

AGATA CEBERA

UNIwersytet Jagielloński
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Postępowania Administracyjnego
E-MAIL: AGATA.CEBERA@UJ.EDU.PL

Podmioty uprawnione do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu administracji publicznej – analiza konstytucyjnoprawna

STRESZCZENIE

Współcześnie problem odszkodowania za niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej nabiera szczególnego znaczenia, a kompensata wyrządzonych przez nie szkód stanowi jeden z podstawowych filarów ochrony wartości, jakie niesie z sobą demokratyczne państwo prawa. Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, która została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Artykuł 417 § 1 k.c. precyzuje, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Analiza powołanych przepisów wskazuje, że ustawodawca dość lakonicznie określił katalog podmiotów uprawnionych do tego odszkodowania, dlatego niezbędne jest podjęcie szczegółowych zabiegów interpretacyjnych w tym zakresie.

SŁOWA KLUCZOWE

odpowiedzialność odszkodowawcza państwa, odpowiedzialność odszkodowawcza administracji, odszkodowanie

Wprowadzenie

Problem odszkodowania za niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej nabiera dziś szczególnego znaczenia, a kompensata szkód wyrządzonych przez te organy jest jednym z podstawowych filarów ochrony wartości demokratycznego państwa prawa. Trybunał Konstytucyjny podkreślał to w wielu wyrokach, między innymi w wyroku z 20 stycznia 2004 roku¹, w którym wyjaśnił, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP musi być rozumiany nie tylko jako gwarancja prawa podmiotowego, ale 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 publicznej².

Należy podkreślić, że twórcy Konstytucji przyjęli założenie realistyczne: naruszenia prawa mogą się zdarzać, ale zawsze musi istnieć mechanizm zapewniający ustalenie i kompensację wynikłych stąd szkód³. Celem niniejszego opracowanie będzie określenie, jakim podmiotom przysługuje przedmiotowe uprawnienie do żądania naprawienia tej szkody.

W świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, która została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Artykuł 417 § 1 k.c. precyzuje, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.

Analiza przywołanych przepisów pokazuje, że ustawodawca dość lakonicznie określił zakres podmiotowy odpowiedzialności deliktowej za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, dlatego niezbędne jest podjęcie dalszych zabiegów interpretacyjnych.

Warto przy tym zauważyć, że odpowiedzialność deliktowa państwa jest uregulowana na poziomie konstytucyjnym w części dotyczącej praw i wolności obywatelskich. Zastosowana przez ustawodawcę systematyka jest charakterystyczna dla państw postkomunistycznych. Źródłem takiego stanu rzeczy jest prawdopodobnie to, że obywatele tych państw charakteryzuje brak zaufania do państwa⁴. Umieszczenie instytucji odpowiedzialności deliktowej organów władzy publicznej ma natomiast podkreślić gwarancyjny charakter odpowiedzialności kompensacyjnej państwa względem praw i wolności obywatelskich, a tym samym pozytywnie oddziaływać na zaufanie obywateli.

¹ SK 26/03, OTK ZU 2004, nr 1 A, poz. 3.

² Por. M. Safjan, J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 116.

³ L. Garlicki, *Komentarz do Konstytucji RP*, t. V, Warszawa 2007, s. 4–5.

⁴ B. István, *Eastern Europe in Transition. The case of Hungary, programs and Aspects of the Transformation of public administration in Hungary between 1990–2012*, "Acta juridica Hungarica" 2012, No. 53, s. 115–130.

1. Wzajemna relacja art. 77 ust. 1 Konstytucji RP i art. 417 k.c.

Analizę zakresu podmiotowego odpowiedzialności kompensacyjnej państwa zacząć należy od określenia wzajemnej relacji art. 77 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 417 k.c. Jest to szczególnie ważne z uwagi na specyfikę wykładni pojęć konstytucyjnych i ich autonomię znaczeniową. Wykładnia przepisów konstytucyjnych powinna mieć charakter autonomiczny i prowadzić do odczytywania znaczenia przepisów prawnych jedynie w powiązaniu z innymi przepisami tego aktu⁵. W literaturze sformułowano pogląd, w myśl którego istotą norm konstytucyjnych jest przede wszystkim wyznaczanie ram prawnych, w jakich mają się kształtować poszczególne zasady ustrojowe, funkcjonować naczelne organy państwa oraz w jakich mają być realizowane podstawowe prawa i wolności jednostek⁶. Innymi słowy, rolą konstytucji jest ściśle określenie punktów odniesienia i wyznaczenie ogólnych granic⁷, co niewątpliwie ma wpływ na sposób wykładni zawartych w niej pojęć.

Należy również zauważyć, że w świetle art. 8 ust. 2 Konstytucji RP przepisy konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że sama ustawa zasadnicza stanowi inaczej. Wspomniana zasada ma zastosowanie nie tylko do sądów, lecz również do wszystkich pozostałych organów stosujących prawo, w tym organów administracji publicznej⁸. Jak wyjaśnia Andrzej Mączyński, zasada bezpośredniości stosowania konstytucji oznacza nakaz stasowania wyrażonych w niej norm bez jednoczesnego powoływania się na normy ustawowe⁹. Powstaje zatem pytanie, czy art. 77 ust. 1 Konstytucji RP jest wystarczająco jasny i konkretny, aby mógł być bezpośrednio

⁵ M. Stępski, *Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – wybrane zagadnienia*, „*Studia Iuridica*” 2007, nr XLVII, s. 279. Szerzej por. TK z 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 60; z 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 109; z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29; z 14 marca 2006 r., SK 4/05, OTK ZU 2006, nr 3/A, poz. 29; z 7 marca 2007 r., K 28/05, OTK ZU 2007, nr 3/A, poz. 24. Por. M. Zubik, *Status prawny jednostki – między statyczną a dynamiczną interpretacją Konstytucji RP*, [w:] *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2006, s. 31–37; B. Lewaszkiewicz-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. 504.

⁶ M. Stępski, op. cit., s. 279.

⁷ Ibidem.

⁸ J. Roszkiewicz, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy administracji publicznej*, „*Przegląd Legislacyjny*” 2015, nr 4, s. 57. Jak wskazuje wspomniany autor, organy mogą więc posługiwać się samoistną, modyfikacyjną i interpretacyjną formą stosowania konstytucji, a w przypadku obalenia domniemania konstytucyjności przepisu przez TK wydaje się dopuszczalna również odmowa zastosowania przepisu.

⁹ A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy*, „*Państwo i Prawo*” 2000, nr 5, s. 6–7.

stosowany, tj. stosowany z pominięciem regulacji ustawowej (art. 417 k.c.). W doktrynie i orzecznictwie zdaje się dominować pogląd, w świetle którego możliwość taka jest dopuszczalna. Wspomniane podejście prezentują między innymi Marek Safjan¹⁰, Gerard Bieniek¹¹, Ewa Łętowska¹², Marian Kępiński i Rafał Szczepaniak¹³. W orzecznictwie pogląd ten został również potwierdzony w wyrokach TK z 4 grudnia 2001 roku¹⁴ i 23 września 2003 roku¹⁵ oraz w wyrokach SN z 30 maja 2003 roku¹⁶ i z 9 lipca 2003 roku¹⁷. Odmienny pogląd w tej mierze prezentuje między innymi Adam Szpunar¹⁸, a także SN w wyrokach z 23 marca 2004 roku¹⁹ i 6 lutego 2002 roku²⁰.

Z tej przyczyny podstawowym celem artykułu będzie przedstawienie ram podmiotowych omawianej instytucji prawnej na poziomie konstytucyjnym. Zagadnienia związane z realizacją zasady odpowiedzialności odszkodowawczej za delikty organów władzy publicznej na poziomie ustawodawstwa zwykłego zostaną poruszone jedynie w takim zakresie, jaki jest niezbędny do realizacji wspomnianego zamierzenia badawczego. Warto przy tym uściślić, że art. 417 k.c. stanowi konkretyzację art. 77 ust. 1 Konstytucji RP na poziomie ustawodawstwa zwykłego.

2. Osoby fizyczne

Warto wskazać, że prawo do wynagrodzenia szkody przysługiwać może „każdemu”²¹. W literaturze trafnie zauważa się, że pojęcia tego nie należy zawęzić wyłącznie do obywateli polskich. Przeciwnie – jak zostało podkreślone, wykładnia rozszerzająca tak szerokiego terminu jest niezbędna. Wynika to również

¹⁰ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 3.

¹¹ G. Bieniek, [w:] *Komentarz. Zobowiązania*, t. 3, cz. 1, red. J. Gudowski, Warszawa 2013, s. 429.

¹² E. Łętowska, *W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 7, s. 75 i n.

¹³ M. Kępiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu art. 77 ust. 1 Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 3, s. 79–84.

¹⁴ SK 18/00, DzU z 2001, nr 145, poz. 1638.

¹⁵ K 20/02, DzU z 2003, nr 170, poz. 1660.

¹⁶ III CZP 34/03, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 2, poz. 30, z głosem częściowo krytyczną L. Boska, *Glosa do postanowienia SN z 30 maja 2003 r., III CZP 34/03*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 12, s. 119–123.

¹⁷ IV CKN 357/01, LEX nr 146444.

¹⁸ A. Szpunar, *O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 6, s. 87.

¹⁹ V CK 376/03, LEX nr 183799.

²⁰ V CKN 1248/00, OSP 2002, nr 10, poz. 128.

²¹ P. Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, [w:] *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, red. P. Kociubiński, LEX/el. 2013.

z gwarancyjnego charakteru art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Działania organów publicznych mają być bowiem legalne i praworządne niezależnie od tego, czyjej sfery faktycznej i prawnej dotyczą.

Afirmując powyższy pogląd, wpada podkreślić, że skoro art. 77 ust. 1 Konstytucji RP posługuje się pojęciem „każdy”²², to uprawnienie do żądania odszkodowania za niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej przysługują wszystkim osobom fizycznym, niezależnie od tego, czy są obywatelami polskimi²³.

Odnosząc się natomiast do art. 417 k.c., podkreślić należy, że nie zawiera on żadnych postanowień co do osoby poszkodowanego²⁴. Spostrzeżenie to ma doniosłe konsekwencje, ponieważ w praktyce oznacza, że zgodnie z ogólnymi zasadami prawa cywilnego poszkodowanym uprawnionym do żądania odszkodowania może być każdy podmiot prawa cywilnego²⁵.

3. Osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej

Pewne wątpliwości mogą się pojawiać przy ocenie, czy art. 77 ust. 1 Konstytucji RP (a w konsekwencji również art. 417 i n. k.c.) znajduje zastosowanie do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Zdaniem Zbigniewa Radwańskiego w świetle regulacji ustawowej nie budzi wątpliwości, że poszkodowanym w rozumieniu art. 417 k.c. może być każdy podmiot prawa cywilnego, więc nie tylko osoba fizyczna, ale i osoba prawna oraz jednostka organizacyjna mająca zdolność prawną, lecz nie wyposażona w osobowość prawną²⁶. Z uwagi na hierarchię źródeł prawa należy jednak rozważyć, czy takiej interpretacji art. 417 k.c. nie sprzeciwia się regulacja konstytucyjna.

W celu weryfikacji tego poglądu niezbędne będzie przeprowadzenie oceny możliwości stosowania przepisów Konstytucji RP zawartych w części „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” do osób prawnych, co wymaga *per se* każdorazowej analizy charakteru praw i wolności, których gwarantem i środkiem

²² Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012, s. 142; Z. Radwański, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 2, s. 14.

²³ P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 141–143. Por. też R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 76; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, op. cit., s. 142; J. J. Skoczyła, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 246.

²⁴ Z. Radwański, op. cit., s. 14; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, op. cit., s. 142.

²⁵ Z. Radwański, op. cit., s. 14.

²⁶ Ibidem.

ochrony jest dany przepis²⁷. Jak podkreślił TK w postanowieniu z 23 lutego 2005 roku²⁸, osoby prawne mogą być podmiotami wolności i praw konstytucyjnych, ale jedynie w ograniczonym zakresie, ponieważ niektóre z tych wolności i praw ze swej istoty nie mogą im przysługiwać. W odniesieniu do pozostałych praw i wolności podmiotowość osoby prawnej jest pochodna względem podmiotowości jednostki.

Prezentowane przez TK podejście opiera się na założeniu, że osoba prawna może być podmiotem tych praw, o ile umożliwia to pełniejsze korzystanie z nich przez osoby fizyczne. To samo dotyczy struktur niemających osobowości prawnej, na przykład stowarzyszenia zwykłego. Z referowaną tu koncepcją zdają się korespondować ustalenia doktryny, w świetle których ochrona konstytucyjna rozciąga się także na majątkowe prawa osób prawnych, co wynika z art. 64 Konstytucji²⁹.

Rafał Szczepaniak słusznie konkluduje, że zawężenie konstytucyjnej ochrony do osób fizycznych *de facto* ograniczałoby ich ochronę, ponieważ osoby prawne i inne jednostki organizacyjne są niczym innym, jak formą ludzkiej samoorganizacji³⁰. Są one przecież formułowane przez ludzi i mają służyć lepszej realizacji określonych celów³¹. W literaturze wskazywano trafnie, że jednostki organizacyjne założone przez osoby fizyczne mogą być podmiotami konstytucyjnych praw i wolności wszędzie tam, gdzie brak podstaw do odmówienia im cech podmiotowości³². Za objęciem tych podmiotów zakresem stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji RP (art. 417 i n. k.c.) opowiada się również Zbigniew Banaszczyk³³.

4. Podmioty wykonujące władzę publiczną

4.1. INFORMACJE OGÓLNE

W literaturze zwraca się uwagę na bardzo ciekawe zagadnienie, którego istota sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy podmiotom sprawującym władzę publiczną przysługują roszczenia o naprawienie szkody, która może być im wyrządzona przez inne podmioty wykonujące tę władzę³⁴. Poruszone zagadnienie jest źródłem licznych dylematów interpretacyjnych, jednakże najważniejsze z nich odnoszą się do kilku fundamentalnych kwestii.

²⁷ P. Granecki, *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (Wybrane zagadnienia)*, „Palestra” 2000, nr 11–12, s. 20.

²⁸ Ts 35/04, OTK ZU 2005, nr 13, poz. 25, s. 73 i n.

²⁹ Z. Radwański, op. cit., s. 14.

³⁰ R. Szczepaniak, op. cit., s. 76.

³¹ Ibidem.

³² L. Garlicki, op. cit., s. 96.

³³ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, op. cit., s. 142.

³⁴ Ibidem.

Zgodnie z pierwszym podejściem, prezentowanym między innymi przez Ewę Bagińską, nie można dopuścić wzajemnej odpowiedzialności podmiotów wykonujących władzę publiczną³⁵. Analiza autorki zdaje się jednoznacznie wskazywać, że przemawia za tym nie tylko dyspozycja art. 45 Konstytucji RP, lecz również względy jurydyczne i aksjologiczne³⁶. Podobny pogląd wyraził SN w wyroku z 24 września 2008 roku. Z uwagi na praktyczną doniosłość sformułowanej przez sąd tezy należy poddać głębszej analizie jej fundamenty i przesłanki. Istota sprawy rozpatrywanej przez SN dotyczyła oceny, czy Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za niezgodne z prawem ustanowienie zarządu komisarycznego w przedsiębiorstwie publicznym. Sąd Najwyższy oddalił powództwo przeciwko Skarbowi Państwa, w uzasadnieniu powołując dwie kategorie argumentów:

- a) Podmiotami gwarantowanych praw i wolności konstytucyjnych (w tym art. 77 ust. 1 Konstytucji RP) nie są jednostki samorządu terytorialnego ani Skarb Państwa i inne państwowe osoby prawne.

Sąd Najwyższy wskazał, że zgodnie z uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 1998 roku³⁷ i nawiązującego do niej orzecznictwa Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną przedsiębiorstwu państwowemu w wyniku wykonania decyzji organu założycielskiego na podstawie art. 64 u.p.p. W uchwale tej przyjęto, że chodzi o odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną w wyniku legalnego pełnienia funkcji władczych.

Zupełnie inaczej wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 25 maja 1994 roku³⁸, w której sformułował pogląd, że podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przedsiębiorstwu państwowemu wykonaniem decyzji organu założycielskiego jest art. 471 k.c. w związku z art. 64 u.p.p.

Dokonanie oceny powołanych powyżej judykatów było niezwykle trudne, jednakże Sąd Najwyższy ostatecznie doszedł do dość przewrotnej konkluzji, że w zasadzie oba te rozstrzygnięcia pomijają całkowicie art. 417 § 1 k.c. jako podstawę prawną odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Formułując powyższy wniosek, SN zauważył, że pominięcie tego przepisu przez sądy nie nasuwa jakichkolwiek zastrzeżeń, wręcz przeciwnie, jest zabiegiem prawidłowym. Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji znajduje się bowiem w rozdziale zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. W związku z tym podmiotami gwarantowanych w tym rozdziale praw i wolności konstytucyjnych nie są jednostki samorządu terytorialnego, Skarb Państwa ani inne państwowe osoby prawne. Powyższy

³⁵ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 429.

³⁶ Ibidem.

³⁷ III CZP 12/98, niepubl.

³⁸ III CZP 38/94, niepubl.

opis oceny prawnej skłonił sąd do konkluzji, że jednostek samorządu terytorialnego i przysługujących im praw majątkowych dotyczy wyłącznie art. 165, a Skarbu Państwa i sposobu zarządzania jego majątkiem – art. 218 Konstytucji.

b) bezprawność względna

W realiach omawianego judykatu sąd przyjął, że strona pozwana wyrządziła powodowej spółce szkodę wskutek naruszenia łączącego strony zobowiązania (umowy o zarządzanie przedsiębiorstwem państwowym) przez niezgodne z art. 65 ust. 1 u.p.p. ustanowienie zarządu komisarycznego, stanowiące czyn niedozwolony w rozumieniu art. 417 § 1 k.c. Znajdując podstawy do zastosowania koncepcji bezprawności względnej, SN wyjaśnił, że zachowanie dłużnika lub osoby trzeciej, w którym wierzyciel upatruje naruszenie zobowiązania, może oczywiście stanowić w konkretnej sytuacji czyn niedozwolony, aby jednak tak było, musi ono zdaniem SN naruszać normę prawa powszechnie obowiązującego, mającą na celu ochronę interesu wierzyciela. Innymi słowy, wymaganie ochrony interesu wierzycieli wiąże się z szeroko przyjmowaną w polskim piśmiennictwie koncepcją bezprawności względnej, według której norma prawna chroni określone interesy. Komentowana norma prawna, dekodowana z art. 65 ust. 1 u.p.p., ma w ocenie SN na celu ochronę interesów przedsiębiorstwa państwowego, a nie podmiotów wchodzących z nim w stosunki cywilnoprawne. W związku z tym, gdyby nawet rzeczywiście doszło do naruszenia art. 65 ust. 1 u.p.p., powodowa spółka nie mogłaby być uznana za osobę poszkodowaną tym naruszeniem w sposób uzasadniający powstanie wobec niej odpowiedzialności deliktowej opartej na art. 417 § 1 k.c.

Z referowaną tu koncepcją Sądu Najwyższego zdaje się nie zgadzać Zbigniew Banaszczyk³⁹, który w głosie częściowo krytycznej do wyroku SN z 24 września 2008 roku wyjaśnił, że każdemu właścicielowi przysługuje roszczenie o ochronę jego praw. Dotyczy to nie tylko ochrony windykacyjnej i negatoryjnej, ale także innych jej rodzajów. Twierdzenie tego autora opiera się na przekonaniu, że nie podlega kompensacji jedynie ten uszczerbek, który został wyrządzony samemu sobie, co ma miejsce przykładowo w sytuacji wyrządzenia przez jedno *statio fisci* szkody w mieniu znajdującym się w dyspozycji innego *statio fisci*. Sytuacja ta nie ma jednak miejsca w relacji pomiędzy Skarbem Państwa a państwową osobą prawną, nawet jeżeli na etapie pewnego uogólnienia można przyjąć, że własność państwowa jest wykonywana przez państwowe osoby prawne.

Formułując powyższy wniosek, Banaszczyk zastrzegł, iż wskazane zagadnienie jest źródłem poważnych rozbieżności w nauce prawa konstytucyjnego⁴⁰. W jego

³⁹ Z. Banaszczyk, *Glosa do wyroku SN z dnia 24 września 2008 r., II CSK 177/08*, „Palestra” 2010, nr 7–8, s. 277–285.

⁴⁰ Zob. przywołaną tam literaturę, w tym w szczególności: Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 1, s. 40–41; B. Banaszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 295.

ocenie gwarancją samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) jest oddanie im do dyspozycji ich mienia przez przyznanie im prawa własności i innych praw majątkowych. Z powyższą koncepcją koresponduje zasada jednolitej ochrony prawa własności, dlatego mienie należące do gminy podlega takiej samej ochronie, jak mienie innych podmiotów prawa⁴¹. Banaszczyk zauważa, że ze względu na pełnioną funkcję część składników majątku gminy stanowi tak zwane mienie publiczne, które jest konieczne do funkcjonowania organów władzy publicznej albo zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności, a pozostała część służy realizowaniu przez gminę celów gospodarczych⁴². Powyższe skłania go do konkluzji, że SN bezpodstawnie zawęża podmiotowy zakres zastosowania art. 417 k.c.

Zwolennikiem możliwości stosowania do gmin i innych j.s.t. art. 77 ust. 1 Konstytucji RP jest również Bogusław Lanckoroński⁴³, który w głosie do wyroku SN z 24 września 2008 roku trafnie zauważył, że sąd stosuje koncepcję bezprawności względnej na gruncie polskiego reżimu odpowiedzialności deliktowej. Zastrzeżenia do koncepcji bezprawności względnej wynikają z faktu, iż jej stosowanie narzuca sposób ustalania przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, który należy uznać za sztuczny w systemach opierających się na generalnej formule bezprawności⁴⁴.

Za trafne wypada również uznać stanowisko Józefa Kremisa, w ocenie którego poszkodowanymi mogą być j.s.t., a także sam Skarb Państwa (jeżeli szkoda została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej przez j.s.t.)⁴⁵.

4.2. MOŻLIWOŚĆ KORZYSTANIA PRZEZ PODMIOTY PUBLICZNE Z KONSTYTUCYJNYCH PRAW I WOLNOŚCI

Warto zauważyć, że punktem wyjścia obu omówionych poglądów jest zagadnienie dopuszczalności korzystania przez tak zwane podmioty publiczne z konstytucyjnych praw i wolności. Analiza nie może jednak ograniczać się wyłącznie do problemu ochrony prawa własności, jak czyni to Banaszczyk. Dobrym sposobem na ustalenie, w jakim zakresie podmiotom publicznym przysługują prawa i wolności konstytucyjne, będzie zbadanie dopuszczalności wniesienia przez te podmioty skargi konstytucyjnej na podstawie artykułu 79 Konstytucji RP. W świetle tego przepisu każdy, kogo konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone,

⁴¹ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, op. cit., s. 145. Por. przywołane tam: wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87; J. Igantowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006, s. 158–159.

⁴² Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, op. cit., s. 146.

⁴³ Głosa do wyroku SN z dnia 24 września 2008 r., II CSK 177/08, LEX/el.

⁴⁴ Por. rozdział dotyczący niezgodności z prawem i przedstawioną tam krytykę koncepcji bezprawności względnej.

⁴⁵ J. Kremis, [w:], *Kodeks cywilny, Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2008, s. 706.

ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w konstytucji. W tym stanie rzeczy za trafny wypada uznać pogląd, że wniesienie skargi konstytucyjnej jest uzależnione od tego, że określone prawa i wolności (w tym uprawnienie do żądania odszkodowania z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP) przysługują temu skarżącemu *in genere*.

Formułując powyższy wniosek, wypada jednocześnie zauważyć, że w doktrynie i judykaturze możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego przez podmioty publiczne budzi pewne wątpliwości⁴⁶. Jak trafnie zauważa Monika Haczkowska, dokonując oceny tego zagadnienia, należy odróżnić pozycję j.s.t. od pozycji innych podmiotów wykonujących zadania publiczne. O ile Trybunał dopuścił w swoim orzecznictwie możliwość wnoszenia skarg konstytucyjnych przez niektóre podmioty publiczne (pod warunkiem jednak, że nie wykonują zadań mieszczących się w sferze *imperium*), o tyle konsekwentnie odmawia zdolności skargowej j.s.t.⁴⁷

Bardzo istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia omawianego zagadnienia prawnego ma postanowienie TK z 20 grudnia 2007 roku⁴⁸ dotyczące legitymacji skargowej KGHM Polska Miedź SA. Trybunał Konstytucyjny sformułował przekonującą tezę, że wobec zmieniającego się obszaru aktywności państwa (w szczególności powstawania nowych form, w ramach których państwo prowadzi działalność gospodarczą) o zdolności skargowej nie może decydować kryterium czysto formalne, tj. umiejscowienie danego podmiotu w określonym systemie organów władzy publicznej, ale kryterium materialne, tj. posiadanie przez skarżące podmioty pewnych cech koniecznych, wynikających z wykładni literalnej i funkcjonalnej tekstu konstytucji⁴⁹.

⁴⁶ M. Haczkowska, *Komentarz do art. 79 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, LEX/el. 2014. Por. L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna wstępne rozpoznanie*, Warszawa 2011, s. 77–80.

⁴⁷ Jako przykład warto wskazać dopuszczoną do rozpoznania skargę samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej. W wyniku jej rozpoznania zapadł wyrok TK z 4 kwietnia 2005 r. (SK 7/2003, OTK-A 2005, nr 4, poz. 34), w którym stwierdzono, że skarżący Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej (SPOZ) ma zdolność bycia podmiotem konstytucyjnego prawa ochrony własności i innych praw majątkowych z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP „każdy ma prawo do własności”, jak też do „innych praw majątkowych”. SPOZ posiada zdolność bycia podmiotem konstytucyjnego prawa, na które się powołuje. Wyrok przywołany za: M. Haczkowska, op. cit.

⁴⁸ SK 67/2005, OTK-A 2007, nr 11, poz. 168.

⁴⁹ Por. wyrok TK z 21 marca 2005 r. (SK 24/2004, OTK-A 2005, nr 3, poz. 25) w sprawie skargi Agencji Nieruchomości Rolnych, jak również wyrok z 25 lipca 2013 r. (SK 61/2012, OTK-A 2013, nr 6, poz. 84), w którym TK orzekał w sprawie skargi konstytucyjnej wniesionej przez szkołę wyższą. Por. M. Haczkowska, op. cit.; L. Jamróz, op. cit., s. 77–80.

Warto jednak zwrócić uwagę na prawidłowość, że Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie odmawia przyjęcia do rozpoznania skarg konstytucyjnych wnoszonych przez organy samorządu terytorialnego (głównie gminy)⁵⁰.

Istota argumentów TK sprowadza się do twierdzenia, że państwo nie może wystąpić ze skargą przeciwko samemu sobie⁵¹. W wyroku z 23 lutego 2005 roku⁵² TK sformułował pogląd, że między sytuacją prawną osób prawnych wykonujących zadania publiczne, w szczególności gmin, a sytuacją prawną osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego nie zachodzi podobieństwo, które uzasadniałoby objęcie tych pierwszych zakresem podmiotowym konstytucyjnego prawa do równego traktowania (art. 32 ust. 1). Wynika z tego, że określenie na płaszczyźnie ustawowej pozycji wszystkich osób prawnych w taki sam lub podobny sposób nie rozstrzyga o ich sytuacji prawnej na płaszczyźnie konstytucyjnej. W związku z tym w ocenie TK nie ma podstaw do utożsamiania zakresu konstytucyjnej ochrony jednostek samorządu terytorialnego i konstytucyjnej ochrony prywatnych osób prawnych za pomocą argumentu, że wszystkie te podmioty mają osobowość prawną. Uzależnienie zakresu zastosowania art. 79 ust. 1 Konstytucji wyłącznie od osobowości prawnej skarżącego prowadziłoby do wniosku, że również Skarb Państwa może występować ze skargą konstytucyjną. Sytuacja taka w ocenie TK zaprzeczałaby całkowicie istocie skargi konstytucyjnej i oznaczałaby w istocie, że państwo może występować ze skargą przeciwko samemu sobie. Omówiony powyżej pogląd TK został uzupełniony zastrzeżeniem, że niedopuszczalność skorzystania z instytucji skargi konstytucyjnej nie oznacza,

⁵⁰ TK w postanowieniu z 26 października 2001 r. (Ts 72/2001, OTK 2001, nr 8, poz. 298) wyjaśnił, że ustrojodawca, wprowadzając w konstytucji katalog praw i wolności oraz środki ich ochrony, kierował się założeniem, w myśl którego podstawową funkcją tych praw ma być funkcja ochronna. Wynika z niej przede wszystkim, iż wolności i prawa konstytucyjne chronią jednostkę przed nadmierną ingerencją organów władzy publicznej oraz zobowiązują te organy do podjęcia działań gwarantujących ich realizację. Z powyższego wynika, iż podmioty realizujące funkcje władzy publicznej nie mogą składać skarg konstytucyjnych, gdyż nie są one adresatami uprawnień wynikających z poszczególnych praw konstytucyjnych, lecz adresatami obowiązków związanych z realizacją praw innych podmiotów. Por. również postanowienia TK: z 26 października 2001 r., Ts 72/2001, OTK 2001, nr 8, poz. 298; z 3 kwietnia 2001 r., Ts 148/2000, OTK 2001, nr 3, poz. 72 i 73; z 6 kwietnia 2005 r., Ts 9/2005, OTK-B 2005, nr 3, poz. 143; z 14 września 2004 r., Ts 74/2004, OTK-B 2004, nr 5, poz. 313. Postanowienia przywołane za: M. Haczkowska, op. cit.

⁵¹ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 249; P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce – 10 lat obowiązywania*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 3, s. 31; S. Jarosz-Żukowska, *W sprawie pożądanых zmian polskiego modelu skargi konstytucyjnej*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 257; M. Haczkowska, op. cit.

⁵² Ts 35/04, OTK ZU 2005, nr 13, poz. 25, s. 77 i n. Por. również postanowienie TK z 12 października 2004 r., TS 35/04, OTK ZU 2005, nr 13, poz. 25, s. 73 i n.

że gminy nie mogą inicjować kontroli przepisów prawa z punktu widzenia konstytucyjnej ochrony ich samodzielności. W sprawach objętych zakresem działania gmin wynikającym z obowiązujących aktów normatywnych organy stanowiące gmin mogą występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w trybie kontroli abstrakcyjnej.

4.3. OCENA ORZECZNICTWA TK

4.3.1. PODMIOTY WYKONUJĄCE WŁADZĘ PUBLICZNĄ (POZA J.S.T.)

Przeprowadzona powyżej analiza orzecznictwa TK zdaje się dość jednoznacznie wskazywać, że ocena istnienia legitymacji procesowej powinna uwzględnić nie tylko kryteria funkcjonalne, lecz również podmiotowe, a w szczególności pozycję ustrojową tego podmiotu. Z tej przyczyny wyjątkowo dopuszcza się możliwość wnoszenia skarg konstytucyjnych przez podmioty publiczne. Sytuacja taka może być rozważana jedynie wówczas, gdy w zakresie objętym skargą podmiot publiczny nie wykonuje zadań mieszczących się w tak zwanej sferze *imperium*⁵³.

W doktrynie zwraca się uwagę na to, że TK konsekwentnie odmawia zdolności skargowej jednostkom samorządu terytorialnego. Zdaniem autorki niniejszego opracowania nie można na tej podstawie przesądzać, że j.s.t. nie mają *in genere* zdolności skargowej na podstawie art. 79 Konstytucji RP. Formułując powyższy wniosek, wypada zauważyć, że przyczyny odmowy wszczęcia postępowania w przytoczonym orzecznictwie były bardzo różne (na przykład błędne sformułowanie podstawy skargi). Można zatem domniemywać, że w przyszłości skarga j.s.t. złożona na podstawie art. 79 Konstytucji RP mogłaby zostać przyjęta do rozpoznania.

W kontekście przeniesienia powyższych rozważań na ocenę legitymacji czynnej do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP istotne jest stwierdzenie, że państwo nie może występować ze skargą przeciwko samemu sobie. Implikuje to odrzucenie możliwości występowania z roszczeniami odszkodowawczymi z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP (art. 417 k.c.) przez podmioty publiczne. Stanowisko takie zaprezentował między innymi SN w wyroku z 24 września 2008 roku⁵⁴, w którym wskazał, że art. 77 ust. 1 Konstytucji znajduje się w rozdziale zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Oznacza to, że podmiotami gwarantowanych w tym rozdziale praw i wolności konstytucyjnych co do zasady nie jest Skarb Państwa ani inne państwowe osoby prawne. Jedynie wyjątkowo, w zakresie, w jakim podmioty te nie wykonują władzy publicznej, a same stają się podmiotami administrowanymi, należy dopuścić możliwość wniesienia przez nie skargi konstytucyjnej.

⁵³ Por. również zdanie odrębne Sędziego Trybunału Konstytucyjnego E. Łętowskiej do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2007 r., SK 70/05, niepubl.

⁵⁴ Por. również wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK Zb. Urz. 2000, nr 3, poz. 87.

4.3.2. JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO PODMIOTY WYKONUJĄCE WŁADZĘ PUBLICZNĄ

W pełni afirmując przedstawiony powyżej pogląd, wypada podkreślić, że w przypadku j.s.t. i ich związków ocena ich legitymacji czynnej jest bardziej skomplikowana. W orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się bowiem uwagę na to, że z jednej strony j.s.t. są podmiotami praw i obowiązków wynikających z przyznanej im osobowości prawnej – przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP), dlatego niewątpliwie mają interes prawny w żądaniu czynności organu administracyjnego albo udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli dotyczą one tych praw i obowiązków⁵⁵. Z drugiej strony podkreśla się, że wskazana zasada ulega ograniczeniom w sprawach, w których organ j.s.t. sam orzeka jako organ administracyjny wykonujący zadania publiczne⁵⁶. Innymi słowy, samorząd terytorialny stanowi jeden z elementów struktury aparatu państwowego i wraz z administracją rządową bierze udział w realizacji zadań publicznych. Jednocześnie samorząd terytorialny został wyposażony w samodzielność i określone uprawnienia w relacjach z organami administracji rządowej⁵⁷. W postanowieniu z 20 marca 2012 roku⁵⁸ NSA sformułował więc ogólną tezę, że gmina – tak jak inne j.s.t. – posiada szczególną pozycję ustrojową. Sąd uzasadnił ten pogląd, stwierdzając, że gmina z jednej strony jest nosicielem *imperium* (władztwa administracyjnego), z drugiej zaś podmiotem *dominium* (własności). Te dwie role gminy są rozdzielne. Czym innym jest uprawnienie, a zarazem obowiązek rozstrzygania spraw indywidualnych w zakresie i na zasadach określonych prawem i w ślad za tym – korzystanie z władztwa administracyjnego, a czym innym wykonywanie uprawnień właścicielskich w stosunku do majątku komunalnego. Istota „podwójnej roli” j.s.t. sprowadza się zatem do tego, że z jednej strony podlegają one kompetencji innych organów władzy publicznej, a z drugiej strony same sprawują władztwo publiczne wobec innych podmiotów.

Zdaniem autorki niniejszego opracowania powyższy opis oceny prawnej implikuje możliwość rozróżnienia trzech rodzajów stosunków prawnych, w których mogą występować j.s.t.:

- a) stosunki prawne j.s.t. z organami władzy publicznej, w których j.s.t. podlegają kompetencjom tych organów (j.s.t. jest podmiotem administrowanym);
- b) stosunki prawne między j.s.t. a innymi podmiotami, które nie są związane z wykonywaniem władzy publicznej przez j.s.t. (j.s.t. działa jak podmiot prywatny);

⁵⁵ Wyrok NSA z 21 marca 2013 r., I OSK 2405/11, LEX nr 1333104. Ponadto podkreśla się, że j.s.t. nie może być traktowana inaczej niż inne podmioty, gdyż naruszałoby to zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP).

⁵⁶ Wyrok NSA z 21 marca 2013 r., I OSK 2405/11, LEX nr 1333104.

⁵⁷ Wyrok TK z dnia 29 października 2009 r., K 32/08, OTK-A 2009, nr 9, poz. 139.

⁵⁸ II OSK 652/12, LEX nr 1125527.

- c) stosunki prawne między j.s.t. a różnymi podmiotami podlegającymi kompetencjom organów tej jednostki (j.s.t. jest podmiotem administrowanym).

Ad. a. Stosunki prawne j.s.t. z organami władzy publicznej, w których j.s.t. podlegają kompetencjom tych organów (j.s.t. jako podmiot administrowany)

Analiza szczególnej pozycji ustrojowej j.s.t. zdaje się dość jednoznacznie prowadzić do wniosku, że j.s.t. jest uprawniona do wystąpienia z roszczeniem z art. 417 k.c. w sytuacji, gdy sama podlega kompetencji innych organów władzy publicznej. Spostrzeżenie to ma doniosłe konsekwencje prawne, dlatego warto je zilustrować następującymi przykładami.

PRZYKŁAD 1: ROZSTRZYGNIECIA NADZORCZE

Warto zwrócić uwagę, że w świetle postanowień ustaw samorządowych jeżeli uchwała czy zarządzenie organu j.s.t. (ewentualnie związku gmin lub związku powiatów) są sprzeczne z prawem, to organ nadzoru⁵⁹ może stwierdzić ich nieważność we własnym zakresie w terminie nie dłuższym niż trzydzieści dni od daty przedłożenia mu tej uchwały lub zarządzenia⁶⁰. Ponadto, zakres uprawnień organu nadzoru nie jest uwarunkowany charakterem uchwały lub zarządzenia (nie musi być to uchwała ani zarządzenie z zakresu administracji publicznej).

Z referowanymi powyżej uprawnieniami organów nadzoru korespondują uprawnienia j.s.t. do ochrony przyznanej im konstytucyjnie samodzielności (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 października 2009 roku⁶¹ wyjaśnił, że ochrona samodzielności j.s.t. w aspekcie negatywnym oznacza wolność od arbitralnej ingerencji ze strony innych organów władzy publicznej. Wszelkie formy ingerencji w sferę działania j.s.t. muszą być – jak wskazuje TK – zgodne z konstytucją, określone przez ustawy i uzasadnione koniecznością zapewnienia ochrony wartości konstytucyjnych. Jak słusznie podkreślił TK, samodzielność j.s.t. w aspekcie negatywnym powinna obejmować wszelkie dziedziny jej działania⁶².

⁵⁹ Zgodnie z art. 86 u.s.g. organami nadzoru nad działalnością j.s.t. są prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe. Organy wymienione w art. 86 nie są jedynymi podmiotami uczestniczącymi w nadzorze nad działalnością gminną. W sprawowaniu tego nadzoru biorą także udział Sejm (art. 96 ust. 1) oraz minister właściwy do spraw administracji publicznej (art. 96 ust. 1 i 2, art. 97 ust. 1 i 3, art. 98a ust. 2). Por. P. A. Chmielnicki, *Komentarz do art. 86 ustawy o samorządzie gminnym*, LEX/el. 2013.

⁶⁰ Por. art. 91 ust 1 u.s.g. i art. 99 ust. 1a u.s.g.; art. 79 u.s.p. i art. 82 ust. 1 u.s.w. Szerzej na temat rozstrzygnięć nadzorczych zob. T. Woś, [w:] *Postępowanie sądowno-administracyjne*, red. T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Warszawa 2016, s. 94-95.

⁶¹ K 32/08.

⁶² Samodzielność w aspekcie pozytywnym zakłada natomiast możliwość swobodnego wyboru działań podejmowanych w celu realizacji zadań publicznych, przy czym granice tej swobody wyznacza konstytucja oraz ustawy.

Znajdując podstawy do uwzględnienia koncepcji sformułowanej przez TK, należy przyjąć, że przejawem ochrony samodzielności j.s.t. zagwarantowanej w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP jest możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięcia nadzorczego, a w efekcie doprowadzenie do wyeliminowania go z obrotu prawnego (w przypadku uwzględnienia skargi przez sąd administracyjny). Skoro tak, to nie ma racjonalnych argumentów przemawiających za odmową przyznania j.s.t. odszkodowania od Skarbu Państwa, jeżeli takie rozstrzygnięcie nadzorcze okazałoby się niezgodne z prawem i wyrządziłoby tej gminie szkodę majątkową. Samo wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwego rozstrzygnięcia nadzorczego nie chroni samodzielności j.s.t. w sposób pełny, ponieważ obarcza j.s.t. ryzykiem finansowym błędnego działania organu nadzoru. Nie chodzi o występowanie „państwa” przeciwko „państwu”, bo gdyby rzeczywiście tak oceniać kwestionowanie rozstrzygnięć nadzorczych przez j.s.t., to skarga na nie do sądu administracyjnego byłaby niedopuszczalna. Chodzi natomiast o zapewnienie pełnej ochrony samodzielności j.s.t.

PRZYKŁAD 2: SUBWENCJE I DOTACJE CELOWE

Warto również zwrócić uwagę na problem występowania przez j.s.t. z roszczeniami odszkodowawczymi z art. 417 k.c. w przypadku nieterminowej wypłaty subwencji lub dotacji. Analiza orzecznictwa pokazuje, że takie powództwa były wnoszone przez j.s.t., co do zasady podlegały one jednak oddaleniu. Wypada przy tym zauważyć, że przyczyną oddalenia powództw nie był brak legitymacji czynnej j.s.t., lecz niespełnienie pozostałych przesłanek warunkujących powstanie odpowiedzialności z art. 417 k.c. W świetle tego należy zwrócić szczególną uwagę na następujące wyroki i uchwały SN:

W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 1992 roku⁶³ wprost dopuszczono możliwość występowania przez j.s.t. z roszczeniami przeciwko Skarbowi Państwa na podstawie art. 417 k.c. W uzasadnieniu uchwały SN sformułował bowiem pogląd, że sprawy z powództwa gminy przeciwko Skarbowi Państwa o naprawienie szkody wyrządzonej przez funkcjonariuszy państwowych w związku z nieprzekazaniem albo przekazaniem po upływie określonego terminu subwencji ogólnej lub dotacji celowej należą do drogi sądowej. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że istniejący między gminą a Skarbem Państwa nierównorzędny stosunek administracyjnoprawny nie wyklucza dochodzenia przez jedną ze stron w procesie cywilnym roszczeń odszkodowawczych wynikających z tego stosunku (na podstawie art. 417 k.c.). Pogląd, zgodnie z którym wyposażona w osobowość prawną gmina (dysponująca majątkiem i wykonująca zadania publiczne w imieniu własnym oraz na własną odpowiedzialność) jest na płaszczyźnie cywilnoprawnej podmiotem równym Skarbowi Państwa, nie budzi kontrowersji. Wypada również

⁶³ III CZP 138/91, OSNC 1992, nr 7–8, poz. 128.

dodać za Sądem Najwyższym, że w żadnym z przepisów prawa powszechnie obowiązującego nie można dopatrzeć się ani wyłączenia z drogi sądowej spraw tego rodzaju, ani ograniczenia zakresu odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez jego funkcjonariuszy.

W wyroku z 25 lipca 2003 roku⁶⁴ SN również uznał legitymację czynną gminy występującej z roszczeniem z art. 417 k.c. przeciwko Skarbowi Państwa. W tej sprawie powództwo zostało jednak oddalone z uwagi na niespełnienie pozostałych przesłanek warunkujących powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej. W uzasadnieniu podniesiono, że w świetle obowiązującego stanu prawnego niewypłacenie gminom w pełnej wysokości dotacji celowej na wypłatę dodatków mieszkaniowych przez wojewodę nie ma znamion bezprawności.

W wyroku SN z 31 marca 2005 roku⁶⁵ również legitymacja czynna została przyznana gminie. W tej sprawie powództwo zostało jednak oddalone z uwagi na niespełnienie wszystkich przesłanek warunkujących powstanie odpowiedzialności. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że niedokapitalizowanie PKP i doznawane przez to uciążliwości przez społeczność lokalną oraz niemożność zrealizowania celów inwestycyjnych PKP i zaspokojenia potrzeb mieszkańców nie świadczą o wystąpieniu po stronie jednostki samorządu terytorialnego szkody w rozumieniu art. 361 § 2 k.c.

Z referowaną tu koncepcją zdają się również korespondować ustalenia SN przedstawione w wyroku z 13 lutego 2015 roku⁶⁶. W uzasadnieniu wyroku SN sformułował bowiem pogląd, że jednostce samorządu terytorialnego przysługuje roszczenie przeciwko Skarbowi Państwa o wypłatę dotacji jedynie w tym roku budżetowym, którego dotyczy umowa o jej przyznanie. Po jego upływie, w razie bezzasadnego niewykonania zobowiązania, jakie Skarb Państwa zaciągnął przez zawarcie umowy o przyznanie dotacji, jednostka ta może domagać się jedynie naprawienia szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania na zasadach określonych w art. 471 k.c. Z przywołanego wyroku nie wynika jednak, że j.s.t. nie miałyby w tej sprawie możliwości wystąpienia z roszczeniem z art. 417 k.c., a jedynie wskazuje się, że dopuszczalne jest wystąpienie z roszczeniem z art. 471 k.c. W doktrynie prawa cywilnego zwraca się uwagę na to, że zbieg podstaw odpowiedzialności kontraktowej i deliktowej jest możliwy.

Z powyższych rozważań wynika, że nie można wykluczyć odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. w przypadku nieprzekazania lub nieterminowego przekazania dotacji lub subwencji.

⁶⁴ V CK 108/02, FK 2004, nr 12, s. 62 z glosą krytyczną: A. Cisek, W. Miemiec, *Glosa do wyroku SN z dnia 25 lipca 2003 r., V CK 108/02*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 12, s. 66–76.

⁶⁵ V CK 520/0, LEX nr 301809.

⁶⁶ II CSK 232/14, LEX nr 1653743.

PRZYKŁAD 3: JEDNOSTKA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO STRONA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO I SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO

Punktem wyjścia niniejszych rozważań było twierdzenie, że istota „podwójnej roli” j.s.t. sprowadza się od tego, iż z jednej strony podlegają one kompetencji organów władzy publicznej, z drugiej zaś same sprawują władztwo publiczne wobec innych podmiotów. W świetle tego należy przyjąć, że j.s.t. są również podmiotami praw i obowiązków wynikających z przyznanej im osobowości prawnej (przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe), dlatego niewątpliwie mają interes prawny w żądaniu czynności organów administracyjnych albo udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli postępowania te dotyczą ich praw i obowiązków⁶⁷. Zgodnie z poglądem sformułowanym przez TK w wyroku z 29 października 2009 roku w takich wypadkach j.s.t. może występować jako strona w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. W uzasadnieniu TK wyjaśnił również, że ochrona sądowa obejmuje tę sferę działania j.s.t., w której konstytucja zapewnia im samodzielność. Ochrona sądowa ma zatem na celu zapewnienie samodzielności j.s.t. w relacjach z innymi organami władzy publicznej, jak również przed działaniami tych organów. Implikuje to zdaniem TK możliwość przyznania j.s.t. zdolności sądowej w postępowaniu cywilnym, jak również uprawnienie do dochodzenia swoich praw w postępowaniu sądownoadministracyjnym w sytuacjach określonych w u.p.s.a., a więc wówczas, gdy są one adresatami decyzji administracyjnych lub innych aktów wymienionych w art. 3 § 2 pkt 2–4 tej ustawy.

Podzielając powyższy pogląd, wypada zatem podkreślić, że nie można wykluczyć wystąpienia przez j.s.t. z roszczeniem z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim nie wykonuje ona władzy publicznej, tj. nie działa na podstawie normy kompetencyjnej, a sama staje się podmiotem administrowanym, na przykład gdy chodzi o wykonywanie uprawnień majątkowych na zasadach, na jakich dokonują tego podmioty prywatne⁶⁸. Wskazanemu podejściu nie sprzeciwiają się również funkcje odpowiedzialności odszkodowawczej, w szczególności funkcja gwarancyjna.

⁶⁷ Wyrok NSA z 21 marca 2013 r., I OSK 2405/11, LEX nr 1333104. Ponadto podkreśla się, że j.s.t. nie może być traktowana inaczej niż inne podmioty, gdyż naruszałoby to zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP).

⁶⁸ E. Łętowska w zdaniu odrębnym do postanowienia TK z 22 maja 2007 r. (SK 70/05, niepubl.) wyjaśniła, że na szczeblu konstytucyjnym nie ma podstaw do przeciwstawiania własności publicznej własności prywatnej. Rolą przymiotnika „prywatna” używanego w konstytucji jest jedynie zaakcentowanie, że współczesna koncepcja własności ma charakter odmienny od używanego w Konstytucji z 1952 roku. Dlatego „własność prywatna”, o której mowa w Konstytucji z 1997 roku, obejmuje wszelką własność, także własność państwową i komunalną, w tym własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Ad. b. Stosunki prawne między j.s.t. a innymi podmiotami, które nie są związane z wykonywaniem władzy publicznej przez j.s.t.

Odpowiedzialność z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP (art. 417 k.c.) nie powstaje, jeżeli szkoda pojawiła się na gruncie stosunku prawnego między j.s.t. a innymi podmiotami, które nie są związane z wykonywaniem władzy publicznej przez j.s.t., ponieważ nie jest spełniona przesłanka przedmiotowa odpowiedzialności (tj. „wykonywanie władzy publicznej”).

Ad. c. Stosunki prawne między j.s.t. a podmiotami podlegającymi kompetencjom organów tej jednostki

Dokonując oceny ostatniej ze wskazanych ról j.s.t. w kontekście legitymacji czynnej do wystąpienia z roszczeniem z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP (art. 417 k.c.), należy stanowczo wykluczyć możliwość występowania j.s.t. z roszczeniami odszkodowawczymi w takim zakresie, w jakim organy tych jednostek brały udział w wykonywaniu władzy publicznej.

Pogląd ten może wydawać się kontrowersyjny i nieklarowny, dlatego niezbędne jest jego szersze omówienie. Należy zwrócić szczególną uwagę na problem statusu prawnego gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego oraz ich organów w sytuacji, gdy zostały one upoważnione (bezpośrednio przez ustawodawcę lub w drodze zawartych porozumień) do orzekania w określonych kategoriach spraw administracyjnych (zazwyczaj w pierwszej instancji)⁶⁹. Zgodnie z dominującym w orzecznictwie⁷⁰ i literaturze⁷¹ poglądem j.s.t. nie może wnosić skarg na decyzje administracyjne w sprawach, w których jej organy wydawały decyzje administracyjne w pierwszej instancji. Nie ma też podstaw do uznania, że w takiej

⁶⁹ T. Woś, *Glosa do uchwały NSA z dnia 19 maja 2003 r., OPS 1/03*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 12, s. 70.

⁷⁰ Por. również wyroki TK: z 29 października 2009 r., K 32/08, OTK-A 2009, nr 9, poz. 139; z 26 maja 2008 r., P 14/05, niepubl.; wyroki NSA: z 15 października 1990 r., SA/Wr 990/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 7; z 12 stycznia 1994 r., II SA 1971/93, LEX nr 11746; z 31 stycznia 1995 r., II SA 1625/94, LEX nr 24040; z 16 lutego 2005 r., OSK 1017/04, Lex nr 171164; z 9 lipca 2008 r., II OSK 804/07, niepubl.; z 29 listopada 2005 r., FSK 2631/04, Lex nr 236287; postanowienia NSA: z 24 maja 2006 r., II FSK 818/05, Lex nr 274863; z 17 stycznia 2008 r., II GSK 342/07, Lex nr 453873; z 3 grudnia 2007 r., I OSK 1755/07, LEX nr 466171; z 2 lipca 2009 r., I OSK 815/09, niepubl.; z 20 marca 2012 r., II OSK 652/12, LEX nr 1125527; z 20 kwietnia 2012 r., II FSK 527/12, LEX nr 1137662.

⁷¹ T. Woś, *Glosa do uchwały...*, op. cit., s. 70. Por. W. Chróścielewski, *Jednostka samorządu terytorialnego jako strona postępowania administracyjnego prowadzonego przez jej organ*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 4, s. 32–44; M. Stahl, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 6, s. 42 i n.; J. P. Tarno, *Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 2, s. 27 i n.

sytuacji j.s.t. mogłaby być uczestnikiem postępowania sądownoadministracyjnego. Odmienne stanowisko zaprezentował NSA w uchwale z 19 maja 2003 roku⁷².

W postanowieniu z 22 maja 2007 roku⁷³ TK sformułował pogląd, że sfera wolności i praw obywatelskich nie przenika się ze sferą kompetencji organów władzy publicznej. Status prawny organów władzy publicznej jest bowiem uregulowany w konstytucji poza przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela. W konsekwencji organy władzy publicznej wykonują zadania wynikające z ich kompetencji, a nie korzystają z praw i wolności obywatelskich. Pogląd ten zdaje się również dzielić NSA, który w wyroku z 20 kwietnia 2012 roku⁷⁴ wyjaśnił, że ten sam podmiot nie może raz występować w sprawie jako organ administracji wykonujący swoje władztwo, a innym razem, gdy uzna, że jest to dla niego korzystne – jako strona domagająca się ochrony przed działaniami organu administracji wyższego stopnia.

W świetle powyższych rozważań należy podzielić pogląd, że artykuł 165 ust. 1 i 2 Konstytucji RP nie wymaga zapewnienia j.s.t. statusu strony w postępowaniu sądownoadministracyjnym w sytuacji, w której jednostka ta nie występuje jako adresat działań władczych innych organów władzy publicznej, ale sama podejmuje takie działania wobec innych podmiotów. Wypada również podkreślić za przywołanym orzecznictwem, że konstytucja nie nakłada obowiązku przyznania w takiej sytuacji j.s.t. prawa do wniesienia skargi na decyzje organu odwoławczego. Dotyczy to również sytuacji, gdy decyzja administracyjna wydawana przez organ j.s.t. dotyka stosunków cywilnoprawnych, których jednostka ta jest stroną⁷⁵.

⁷² OPS 1/03. Tak też: NSA w wyroku z 8 listopada 1999 r., II SA/Ka 81/98, niepubl.; SN w wyroku z 7 czerwca 2001 r., III RN 104/00, OSNP 2002, nr 1, poz. 4; w postanowieniu z 9 listopada 2001 r., III RN 189/01, OSNP 2002, nr 8, poz. 177. Por. L. Kiermaszek, R. Miłkosz, *Legitymacja skargowa jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 2–3, s. 24 i n.; G. P. Kubalski, *Wójt jako organ orzekający w postępowaniu dotyczącym interesu prawnego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2, s. 72 i n.

⁷³ Postanowienie TK z 22 maja 2007 r., SK 70/05, OTK ZU 2007, nr 6, poz. 60, s. 87. Por. J. Trzeciński, *Podmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 213.

⁷⁴ II FSK 527/12, niepubl.

⁷⁵ Wyrok TK z 29 października 2009 r., K 32/08, LEX nr 523793. Jak słusznie zauważa T. Woś (*Glosa do uchwały...*, op. cit., s. 78–79), gmina nie jest stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. ani nie jest podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję administracyjną, choćby nawet miała w tym interes prawny w rozumieniu tego przepisu, jeśli do wydania decyzji w pierwszej instancji w tej sprawie upoważniony jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) tej gminy, a jednocześnie prezydent miasta nie przestaje być organem właściwym do orzekania w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej zgodnie z generalnie określonymi kompetencjami przyznanymi mu w ogólnych normach kompetencyjnych i przepisami prawa materialnego. Zasada ta odnosi się również do sytuacji, kiedy miasto wykonuje zadania powiatu, a on sprawuje funkcje starosty.

Przenosząc powyższe rozważania na problematykę legitymacji czynnej j.s.t. w sprawie odszkodowania z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, należy uznać, że gmina nie może w tej sytuacji wystąpić z roszczeniem odszkodowawczym, ponieważ w zakresie objętym roszczeniem sama wykonywała uprawnienia władzy publicznej.

Podsumowanie

Rozważania przedstawione w niniejszym artykule pokazują, jak istotne są aspekty administracyjnoprawne w zakresie oceny zasad i zakresu odpowiedzialności za niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej. Bez odniesienia się do dorobku nauki prawa administracyjnego nie sposób dokonać prawidłowej wykładni przepisów determinujących zakres podmiotowy tej odpowiedzialności. Być może to właśnie brak dostatecznego uwzględnienia i analizy aspektów administracyjnoprawnych stanowi źródło tak wielu kontrowersji w ustalaniu zakresu podmiotowego odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. Należy bowiem podkreślić, że wspomniana kwestia nie jest uregulowana na poziomie ustawowym ani konstytucyjnym, a w dodatku nie jest jednolicie rozstrzygana przez sądy i trybunały. Poważne dylematy interpretacyjne zarysowały się również w piśmiennictwie.

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza zdaje się prowadzić do wniosku, że uprawnionymi do odszkodowania za delikty organów władzy publicznej są nie tylko obywatele, lecz również pozostałe osoby fizyczne. Zakresem podmiotowym są objęte ponadto osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Należy jednak podkreślić, że co do zasady roszczenia odszkodowawcze z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP (a w konsekwencji roszczenia oparte na art. 417 k.c.) nie przysługują podmiotom publicznym. Jedynie wyjątkowo można dopuścić występowanie przez tę kategorię podmiotów z roszczeniami z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, ale tylko w takim zakresie, w jakim podmioty te nie wykonują władzy publicznej, a same stają się podmiotami administrowanymi. Nie można zatem wykluczyć możliwości wystąpienia przez j.s.t. z roszczeniem z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, ale jedynie wówczas, gdy nie wykonuje ona władzy publicznej, a sama staje się podmiotem administrowanym, na przykład gdy chodzi o wykonywanie uprawnień majątkowych na zasadach, na jakich dokonują tego podmioty prywatne.

ENTITIES ENTITLED TO DEMAND COMPENSATION FOR ILLEGAL ACTS OF PUBLIC AUTHORITIES – CONSTITUTIONAL LAW ANALYZES

ABSTRACT

In accordance with the art. 77 part 1 of the Constitution of the Republic of Poland each person has a right for compensation for the harm caused by illegal actions taken by the public authorities. Article 417 § 1 c.c. stipulates that the State Treasury, local government

unit or other entity entitled by law to act on behalf of the State is liable for damages incurred by illegal acts or omissions while exercising public authority. Analysis of the abovementioned provisions indicates that legislator briefly defines the list of entities entitled to demand this compensation, so that detailed interpretation of this issue is necessary.

KEYWORDS

compensation, liability of public authorities, liability of administration

BIBLIOGRAFIA

1. Babiak M., *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej*, „Radca Prawny” 2002, nr 3.
2. Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.
3. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2009.
4. Banaszczyk Z., *Glosa do wyroku SN z dnia 24 września 2008 r., II CSK 177/08*, „Palestra” 2010, nr 7–8.
5. Banaszczyk Z., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012.
6. Bieniek G., [w:] *Komentarz. Zobowiązania*, t. 3, cz. 1, red. J. Gudowski, Warszawa 2013.
7. Bosek L., *Glosa do postanowienia SN z 30 maja 2003 r., III CZP 34/03*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 12.
8. Chmielnicki P., *Komentarz do art. 86 ustawy o samorządzie gminnym*, LEX/el. 2013.
9. Chróścielewski W., *Jednostka samorządu terytorialnego jako strona postępowania administracyjnego prowadzonego przez jej organ*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 4.
10. Cisek A., Miemieć W., *Glosa do wyroku SN z dnia 25 lipca 2003 r., V CK 108/02*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 12.
11. Czeszejko-Sochacki Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003.
12. Czeszejko-Sochacki Z., *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 1.
13. Dzieńis P., *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006.
14. Garlicki L., *Komentarz do Konstytucji RP*, t. V, Warszawa 2007.
15. Granecki P., *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (Wybrane zagadnienia)*, „Palestra” 2000, nr 11–12.
16. Haczkowska M., *Komentarz do art. 79 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, LEX/el. 2014.
17. Igantowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006.
18. István B., *Eastern Europe in Transition. The case of Hungary, programs and Aspects of the Transformation of public administration in Hungary between 1990–2012*, „Acta juridica Hungarica” 2012, No. 53.
19. Jamróz L., *Skarga konstytucyjna wstępne rozpoznanie*, Warszawa 2011.
20. Jarosz-Żukowska S., *W sprawie pożądaných zmian polskiego modelu skargi konstytucyjnej*, [w:] *Konieczne i pożądané zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010.
21. Kębiński M., Szczepaniak R., *O bezpośrednim stosowaniu art. 77 ust. 1 Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 3.

22. Kiermaszek L., Mikosz R., *Legitymacja skargowa jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu sędowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 2–3.
23. Kociubiński P., *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, [w:] *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, red. P. Kociubiński, LEX/el. 2013.
24. Kremis J., [w:], *Kodeks cywilny, Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2008.
25. Kubalski G. P., *Wójt jako organ orzekający w postępowaniu dotyczącym interesu prawnego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2.
26. Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.
27. Łętowska E., *W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 7.
28. Mączyński A., *Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5.
29. Radwański Z., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 2.
30. Roszkiewicz J., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy administracji publicznej*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 4.
31. Safjan M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004.
32. Safjan M., Matuszyk J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009.
33. Skoczylas J. J., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005.
34. Stahl M., *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 6.
35. Stępski M., *Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – wybrane zagadnienia*, „Studia Iuridica” 2007, nr XLVII.
36. Szczepaniak R., *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001.
37. Szpunar A., *O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 6.
38. Tarno J. P., *Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 2.
39. Trzcіński J., *Podmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.
40. Tuleja P., *Skarga konstytucyjna w Polsce – 10 lat obowiązywania*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 3.
41. Woś T., *Glosa do uchwały NSA z dnia 19 maja 2003 r., OPS 1/03*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 12.
42. Woś T., [w:] *Postępowanie sędowoadministracyjne*, red. T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Warszawa 2016.
43. Zubik M., *Status prawny jednostki – między statyczną a dynamiczną interpretacją Konstytucji RP*, [w:] *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*,