gdyż przepisy konstytucyjne mogą wyrażać prawa o różnej strukturze i treści¹⁰.

Istotą trzeciego sporu było pytanie o bezpośrednie stosowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji przez sądy rozstrzygające sprawy o wynagrodzenie szkód wyrządzonych niezgodnym z prawem działaniem władzy pub-

Konstytucji, PiP 2000/3, s. 79; P. Granecki, *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (wybrane zagadnienia)*, Pal. 2000/11–12, s. 16 i n.; J. Kremis, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2002/6, s. 38; G. Bieniek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.*, PS 2002/4, s. 7; M. Safjan, *Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej – od winy funkcjonariusza do bezprawności normatywnej*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2003/3.2, s. 143 i n.

⁸ Omówienie różnych stanowisk zob. E. Bagińska [w:] *System prawa administracyjnego...*, t. 12, s. 95–127; L. Bosek [w:] *System prawa administracyjnego...*, t. 2, s. 481–501.

⁹ B. Lewaszkiwicz-Petrykowska, *Prawo do wynagrodzenia...*, s. 506.

¹⁰ L. Garlicki, uwaga 9 do art. 77 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 11.

licznej¹¹. Z jednej strony broniono poglądu, że przepis ten nie pozwala precyzyjnie określić wszystkich niezbędnych elementów odpowiedzialności odszkodowawczej (np. związku przyczynowego, zakresu szkody, kryteriów jej miarkowania oraz ewentualnych wyłączeń), a tym samym nie spełnia kryterium jednoznaczności i konkretności, które warunkują bezpośrednie stosowanie normy konstytucyjnej¹². Z drugiej strony sformułowano stanowisko, że art. 77 ust. 1 Konstytucji może stać się podstawą rozstrzygnięcia o odszkodowaniu (nawet bez konieczności wydania ustawy regulującej instytucję odpowiedzialności odszkodowawczej)¹³ lub może być współstosowany z przepisami Kodeksu cywilnego¹⁴.

Niewątpliwie zatem art. 77 ust. 1 Konstytucji otworzył nowe horyzonty dyskusji¹⁵, która jednak nie doprowadziła „do powstania *communis opinio* spajającej poglądy doktrynalne i porządkującej praktykę”¹⁶. Aktualna pozostała konstatacja, że „jedno jest pewne – w demokratycznym państwie prawnym wyrządzenie szkody w sposób sprzeczny z prawem nie może pozostawać bez reakcji porządku prawnego. Inną sprawą jest jednak, jak owa reakcja powinna wyglądać”¹⁷.

Problematyka odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działania władzy publicznej odżyła w 2020 r., kiedy organy

¹¹ Omówienie różnych stanowisk zob. E. Bagińska [w:] *System prawa administracyjnego...*, t. 12, s. 108–115; L. Bosek [w:] *System prawa administracyjnego...*, t. 2, s. 472–476.

¹² M.in. A. Mączyński, *Ustawy niezbędne do stosowania konstytucji w dziedzinie prawa cywilnego* [w:] *Dostosowanie polskiego systemu prawnego do wymogów Konstytucji RP (zbiór referatów na posiedzenie plenarne Rady Legislacyjnej, Popowo, 10–12 kwietnia 1997 r.)*, Warszawa 1997, s. 251 i 258; zob. też m.in. I. Karasek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy po wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, TPP 2002/1–2*, s. 95.

¹³ M.in. M. Kępiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu...*, s. 82–83; J. Kremis, *Skutki prawne...*, s. 83.

¹⁴ M.in. M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa...*, s. 6–7 i n.; E. Łętowska, *W kwestii zmian przepisów...*, s. 79 i n.; M. Safjan, *Jeszcze o odpowiedzialności...*, s. 81; E. Łętowska, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego Izby Cywilnej z dnia 15 maja 2000 r., II CKN 293/2000, OSP 2000/12, poz. 188*, s. 633.

¹⁵ E. Łętowska, *Odpowiedzialność Kościoła za szkody wyrządzone przez księży*, PiP 2015/3, s. 13.

¹⁶ E. Łętowska, *Odpowiedzialność Kościoła...*, s. 13.

¹⁷ B. Lewaszekiewicz-Petrykowska, *Prawo do wynagrodzenia szkody...*, s. 503.

konstytucyjne nie zdecydowały się na wprowadzenie jednego z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych w związku z epidemią choroby COVID-19. Mimo to wiele konstytucyjnych praw i wolności (np. praca pracownicze, prawo do zgromadzeń, prawo własności, wolność przemieszczania się oraz prawa procesowe¹⁸) zostało ograniczonych mocą rozporządzeń wydanych albo bez podstawy ustawowej, albo z naruszeniem upoważnienia ustawowego¹⁹. W następstwie kolejnych zmian ustawowych, których legalność była wielokrotnie publicznie kwestionowana, ponownie zaczęto rozważać odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody wyrządzone niekonstytucyjnymi rozporządzeniami, zaniechaniem wprowadzenia stanu nadzwyczajnego oraz działaniami faktycznymi organów przymusu²⁰.

W tym stanie rzeczy zagadnienia, którego książka dotyczy (choć dysponującego obszerną literaturą), nie mogłem uznać za wyczerpane z perspektywy konstytucyjnej. Przemawiały za tym w szczególności następujące argumenty: po pierwsze, jak dotąd, w nauce prawa konstytucyjnego powstała monografia²¹ i kilka komentarzy²² odnoszących się bezpośrednio do wykładni art. 77 ust. 1 Konstytucji. Załedwie kilka

¹⁸ Zob. omawiające ograniczenia artykuły: J. Winczorka, Z. Kmiecika, J. Wegner, Ł. Pisarczyka oraz J. Szmita opublikowane w PiP 2020/12. Zob. również wpisy E. Łętowskiej na blogu monitorkonstytucyjny.pl oraz A. Bień-Kacały. Zob. też ekspertyzy Krajowego Instytutu Prawa Karnego dotyczące zakresu i podstaw prawnych ograniczeń praw i wolności w czasie epidemii w 2020 r.

¹⁹ M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, PiP 2020/12, s. 5 i n.

²⁰ M.in. M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność..., passim*; M. Pecyna, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19*, PiP 2020/12.

²¹ M. Haczkowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007; wraz z recenzją aut. L. Boska, *Monika Haczkowska: Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007, PiP 2008/4, s. 126.

²² M.in. L. Garlicki, K. Wojtyczek, uwagi do art. 77 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, s. 828–873; L. Bosek, uwagi do art. 77 [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; L. Garlicki, uwagi do art. 77 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.

Rozdział I

ODPOWIEDZIALNOŚĆ JAKO SYTUACJA PRAWNA I INSTYTUCJA PRAWA KONSTYTUCYJNEGO

1. Wprowadzenie

Punktem wyjścia rekonstrukcji słów użytych przez prawodawcę często jest znaczenie przyjmowane w danym języku, potwierdzone definicjami słownikowymi¹. Dyrektywa nakazująca nadawanie słowom tekstu prawnego zwykłego znaczenia, o ile odmiennosc znaczenia nie wynika z samego tekstu (np. za sprawą definicji legalnej), jest m.in. konsekwencją założenia o racjonalności prawodawcy². Dyrektywy tej nie należy – jak podkreśla się w doktrynie – jednak sprowadzać do domniemania języka potocznego i jego pierwszeństwa przed językiem prawniczym. Pojęcie języka potocznego jest zresztą sporne³. Ponadto prawodawca posługuje się nie tyle językiem potocznym, ile „językiem ogólnym i to w jego wersji oficjalnej (...) to do niego odsyłają w pierwszej kolejności językowe dyrektywy interpretacyjne”⁴. Ograniczoną moc

¹ Taki punkt wyjścia w odniesieniu do pojęcia odpowiedzialności na gruncie konstytucyjnym przyjął m.in. D. Dudek, *Konstytucja...*, s. 41.

² Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe...*, s. 282–283.

³ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012, s. 140–144.

⁴ M. Zieliński, *Podstawowe zasady współczesnej wykładni prawa [w:] Teoria i wykładnia prawa*, red. P. Winczorek, Warszawa 2005, s. 122.

eksplanacyjną ma słownikowe ujęcie odpowiedzialności rozumianej jako „konieczność, obowiązek moralny lub prawny odpowiadania za swoje czyny i ponoszenia za nie konsekwencji”⁵ albo rozumianej jako „przyjęcie na siebie obowiązku zadbania o kogoś lub o coś”⁶. Odpowiedzialność prawna, choć opiera się w części na wspólnych podstawach jak odpowiedzialność jako kategoria etyczna lub moralna, ma wymiar konwencjonalny⁷.

Zważywszy, że z wielu powodów, w tym historycznych, za dyskusyjne uznaje się „rozważania filozoficzne lub prakseologiczne nieuwzględniające specyfiki i złożoności różnych rodzajów odpowiedzialności występujących na gruncie różnych działów prawa”⁸, szczegółowe rozważania o konstytucyjnych podstawach odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej wymagają uprzedniego scharakteryzowania różnych stanowisk teoretycznych i dogmatycznych dotyczących pojęcia odpowiedzialności prawnej. To punkt wyjścia tego rozdziału. Nie chodzi mi jednak o próbę stworzenia definicji⁹, ile odtworzenie – odzwierciedlających aktualną dyskusję – definicji cząstkowych lub kryteriów, istotnych dla dalszej refleksji w obszarze prawa konstytucyjnego. Ponieważ zagadnienie odpowiedzialności prawnej było przedmiotem licznych rozważań w teorii prawa i naukach dogmatycznych, aby uniknąć wtórnego opisu, ograniczam się poniżej tylko do najistotniejszych kwestii, relewantnych dla dalszego wywodu¹⁰. Uzyskane w ten sposób pojmowanie odpowie-

⁵ H. Szkiłdź, S. Bik, B. Pakosz, C. Szkiłdź, *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1988, s. 469.

⁶ L. Drabik, A. Kubiak-Sokół, E. Sobol, A. Stankiewicz, M. Szewczyk, L. Wiśniakowska, *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2006, s. 484.

⁷ Por. T. Chauvin, T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 297.

⁸ W. Lang, *Spór o pojęcie odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Prawo” 1969/37, t. IX, s. 52.

⁹ Niekiedy podkreśla się wręcz niecelowość lub bezzasadność prób uzgodnienia terminu „odpowiedzialność prawna” dla prawnych nauk dogmatycznych, pragmatycznie koncentrując rozważania nad znaczeniem tego terminu dla konkretnej gałęzi prawa (Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 13).

¹⁰ Z uwagi na przedmiot książki, zakres regulacji konstytucyjnej oraz specyfikę rozumienia problematyki odpowiedzialności na gruncie prawa karnego jako sytuacji powiązanej z problematyką winy, poza zakresem rozważań pozostawiam ustalenia przedstawicieli nauki prawa karnego odnośnie do pojęcia odpowiedzialności.

działności w dalszej części rozdziału skonfrontuję z treścią przepisów konstytucyjnych, w których słowo odpowiedzialność pada, aby sprecyzować pojęcie, które będzie powracać wielokrotnie w dalszych częściach tej książki. Po dokonaniu tego rodzaju ustaleń podejmuję próbę wskazania konstytucyjnych przepisów podstawowych oraz modyfikujących dla odpowiedzialności odszkodowawczej oraz jej funkcji.

Rozdział ten odpowiada na pytanie: w jakim znaczeniu odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej może być traktowana jako sytuacja prawna¹¹ i instytucja¹² prawa konstytucyjnego oraz jakie są tego podstawowe konsekwencje. Odpowiedź ta jest na tyle istotna, że pozwala spojrzeć na odpowiedzialność odszkodowawczą również w oderwaniu od dogmatyki prawa cywilnego lub administracyjnego, które zdominowały dyskusję nad art. 77 ust. 1 Konstytucji. Cel tego rozdziału jest zatem porządkujący.

2. Odpowiedzialność prawna (perspektywa dogmatyczna)

„Odpowiedzialność prawna” nie jest jednolicie rozumiana w teorii prawa¹³. Wieloznaczne i dyskutowane jest zresztą samo słowo „odpowiedzialność”¹⁴. Podaje się nawet w wątpliwość celowość badań nad jego teoretycznym ujęciem¹⁵. W niektórych podręcznikach do prawoznawstwa teoretyczne ujęcie odpowiedzialności prawnej nie stanowi odrębnego i szczegółowego przedmiotu analizy¹⁶.

¹¹ Pojęcia tego używam w znaczeniu stosowanym przez S. Wronkowską (*Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 19).

¹² Pojęcia tego używam w znaczeniu stosowanym przez Z. Ziemińskiego (*Problemy podstawowe...*, s. 34).

¹³ W. Lang, *Spór...*, s. 53–68. Zob. syntetyczne omówienie różnych poglądów przez T. Siemiątkowskiego [w:] *System prawa prywatnego*, t. 16, *Prawo spółek osobowych*, red. A. Szajkowski, Warszawa 2008, s. 337–352 i cyt. lit.

¹⁴ Szerzej zob. W. Lang, *Spór...*, s. 59–68; T. Siemiątkowski [w:] *System prawa prywatnego...*, t. 16, s. 337–345 i cyt. lit.

¹⁵ S. Sykuna, *Kilka uwag o odpowiedzialności prawnej*, GSP 2003, t. XI, s. 31 i n.

¹⁶ Np. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005; K. Kaleta, A. Kotowski, *Podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 2016.

Należy jednak zauważyć, że rozważając różne znaczenia i konteksty użycia słowa „odpowiedzialność” w obowiązujących aktach normatywnych oraz w piśmiennictwie prawniczym, w 1968 r. zaproponowano definicję odpowiedzialności prawnej jako złożonego zespołu „normatywnych konstrukcji pojęciowych” wyrażających i określających zasady ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywane prawnie określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym¹⁷. Tak rozumianą odpowiedzialność prawną uznano za komplementarną względem stosunku prawnego¹⁸, który nie stanowi jednakże – o czym należy pamiętać – uniwersalnego narzędzia analizy we wszystkich gałęziach prawa¹⁹. Odpowiedzialność prawna może powstać zarówno w sytuacji, w której występują zindywidualizowane relacje prawne, a określonym podmiotom można przypisać obowiązki lub uprawnienia, jak i w sytuacji, w której koncepcja stosunku prawnego nie znajduje już zastosowania (np. przy odpowiedzialności karnej)²⁰. Jako istotny element struktury samego prawa²¹ może być postrzegana jako jedno z narzędzi kontroli społecznej oraz organizacji życia społecznego²².

Definicja W. Langa miała walor integrujący różne ujęcia odpowiedzialności, funkcjonujące w ramach poszczególnych gałęzi prawa. Obejmowała odpowiedzialność za działanie lub zaniechanie własne albo cudze oraz za zdarzenia, o ile przepis prawa tak stanowił. Uniezależniała odpo-

¹⁷ W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Prawo” 1968/31, t. VIII, s. 12, 34, 35, 39; W. Lang, *Spór...*, s. 52, 68. Zob. też W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 385, gdzie przedstawiono syntetyczną definicję odpowiedzialności prawnej jako przypisania podmiotowi ujemnych następstw prawnych zdarzeń lub stanów rzeczy podlegających ujemnej kwalifikacji prawnej.

¹⁸ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, s. 385.

¹⁹ Szerzej o problemie uniwersalności stosunku prawnego zob. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe...*, s. 312–336; W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, s. 381–384.

²⁰ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, s. 385.

²¹ W. Lang, *Struktura...*, s. 22.

²² Szerzej w tym kontekście o kontroli społecznej zob. K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 135–142; Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe...*, s. 496.

wiedzialność od sankcji, fizycznych lub psychicznych właściwości podmiotu odpowiedzialnego (tzw. zdolności do ponoszenia odpowiedzialności). O szerokim zastosowaniu tej definicji w naukach dogmatycznych zdecydowało również wyjęcie poza jej nawias zagadnienia szkody i przyczynowości. Kwestie te uwzględniono w opisowym ujęciu istoty odpowiedzialności prawnej jako „1) obowiązku ponoszenia (ponoszeniu) przewidzianych przez prawną normę sankcjonującą negatywnych skutków zachowań sprzecznych z dyspozycją normy sankcjonowanej w warunkach określonych przez hipotezę (...); 2) obowiązku ponoszenia ciężarów przewidzianych w prawnych normach sankcjonujących, kiedy w hipotezie tej normy określone są zachowania człowieka mające niekorzystny przebieg lub niekorzystne konsekwencje (...); 3) ponoszeniu negatywnych skutków wystąpienia pewnych zdarzeń, jeśli odpowiedzialność prawna nie łączy się z zachowaniami człowieka”²³.

Pojęcie odpowiedzialności prawnej nie jest jednolicie rozumiane w nauce prawa cywilnego²⁴, choć punktem wyjścia wielu rozważań była definicja W. Langa. Argumentowano bowiem, że pozwala ona precyzyjnie opisać instytucje prawa cywilnego²⁵. W szczególności obejmuje bowiem odpowiedzialność podmiotową, która powiązana jest z winą, jak i oderwaną od niej – odpowiedzialność przedmiotową²⁶. Nawiązując do strukturalnych elementów wspomnianej definicji, w doktrynie prawa cywilnego przez pojęcie odpowiedzialności prawnej rozumie się rów-

²³ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 297.

²⁴ Zob. m.in. T. Dybowski [w:] *System prawa cywilnego*, t. 3, cz. 1, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. Z. Radwański, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981, s. 164–175. Por. M. Kaliński [w:] *System prawa prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2009, s. 12–16; E. Łętowska [w:] *System prawa prywatnego*, t. 5, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. E. Łętowska, Warszawa 2006, s. 20–21; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 1–29.

²⁵ Np. T. Dybowski [w:] *System prawa cywilnego...*, t. 3, cz. 1, s. 166–166. Odwołując się do ogólnej kategorii, jaką jest odpowiedzialność prawna, autor ten przyjął, że odpowiedzialność cywilna polega „na ponoszeniu przez podmiot stosunków cywilnoprawnych ujemnych konsekwencji przewidzianych przez prawo cywilne za fakty ocenione ujemnie z punktu widzenia porządku prawnego i przypisane przez prawo cywilne temu podmiotowi” (s. 167).

²⁶ T. Dybowski [w:] *System prawa cywilnego...*, t. 3, cz. 1, s. 166.

Publikacja stanowi studium z zakresu prawa konstytucyjnego. Autor przedstawia alternatywną względem utrwalonej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i doktrynie prawa interpretację przepisu konstytucyjnego o odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Interpretacja ta, choć nawiązuje do wieloletniej debaty akademickiej, opiera się na autonomicznym odczytaniu pojęć konstytucyjnych.

Odnosząc się do dorobku i koncepcji charakterystycznych dla nauki prawa konstytucyjnego (np. autonomii pojęć konstytucyjnych; konstytucjonalizacji; pojęć zastanych; granic i ograniczeń wolności; bezpośredniego stosowania Konstytucji), autor dokonuje analizy, systematyzacji oraz krytyki ewolucji orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego gwarancji wynagrodzenia szkód poszkodowanym przez władzę publiczną.

Książka stanowi skróconą i zmienioną wersję pracy doktorskiej, wyróżnionej w 2019 r. w konkursie na najlepsze rozprawy habilitacyjne i doktorskie organizowanym przez czasopismo „Państwo i Prawo”.

Michał Ziółkowski – doktor nauk prawnych; konstytucjonalista; adiunkt w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie; stypendysta Max Weber Fellowship w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim (EUI) we Florencji (2019–2021); asystent w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich Instytutu Nauk Prawnych PAN (2010–2017); autor publikacji naukowych dotyczących polskiego i europejskiego prawa konstytucyjnego, konstytucyjnych praw i wolności, sądownictwa konstytucyjnego, międzynarodowej ochrony praw człowieka oraz niezależności i niezawisłości sądownictwa.



9788382462432 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8246-243-2



9 788382 462432

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL