

<https://doi.org/10.18778/0208-6069.105.15>



*Monika Haczkowska\**

 <https://orcid.org/0000-0001-6502-8117>

**ARTYKUŁ RECENZYJNY**  
**MONOGRAFII AUTORSTWA MICHAŁA ZIÓŁKOWSKIEGO**  
**PT. *ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA ZA NIEZGODNE***  
***Z PRAWEM DZIAŁANIE WŁADZY PUBLICZNEJ.***  
***STUDIUM Z PRAWA KONSTYTUCYJNEGO. WARSZAWA 2021,***  
**WOLTERS KLUWER, SS. 516**

Monografia autorstwa Michała Ziółkowskiego koncentruje się na analizie treści i praktyki w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej za działania niezgodne z prawem. Zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa było już przedmiotem szerokich badań naukowych, przede wszystkim w dziedzinie prawa cywilnego i administracyjnego. Na rynku wydawniczym istniała jednak wyraźna luka, jeśli chodzi o analizę konstytucyjną tej instytucji prawnej po 2007 r. Z uwagi na to, że problematyka ta znajduje się na pograniczu dziedziny publicznoprawnej i prywatnoprawnej, wymaga od badacza wiedzy wykraczającej poza obszar jednej gałęzi prawa.

Założeniem Autora recenzowanej monografii było zaproponowanie alternatywnej, w stosunku do utrwalonej już w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz doktrynie prawa, interpretacji przepisu art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za niezgodne z prawem działania jej organów. Odejście od odwoływania się do treści przepisów i pojęć na gruncie prawa cywilnego miało na celu udowodnienie twierdzenia, że wraz z wejściem w życie Konstytucji nie doszło ani do konstytucjonalizacji pojęć ustawowych, ani pojęć zastanych, a pojęcia użyte w art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej mają autonomiczny charakter. Za główny cel swojej pracy Autor Michał Ziółkowski obrał udowodnienie tezy, że art. 77 ust. 1 Konstytucji zawiera samodzielne treści normatywne i nie wymaga konieczności odwoływania się do treści pojęć przedkonstytucyjnych czy pojęć, których znaczenie zrekonstruowane zostało na gruncie obowiązujących przepisów

---

\* Politechnika Opolska, [monika.haczkowska@gmail.com](mailto:monika.haczkowska@gmail.com)



ustawowych. Pojęcia konstytucyjne żyją bowiem własnym życiem zgodnie z założeniem „żyjącego konstytucjonalizmu”. To założenie Autor konsekwentnie realizuje, rozpatrując konstytucyjną formułę odpowiedzialności władzy publicznej za szkodę na płaszczyźnie zasad prawa konstytucyjnego jako prawo podmiotowe jednostki, rekonstruując znaczenie każdego ze słów użytych przez ustrojodawcę w art. 77 ust. 1 na tle relewantnych merytorycznie przepisów konstytucyjnych, dokonując analizy i systematyzacji pojęć podstawowych, którymi posługuje się Trybunał Konstytucyjny. Poszczególne rozdziały porządkują poglądy doktryny i stanowiska wyrażone w orzecznictwie przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego, ale również Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych. Pozwalają jednocześnie Autorowi na wyodrębnienie różnych linii orzeczniczych w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za niezgodne z prawem działanie. Uwagi zawarte poniżej mają na celu podkreślenie wagi poruszanej problematyki, mają charakter uzupełniający lub polemiczny, nie wpływają jednak na wysoką ocenę monografii.

Monografia składa się z rozbudowanego wstępu, dziewięciu rozdziałów oraz podsumowania. Niezależnie od przyjętej systematyki pracy każdy z rozdziałów tworzy zamkniętą całość. Opatrzony jest bowiem wprowadzeniem i podsumowaniem. Podział treści między poszczególne jednostki redakcyjne jest zazwyczaj jasny i prawidłowy, chociaż sposób usystematyzowania uwag dotyczących tych samych zagadnień niekiedy nie sprzyja klarowności wywodów (niektóre zagadnienia powtarzają się w różnych rozdziałach).

Pierwszy rozdział (*Odpowiedzialność jako sytuacja prawna i instytucja prawa konstytucyjnego*) zawiera rozważania dotyczące odpowiedzialności prawnej z perspektywy dogmatycznej i konstytucyjnej oraz odpowiedzialności odszkodowawczej z perspektywy dogmatycznej. Założeniem Autora było uporządkowanie pewnych pojęć i oderwanie problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej od dogmatyki prawa cywilnego i administracyjnego. Rozważania M. Ziółkowskiego lokujące odpowiedzialność odszkodowawczą w oderwaniu od Kodeksu cywilnego, Kodeksu postępowania administracyjnego czy Kodeksu karnego jako samoistnego, autonomicznego konstytucyjnego pojęcia są bardzo dobre i godne podkreślenia (s. 58–59). Autor w celu wykazania swoich twierdzeń słusznie odwołał się do dyskusji, jaka toczyła się w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w trakcie prac nad tekstem Konstytucji (s. 56). Dokonanie wykładni historycznej pozwoliło bowiem na wykazanie, że w toku prac nad brzmieniem art. 77 ust. 1 Konstytucji ścierały się poglądy co do zakotwiczenia tej instytucji w prawie cywilnym. W ostateczności odrzucono propozycję wskazującą, że organy państwa są odpowiedzialne cywilnie za naruszenie prawa, pozostając przy szerokiej konstytucyjnej perspektywie. W wyniku przeprowadzonej krytycznej analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny prawa w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za działania zgodne i niezgodne z prawem, w świetle których odpowiedzialność z art. 77 ust. 1

w niektórych sytuacjach mogłaby się ograniczać do szkód, o których mowa w art. 41 ust. 5 czy art. 228 Konstytucji, a także istnienia współzależności między art. 77 ust. 1 a art. 41 ust. 5, art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 1 czy art. 228 ust. 4, Autor doszedł do słusznych wniosków, że istnieją pewne wspólne cechy tych reżimów (podstawy aksjologiczne, funkcja odpowiedzialności, zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa), jednak to art. 77 ust. 1 jest przepisem podstawowym. Pozostałe zaś mają charakter uzupełniający i są istotne w procesie wykładni art. 77 ust. 1. Wynika to zarówno z istnienia związku merytorycznego między tymi normami, jak i wykładni historycznej dekodowanej w oparciu o dyskusję podczas prac KKZN. Przy czym, o ile art. 41 ust. 1 Konstytucji wskazuje na wyłącznie jedną postać niezgodnego z prawem działania organów władzy, art. 21 ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 stanowi o nakazie wypłaty „słusznego odszkodowania” w przypadku wyłączenia, a art. 228 ust. 4 o wynagrodzeniu strat majątkowych wynikających z wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych, to art. 77 ust. 1 wprowadza generalną hipotezę, obejmującą różne przypadki wyrządzenia szkód działaniem władzy publicznej. Jednocześnie z uwagi na zasadę zaufania obywateli do państwa, wynikającą z art. 2 Konstytucji, wszystkie określone w Konstytucji podstawy roszczeń mają wspólny mianownik w postaci uzasadnienia aksjologicznego dla konieczności wynagrodzenia szkód wyrządzonych działaniem władzy publicznej. W rozdziale tym zabrakło wątków dotyczących możliwości dochodzenia regresu od sprawcy szkody (s. 94). Nie sposób nie wytknąć Autorowi, że w 2011 r. została uchwalona ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2011 r. nr 34 poz. 173). Z kolei zgodzić się należy ze stwierdzeniem, że konstytucyjne domniemanie powierzenia sądom powszechnym spraw o wynagrodzenie szkód, o których mowa w art. 77 ust. 1, ogranicza ustawodawcę w zakresie wyboru drogi pozasądowej. W mojej ocenie jednak go nie wyklucza. Istnieją bowiem inne pozasądowe sposoby rozwiązywania sporów za działania niezgodne z prawem organów wykonujących władzę publiczną, takie jak np. komisje ds. orzekania o zdarzeniach medycznych. Zabrakło w tym miejscu wyjaśnienia, czy w pojęciu „rozstrzygnięcia” czy „rozwiązywania” sporów w zakresie wynagrodzenia szkód wyrządzonych niezgodnym z prawem działaniem Autor dopuszczałby metody alternatywne w postaci mediacji czy arbitrażu (s. 100).

Drugi rozdział (*Mit konstytucjonalizacji?*) poświęcony został rozważaniom na temat pojęcia konstytucjonalizacji, jego zakresu oraz skutków. Autor poddał wnikliwej analizie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie sposobu rozumienia konstytucjonalizacji pojęć ustawowych. Zarysował wyraźne różnice pomiędzy koncepcją optymalizacyjną (historycznie wcześniejszą) a redukcyjną, wskazując jednocześnie na pewne słabości każdej z nich. Mam jednak pewne wątpliwości, czy można zgodzić się z poglądem Autora, że na gruncie Konstytucji RP nie doszło choćby do rekonstytucjonalizacji pojęć ustawowych w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za działania niezgodne

z prawem (s. 108–113). Wydaje się bowiem, że konstytucjonalizacja pojęć ustawowych nastąpiła na gruncie art. 121 Konstytucji marcowej. Wówczas to po raz pierwszy prawodawca konstytucyjny wprowadził nowatorską regulację instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i w istocie wyniósł tę instytucję do rangi zasady konstytucyjnej. Abstrahując od tego, czy była to instytucja prawa prywatnego, czy publicznego (w ówczesnej doktrynie kwestia ta nie została ostatecznie rozstrzygnięta), przesłanki odpowiedzialności takie jak szkoda, niezgodnego z prawem działania czy związku przyczynowego były rozumiane tak, jak na gruncie prawa cywilnego. Tytułem jedynie zasygnalizowania należałoby wskazać publikację W.L. Jaworskiego *Zarys teorii wynagrodzenia szkody* z 1891 r., w której odwołując się m.in. do § 1293 Powszechnego kodeksu obywatelskiego z 1811 r. (tzw. Kodeks cywilny austriacki), wyłożono sposób rozumienia przesłanki szkody. Wprawdzie Autor wyraźnie zastrzegł, że przedmiotem Jego rozważań nie będzie ewolucja instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa (s. 19), jednak wydaje się, że od rozważań historycznych w kontekście konstytucjonalizacji pojęć zastanych uciec nie sposób. Zgodzić się należy z Autorem, że spośród dwóch przedstawionych koncepcji – optymalizacyjnej i redukcyjnej, przyjęcie drugiej koncepcji jest nie do pogodzenia z punktu widzenia podmiotowego prawa do wynagrodzenia szkody i gwarancją jego ochrony.

Niezwykle ciekawy jest rozdział trzeci monografii (*Konstytucyjne prawo podmiotowe do wynagrodzenia szkody (Uwagi podstawowe o swoistości, strukturze oraz istocie)*), który poświęcony został podmiotowości konstytucyjnej w zakresie prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organów władzy. Autor słusznie wskazuje na szeroki sposób ujęcia podmiotowości konstytucyjnej obejmującej nie tylko osoby fizyczne (jednostki), ale również osoby prawne i inne podmioty, którym przepisy prawne nie nadają osobowości prawnej, ale upoważniają do dokonywania doniosłych prawnie czynności, o ile nie działają w sposób władczy (s. 163 i n.). Nie ma bowiem podstaw do różnicowania ochrony prawnej udzielanej tym podmiotom, jeśli tylko wprost nie przewidują tego regulacje konstytucyjne, a treść poszczególnych praw i wolności nie wyznacza wyraźnych granic co do zakresu podmiotowego. Podobnie jak właściwie zidentyfikował istotę prawa do wynagrodzenia szkody (s. 166–168) w kontekście art. 31 ust. 3 *in fine* Konstytucji. Niewątpliwie bowiem struktura prawa podmiotowego do odszkodowania obejmuje „istotę” oraz tzw. „otoczkę”. Do istoty tego prawa należy roszczenie poszkodowanego o wynagrodzenie uszczerbku wynikającego z działania władzy publicznej niezgodnego z prawem. Oznacza to brak możliwości przywrócenia immunitetu państwa w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej. Jeśli chodzi o pozostałe elementy mieszczące się w „istocie” prawa, Autor w celu ich zrekonstruowania dokonał gruntownej analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, i słusznie wytknął brak jednoznacznego stanowiska w tym względzie. Fakt niewypracowania przez TK jednolitej linii orzeczniczej w tym zakresie powoduje, że określenie

istoty prawa do wynagrodzenia szkody nadal nie jest rozumiane w jednakowy sposób. Przykładowo w niektórych orzeczeniach TK wskazywał, że przesłanka niezgodnego z prawem działania stanowi *novum* w prawie polskim, jako że zaostrzyła odpowiedzialność odszkodowawczą państwa (SK 18/00, K 20/02), w innych natomiast uznał, że może ona być kształtowana w różny sposób na poziomie ustawowym poprzez zawężenie do kwalifikowanej niezgodności (SK 9/13) bądź rozszerzenie do cywilistycznej bezprawności (SK 4/11). Natomiast nie zgodzę się z M. Ziółkowskim, że z uwagi na brak wyodrębnionej redakcyjnie w traktatach UE podstawy prawnej obowiązku indemnizacyjnego państwa członkowskiego, obowiązek ten został wywiedziony przez Trybunał Sprawiedliwości z zasady efektywności (s. 186). Tytułem uzupełnienia wypada wspomnieć, że podstawę taką stanowiła zasada lojalnej współpracy określona w art. 4 ust. 3 TUE (dawniej art. 10 TWE), z której wywiedziona została zasada efektywności oraz inne zasady, takie jak obowiązek implementacji dyrektyw, obowiązek ochrony praw jednostek wynikający z bezpośredniego skutku dyrektyw (pod pewnymi warunkami) czy wykładnia prawa krajowego w sposób zgodny z prawem unijnym (współnotowym). Z kolei zgodzę się z Autorem, że fakt „skromności treściowej regulacji konstytucyjnej” art. 77 ust. 1 nie jest wystarczającym argumentem do uznania konieczności uwzględniania przepisów Kodeksu cywilnego przy interpretacji co do zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej czy pojęcia szkody (s. 187).

Z punktu widzenia poszukiwania odpowiedzi na pytanie o treść konstytucyjnych pojęć prawa do wynagrodzenia szkody za niezgodne z prawem działanie organów władzy, kluczowe są kolejne trzy rozdziały. W rozdziale czwartym (*Konstytucyjne pojęcie szkody*) Autor dokonał wnikliwej analizy pojęcia szkody, przedstawiając argumenty na rzecz przyjęcia, iż ma ono charakter autonomiczny w ujęciu mocnym. Stosując różne kryteria identyfikacji szkody, takie jak fakt naruszenia dobra lub interesu prawnie chronionego, następstwo naruszenia norm prawnych, stosunek poszkodowanego do szkody przez pryzmat jego woli, koncepcja szkody jako uszczerbku obiektywnie niekorzystnego, doszedł do słusznych wniosków, że możliwe jest zrekonstruowanie pełnej treści pojęć bezpośrednio na podstawie przepisów konstytucyjnych. Podzielałam tezę M. Ziółkowskiego o szerokim konstytucyjnym ujęciu szkody na tle art. 77 ust. 1 Konstytucji jako pojęcia autonomicznego. Mimo że podtrzymuję stanowisko wyrażone wcześniej co do możliwości uznania, że na gruncie Konstytucji z 1997 r. doszło w istocie do rekonstytucjonalizacji pojęć ustawowych w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za działania niezgodne z prawem, w kontekście brzmienia art. 121 Konstytucji marcowej (s. 202, podobnie s. 108–113), to polemika nie rzutuje na wysoką ocenę przeprowadzonych wywodów. Autor bowiem wyszedł ze słusznego założenia, że nie można na grunt ustawy zasadniczej przenosić wprost sposobów rozumienia pewnych instytucji (zasada autonomii pojęć konstytucyjnych, s. 213). Krytyczna analiza dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny prawa pozwoliła mu na skonstruowanie



ostatecznych wniosków. Wydaje się, że interesujące byłyby rozważania na temat oceny relacji między roszczeniem o naprawienie szkody majątkowej a roszczeniem o zadośćuczynienie. Pozwoliłyby na ugruntowanie przyjętej tezy. Podobnie jak relacje między brzmieniem art. 41 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności a szkodą w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji wymagałyby pogłębienia (s. 207). Dopełniłyby bowiem autonomiczne i szerokie ujęcie szkody na płaszczyźnie konstytucyjnej, w kontekście standardów ochrony praw człowieka.

W rozdziale piątym (*Konstytucyjne pojęcie działania niezgodnego z prawem*), stanowiącym kontynuację badań nad udowodnieniem postawionej tezy o autonomicznym charakterze pojęć konstytucyjnych, Autor dokonał uporządkowania i systematyzowania argumentów podnoszonych na rzecz interpretacji pojęcia „działania” i „niezgodności z prawem”. Wykładnia tych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy doczekała się bowiem licznych opracowań w doktrynie prawa oraz orzecznictwie i nie zawsze była rozumiana w jednolity sposób. Na uwagę zasługują rozważania M. Ziółkowskiego zwłaszcza na temat szerokiego rozumienia pojęcia niezgodnego z prawem działania, które – jak słusznie podkreślił – „nie są aż tak odległe merytorycznie” od cywilistycznie rozumianej bezprawności (s. 259–264). Przyjmując bowiem, że niezgodność z prawem oznacza naruszenie przez organ władzy publicznej każdej normy, która wynika z konstytucyjnie określonych źródeł prawa, naruszone normy nie zamykają się wówczas w obrębie rozdziału III Konstytucji, ale obejmują normy prawa międzynarodowego (o których mowa w art. 9 Konstytucji), w tym normy prawa zwyczajowego, oraz działania naruszające reguły egzegezy wyrażone wprost w ustawie zasadniczej w odniesieniu do sposobu rozwiązywania kolizji między umowami międzynarodowymi i prawem stanowionym przez organizację międzynarodową (zgodnie z art. 91 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji – s. 264). Za nie dość przekonujące wydają się natomiast argumenty Autora na rzecz uznania, że przesłanka związku przyczynowego, jako że nie została *expresis verbis* wyrażona w art. 77 ust. 2 Konstytucji, może być zrekonstruowana na podstawie zwrotu „przez” niezgodne z prawem działanie organu, dopuszczając tym samym na gruncie konstytucyjnym wnioskowanie o powiązaniach kauzalnych między szkodą a niezgodnym z prawem działaniem organów władzy (s. 267, 270). Na tym tle wypada zauważyć, że w praktyce orzeczniczej sądów taka argumentacja się nie utrzyma. Z kolei za trafne uznać należy stanowisko Autora, że wprowadzenie wymogu prejudycjalnego stwierdzenia niezgodności z prawem działania organów (w kontekście władzy sądowniczej) w istocie ogranicza wykonywanie konstytucyjnego podmiotowego prawa do wynagrodzenia szkody (s. 271–273) i stanowi wyraz bezrefleksyjnego przeniesienia przez Trybunał Konstytucyjny instytucji i rozumowania ustawowego (s. 288). Z konstytucyjnego punktu widzenia nowelizacja art. 417–417<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego z 17 czerwca 2004 r., zgodnie z którą, jeśli szkoda została wyrządzona przez wydanie lub niewydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji (art. 417<sup>1</sup> § 2 i 3), jej

naprawienia można żądać dopiero po stwierdzeniu tej niezgodności we właściwym postępowaniu, istotnie ogranicza możliwość bezpośredniego zastosowanie art. 77 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji przez poszkodowany podmiot. Procedura dochodzenia roszczeń uzależniona jest bowiem najpierw od uruchomienia odrębnego postępowania w trybie skargi kasacyjnej (art. 398<sup>1</sup>–398<sup>21</sup> Kodeksu postępowania cywilnego), skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424<sup>1</sup>–424<sup>12</sup> k.p.c.) czy wznowienia postępowania (art. 399–416<sup>1</sup> k.p.c.) w procedurze cywilnej bądź – w procedurze sądownoadministracyjnej czy podatkowej – m.in. w trybie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 285a–285l ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) czy wznowienia postępowania (art. 270–285 p.p.s.a.). Dopiero zakończenie prawomocnym orzeczeniem postępowania „wstępnego” otworzy poszkodowanemu drogę do dochodzenia roszczeń, pod warunkiem jednak wykazania pozostałych przesłanek, tj. szkody oraz związku przyczynowego pomiędzy wydaniem orzeczenia niezgodnego z prawem a szkodą.

Wreszcie z rozdziale szóstym (*Szkodzący i poszkodowany*) Autor wyjaśniał znaczenie przesłanek „organu władzy publicznej” jako podmiotu odpowiedzialnego za wyrządzoną szkodę oraz „każdego” jako podmiotu poszkodowanego niezgodnym z prawem działaniem owego organu. Cenne uwagi dotyczące treści pojęć „władztwo publiczne”, „wykonywanie zadań publicznych” czy „organ władzy publicznej” poparte zostały gruntowną analizą dotychczasowego orzecznictwa konstytucyjnego oraz licznymi rozważaniami doktrynalnymi. Autor słusznie i konsekwentnie realizuje założoną tezę, że pojęcie to ma charakter autonomiczny (w ujęciu mocnym). Krytyczna analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego miała na celu wykazanie rozbieżności terminologicznych co do elementów pojęcia organu władzy publicznej (takich jak *imperium* i *dominium*, pojęcia „powierzenia”, „przekazania”, „wykonywania” władzy publicznej), bez jednoczesnego wskazania przez TK kryterium różnicowania (s. 301–304). Autor trafnie przyjął, że ujęcie funkcjonalne organów władzy publicznej jest uzasadnione z uwagi na konieczność zagwarantowania szerokiej konstytucyjnej ochrony praw jednostek. Pozwala bowiem do grona podmiotów odpowiedzialnych za niezgodne z prawem działania w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji zaliczyć nie tylko organy władzy *sensu stricto*, ale również wszelkie organy, których zadaniem jest pełnienie funkcji publicznych, choćby organizacyjnie pozostawały poza strukturami aparatu państwowego oraz podmiotów, którym powierzono wykonywanie funkcji władzy publicznej. Podkreślił jednocześnie znaczenie trzech elementów (atrybutów) niezbędnych dla ustalenia konstytucyjnego pojęcia organów władzy publicznej (władztwo publiczne, wyodrębnienie organizacyjne i wykonywanie zadań publicznych – s. 313 i n.). Natomiast można zgłosić pewne wątpliwości w związku z niektórymi tezami odnoszącymi się do przesłanki podmiotów prawa do wynagrodzenia szkody. O ile Autor słusznie zakłada, że pojęcie „każdego” obejmuje osoby fizyczne, osoby prawne i inne podmioty nieposiadające osobowości prawnej

(jako podmioty prawa prywatnego), ale mające zdolność do bycia podmiotem konstytucyjnych praw i wolności, o tyle nieuzasadnione wydaje się ograniczenie w prawie do wynagrodzenia szkody osób prawnych prawa publicznego, np. jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki te, posiadając zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, mogą być podmiotem praw i obowiązków, posiadać prawo własności, a także korzystać z innych praw majątkowych. Natomiast samodzielność tych jednostek – w świetle art. 165 ust. 2 Konstytucji – podlega ochronie sądowej. Przysługuje im zatem czynna legitymacja sądowa do dochodzenia ich praw. Znane są już przykłady orzeczeń, w których Sąd Najwyższy uznał możliwość domagania się przez gminę na drodze sądowej odszkodowania od skarbu państwa za szkody wyrządzone wskutek przekazania subwencji z opóźnieniem lub w wysokości niższej od należnej (wyr. SN z 7.05.2004 r., I CK 624/03, LEX nr 197446). W ostateczności Autor uznał możliwość przyjęcia szerokiego zakresu podmiotowego, jednakże pod pewnymi warunkami (s. 326–327, 330).

Rozdział siódmy (*Wynagrodzenie*) poświęcony został przedstawieniu argumentów przemawiających za autonomicznym konstytucyjnie sposobem rozumienia słowa „wynagrodzenie” szkody. Z uwagi na brak definicji legalnych, Autor podjął się próby ustalenia znaczenia pojęć istotnych dla ustalenia sposobu i zakresu kompensacji szkód na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji. Wysiłek Autora włożony w analizę licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które poddał krytycznej ocenie, owocuje wieloma cennymi tezami. Warte polecenia są obszernie rozważania na temat wynagrodzenia szkody (w ujęciu szerokim i wąskim – s. 344 i n.), odszkodowania, słusznego odszkodowania (s. 347 i n.), wyrównania strat, świadczenia materialnego, restytucji (s. 348–352), które w ostateczności doprowadziły Autora do właściwych konkluzji. Autor formułuje i przekonująco uzasadnia tezę, że w zakresie konstytucyjnego pojęcia „wynagrodzenia szkody” mieszczą się dwie formy ochrony – majątkowa i niemajątkowa. Oznacza to, że dopuszczalne jest – o ile to możliwe – naprawienie szkody w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji poprzez przywrócenie stanu pierwotnego (restytucja *in natura*) lub zapłatę odszkodowania. Choć wydaje się, że w przypadku roszczeń odszkodowawczych za niezgodne z prawem działania organów władzy szersze zastosowanie znajduje restytucja *in valuta*. Natomiast jeśli chodzi o niemajątkowe środki ochrony, dopuszczalne jest żądanie o dopełnienie czynności potrzebnych do usunięcia skutków niezgodnego z prawem działania (s. 341). Jednocześnie Autor słusznie przyjmuje, że z przepisów konstytucyjnych wynika nakaz pełnego odszkodowania. Pomijając orzecznictwo TK, które nie przesądza jednoznacznie tej kwestii, zasada pełnego odszkodowania, obejmująca *damnum emergens* i *lucrum cessans*, wynika z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten wyraża bowiem konstytucyjne podmiotowe prawo do odszkodowania, stanowi minimalny standard ochrony jednostek przed niezgodnymi z prawem działaniami organów władzy i wyznacza kierunek interpretacji przepisów ustawowych. Przy czym jego ograniczenie możliwe jest wyłącznie z zachowaniem zasady proporcjonalności



określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji i wymaga zawsze uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych.

Przedmiotem rozdziału ósmego (*Granice i ograniczenia*) Autor uczynił rozważania na temat granic oraz ograniczeń konstytucyjnego prawa podmiotowego do wynagrodzenia szkody. Bardzo wszechstronnie – jak na ograniczone ramy rozdziału – zostało omówione pojęcie granic w oparciu o teorię zewnętrzną i wewnętrzną treści praw podmiotowych (s. 382 i n.). Słusznie M. Ziółkowski podkreślił, że pojęcie „granic” nie sposób wyprowadzić z pojęcia „ograniczenie”, którym posługuje się ustrojodawca w art. 31 ust. 3 Konstytucji (s. 382). Twórcy Konstytucji nieprzypadkowo bowiem użyli w tym przepisie określenia „ograniczenia” w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Jest to zatem pojęcie będące wytworem języka prawnego, w przeciwieństwie do pojęcia „granic”, będącego wytworem języka prawniczego. Inne mają również zakresy zastosowania. Dokonując rzetelnej analizy treści Konstytucji, wychodząc od zasady godności człowieka, konsekwentnie wykazywał możliwe do określenia granice treści konstytucyjnego prawa podmiotowego do wynagrodzenia szkody, upatrując je przede wszystkim w zakazie uprzedmiotowienia człowieka, nakazie ochrony jego integralności oraz zakazie pozbawiania go środków niezbędnych do zapewnienia minimum egzystencji. Jednocześnie podkreślił, że granicę konstytucyjnego prawa podmiotowego wyznacza katalog obowiązków prawnych wynikających nie tylko z art. 82–84 Konstytucji, ale również rozdziału I i Preambuły (s. 400). Ciekawe rozważania dotyczą sytuacji określenia granic z uwagi na troskę o dobro wspólne, zwłaszcza gdy poszkodowany przyczynił się do zwiększenia rozmiaru szkody bądź gdy szkoda wyrządzona działaniem organów władzy publicznej stanowiła przyczynowe następstwo niezgodnego z prawem działania samego poszkodowanego (s. 401–402). Za słuszne należy uznać wnioski Autora, do których doszedł w odniesieniu do możliwych na gruncie konstytucyjnym i ustawowym ograniczeń prawa wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji (zgodnie z trójelementowym testem proporcjonalności), poparte wnikliwą analizą orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego badającego konstytucyjność wprowadzonych ograniczeń (s. 412–430). W świetle bowiem art. 31 ust. 3 Konstytucji standardem w zakresie dopuszczalnych ograniczeń prawa do wynagrodzenia szkody za działania niezgodne z prawem organów władzy powinno być uzasadnienie przydatnością, niezbędnością i adekwatnością do ponoszonego przez poszkodowanego ciężaru. Praktyka orzecznicza TK nie jest w tym zakresie jednolita. Wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenia, będące przedmiotem oceny TK, badane były najczęściej pod kątem niezbędności (zagwarantowanie porządku publicznego), przydatności (w demokratycznym państwie prawnym) czy proporcjonalności *sensu stricto* (nienakładanie nieadekwatnego ciężaru na podmioty prawa). Nie zawsze jednak Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał o niekonstytucyjności przepisu po przeprowadzeniu trójelementowego testu

dozwolonych ograniczeń. Podobnie w różny sposób uzasadniał swoje rozstrzygnięcia, przykładowo w odniesieniu do zasady pełnego odszkodowania.

W rozważaniach zawartych w ostatnim, dziewiątym rozdziale (*Horyzontalny skutek czy bezpośrednio stosowanie?*) Autor podjął bardzo istotną, z punktu widzenia celów rozprawy, kwestię bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji. W zakresie horyzontalnego skutku w wymiarze bezpośrednim czy pośrednim podzielam wątpliwości Autora co do posługiwania się tą kategorią w odniesieniu do art. 77 ust. 1 Konstytucji (s. 447, 449). Natomiast za nieprzekonujący uznaję pogląd M. Ziółkowskiego, że od dnia wejścia w życie Konstytucji w 1997 r. nie było faktycznych przesłanek do samoistnego bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1. Dokonanie jednoznacznej oceny w tym zakresie wymagałoby odniesienia się problematyki intertemporalnej. Z uwagi na ramy monografii Autor zastrzegł w początkowej części pracy (s. 20), że zagadnienia te nie będą przedmiotem jego dalszych rozważań. Natomiast nie sposób pominąć możliwości samoistnego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji (w wąskim rozumieniu tego pojęcia) w sprawach o bezprawie legislacyjne dotyczących stanów faktycznych powstałych przed wejściem w życie nowelizacji Kodeksu cywilnego z 17 czerwca 2004 r., a więc gdy zdarzenie sprawcze nastąpiło w okresie pomiędzy wejściem w życie Konstytucji (17.10.1997 r.) a znowelizowanym art. 417 i n. Kodeksu cywilnego (tj. 1 września 2004 r.).

Wartą podkreślenia jest ostatnia część książki, zawierająca rozważania podsumowujące w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego w latach 2015–2016 (*Kolejny krok: odpowiedzialność odszkodowawcza Trybunału Konstytucyjnego*). Dotychczasowa analiza orzecznictwa konstytucyjnego koncentrowała się na uwagach polemicznych bądź krytycznych w stosunku do rozstrzygnięć wydanych w ramach badania zgodności z konstytucją przepisów ustawowych. Uwagi podsumowujące – w związku z ostatnimi wydarzeniami – z konieczności wymagały od Autora odniesienia się do sytuacji działania Trybunału Konstytucyjnego naruszającego normy konstytucyjne i ewentualnych skutków prawnych. Za trafne należy uznać wnioski Autora, że z uwagi na konieczność zagwarantowania efektywności kontroli konstytucyjności prawa, niezależności TK, niezależności i bezstronności sędziów TK, za niedopuszczalne uznać należałoby stanowisko wyjęcia działania Trybunału Konstytucyjnego spod reżimu przewidzianego w art. 77 ust. 1 Konstytucji (s. 478). „Cofałoby” to refleksję o odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działania organów władzy do początków XX w. Mimo że stwierdzenie niezgodności z prawem działania TK nie podważa ostateczności jego orzeczeń jako niezaskarżalnych, to nie wszystkie powodują powstanie stanu *ne bis in idem* i *res iudicata*, bowiem w obrocie prawnym mogą pozostać wyroki naruszające zobowiązania międzynarodowe wynikające choćby z prawa UE (s. 482). Podzielam pogląd Autora, że w takiej sytuacji o ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę spowodowaną przez Trybunał Konstytucyjny praktycznym problemem może okazać się

powiązanie szkody z orzeczeniem TK lub jego działaniem, jednak odpowiedzialności jako takiej wykluczyć nie można. Czy w związku z tym nie byłoby zasadne rozważenie możliwości orzekania przez sądy w okolicznościach konkretnej sprawy stosujące art. 77 ust. 1 w sposób samoistny?

Reasumując, recenzowana monografia stanowi wartościową pozycję, poruszającą zagadnienia o szczególnie istotnym – zarówno z punktu widzenia poznawczo-prawnego, jak i praktycznego – znaczeniu. Mając na uwadze stały proces „udoskonalania” rozwiązań prawnych w zakresie prawa do wynagrodzenia szkody za działania organów władzy publicznej niezgodne z prawem, poszukiwania sposobów wykładni zapewniających najszerszą ochronę poszkodowanym podmiotom, każde nowe opracowanie zagadnieniom tym poświęcone należy uznać za potrzebne i pomocne nie tylko dla praktyków prawa, ale w szerszym ujęciu dla każdego zainteresowanego poznaniem tej problematyki. Podkreślić należy, że mimo podniesionych uwag recenzowana książka stanowi cenne dopełnienie literatury dotyczącej zagadnienia odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej i wypełnia istotną lukę w zakresie opracowań z tej tematyki w obszarze analizy konstytucyjnoprawnej, jaka istniała po 2007 r.

## BIBLIOGRAFIA

Jaworski, Władysław Leopold. 1891. *Zarys teorii wynagrodzenia szkody*. Lwów: „Economista Polski”.

### Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.).

Ustawa z dnia 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.).

Ustawa z dnia 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2011 r. nr 34 poz. 173).

### Orzecznictwo

Wyrok SN z 7.05.2004 r., I CK 624/03, LEX nr 197446.

Wyrok TK z 4.12.2001 r., SK 18/00, LEX nr 50257.

Wyrok TK z 23.09.2003 r., K 20/02, LEX nr 80984.

Wyrok TK z 27.09.2012 r., SK 4/11, LEX nr 1217992.

Wyrok TK z 27.10.2015 r., SK 9/13, LEX nr 1821110.