



Ewa Bagińska*

Uniwersytet Gdański

WĘZŁOWE PROBLEMY ODPOWIEDZIALNOŚCI DELIKTOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIETLE NAJNOWSZEGO ORZECZNICTWA

1. Zarys ewolucji zasad odpowiedzialności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego (1990–2004)

Reforma samorządowa z 1990 r., która reaktywowała podział administracji na rządową (państwową) i samorządową, nie przewidziała równoległych zmian w przepisach kodeksu cywilnego o odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy państwowych (mimo że kodeks przeszedł nowelizację w tym samym roku¹). Kwestia zasad i przesłanek odpowiedzialności cywilnej nowo powstałych gmin, obdarzonych osobowością prawną, była nierozstrzygnięta w prawie pozytywnym do 1996 r. W związku z tym w doktrynie podniesiono, aby art. 417–420 k.c. stosować także do odpowiedzialności gmin i innych jednostek samorządu za funkcjonariuszy, ponieważ organy samorządu terytorialnego wykonują funkcje publiczne, co stanowi *ratione materiae* przepisów o odpowiedzialności Skarbu Państwa². Z drugiej strony, w oparciu o założenie, iż zasada ryzyka ma wyjątkową pozycję wśród podstaw odpowiedzialności cywilnej, twierdzono, że dyrektywa wykładni *exceptiones non sunt extendendae* wykluczała analogiczne stosowanie art. 417–420 k.c. do odpowiedzialności komunalnych osób prawnych³. Dziś spór ten

* baginska@prawo.ug.edu.pl

¹ Chodzi o dużą nowelizację kodeksu ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. Przepis art. 17 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198) dotyczyły tylko przepisów prawa rzeczowego.

² Zob. Z. Radwański, *Zobowiązania – część ogólna*. Warszawa 1995, s. 186; M. Nesterowicz, *Prawo medyczne*, Toruń 1994, s. 105.

³ Zob. np. M. Safjan, *Odpowiedzialność deliktowa osób prawnych. Stan obecny i kilka uwag de lege ferenda*, „Studia Iuridica” 1994, t. XXI, s. 191–192.

ma znaczenie historyczne⁴. Sama teza, że organy samorządu lokalnego ponoszą odpowiedzialność cywilną za wyrządzone szkody nie budziła bowiem żadnych wątpliwości. Wątpliwe było jednak zrównanie w zakresie odpowiedzialności podmiotów władzy samorządowej i państwowej.

Pogląd, że gminy mogą odpowiadać na takich zasadach, jak Skarb Państwa miał głębokie uzasadnienie historyczne. Warto przypomnieć, że art. 121 konstytucji marcowej głosił: „Każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Odpowiedzialne za szkodę jest państwo solidarnie z winnymi organami; wniesienie skargi przeciw państwu i przeciw urzędnikowi nie jest zależne od zezwolenia władzy publicznej. Tak samo odpowiedzialne są gminy i inne ciała samorządowe, oraz organy tychże. Przeprowadzenie tej zasady określają osobne ustawy”⁵. Artykuł 121 Konstytucji miał w opinii większości doktryny charakter programowy; nigdy też nie uchwalono ustawy, która określiłaby zakres odpowiedzialności władzy, tryb dochodzenia odszkodowania i tryb stwierdzania bezprawności działania⁶.

Kształt odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa, istniejący w momencie reformy samorządowej, opierał się na założeniu odpowiedzialności za czyn cudzy – czynność lub zaniechanie funkcjonariusza przy wykonywaniu obowiązków służbowych. Czyn musiał być ponadto zawiniony (art. 417 i n. k.c.). Zawężona była odpowiedzialność za zarządzenia i orzeczenia (art. 418 k.c.), zaś rozszerzona za szkody na osobie wyrządzone w sposób niezawiniony (art. 419 k.c.).

Kwestia odpowiedzialności gmin doczekała się uregulowania w kodeksie cywilnym za sprawą jego nowelizacji z 1996 r.⁷ Wprowadzono wówczas do kodeksu art. 420¹ k.c., który rozszerzył zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa na gminy. Według ogólnej formuły odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza jednostki samorządowej w rozumieniu art. 420¹ § 2 k.c., przy wykonywaniu powierzonej czynności, ponosiła ta jednostka samorządu terytorialnego [dalej: j.s.t.], w której imieniu czynność była wykonywana. Zasadę tę modyfikowało odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 418 i 419 k.c. Z korzyścią dla poszkodowanych wprowadzono solidarną odpowiedzialność j.s.t. i Skarbu Państwa w przypadku wykonywania zadań zleconych przez administrację rządową.

W krótkim okresie między powyższą nowelizacją kodeksu cywilnego a uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 r. konstrukcja odpowiedzialności ciał samorządowych nie była jasna. W doktrynie nadal istniał spór, czy j.s.t. odpowiada za czyn

⁴ Poglądy te omówił R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 51–55.

⁵ Pisownia uwspółcześniona.

⁶ Pogląd przytacza W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego*, Warszawa 1934, s. 55.

⁷ Wraz z drugim etapem reformy samorządowej tzw. ustawa kompetencyjna z dnia 24 lipca 1998 r. zmieniła nieznacznie brzmienie przepisów art. 420¹–421 k.c.

cudzy (funkcjonariusza), a zwłaszcza czy odpowiedzialność obejmuje wszelkie czynności funkcjonariuszy komunalnych zarówno ze sfery imperium, jak i dominium⁸. Z drugiej strony podniesiono, że brak zdolności deliktowej w zakresie winy własnej Skarbu Państwa nie oznaczał podobnego twierdzenia w stosunku do j.s.t.⁹ Jednostki te odpowiadały zatem na podstawie art. 420¹ k.c. za własny czyn, co nie wyłączało ich odpowiedzialności na podstawie art. 427, 429 i 431 k.c.¹⁰

Sytuacja prawna zmieniła się wraz z wejściem w życie nowej Konstytucji RP (17 października 1997 r.). Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji RP głosi: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Pojęcie organu władzy publicznej w znaczeniu podmiotowym obejmuje oprócz organów państwowych również organy samorządu terytorialnego, a także inne instytucje niż państwowe i samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku ich powierzenia czy przekazania przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Konstytucyjną formułę odpowiedzialności władzy publicznej rozpatruje się jako prawo podmiotowe jednostki oraz jako gwarancję legalności działania władzy (art. 7). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i doktryny art. 77 ust. 1 zawiera wystarczające przesłanki i podstawy do roszczeń odszkodowawczych z tytułu niezgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej i może być bezpośrednio stosowany (przy czym do podstawy prawnej orzeczenia wchodzi też odpowiedni przepis ustawowy)¹¹. Ma on charakter uniwersalny, a zatem dotyczy wszelkich przypadków wyrządzenia szkody przez działania władzy publicznej, niezależnie od lokalizacji przepisów stanowiących podstawę roszczeń i rodzaju działania będącego źródłem szkody. Konstytucyjne prawo do odszkodowania może być ograniczone ustaleniami samej konstytucji (art. 30 ust. 3 Konstytucji RP).

W niniejszym opracowaniu można jedynie zasygnalizować, że konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym obejmuje każdą osobę poszkodowaną, a więc również osoby prawne, w tym gminy i inne jednostki samorządu terytorialnego¹². W doktrynie przyjmuje się, że konstytucyjne prawo do sądu służy ochronie praw i wolności jednostki, a nie

⁸ Zob. M. Pyziak-Szafnicka, *Odpowiedzialność gmin za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1997, nr 3, s. 451 i n.; W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu* (w opr. A. Brzozowskiego, M. Safjana, E. Skowrońskiej), Warszawa 1999, s. 222 i n.

⁹ Zob. np. Z. Banaszczyk, [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego*, red. K. Pietrzykowski, 1997, s. 795; A. Agopszowicz, *Odpowiedzialność odszkodowawcza gmin według przepisów k.p.a. i ustawy o NSA*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 11, s. 39.

¹⁰ Zob. R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 74 i n.

¹¹ Zob. M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 4, s. 3 i n.; S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 8 i n.; E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 196 i n. i tam cyt. literatura.

¹² Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 90.

spełnianiu funkcji umożliwiającej rozstrzyganie sporów między organami władzy publicznej. W związku z tym „każdy” w zakresie prawa do sądu obejmuje podmioty prawa publicznego (także j.s.t.) tylko wówczas, gdy nie występują jako organy władzy publicznej w sposób władczy, lecz gdy poszukują ochrony prawnej podobnie jak inne podmioty prywatne¹³.

Na skutek wyroku TK w sprawie SK 18/00¹⁴ art. 418 k.c. utracił moc obowiązującą z dniem 18 grudnia 2001 r., natomiast art. 417 k.c. miał być od tego dnia interpretowany w ten sposób, że do przyjęcia odpowiedzialności Skarbu Państwa lub innej państwowej lub samorządowej osoby prawnej nie wymagał stwierdzenia winy funkcjonariusza.

Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw¹⁵ znowelizowała zespół przepisów art. 417–421 k.c. i uchyliła art. 153, 160, 161 § 5 k.p.a., a także zmieniła art. 287 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁶ [dalej: p.p.s.a.] oraz 261 § 1 ordynacji podatkowej. Nowe zasady odpowiedzialności nie mają zastosowania do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy (tj. dnia 1 września 2004 r.) – w tych sytuacjach stosuje się dotychczasowe przepisy kodeksu cywilnego: art. 417, 419, 420, 420¹, 420² i 421 oraz wymienione wyżej przepisy k.p.a. oraz ordynacji podatkowej.

Zmienione przepisy art. 417–421 k.c. stanowią wydzielony reżim odpowiedzialności za bezprawne wykonywanie władzy publicznej. Zasadę ogólną odpowiedzialności wyraża art. 417 § 1 k.c. Czynem niedozwolonym jest działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, które można przypisać Skarbowi Państwa, jednostce samorządu terytorialnego lub innej osobie prawnej wykonującej władzę publiczną z mocy prawa. Chodzi o każdą osobę prawną wykonującą władzę publiczną, bez względu na jej naturę publiczną czy prywatną. Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono na mocy porozumienia innej jednostce, wskazane podmioty będą odpowiadały solidarnie (art. 417 § 2 k.c.).

Reżim norm art. 417–417² k.c. obejmuje jedynie tę aktywność administracji samorządowej, która jest realizowana w sposób władczy. Wszystkie pozostałe przepisy kodeksu cywilnego przewidujące obowiązek kompensacji szkody będą podstawą odpowiedzialności za szkody wyrządzone wskutek działań i zaniechań niepolegających na wykonywaniu władzy. W grę wchodzi przepisy o odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i n. k.c.), deliktowej (art. 415, 416, 427, 429, 430, 431, 433–436 k.c.) oraz o odpowiedzialności z tytułu wykonywania praw podmio-

¹³ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu...*, s. 92; zob. D. Oliver, *The frontiers of the state: public authorities and public functions under the Human Rights Act*, „Public Law” 2000, s. 484–486; M. Sunkin, *Pushing forward the frontiers of human rights protection: the meaning of public authority under the Human rights Act*, PL, Autumn 2004, s. 644.

¹⁴ OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 256.

¹⁵ Dz.U. Nr 162, poz. 1692.

¹⁶ Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

towych (np. art. 142 § 1, art. 224 § 1, 438 k.c.)¹⁷. Z uwagi na tytułowy przedmiot analizy w dalszej części pominiemy zagadnienia odpowiedzialności kontraktowej wynikającej z działalności gminy w obrocie cywilnoprawnym.

2. Kwestia rozróżnienia sfery władczej i niewładczej działalności jednostek samorządu terytorialnego w kontekście podstaw odpowiedzialności za wykonywanie zadań zleconych innym podmiotom

Ogólną regułę można sformułować w ten sposób, że czynności podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego zalicza się do kategorii niewładczych, gdy niespełnione jest funkcjonalne kryterium wykonywania władzy publicznej. Zgodnie z tym kryterium, wykonywanie władzy publicznej polega na opartym na upoważnieniu normatywnym jednostronnym ukształtowaniu lub stwierdzeniu praw i wolności innych osób, lub wywarceniu skutku w sferze praw lub wolności jednostek w inny sposób (działania faktyczne), za pomocą uprawnień, które są silniejsze niż uprawnienia zwykłych osób. Zarazem, „niewładczość” nie oznacza zwolnienia administracji publicznej od wymogów praworządności, w szczególności zasady legalizmu¹⁸.

Granice między władczymi i niewładczymi czynnościami są niekiedy zamazane, zwłaszcza w takich sferach, jak bezpieczeństwo dróg, oświata, edukacja czy ochrona zdrowia. Gdy chodzi o utrzymanie bezpieczeństwa i czystości budynków, obiektów, dróg i ulic, obowiązki j.s.t. i sposoby ich realizacji nie są zasadniczo odmienne od obowiązków innych właścicieli nieruchomości, więc również podstawy odpowiedzialności za ich naruszenie nie powinny się różnić¹⁹. Już na tle dawnego art. 417 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji SN wyraził trafny pogląd, że działalność zarządcy dróg publicznych, polegająca na utrzymaniu i ochronie bezpieczeństwa dróg (np. dbałość o właściwy stan zadrzewienia przy drogach publicznych) należy do działalności o charakterze niewładczym Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego²⁰. Sądy powszechne wielokrotnie orzekały, że niewycięcie drzew przez zarządcę drogi, zaniechanie robót pielęgnacyjnych niezwłocznie po zajściu wypadków drogowych czy zaniedbanie obowiązków w zakresie właściwego utrzymania stanu dróg zimą²¹ może uzasadniać odpowie-

¹⁷ Zob. E. Bagińska, [w:] E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski A. Wróbel, t. XII, Warszawa 2010, s. 216 i n..

¹⁸ Tamże, s. 244–245.

¹⁹ Zob. SN w wyroku z dnia 26 marca 2003 r., II CKN 1374, LEX 78829.

²⁰ Wyrok SN z dnia 26 marca 2003, II CKN 1374/00, niepubl. (przyczyną szkody była rozlana plama oleju na jezdni); wyrok SN z dnia 10 czerwca 2005 r., II CK 719/04, niepubl. (nieutrzymanie drzew przy drodze publicznej w odpowiednim stanie). Zob. G. Bieniek, [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego*, Księga III, Warszawa 2002, s. 283.

²¹ Chodzi o obowiązki przewidziane w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1399) oraz ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 260).

działność na zasadzie winy. W judykaturze uznano także, że gmina, działając jako inwestor, nie ponosi odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez przedsiębiorstwo trudniące się zawodowo wykonywaniem przez nią robót (art. 429 k.c.), nie jest natomiast zwolniona od odpowiedzialności za własne zaniedbanie (np. niewydanie szczegółowych poleceń, informacji lub zaleceń, których przekazanie wybranemu wykonawcy czynności pozwoliłoby uniknąć wyrządzenia szkody)²². Kwestię winy – w ramach podstawy odpowiedzialności z art. 415 lub 416 k.c. – należy jednak oceniać w świetle konkretnych okoliczności sprawy oraz treści umowy z bezpośrednim wykonawcą, któremu zadania powierzono²³. Sądy uznają, że nawet jeżeli j.s.t. (jako zarządca drogi) ograniczyła w umowie ze specjalistycznym podmiotem zakres zleconych zabiegów pielęgnacyjnych, nie zwalnia to jej z odpowiedzialności, o ile nadal istnieje zagrożenie dla bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego²⁴.

Przyjmując szerokie ujmowanie bezprawności (winy zobiektywizowanej), w orzecznictwie podkreśla się, że obowiązek dbałości o życie i zdrowie człowieka może wynikać nie tylko z normy ustawowej, ale również ze zwykłego rozsądku, popartego zasadami doświadczenia, które nakazują podjęcie niezbędnych czynności zapobiegających możliwości powstania zagrożenia dla zdrowia lub życia²⁵. Odpowiedzialność podmiotu zobowiązanego do utrzymania czystości na ogólnie dostępnych ulicach nie jest absolutna, ale istnieje zawsze, gdy nie usunięto zagrożeń, które mogły i powinny być usunięte²⁶. Na państwie i samorządzie lokalnym nie ciąży więc zobowiązanie rezultatu w zakresie utrzymania porządku i bezpieczeństwa na terenie pozostającym w jego władaniu, lecz obowiązek skutecznego działania, zgodnie z zasadami racjonalnego i nowoczesnego admi-

²² Np. SA w Lublinie w wyroku z dnia 8 maja 2013 r., I ACa 499/12, LEX nr 1353792.

²³ Orzeczenie SN z dnia 6 grudnia 2002 r., IV CKN 1585/00, niepubl. Np. SO w Elblągu w wyroku z dnia 1 października 2014 r., I Ca 272/14 sąd zasądził powództwo od podmiotu zobowiązanego umownie do odśnieżania dróg i chodników, nie dopatrując się żadnego niedbalstwa ze strony gminy, oraz w wyroku z dnia 20 marca 2013 r., I Ca 53/13 oddalił powództwo w całości.

²⁴ Tak np. prawomocny wyrok SA w Szczecinie z dnia 5 lutego 2014 r., I ACa 700/13; wyrok SO w Łodzi z dnia 26 listopada 2014 r., III Ca 822/14 (z uzasadnienia: „Jeżeli zatem bezpośrednio po odśnieżeniu chodnika nie posypano go piachem lub solą, pracownicy winni ze szczególną uwagą monitorować odśnieżony teren, aby odpowiednio zareagować w wypadku pojawienia się oblodzenia”); SO we Wrocławiu z dnia 17 października 2014 r., II Ca 910/14 (sąd przyjął odpowiedzialność za szkodę doznaną na drodze posiadającej status drogi wewnętrznej, przy której nie były zlokalizowane budynki użyteczności publicznej, i należącej do kategorii dróg odśnieżanych przez gminę w dalszej kolejności) baza danych <http://www.orzeczenia.ms.gov.pl>.

²⁵ Por. wyrok SN z dnia 9 maja 1968 r., I CR 128/68, niepubl.; wyrok SN z dnia 22 września 1986 r., IV CR 279/86, LEX nr 530539.

²⁶ Zob. uzasadnienie wyroku SO we Wrocławiu z dnia 17 października 2014 r., II Ca 910/14, baza danych <http://www.orzeczenia.ms.gov.pl>; wyrok SN z dnia 28 maja 1997 r., III CKN 82/97, OSN 1997, nr 11, poz. 178; wyrok SN z dnia 2 grudnia 2003 r., III CK 430/03, niepubl. (obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa może wynikać nie tylko z ustawy, lecz także ze zwykłego rozsądku, popartego zasadami doświadczenia czy z zasad wykonywania zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej).

nistrowania. Pogląd ten zakłada, że państwo może liczyć na zachowanie przez jednostki ostrożności właściwej działaniom ludzi przeciętnie rozsądnych.

Samorządowe osoby prawne mogą też odpowiadać na zasadzie ryzyka. Tytułem przykładu, Sąd Okręgowy we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 lutego 2013 r. (II Ca 1099/12²⁷) orzekł, że gmina odpowiada solidarnie z zakładem (spółką z o.o.) zajmującym się konserwacją sieci trakcyjnej w mieście na zlecenie miejskiego przedsiębiorstwa (również spółki z o.o.) za szkody na mieniu i osobie spowodowane uczestnikowi ruchu drogowego na skutek złamania się słupa podtrzymującego sieć trakcyjną. Sąd uznał, że zawalenie się słupa trakcyjnego, którego właścicielem i samoistnym posiadaczem była pozwana gmina, było zdarzeniem wywołującym szkodę, a jej odpowiedzialność była oparta na art. 434 k.c. Pozwana byłaby zwolniona z odpowiedzialności jedynie wówczas, gdyby okazało się, że do szkody doszło mimo że budowla była wybudowana i utrzymana należyście. Ustalono jednak, że skorodowany słup trakcyjny nie był utrzymany w należyłym stanie. Fakt powierzenia obowiązków w zakresie utrzymywania trakcji powołanej przez gminę spółce nie zwalnia jej od odpowiedzialności; co więcej, niewyposażenie pracowników spółki w sprzęt umożliwiający prawidłowe wykonanie zadań jest też zaniedbaniem zarządu tej spółki, które uzasadnia jej odpowiedzialność na podstawie art. 416 kc. – solidarnie z gminą.

Z powyższych orzeczeń można m.in. wywieść, że z chwilą gdy zadania publiczne ze sfery gospodarki komunalnej przechodzą na podmiot wyodrębniony z administracji publicznej, będący niepubliczną osobą prawną, to przekształcają się one w odmienną kategorię „usług publicznych”, należącą do prawa prywatnego²⁸. W świetle ogólnych zasad prawa cywilnego, w tym zasady równości, podmioty świadczące usługi powszechne powinny być, niezależnie od ich formy prawnej, traktowane równorzędnie z innymi podmiotami, gdy chodzi o ich odpowiedzialność. Gdyby umieścić odpowiedzialność za usługi publiczne w surowym reżimie odpowiedzialności za wykonywanie władzy (art. 417–421 k.c.), to zasada słuszności z art. 417² k.c. stanowiłaby nieracjonalne obciążenie podmiotów świadczących, skoro – jak wiadomo – na usługi publiczne przeznaczają się zawsze ograniczone środki finansowe²⁹.

Powyższy problem ściśle wiąże się z zasadą solidarnej odpowiedzialności Skarbu Państwa i jednostki samorządu terytorialnego za szkody wyrządzone przy wykonywaniu zadań z zakresu władzy publicznej lub zleconych ustawą albo powierzonych innej osobie prawnej (dawniej wysłowionej w art. 420² k.c., a obecnie w art. 417 § 2 k.c.). W dawnym stanie prawnym dyskusja wokół zagadnienia odpowiedzialności za wykonywanie zadań zleconych skupiała się za-

²⁷ Baza danych <http://www.orzeczenia.ms.gov.pl>.

²⁸ Zob. A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 355.

²⁹ Ewentualnym argumentem „za” jest rozwinięcie ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej w tym zakresie.

zwyczaj – z uwagi na kryterium własnościowe wyrażone w d. art. 417- 420 k.c. – na jednym z rodzajów prywatyzacji zadań, tj. na zmianie charakteru prawnego podmiotu-wykonawcy, bądź też na powierzeniu zadań podmiotom prywatnym³⁰. Nowelizacja k.c. z 2004 r. przesunęła akcent z kryterium podmiotowego (własnościowego) na funkcjonalne, tj. władcze bądź niewładcze formy wykonywanie określonych zadań publicznych. Kodeks cywilny odszedł od anachronicznego odróżnienia zadań własnych³¹ i zleconych jednostek samorządu terytorialnego (por. art. 16 ust. 2 i art. 166 Konstytucji), gasząc spór o to, w czyim imieniu i na czyją odpowiedzialność zadania są wykonywane³². Obecne zróżnicowanie zakresu odpowiedzialności zależy od wykonywania zadań z zakresu władzy publicznej nałożonych bezpośrednio przez ustawę (art. 417 § 1 k.c.) bądź nałożonych na dany podmiot w drodze porozumienia (art. 417 § 2 k.c.). Tylko w tym drugim przypadku zlecający nie zwalnia się od odpowiedzialności, podobnie jak dłużnik w stosunkach zobowiązaniowych (art. 474 k.c.). Dopuszczalność porozumień przewidują poszczególne ustawy samorządowe oraz ustawy dotyczące administracji rządowej (chodzi o porozumienia administracyjne i umowy zbliżone funkcjonalnie, w ramach których przekazuje się pewne uprawnienia władcze)³³. Wyjątkowo obowiązek zawarcia porozumienia może nałożyć ustawa, jednak warunki porozumienia ustalają strony³⁴. Odpowiedzialność powstaje jedynie wówczas, gdy bezpośrednio wykonawcy władzy publicznej można przypisać zarzut bezprawności przy wykonywaniu władzy publicznej.

Stosowanie powyższych przepisów ilustruje przykład organizowania lub finansowania wypoczynku wakacyjnego dla dzieci, często powierzanego podmiotom prywatnym, np. stowarzyszeniom lub fundacjom. W braku ich wypłacalności (bądź pokrycia ubezpieczeniowego) roszczenia, mające źródło w nieszczęśliwych wypadkach lub niedbalstwie personelu na koloniach itp., są bezpośrednio kierowane do gmin. W sprawie rozstrzygniętej przez SO w Słupsku³⁵ sąd przyjął, że pozwana gmina ponosi solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę wraz z wykonawcą zadania publicznego, który został wybrany w konkursie ofert na podstawie przyjętego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi³⁶.

³⁰ Zob. R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 210 i n.

³¹ Art. 2 ust. 1 ustawy o sam. gminnym, art. 2 ust. 1 ustawy o sam. powiatowym, art. 6 ust 1 pkt 1 ustawy o sam. wojewódzkim.

³² Zob. Z. Banaszczyk, [w:] *Komentarz k.c.*, red. K. Pietrzykowski, 2002, s. 933; zob. R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 202. Zasada wyrażona obecnie art. 40 § 3 k.c. podkreśla odrębność majątkową jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych osób prawnych.

³³ Zob. art. 8 ust. 2 i 3 ustawy o sam. gminnym, art. 4 ust. 5 i art. 5 ustawy o sam. powiatowym, art. 8 ust 1, 8b ustawy o sam. wojewódzkim.

³⁴ Zob. np. art. 4 ust. 5 ustawy o sam. powiatowym.

³⁵ Wyrok SO z dnia 18 grudnia 2013 r., I C 26/12.

³⁶ Zadania publiczne objęte Programem Współpracy pozwanej gminy z organizacjami na dany rok dotyczyły m.in. obszaru przeciwdziałania patologiom społecznym i uzależnieniom, polegającym na organizacji wypoczynku podczas wakacji z programem profilaktycznym lub socjoterapeutycznym dla dzieci i młodzieży z rodzin niewydolnych społecznie i wychowawczo (kolonie, półkolonie, ferie,

Sąd uznał, że skoro gmina zleciła zorganizowanie ferii zimowych stowarzyszeniu, które wygrało przetarg w tym zakresie, to oznacza że zleciła mu zadanie publiczne do wykonania w rozumieniu art. 417 § 2 k.c. W tej sprawie dziecko zostało ciężko poparzone herbatą wskutek pęknięcia dzbanka przy śniadaniu (dzbanek nie powinien być użyty, gdyż był przeznaczony do napojów zimnych). Pozwana twierdziła, że umowa, którą zawarła ze współpozwanym stowarzyszeniem, dotycząca realizacji zadania publicznego, była jedynie umową o wsparcie finansowe realizacji zadania w rozumieniu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁷, a nie powierzeniem realizacji zadania publicznego.

Na tle powyższego stanu faktycznego już *prima facie* widać, że, po pierwsze, organizator kolonii nie korzystał z żadnych uprawnień władczych wobec uczestników kolonii; szkoda była nieszczęśliwym wypadkiem, wynikającym z niedbalstwa w przygotowaniu posiłku, nie ma więc mowy o akcie o charakterze imperium. Tęgo typu szkody były kiedyś objęte reżimem d. art. 417 lub art. 419 k.c., ponieważ w dawnym stanie prawnym nie rozróżniano działań funkcjonariuszy Skarbu Państwa na gospodarcze i władcze. Jednak *de lege lata* sąd powinien był zwrócić większą uwagę na charakter czynów lub zaniechań, które były przyczyną szkody powódki. Po drugie, orzeczenie pokazuje, że przesłanka „wykonywania zadań z zakresu władzy publicznej przekazanych w drodze porozumienia” może nastroczać pewne trudności. W art. 417 k.c. chodzi o ogólną konstrukcję zlecenia zadań z zakresu władzy publicznej³⁸. Niezależnie od formy zlecenia, akcent powinien być jednak położony na przekazanie uprawnień do władczego kształtowania sfery prawnej jednostki, czego nie można domniemywać³⁹. A zatem, poza porozumieniem (rozumianym jako instytucja publicznoprawna) pozostałe typy współdziałania jednostek publicznych w wykonywaniu zadań publicznych powinny być badane pod kątem kryterium funkcjonalnego wykonywania władzy publicznej⁴⁰. W cytowanej sprawie sąd orzekający miał na względzie – jak się wydaje – fakt, iż gmina przeoczyła zobowiązanie stowarzyszenia do zawarcia umowy ubezpieczenia OC. Skoro zaś samo stowarzyszenie nie byłoby w stanie wyrównać szkody, sąd skłonny był znaleźć podstawę do obciążenia tym obowiązkiem gmin. Według zasad ogólnych, gmina powoływała się na art. 429 k.c. w celu zwolnienia z odpowiedzialności. Skoro jednak sama dokonała wyboru wykonawcy zadania, które dofinansowała w 70%, to ciążył na niej obowiązek należytego wyboru podmiotu organizacyjnie, kadrowo i finansowo przygoto-

obozy).

³⁷ Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

³⁸ Moim zdaniem z wyłączeniem tzw. partnerstwa publicznego, ponieważ ma ono charakter głównie zarobkowy, a wspólne działania jedynie mieszczą się w sferze interesu publicznego. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, wyd. 3, Warszawa 2004, s. 148.

³⁹ Zob. art. 39 ust 4 ustawy o samorządzie gminnym.

⁴⁰ Zob. R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 176 (teza dot. także działalności związków komunalnych i innych samorządowych osób prawnych).

wanego do wykonywania określonych zadań (co obejmuje wykupienie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej organizatora wypoczynku). Wyrok zapadły w tej sprawie, przyznający wysokie odszkodowanie i zadośćuczynienie ciężko poszkodowanemu dziecku, odpowiada więc względom słuszności, ale zapadł na niewłaściwej podstawie prawnej (zamiast art. 417 §2 k.c. sąd powinien zastosować art. 416 k.c.).

W sferze zadań dotyczących budowy i utrzymania infrastruktury drogowej mamy również do czynienia z aktami władzy wobec jednostek. W sprawie zakończonej wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 6 marca 2014 r. (I ACa 15/14⁴¹) powodowe małżeństwo domagało się odszkodowania za niemożność korzystania z nieruchomości na skutek prowadzenia inwestycji infrastrukturalnej przez gminę i powołaną w tym celu agencję (spółkę akcyjną). Agencja pełniła rolę inwestora zastępczego, zaś za organizację ruchu na czas budowy odpowiadał wykonawca, którego projekt organizacji ruchu był zatwierdzony przez miejski zarząd dróg. Ponadto, co do przebudowy części ulicy, która mogła być prowadzona na podstawie zgłoszenia, nie dopełniono formalności zgłoszenia. W efekcie, zamknięcie dostępu do nieruchomości powodów na czas budowy pozbawiło ich przez ponad rok dochodu z prowadzonej działalności gospodarczej (usługi parkingowe). Sąd Okręgowy zasądził od gminy oraz inwestora zastępczego odszkodowanie na podstawie art. 416 k.c. Kwestię zawinienia organu osoby prawnej (gminy) jako inwestora ocenił według miary podwyższonej staranności profesjonalisty. Za niestaranne działanie sąd uznał brak sprawowania właściwego nadzoru nad działalnością inwestora zastępczego (agencji), który nie dopilnował procedury związanej ze zgłoszeniem remontu przy ulicy zapewniającej dostęp do parkingu powodów ani nie przedsięwziął żadnych środków celem zniwelowania szkód mogących powstać w związku z prowadzoną inwestycją. Istnienia związku między szkodą powodów a działaniem pozwanych nie podważał fakt, iż nie byłoby możliwości prowadzenia przedmiotowej inwestycji przy zachowaniu dojazdu do posesji powodów. Gmina winna bowiem podjąć działania zmierzające do zniwelowania szkody po stronie powoda (choćby poprzez zaproponowanie zastępczego miejsca parkowania busów, czego jednak nie uczyniła). Ponadto, zapewniono dojazdy do innych nieruchomości i zorganizowano parkingi zastępcze dla innych podmiotów, a zatem zakaz wjazdu na ulicę dojazdową do działki powodów naruszał zasadę proporcjonalności i równości. Sąd Apelacyjny skorygował podstawę odpowiedzialności, przyjmując trafnie, że zatwierdzenie bądź zmiana organizacji ruchu drogowego stanowi akt organu j.s.t. podejmowany w sprawach z zakresu administracji publicznej. Zatem naruszenie interesu powoda przy organizacji ruchu i pominięcie dostępności do jego nieruchomości dają prawo do odszkodowania na podstawie art. 417 k.c., tj. za bezprawne wykonywanie władzy publicznej. Z uwagi na dowód winy gminy

⁴¹ Baza danych <http://www.orzeczenia.ms.gov.pl>.

doszło – zdaniem Sądu Apelacyjnego – do zbiegu podstaw odpowiedzialności – art. 417 k.c. i 416 k.c.

3. Odpowiedzialność za niezgodne z prawem decyzje organu jednostki samorządu terytorialnego – problem legitymacji biernej w procesie

W myśl art. 417¹ § 2 zd. 1 k.c. „jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem”. Właściwy tryb stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji jest wymagany również wtedy, gdy zostały one wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (art. 417¹ § 2 zd. 2 k.c.). Dochodzenie odszkodowania od j.s.t. za szkodę wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną jest zatem możliwe wtedy, gdy, po pierwsze, nastąpiło wydanie wadliwej ostatecznej decyzji administracyjnej wyrządzającej szkodę, a po drugie – wydanie ostatecznej decyzji „nadzorczej”, tj. wzruszenie decyzji ostatecznej we właściwym postępowaniu⁴². Dopiero uprawomocnienie się (ostateczność) decyzji organu drugiej instancji jest tym zdarzeniem, które powoduje możliwość żądania naprawienia szkody⁴³. Nie zmienia to faktu, że źródłem szkody jest tylko decyzja wadliwa, a nie decyzja przywracająca stan zgodny z prawem przez eliminację aktu dotkniętego istotnymi wadami⁴⁴. Zakres przedmiotowy wadliwej decyzji i szkody wyrządzonej jej wydaniem jest kwestią związku przyczynowego⁴⁵.

Istotny problem w praktyce wywołało wskazanie podmiotu odpowiedzialnego cywilnie za szkodę wyrządzoną decyzją wydaną przez organ j.s.t. i zweryfikowaną w trybie odwoławczym przez samorządowe kolegium odwoławcze [dalej: s.k.o.]. Zachodzi bowiem niespójność między art. 417¹ § 2 k.c. a art. 287 p.p.s.a., według którego odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję. W przypadku s.k.o. sprawę komplikuje fakt, że kolegia są pozbawione odrębnego bytu prawnego. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 9 lipca 2009 r. (III CZP 45/09⁴⁶) uznał, że pod względem ustrojowym samorządowe kolegia odwoławcze należy zaliczyć do państwowych jednostek organizacyjnych. Przemawiają za tym cztery argumenty. Po pierwsze, s.k.o. są organami quasi-sądowymi, orzekającymi zgodnie z przepisami k.p.a., niezawisłymi, bez organiza-

⁴² Zob. E. Bagińska, T. Jędrzejewski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu wadliwych decyzji administracyjnych*, [w:] *Kontrola działania administracji*, XVI Polsko-Niemieckie Kolokwium Administratywistów we Wrocławiu, Seria Prawo Publiczne Porównawcze 3(11), red. K. Nowacki, Wrocław 2010, s. 129.

⁴³ Zob. Uchwała SN z dnia 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08, OSP 10/2009, poz. 106 z glosą J. Parchomiuka.

⁴⁴ Wyrok SN z dnia 8 lutego 2007 r., I CSK 266/06, niepubl.; wyrok SN z dnia 24 lipca 2008 r. IV, CSK 151/08, niepubl.

⁴⁵ Wyrok SN z dnia 24 lipca 2008 r., IV, CSK 151/08, LEX nr 483309.

⁴⁶ OSNC-ZD 2009/4/113.

cyjnej podległości oraz samodzielnie w sferze finansów publicznych. Po drugie, *de lege lata* nie ma podstaw do uznania s.k.o. za organy określonej jednostki samorządu terytorialnego jako osoby prawnej; s.k.o. nie jest też organem żadnej wspólnoty terytorialnej. Artykuł 5 § 2 pkt 6 k.p.a. który odwołuje się do kolegiów jako „organów samorządu terytorialnego” jest skrótem myślowym i językowym. Po trzecie, zgodnie z ustawą ustrojową kolegia są państwowymi jednostkami budżetowymi⁴⁷. Po czwarte, nadzór na działalnością administracyjną kolegiów sprawuje Prezes Rady Ministrów. W konsekwencji – zdaniem SN – s.k.o. stanowią *stationes fisci*. Powyższe postanowienie SN zapadło w sprawie, gdzie s.k.o. uchyliło zgodną z prawem decyzję organu gminy, zaś wadliwa decyzja s.k.o. została uchylona przez wojewódzki sąd administracyjny.

W kolejnym wyroku SN, z dnia 5 grudnia 2013 r. (V CSK 67/13⁴⁸) zarówno decyzja pierwotna, jak i utrzymująca ją w mocy decyzja s.k.o., były sprzeczne z prawem (w konsekwencji uchylone przez NSA). Sąd Najwyższy zastosował jednak podobną linię argumentacji przy wskazaniu podmiotu legitymowanego biernie w sprawie odszkodowawczej. Orzekł, że jeżeli wadliwa decyzja organu gminy została utrzymana w mocy decyzją s.k.o, to odpowiedzialność na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. ponosi Skarb Państwa, ponieważ s.k.o. jest *statio fisci*. W cytowanej sprawie chodziło o odmowę wydania zezwolenia na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych, czyli decyzji o charakterze konstytutywnym. Inaczej niż Sąd Apelacyjny, który orzekł o odpowiedzialności pozwanej gminy za szkodę wyrządzoną ostateczną decyzją odmawiającą zezwolenia (tj. za utracone dochody ze sprzedaży wyrobów alkoholowych), SN przyjął, że powód mógłby rozpocząć (a w zasadzie kontynuować) sprzedaż napojów alkoholowych dopiero z chwilą, w której decyzja zezwalająca na prowadzenie sprzedaży stałaby się ostateczna, a więc źródłem szkody była decyzja s.k.o. Samorządowe kolegium odwoławcze jako zasadniczo organ wyższego stopnia w stosunku do organów j.s.t. (art. 18 pkt 1 k.p.a.) powinno było więc zbadać nie tylko to, czy decyzja organu pierwszej instancji została wydana zgodnie z przepisami postępowania administracyjnego, lecz także ocenić jej prawidłowość z punktu widzenia materialnego prawa administracyjnego. Wadliwa decyzja prezydenta miasta stała się ostateczna dopiero z chwilą wydania przez właściwe s.k.o. decyzji utrzymującej w mocy zaskarżoną decyzję. Prejudykatem stwierdzającym niezgodność tej decyzji z prawem był wyrok NSA. W tej sytuacji Sąd kategorię stwierdził, że pozwana gmina nie może ponosić odpowiedzialności za skutki decyzji wydanej przez jednostkę organizacyjną Skarbu Państwa (s.k.o.).

⁴⁷ Art. 4 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856), art. 20 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 49, poz. 2106 z późn. zm.).

⁴⁸ OSNC z 2014 r. Nr 9, poz. 94.

W efekcie powyższego stanowiska SN, wobec wyraźnego brzmienia art. 287 p.p.s.a. majątkowy ciężar odpowiedzialności poniesie s.k.o. jako organ, który wydał decyzję stanowiącą źródło szkody.

Stosując powyższą linię orzeczniczą do hipotetycznego przypadku kolejnej podstawowej konfiguracji – tj. gdy decyzja organu j.s.t. jest niezgodna z prawem (wadliwa), zaś decyzja s.k.o., która zapadła w trybie odwoławczym, jest zgodna z prawem – należy wnosić, że legitymację bierną w procesie odszkodowawczym miałyby j.s.t.. Rezultat będzie jednak taki sam, tj. brak odpowiedzialności j.s.t., gdyż kodeks cywilny nie dopuszcza odpowiedzialności z tytułu decyzji nieostatecznych⁴⁹. Z kolei, jeśli wadliwa decyzja organu j.s.t. miałyby stać się ostateczna z powodu niezaskarżenia jej w trybie postępowania administracyjnego lub sądowniczo-administracyjnego, to sąd odszkodowawczy powinien rozważyć fakt niezaskarżenia w świetle przesłanek przyjęcia przyczynienia się do powstania szkody (art. 362 k.c.).

4. Problem odpowiedzialności za skutki wadliwych aktów prawa miejscowego

Odpowiedzialność za szkody wyrządzone wskutek bezprawia normatywnego, podobnie jak w przypadku ostatecznych rozstrzygnięć indywidualnych, wymaga kwalifikowanego dowodu stwierdzenia bezprawności. W myśl art. 417¹ § 1 k.c. przesłanka niezgodności z prawem w sytuacji, gdy szkoda wynika z wydania aktu normatywnego, musi być wykazana we właściwym postępowaniu. Natomiast zgodnie z art. 417¹ § 4 k.c. w przypadku prawodawczego zaniechania przesłankę tę ustala sąd odszkodowawczy. Właściwych postępowań jest kilka, a ich dokładne omówienie przekracza ramy opracowania.

W odniesieniu do aktów prawa miejscowego właściwe jest przede wszystkim postępowanie przed sądami administracyjnymi (art. 184 Konstytucji, art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.) Stwierdzenie przez sąd niezgodności z prawem aktu prawa miejscowego⁵⁰ lub wydania tego aktu z naruszeniem prawa następuje na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.⁵¹ Natomiast problemy w zakresie skutków na płaszczyźnie odszkodowawczej wywołuje tzw. tryb nadzorczy. W doktrynie prawa publicznego broniony jest pogląd, że również ostateczne i niezaskarżone do sądu administracyjnego

⁴⁹ Za wykonanie decyzji nieostatecznej, jeśli wykonanie spowodowało szkodę, odpowiedzialność opiera się na zasadzie art. 417 § 1 k.c.

⁵⁰ Akty prawa miejscowego wydawane przez jednostki samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej określa się zazwyczaj jako akty normatywne obowiązujące powszechnie na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 i 94 Konstytucji) na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego; zob. art. 40–42 ustawy o sam. gminnym, art. 40–44 ustawy o sam. powiatowym, art. 89 ustawy o sam. wojewódzkim, art. 39–40 ustawy o administracji rządowej.

⁵¹ Zob. art. 101 ustawy o sam. gm., art. 87 ustawy o sam. pow., art. 90 ustawy o sam. woj. oraz art. 44 ustawy o adm. rząd. Por. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowniczo-administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2004, s. 91–92; zob. W. Kręcisz, W. Zakrzewski, *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 53.

rozstrzygnięcie nadzorcze (w przypadku aktów organów gminy lub powiatu) lub uchylene przez Prezesa Rady Ministrów aktu miejscowego stanowionego przez wojewodę lub organy administracji niezespolonej, będzie prejudykatem w świetle art. 417¹ § 1 k.c.⁵² Z kolei w doktrynie cywilistycznej przeważa pogląd, że tylko orzeczenie sądu administracyjnego potwierdzające nielegalność aktu prawa miejscowego może otwierać drogę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 417¹ § 1 k.c.⁵³

Okazję do zajęcia stanowiska przez judykaturę miał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 maja 2011 r., II CSK 570/10, niepubl.⁵⁴ W tej sprawie powód twierdził, że w rozmowach z wójtem warunkował rozpoczęcie inwestycji budowlanej dającej prace bezrobotnym w pozwanej gminie od zwolnienia go od podatku od nieruchomości, na której zrealizował przedmiotową inwestycję na okres 5 lub 10 lat. Odpowiednia uchwała gminy w sprawie warunków zwolnienia przedsiębiorców od podatku od nieruchomości została wydana, jednak była częściowo wadliwa, nieogłoszona i przez rok niedoręczona do zaopiniowania Regionalnej Izbie Obrachunkowej [dalej: R.I.O.]. Wadliwe postanowienia aktu zostały uznane za sprzeczne z prawem w trybie nadzoru; ich nieważność stwierdziło kolegium R.I.O. po upływie roku od wydania uchwały. Następnie uchwała została promulgowana. Powód domagał się odszkodowania z tytułu zapłacenia podatku w latach 2007-2008, którego, jak twierdził, nie zapłaciłby, gdyby uchwałę wydano właściwie. Sąd pierwszej instancji zasądził powództwo na podstawie art. 417¹ § 1 k.c., przyjmując, że wadliwa uchwała z 2005 r. weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (zgodnie z jej brzmieniem), co oznaczało „początek nabycia uprawnień do przedmiotowych zwolnień podatkowych”. Sąd drugiej instancji wyrok uchylił i powództwo oddalił, ustalając, że przedmiotowa uchwała nie funkcjonowała w obrocie prawnym. Sąd Najwyższy, utrzymując powyższy wyrok w mocy, odnotował rozbieżne poglądy doktryny i wskazał argumenty za stanowiskiem odmawiającym waloru prejudykatu aktowi podjętemu w trybie nadzoru, nie przesądził jednak sprawy jednoznacznie. Sąd orzekł, że uchwała zawierająca wadliwe postanowienia⁵⁵ nie weszła w życie, gdyż nie została ogłoszona, a zatem prawo nieobowiązujące nie tworzyło prawa podmiotowego dla

⁵² Zob. przegląd doktryny J. Parchomiuk, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 394 i n. Tak J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 224–225; J. Kremis, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, wyd. 6, Warszawa 2014, s. 804 (tylko co do orzeczenia Prezesa RM stwierdzającego niezgodność aktu normatywnego z ustawami lub aktami wykonawczymi).

⁵³ Zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 380–381; G. Bieniek *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 6, 2005, s. 317; L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007, s. 176; Z. Radwański, *Zmiany w KC*, s. 975; M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej za szkodę (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 44.

⁵⁴ LEX nr 847123.

⁵⁵ Chodzi o to, że zwolnienie podatkowe przysługuje z mocy prawa, jeśli podmiot spełnia warunki przewidziane w uchwale, a w sprawie wadliwości uchwały polegała m.in. na przyznaniu kompetencji do zwolnienia wójtowi.

powoda, ani go nie naruszało. Kolejna uchwała w tej sprawie z 2007 r. pozbawiła natomiast powoda zwolnienia podatkowego. Sąd przyznał wprawdzie, że zażalenie, czy istnieje obowiązek publikacji aktu przed jego weryfikacją w trybie nadzoru jest kwestią kontrowersyjną⁵⁶, lecz w związku z granicami i podstawami kasacji przyjął, że nie istniał obowiązek prawny publikacji uchwały gminy z 2005 r. przed jej weryfikacją przez R.I.O. Ponadto, sąd wskazał, że powód powinien zaskarżyć decyzję o odmowie przyznania zwolnienia podatkowego, a więc akt stosowania prawa przez organ podatkowy (wójta)⁵⁷. Niezaskarżenie decyzji prowadzi do wniosku o braku związku przyczynowego między opóźnieniem opublikowania uchwały a brakiem możliwości uzyskania zwolnienia od podatku, lecz tylko za część okresu objętego żądaniem pozwu. Powództwo podlegało zatem oddaleniu.

Wynik tej sprawy pokazuje równorzędność wszystkich przesłanek odpowiedzialności, a więc bezprawności wykonywania władzy publicznej, szkody i związku przyczynowego. Ponadroczne opóźnienie opublikowania aktu prawa miejscowego, poprzedzone nieskierowaniem go do organu nadzoru w celu zaopiniowania, jest niewątpliwie naruszeniem prawidłowej techniki legislacyjnej, a bezprawność działania organów gminy nie powinna budzić wątpliwości sądów. Sąd w wyroku z dnia 3 listopada 2010 r. (I OSK 1213/10⁵⁸) orzekł, że „niepromulgowanie aktów prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie ich nieważności. Niepublikowane akty normatywne nie wchodzi w życie, w związku z czym nie wiążą podmiotów, do których zostały skierowane.” W omawianej wyżej sprawie do zaskarżenia uchwały do sądu administracyjnego nie doszło. Uznając, że nieobowiązujące prawo nie wywołuje żadnych skutków prawnych, Sąd Najwyższy najwyraźniej przyjął, że nawet „oczekiwanie” jednostki, powiązane z podjęciem przez nią inwestycji gospodarczej oraz ze złożeniem odpowiedniego wniosku o wydanie decyzji indywidualnej na podstawie wadliwie sformułowanego aktu prawa miejscowego, nie daje podstaw do obarczenia gminy odpowiedzialnością na podstawie art. 417 w zw. z art. 417¹ § 1 k.c.⁵⁹ Istotne jest bowiem to, że prawo do zwolnienia od płacenia podatku nie powstało, a zatem powód nie mógł twierdzić, że doznał uszczerbku z powodu zapłaty należnego co do zasady podatku. Uważam, że gdyby istniał obowiązek wydania takiej uchwały przez gminę, czego w tej sprawie nie

⁵⁶ Zob. art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.); por. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2001 r., III SA 1170/01, OwSS 2002, nr 1, poz. 23; wyrok NSA w Łodzi z dnia 6 października 2003 r., II SA/Łd 1331/03, OwSS 2004, nr 4, poz. 101.

⁵⁷ Od 1 stycznia 2007 r. treść art. 260 o.p. przewiduje, że do odpowiedzialności odszkodowawczej stosuje się przepisy prawa cywilnego.

⁵⁸ LEX nr 744957.

⁵⁹ SN w wyroku z dnia 7 grudnia 2007 r. (III CZP 125/07) stwierdził, że art. 417¹ § 1 k.c. przewiduje odpowiedzialność za szkody spowodowane wydaniem aktu normatywnego, przez które należy rozumieć jego wejście w życie. OSNC 2008, nr 12, poz. 138, z glosą L. Boska, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2009, nr 4, poz. 37.

można przyjąć, to nieogłoszenie aktu wydanego mieściłoby się w pojęciu „zaniechania normatywnego” w rozumieniu art. 417¹ § 4 k.c.⁶⁰ Zaniechanie publikacji z naruszeniem przepisów prawa spełnia zatem przesłankę bezprawności. Ten sam wniosek należy wszakże wysnuć w sytuacji, gdy do wydania (uchwalenia) uchwały przez organ j.s.t. doszło w ramach jego kompetencji, lecz zaniechano czynności opublikowania, co narusza konstytucyjny obowiązek promulgacji wydanych aktów normatywnych. W związku z tym można byłoby rozważać odpowiedzialność pozwanej gminy w świetle art. 417¹ § 4 k.c.⁶¹ zamiast art. 417¹ §1 k.c. (w obu przypadkach w związku z art. 417 § 1 k.c.).

Jak widać z powyższego, zróżnicowanie środków kontroli legalności aktów prawa miejscowego, a zarazem niejednorodność skutków tej wadliwości dla bytu prawnego i mocy obowiązującej tego aktu, istotnie komplikuje kwestię przesłanek, a nawet dopuszczalności roszczeń odszkodowawczych⁶². Skomplikowanie to pogłębia się, gdy uwzględnić, że wadliwość aktu prawa miejscowego wywiera także skutki dla decyzji administracyjnych lub innych aktów i czynności z zakresu administracji publicznej dokonanych na jego podstawie. Mamy bowiem do czynienia z aktami prawa miejscowego: a) których nieważność została stwierdzona, b) co do których stwierdzono, że zostały wydane z naruszeniem prawa, c) które uchylono, d) które uznano za niezgodne z Konstytucją⁶³. A sprawa powyżej omówiona dodaje również do tej listy akt prawa miejscowego, którego nie ogłoszono, a więc w istocie rzeczy, który powinien być objęty punktem ad a).

5. Znaczenie konstytucjonalizacji prawa do odszkodowania dla wykładni przepisów szczególnych na przykładzie odpowiedzialności gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego

Podniesienie prawa jednostki do odszkodowania za wykonywanie władzy publicznej do rangi konstytucyjnej wpływa zarówno na wykładnię przepisów kodeksu cywilnego, jak i pozakodeksowych przepisów normujących szczególnie sytuacje, w których odpowiedzialność może powstać (zob. art. 421 k.c.). Znanym przykładem jest kwestia odpowiedzialności z powodu braku aktywności gmin w zakresie polityki mieszkaniowej i inwestowania w budownictwo socjalne. Konsekwencje niewykonywania przez gminy orzeczeń sądów przyznających eksmitowanym lokatorom lokale socjalne ponoszą głównie właściciele lokali, na których przerzucane są koszty odroczonej lub niemogącej się odbyć eksmisji.

⁶⁰ Zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 407.

⁶¹ Zob. wyrok (7) NSA z dnia 30 października 2000 r., OSA 3-4/00, ONSA nr 2/2001, poz. 46: Można zaskarżyć bezczynność wojewody w sprawie ogłoszenia w wojew. dzienniku urzędowym uchwały jednostki samorządu terytorialnego.

⁶² Co jest słusznie krytykowane w doktrynie – zob. m.in. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego*, Gdańsk 2008, s. 311.

⁶³ Tamże, s. 273 i n.

Artykuł 18 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego⁶⁴ nie pozwalał na precyzyjne i jednoznaczne określenie zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej gminy w przypadku niedostarczenia osobie eksmitowanej przyznanego jej w wyroku sądowym lokalu socjalnego. W świetle przeważającej wykładni tego przepisu gmina była zobowiązana do zapłaty odszkodowania jedynie w wysokości odpowiadającej różnicy pomiędzy wysokością czynszu wolnorynkowego a kwotą, do której zapłaty był zobowiązany były lokator – niezależnie od tego, czy owa zapłata nastąpiła. Artykuł 18 ust. 4 u.o.p.l. stanowił więc *lex specialis* wobec art. 417 w zw. z art. 361 § 2 k.c., co pozbawiało właścicieli pełnego odszkodowania.

W dwóch orzeczeniach – P 14/06 i SK 51/05⁶⁵ – TK stwierdził, że art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów⁶⁶ jest niezgodny z art. 77 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. W świetle standardów konstytucyjnych roszczenie odszkodowawcze właściciela lokalu przeciwko gminie obejmuje wynagrodzenie szkody w pełnej wysokości. Trybunał orzekł przede wszystkim, że pojęcie „działania władzy publicznej” w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji nie może być ograniczane do sfery wykonywania ściśle pojętego *imperium*, lecz obejmuje wszelkie formy wykonywania tzw. „zadań publicznych”, w tym również działania lub zaniechania pozbawione elementu władczego wpływania na sytuację prawną jednostki. Trybunał opowiedział się zatem za szeroko rozumianym wykonywaniem zadań z zakresu władzy publicznej przez gminy. Niezależnie od dyskusyjności tego ujęcia, za trafne należy uznać stwierdzenie Trybunału, że „niedostarczenie przez gminę lokalu socjalnego, w sytuacji gdy uprawnienie takie zostało przyznane danej osobie wyrokiem sądu nakazującym opróżnienie dotychczas zajmowanego lokalu, należy uznać za działanie wypełniające znamiona hipotezy art. 77 ust. 1 Konstytucji”⁶⁷. W ten sposób bowiem gmina wpływa na sferę podmiotową nie tylko lokatorów, ale też właścicieli lokali, którzy nie mogą odzyskać bezpośredniego władania lokalem. Teza Trybunału jest słuszna także w świetle art. 75 Konstytucji⁶⁸. Konsekwencje braku aktywności organów władzy

⁶⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 150.

⁶⁵ Wyrok z dnia 11 września 2006 r., P 14/06, OTK ZU 2006, nr 8, poz. 102; wyrok z dnia 23 maja 2006 r., SK 51/05, OTK ZU 2006, nr 5, poz. 58.

⁶⁶ Zarzuty niekonstytucyjności postawiono zarówno wobec brzmienia tego przepisu obowiązującego do dnia 1 stycznia 2005 r. (które było przedmiotem badania TK w wyroku SK 51/05), jak i po zmianie z dniem 1 stycznia 2005 r. Miała ona wyłącznie redakcyjny charakter, więc TK uznając, że treść normy odkodowywanej z tego przepisu nie uległa zmianie, orzekł o jej niekonstytucyjności z uwagi na odmienny czasowy aspekt skargi (wyrok P 14/06).

⁶⁷ Podobnie SN w wyroku z dnia 23 listopada 2012 r., I CSK 292/12, niepubl.: „Zawieranie z uprawnionymi umów najmu lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych jest formą realizacji zadań administracji publicznej przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Wykonywanie tych zadań także w tych tzw. niewładczych formach działania administracji mieści się w zakresie pojęcia „wykonywanie władzy publicznej” w rozumieniu art. 417 k.c.”.

⁶⁸ „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli”.

publicznej w zakresie polityki mieszkaniowej i inwestowania w budownictwo socjalne ponoszą przede wszystkim właściciele lokali, na których są przerzucane koszty zwłoki skutecznego przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego.

Trybunał negatywnie ocenił ustawowe ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej gminy w ustawie o ochronie prawa lokatorów. Nie dopatrywał się żadnego godnego ochrony interesu, sytuującego się wśród praw i wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który przemawiałby za takim ograniczeniem. W rzeczywistości bowiem zmniejszenie obowiązku odszkodowawczego gminy przez ustawodawcę było oparte na motywach fiskalnych (ochrona budżetów gminnych). Brak realnej sankcji odszkodowawczej, w sytuacji gdy organy gminy wbrew powinnościom konstytucyjnym nie prowadzą polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli i nie wspierają rozwoju budownictwa socjalnego, narusza gwarancyjną funkcję art. 77 ust. 1 Konstytucji. Korzystniejsze jest bowiem niewykonywanie wyroków (okupione niewielkimi kwotami z tytułu różnicy pomiędzy wysokością czynszu rynkowego a wysokością odszkodowania należnego od byłego lokatora) niż długofalowe inwestowanie w budowę i odtwarzanie mieszkaniowego zasobu gminy. Jest to zdaniem TK sytuacja niedopuszczalna z punktu widzenia standardów konstytucyjnych, ponieważ konsekwencje braku aktywności gmin w zakresie polityki mieszkaniowej ponoszą właściciele wynajmowanych lokali.

Nowy art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów⁶⁹ był również poddany ocenie konstytucyjności. Tym razem jednak Trybunał orzekł, że wejście w życie art. 18 ust. 5 ustawy w związku z art. 417 § 1 k.c. nie wprowadziło zmian w zakresie zadań (i kompetencji) gmin, którym powinny towarzyszyć odpowiednie zmiany w podziale dochodów publicznych, i tym samym art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów w związku z art. 417 § 1 k.c. jest zgodny z art. 167 ust. 4 Konstytucji⁷⁰.

Zbliżone do stanowiska TK jest orzecznictwo SN, zgodnie z którym odpowiedzialność odszkodowawcza gminy wynikająca z art. 417 k.c. w zw. z art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów za niedostarczenie osobom uprawnionym do lokalu socjalnego z mocy wyroku jest związana z zaniechaniem podjęcia przez gminę czynności umożliwiających wierzycielowi przeprowadzenie skutecznej egzekucji⁷¹. Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego jest niezależna od odpowiedzialności odszkodowawczej osób

teli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania” (ust. 1).

⁶⁹ Zaskarżony przepis utracił moc z dniem 19 września 2006 r., od dnia 1 stycznia 2007. r. obowiązuje art. 18 ust. 5, zgodnie z którym jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze do gminy, na podstawie art. 417 k.c.

⁷⁰ Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2010 r., P 1/08, OTK 2010, 4/A, poz. 33.

⁷¹ Wyrok SN z dnia 13 lutego 2014 r., V CNP 32/13, LEX nr 1463429.

uprawnionych do lokalu socjalnego, a zajmujących lokal powoda bez tytułu prawnego (odpowiedzialność obu stron kształtuje się jako *in solidum*).

Ewa Bagińska

KEY ISSUES OF THE TORT LIABILITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN LIGHT OF THE RECENT CASE LAW

The article is devoted to problems that occur in the process of applying the tort liability of local self-government units. The Author presents major moments in the evolution of the principles of the liability. She also raises the issue of the distinction between imperious and non-imperious spheres of the activity of local self-government units in the context of the basis of liability for carrying out delegated tasks. Another issue referred to in the article is the problem of passive legitimacy (of the self-government college of appeal) in the process of compensation for the unlawful decisions of local self-government units. The Author also refers to the issue of pre-judicature which takes the form of a supervisory act towards defective acts of local law. Finally, she underlines the importance of the constitutionalization of the right to compensation for the interpretation of specific provisions on the example of the liability of municipalities for the failure to provide social housing for evicted tenants.