

MARLENA PECYNA

---

**Michał Ziółkowski, *Odpowiedzialność  
odszkodowawcza za niezgodne z prawem działanie  
władzy publicznej. Studium z prawa konstytucyjnego,*  
Warszawa 2021, ss. 514**

Recenzowana monografia dotyczy zagadnienia stanowiącego przedmiot zainteresowania licznych opracowań zarówno monograficznych, jak i systemowych czy artykułów naukowych obejmujących wybrane aspekty odpowiedzialności Skarbu Państwa. Są to opracowania z zakresu prawa prywatnego oraz publicznego, a każde z nich ujmuje problematykę odpowiedzialności Skarbu Państwa z perspektywy konstytucyjnej w kontekście określonych kwestii (np. charakteru normy z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, bezpośredniego stosowania Konstytucji, zakresu odpowiedzialności itp.). Ponadto istnieją opracowania skoncentrowane na problematyce *stricte* konstytucyjnej. W tych okolicznościach podjęcie przez Autora zagadnienia odpowiedzialności za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej może wydawać się ryzykowne, jeśli celem rozważań była próba rozwiązania określonego problemu badawczego oraz przedstawienia oryginalnych poglądów, a nie tylko samodzielnego opracowania danego zagadnienia naukowego. Monografia Michała Ziółkowskiego w pełni jednak przekonuje zarówno o zasadności podjętego tematu, jak i celowości jej publikacji, stając się w istocie pozycją wybitnie znaczącą wśród opracowań naukowych z tego zakresu.

Autor zrealizował założenie odzwierciedlone w podtytule „studium z prawa konstytucyjnego” na płaszczyźnie założeń badawczych, zakresu rozważań oraz wyprowadzonych wniosków, przedstawiając opracowanie dogmatyczno-teoretyczno-prawne (mimo iż sam zastrzega, że studium „dotyka teorii prawa konstytucyjnego”). Celem badawczym było przedstawienie propozycji wykładni norm konstytucyjnych mających zastosowanie do ustalenia odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie (głównie art. 77 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 Konstytucji RP), którą Autor określa jako „(zakresowo) alternatywną” do wyrażonej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wspomniany cel został przez M. Ziółkowskiego konsekwentnie zrealizowany w kolejnych rozdziałach pracy tak, że stał się tezą badawczą udowodnioną przez niego na kartach rozprawy. W monografii przedstawiona została spójna koncepcja odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej oparta na autonomicznej (względem cywilistycznej odpowiedzialności) regulacji Konstytucji, która stanowi punkt wyjścia oraz określa właściwą perspektywę regulacji ustawowej. Autor odrzuca stanowisko, zgodnie z którym art. 77 ust. 1 Konstytucji RP stanowi wyraz konstytucjonalizacji odpowiedzialności odszkodowawczej uregulowanej w prawie cywilnym, wyrażając jednocześnie pogląd odmienny, zgodnie z którym to normy konstytucyjne wykładane autonomicznie stanowią swoiste normy „podstawowe” dla systemu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, kształtując zakres regulacji niższego rzędu, czyli przede wszystkim ustaw. Dynamiczna wykładnia pojęć konstytucyjnych wpływa zatem na interpretację i stosowanie norm ustawowych, a nie wymaga wykorzystania pojęć z innych dziedzin prawa (głównie cywilnego, chociaż nie byłoby wykluczone sięgnięcie do prawa karnego).

Autor świadomie dokonał pewnych wykluczeń z zakresu rozważań (analizy historycznoprawnej, prawno-porównawczej, zagadnień intertemporalnych, odniesienia do pojęć prawa prywatnego), wychodząc z założenia o konieczności przedstawienia autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych, które traktuje właśnie jako niezależne i posiadające autonomiczny sens normatywny pomimo zbieżności terminologicznej z pojęciami ustawowymi. Natomiast wnioski wyprowadzone przez Autora czy propozycje wykładni poszczególnych przesłanek odpowiedzialności konstytucyjnej mają wprost przełożenie na wykładnię odpowiedzialności Skarbu Państwa uregulowanej w prawie cywilnym.

Monografia podzielona została na dziewięć rozdziałów, poprzedzonych obszernym wprowadzeniem określającym „punkt wyjścia” do

rzeczonych rozdziałów, oraz ostatniej, odrębnej jednostki redakcyjnej („Kolejny krok”), która nie stanowi jednak tradycyjnego podsumowania wcześniejszych rozdziałów i przedstawienia głównych konkluzji, ale na podstawie wniosków zawartych wcześniej formułuje stanowisko Autora w odniesieniu do zagadnienia aktualnego współcześnie, jakim jest kwestia odpowiedzialności Skarbu Państwa za działalność Trybunału Konstytucyjnego.

Wybrane poglądy M. Ziółkowskiego zostaną przedstawione niżej, natomiast w tym miejscu warto odnieść się do struktury publikacji, która obrazuje zakres rozważań Autora oraz ich dogłębnosc. Już wspomniane wprowadzenie, wykluczające określony zakres z rozważań autorskich, ukazuje świadomość i dojrzałość badawczą Autora, który formułuje własne stanowiska uzasadniające decyzję związaną z celami badawczymi podjętymi w rozprawie, bazując na dogłębnej znajomości zagadnień wykluczonych ze szczegółowych rozważań. Autor rozpoczyna rozdziałem dotyczącym odpowiedzialności w ogólności oraz jako instytucji prawa konstytucyjnego, następnie podważa mit konstytucjonalizacji zagadnienia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Kolejny krok stanowią rozważania dotyczące konstytucyjnego prawa podmiotowego do wynagrodzenia szkody, której omówienie z konstytucyjnego punktu widzenia zostało zawarte w rozdziale czwartym. Dalej Autor przedstawia konstytucyjne pojęcie działania niezgodnego z prawem, a następnie przechodzi do omówienia podmiotowego zakresu odpowiedzialności w rozdziale poświęconym „szkodzącemu oraz poszkodowanemu”, zakresu konstytucyjnego wynagrodzenia szkody oraz granic odpowiedzialności konstytucyjnej. W rozdziale dziesiątym Autor podjął kwestię horyzontalnego skutku oraz bezpośredniego obowiązywania norm konstytucyjnych w kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Przedstawiona struktura monografii może wydawać się zaskakująca albo dająca możliwość przeformułowania kolejności omawianych zagadnień. Autor odstąpił od kolejności przesłanek odpowiedzialności za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej wyrażonych w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, a rozdziały (czwarty–szósty) zostały *de facto* uporządkowane adekwatnie do tytułu monografii, uzupełnionego o uprawnienie do wynagrodzenia szkody oraz ograniczenia jego ochrony. Tytuły rozdziałów mają w konsekwentnym zamyśle Autora odpowiadać konstytucyjnemu poziomowi rozważań, którą to „retorykę konstytucyjną” M. Ziółkowski dobitnie podkreśla w wielu miejscach recenzowanej pracy.

Bogactwo problemów podjętych, dogłębnie przedstawionych oraz uzasadnionych w monografii jest imponujące. Są to rozważania naukowe, problemowe, z trafnie zidentyfikowanymi zagadnieniami oraz w każdym przypadku

udzieloną odpowiedzią. Czytelnik otrzymuje stanowczo sformułowany autorski przekaz, z którym może się zgodzić albo podjąć polemikę z jasno wyrażonymi argumentami Autora. W ramach krótkiej recenzji monografii można zwrócić ogólną uwagę jedynie na wybrane zagadnienia, co jednocześnie stanowi zaproszenie Czytelnika do lektury, na którą rozprawa M. Ziółkowskiego niewątpliwie zasługuje.

Przede wszystkim Autor, podejmując rozważania o odpowiedzialności w ramach regulacji Konstytucji RP, kwestionuje zasadność utożsamienia jej z cywilistycznym rozumieniem odpowiedzialności i tym samym neguje wykładnię uprawnienia konstytucyjnego do żądania wynagrodzenia szkody za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej w kontekście przesłanek cywilnej odpowiedzialności w ogólności, a w szczególności odszkodowawczej. Stanowisko Autora sprowadza się do twierdzenia, zgodnie z którym normy konstytucyjne stanowią o konstytucyjnej odpowiedzialności odszkodowawczej, która ze względu na nadrzędność norm konstytucyjnych nad ustawowymi oraz autonomię pojęć konstytucyjnych nie może być interpretowana przez pryzmat zasad, norm cywilnych (lub administracyjnych), których istnienie i treść nie są konieczne do ustalenia zakresu i treści konstytucyjnej odpowiedzialności oraz zakresu ochrony prawnej z niej wynikającej. Powyższe oznacza, że Konstytucja nie przesądza charakteru odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa regulowanej na poziomie ustawowym (może być ona zatem uregulowana w ramach prawa administracyjnego lub cywilnego). Autor wskazuje katalog norm konstytucyjnych wyznaczających konstytucyjną odpowiedzialność odszkodowawczą o autonomicznym charakterze, do których zalicza art. 2, art. 21 ust. 2, art. 30, art. 41 ust. 5, art. 64 ust. 1, art. 77 ust. 1, art. 228 ust. 1 Konstytucji RP. Wymienione normy ustalają zakres rozważań monografii wyznaczających pojęcie oraz przesłanki konstytucyjnej odpowiedzialności odszkodowawczej.

Wsparciem ogólnego stanowiska Autora na temat autonomicznej odpowiedzialności odszkodowawczej jest podważenie koncepcji konstytucjonalizacji odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Michał Ziółkowski wyraża swój pogląd w szczegółowych wywodach odnoszących się do historycznej perspektywy regulacji, sporów doktrynalnych dotyczących zakresu i przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji. Autor, podejmując polemikę ze stanowiskami wyrażonymi w grupie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, uznaje to podejście za swoistą mitologię konstytucyjnej odpowiedzialności odszkodowawczej w tym sensie, że przedkonstytucyjne ustawowe ujęcie tej odpowiedzialności nie stanowi samoistnego źródła

kształtowania się konstytucyjnej odpowiedzialności i to nie ustawa wpływa na regulację konstytucyjną, ale normy konstytucyjne wyznaczają chroniony Konstytucją zakres ochrony zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym.

Jednym z donioślejszych rozdziałów monografii jest ten poświęcony konstytucyjnemu prawu podmiotowemu, który stanowi o konstrukcji stosunku prawnego konstytucyjnego, z zastrzeżeniem, że Autor nie uzależnia odpowiedzialności odszkodowawczej opartej na normach konstytucyjnych od ustalenia istnienia w ogóle stosunku prawnego. Jest to kwestia rozumienia stosunku prawnego, ale można zgodzić się z M. Ziółkowskim, że odpowiedzialność nie musi zasadzać się na ustaleniu w każdym przypadku więzi polegającej na istnieniu konkretnego obowiązku prawnego jednej i związanego z nim konkretnego uprawnienia drugiej strony. Omawiając konstytucyjne prawo podmiotowe, Autor przedstawia zarówno jego źródło, cechy, podmiotowość konstytucyjną, jak i aksjologiczne oraz systemowe uzasadnienie. Podstawowym poglądem Autora w tym kontekście jest niezależność konstytucyjnego prawa podmiotowego (w swojej konstrukcji oraz treści) i prawa podmiotowego w cywilistycznym rozumieniu, mimo że stanowi ono jedną z podstawowych instytucji, na której zasadza się system prawa cywilnego, uzasadniającą i stanowiącą źródło najdonioślejszych norm. Michał Ziółkowski przekonująco podkreśla, że konstytucyjna odpowiedzialność oparta jest na konstytucyjnym prawie podmiotowym, autonomicznym względem prawa podmiotowego uzasadniającego ochronę ustawową. Można zauważyć, że w wielu aspektach cywilistyczne i konstytucyjne prawo podmiotowe są zbieżne lub co najmniej zbliżone (jeśli weźmie się pod uwagę pogłębioną analizę konstytucyjną przeprowadzoną przez Autora) pod względem konstrukcyjnym, ale odrębność konstytucyjnego od cywilnego prawa podmiotowego pozwala na jego osadzenie w aksjologii konstytucyjnej oraz wyznaczenie zakresu jego normatywnej ochrony. W istocie bowiem, jak podkreśla M. Ziółkowski, konstytucyjne prawo podmiotowe może podlegać ochronie ustawowej, ale do jego ochrony nie jest konieczna (w sensie normatywnej podstawy prawnej) regulacja ustawowa, bowiem bezpośrednio źródło tej ochrony stanowi Konstytucja. Z powyższym wiąże się również zmienny charakter tego prawa w związku z dynamiczną wykładnią Konstytucji w sposób wiążący przez Trybunał Konstytucyjny. Przedstawiona przez Autora koncepcja jest spójna i zasadna konstrukcyjnie, prowadzi jednak do pytania o ryzyko związane z niekonstytucyjną wykładnią Konstytucji przez Trybunał, które stało się niestety aktualne. Autor ujmuje ten problem w kończących monografię rozważaniach.

Jak wspomniano wyżej, w ramach przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej uregulowanej w Konstytucji, M. Ziółkowski koncentruje uwagę na rozważaniach dotyczących szkody, zakresu jej wynagrodzenia, podmiocie uprawnionym do żądania wynagrodzenia szkody, organie władzy publicznej, działaniu władzy publicznej niezgodnym z prawem. W odniesieniu do szkody w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji RP Autor jednoznacznie wyraził stanowisko, zgodnie z którym nie jest to tzw. pojęcie zastane, ale autonomiczne pojęcie konstytucyjne. W tych ramach zostały przedstawione fundamentalne zagadnienia, które wiążą się z odpowiedzialnością odszkodowawczą, a mają znaczenie nie tylko w świetle konstytucyjnej regulacji, ale rzeczywiście są konieczne do rozstrzygnięcia przy ustalaniu zakresu regulacyjnego art. 77 ust. 1 w odniesieniu do szkody, która ma podlegać wynagrodzeniu. Michał Ziółkowski ujmuje szkodę jako „różnicę między sytuacją prawną i faktyczną poszkodowanego, ukształtowaną w następstwie niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej, a sytuacją prawną i faktyczną, która by istniała, gdyby to zachowanie szkodzące nie zaszło”. Podkreśla jednocześnie obiektywnie niekorzystny skutek wynikający z naruszenia praw konstytucyjnych. Jest to ujęcie w istocie odmienne od cywilnego pojęcia szkody, która zasadza się na istnieniu uszczerbku o charakterze majątkowym (w regulacjach szczególnych także tym zakresem jest / powinna być objęta szkoda niemajątkowa, a wątpliwości wynikają z wadliwej implementacji prawa unijnego do systemu polskiego). Autor w ramy pojęcia szkody włącza również kwestię następstwa jej powstania, tj. niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej, którego nie traktuje jako odrębnej konstytucyjnej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej (odmiennie niż w prawie cywilnym). Niektóre ze szczegółowo omówionych przez M. Ziółkowskiego aspektów dotyczących pojęcia szkody, które zostały przedstawione w relacji do ustawowego lub doktrynalnego jej ujęcia w ramach rozważań cywilistycznych, wywołują wątpliwości (jak np. kryterium niezależności od woli poszkodowanego), ale są to wątpliwości związane ze stanowiskami wyrażonymi w doktrynie cywilistycznej, a zasługą Autora jest to, że odniósł się do szerokiego spektrum poglądów i doszedł do wniosku, że nie mają one przełożenia na konstytucyjny system odpowiedzialności za szkodę. Istotne znaczenie ma uzasadnienie przez Autora objęcia zakresem pojęcia konstytucyjnej szkody zarówno skutków naruszeń związanych z konstytucyjnymi prawami majątkowymi (konstytucyjną własnością), jak i osobistymi, politycznymi, kulturalnymi. Jest to ujęcie, które podkreśla autonomiczność konstytucyjnej szkody i obejmuje następstwa szerszej rozumiane niż negatywne następstwa w najszerszym ujęciu prawa cywilnego

(obejmujące szkodę, krzywdę i w szczególnych wypadkach regulacji szkodę niemajątkową). Taki sposób wykładni Konstytucji RP daje podstawę do formułowania szerokiego zakresu odpowiedzialności za szkodę w kontekście *de facto* wszelkich konstytucyjnych praw podmiotowych, o ile spełnione zostaną dalsze przesłanki odpowiedzialności konstytucyjnej, a jednocześnie nie zostaną spełnione przesłanki ustawowe ograniczeń uzasadnionych zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Skorelowane z pojęciem szkody jest jej wynagrodzenie w rozumieniu art. 77 ust.1 Konstytucji RP, które Autor rozważa w rozdziale siódmym. W tym kontekście Autor również wyraża konsekwentne stanowisko o autonomicznym charakterze tego pojęcia, co zresztą w rozprawie wykazuje. O tym świadczy również samo użycie w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP tego słowa, które w ustawowym kontekście nie jest łączone z odpowiedzialnością odszkodowawczą sprowadzającą się do naprawienia szkody (a nie jej wynagrodzenia), wynagrodzenie wiąże się zaś z zapłatą za świadczenie mające swoje źródło w zobowiązaniu o charakterze najczęściej umownym. W odniesieniu do konstytucyjnej regulacji doniosłe znaczenie mają uwagi Autora uzależniające odpowiedzialność na podstawie art. 77 ust.1 Konstytucji RP od powstania szkody, która może zostać wynagrodzona. Istnienie szkody stanowi zatem przesłankę determinującą odpowiedzialność na tej konstytucyjnej podstawie oraz charakter sankcji, która sprowadza się do rzeczoności wynagrodzenia szkody. Jak podkreśla Autor, nie oznacza to, że w określonych przypadkach brak konstytucyjnego obowiązku zapobieżenia szkodzie, ale obowiązek ten opiera się na innej normie niż wyrażona w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP (według Autora to np. art. 77 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 47 Konstytucji RP). Autonomiczność pojęcia wynagrodzenia szkody i jego konstytucyjna wykładnia doprowadziły Autora do wniosku, że oznacza ono zapłatę lub przywrócenie stanu sprzed naruszenia lub czynności potrzebne do usunięcia skutków niezgodnego z prawem działania. Natomiast wyklucza zastosowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP do oceny innych niemajątkowych środków ochrony wprowadzonych aktem prawnym niższego rzędu w związku z niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej. W niektórych aspektach stanowisko Autora może wywoływać wątpliwości, które jednak skłaniają do pogłębionej refleksji, a nie krytyki poglądów M. Ziółkowskiego.

Fundamentalne znaczenie z punktu widzenia rozprawy ma rozdział monografii poświęcony przesłance niezgodnego z prawem działania. W tym kontekście Autor stwierdza jednoznacznie, co nie budzi poważnych wątpliwości doktrynalnych, że przez działanie, zgodnie z autonomiczną wykładnią art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, należy rozumieć zachowanie (aktywność



i bierność; podejmowanie czynności i zaniechanie). Natomiast szerzej omówiona została konstytucyjna niezgodność z prawem, która w doktrynie oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest interpretowana w zróżnicowany sposób. Ta „stopniowalność” lub „kwalifikowalny” charakter niezgodności – jako kryteria mające wprowadzić zróżnicowanie w zakresie odpowiedzialności za działania poszczególnych organów władzy publicznej – opierają się w dużej mierze na poglądach doktryny wyrażonych na podstawie regulacji ustawowych o charakterze materialnym lub proceduralnym, które miały stanowić podstawę ograniczenia odpowiedzialności Skarbu Państwa. Autor poddaje poszczególne koncepcje wnikliwej analizie i zgłasza uzasadnione wątpliwości, a następnie przedstawia konsekwentne uwagi polemiczne. W tym zakresie podkreślenia wymaga pogląd związany z normatywnym zakresem niezgodności z prawem jako odnoszącej się do naruszenia normy prawnej wynikającej wprost z aktu prawnego stanowiącego konstytucyjne źródło prawa, ale podzielam stanowisko Autora, że należą do nich także normy odwołujące się do klauzul generalnych, których wykładnia opiera się na „zewnętrznych” źródłach (jak np. dobra wiara czy zasady współżycia społecznego). Niezgodne z prawem działanie organu będzie bowiem w tym wypadku polegać na naruszeniu nie wspomnianej „normy zewnętrznej”, ale ustawowej, która przyznaje określonemu organowi kompetencję (czyli także obowiązek) do zastosowania określonych wartościowań opartych na klauzuli generalnej. W każdym z tych przypadków chodzi zatem o niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, a Konstytucja RP nie wyłącza w art. 77 ust. 1 z zakresu „prawa” norm prawnych odwołujących się do „zewnętrznych” kryteriów i nie ogranicza go do skonkretyzowanych przesłanek oceny danego stanu faktycznego. Z aprobatą przyjmuję również polemikę Autora z niezasadnymi poglądami cywilistycznymi różnicującymi bezprawność na względną oraz bezwzględną czy zwykłą oraz kwalifikowaną. Wreszcie Autor rozważa w ramach tego rozdziału wymóg orzeczenia prejurykalnego jako przesłanki stanowiącej warunek *sine qua non* odpowiedzialności Skarbu Państwa za niektóre działania organów władzy publicznej, tj. np. bezprawie legislacyjne. Słusznie podkreśla M. Ziółkowski, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nie wprowadza w tym zakresie ograniczeń realizacji odpowiedzialności odszkodowawczej w odniesieniu do niezgodności z prawem ze względu na charakter działania organu, który podlega ocenie. Tak zwany prejudykat nie wynika z konstytucyjnej podstawy odpowiedzialności za szkodę, ale jego wprowadzenie na poziomie ustawy może być jedynie (o ile w ogóle) usprawiedliwione w świetle zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Cenne w tym kontekście



są uwagi Autora dotyczące prób nadużycia władzy publicznej, kwestionujące brak wymogu prejudykatu w zakresie oceny niezgodności z prawem rozporządzenia dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny jako przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej na gruncie art. 417<sup>1</sup> k.c. Autor poddaje to zagadnienie szczegółowym rozważaniom, które mają walor nie tylko naukowy, ale także praktyczny (dla sądów, pozostałych prawników).

Rozważania o przesłankach konstytucyjnej odpowiedzialności za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej dopełnia szczegółowa analiza zakresu podmiotowego tej odpowiedzialności, to jest organu władzy publicznej, który Autor nazywa „szkodzącym”, oraz uprawnionego do żądania wynagrodzenia szkody, którego Autor określa jako „poszkodowanego”. W odniesieniu do wykładni pojęcia organu władzy publicznej Autor podjął polemikę z zasadnością podziału działań organów na sferę *imperium* oraz *dominium* w odniesieniu do zakresu zastosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, wykazując rzetelnie, że w ramach tzw. działalności *dominium* organ władzy publicznej może wykonywać czynności władcze, z którymi wiąże się konstytucyjna odpowiedzialność za szkodę. Jest to stanowisko w pełni zasadne, obejmujące zakresem odpowiedzialności władcze działania organu władzy publicznej niezależnie od tego, do jakiej sfery mogą być one przypisane, a w świetle konstytucyjnej odpowiedzialności odszkodowawczej wspomniane przypisanie jest irrelevantne. Autonomiczne pojęcie organu w rozumieniu art. 77 ust.1 Konstytucji kładzie nacisk przede wszystkim na charakter działań, do których organ publiczny *sensu largo* jest upoważniony (w sensie przyznania mu określonych kompetencji władczych). Odrębność organizacyjna danego ciała oraz wykonywanie władczych działań determinuje zatem zastosowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Z drugiej strony Autor dokonuje konstytucyjnej wykładni pojęcia „każdego” (uprawnionego do żądania wynagrodzenia szkody). Jest to na tyle szerokie ujęcie, że Autor przyjmuje objęcie jego zakresem każdej osoby (fizycznej albo prawnej) oraz innej jednostki organizacyjnej, która jest podmiotem konstytucyjnych wolności i praw. Wykluczone z zakresu podmiotowego uprawnionych do dochodzenia konstytucyjnej odpowiedzialności odszkodowawczej są organy władzy publicznej. W ramach kategorii podmiotów, które mogą należeć do uprawnionych, Autor sytuuje natomiast osoby fizyczne i prawne upoważnione do wykonywania zadań publicznych, w tym zleconych, jeśli nie wykonują władztwa publicznego, o ile spełnione są określone kazuistycznie okoliczności wynikające z omówionego przez Autora orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Obszerna część pracy poświęcona jest szczegółowemu omówieniu granic oraz ograniczeń konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody za niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej. Należy zwrócić uwagę, że Autor przypisuje granice samemu konstytucyjnemu prawu podmiotowemu, natomiast ograniczenia odnosi do korzystania z tego prawa. Gdyby porównywać to podejście do cywilistycznego pojęcia prawa podmiotowego, to mielibyśmy do czynienia z teorią wewnętrzną oraz zewnętrzną prawa podmiotowego. Do norm konstytucyjnych wyznaczających granice konstytucyjnego prawa podmiotowego z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP Autor zalicza art. 30, 32 i 33 Konstytucji RP. Są to istotne rozważania, bowiem uwzględniają szeroki kontekst indywidualnego prawa podmiotowego uregulowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, które koncentruje się na uprawnieniu „każdego” (w tym jako indywiduum), ale nie rozstrzyga kwestii dopuszczalności wystąpienia sytuacji, w której takim samym, niezgodnym z prawem działaniem dotkniętych jest wiele osób. Ponadto M. Ziółkowski wyraża przekonujący pogląd, zgodnie z którym granice prawa podmiotowego z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP wyznaczone są również przez art. 82–84 Konstytucji RP. Jak wspomniałam wcześniej, obok granic Autor wyróżnia ograniczenia konstytucyjnego prawa podmiotowego, których upatruje m.in. w ograniczeniach czasowych dopuszczalności jego dochodzenia (terminy zawite, przedawnienie), pewne ograniczenia ustawowe w odniesieniu do zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej lub sposobu wynagrodzenia szkody czy proceduralne wymogi dotyczące zasad dochodzenia roszczenia wynikającego z konstytucyjnego prawa podmiotowego (należałoby bowiem twierdzić, że ochrona konstytucyjnego prawa podmiotowego może polegać na możliwości dochodzenia określonych roszczeń, które z tego prawa wynikają). Michał Ziółkowski podkreśla w tym kontekście spory związane z oceną zgodności określonych ograniczeń ustawowych z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, w tym związane z wymogiem prejudycjalnego orzeczenia stanowiącego przesłankę roszczenia odszkodowawczego czy tzw. kwalifikowanej niezgodności z prawem działania władczego organu. W odniesieniu do oceny zgodności z Konstytucją ograniczeń konstytucyjnego prawa podmiotowego Autor przedstawia test proporcjonalności i omawia w sposób wnikliwy orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie dopuszczalnych ograniczeń. Za ważne rozważania uważam także te dotyczące naruszenia prawa podmiotowego z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, w ramach których Autor odwołuje się do jego istoty w rozumieniu art. 31 ust. 1 Konstytucji RP.

Swoistą klamrę rozważań monografii stanowi rozdział poświęcony zagadnieniu horyzontalnego skutku v. bezpośredniego stosowania art. 77

ust. 1 Konstytucji RP, które to zagadnienie stanowiło i stanowi jedno z podstawowych z perspektywy regulacji (lub poglądów doktryny) prawa prywatnego dotyczącej odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Jest to rozdział porządkujący relację pomiędzy konstytucyjnym prawem podmiotowym a jego realizacją na podstawie ustaw, które regulują określone roszczenia na podstawie ustawowych przesłanek. W pierwszym rzędzie Autor omawia problematykę adresata norm konstytucyjnych i uznaje, że – wbrew stanowiskom wyrażonym na prywatnoprawnej lub administracyjnoprawnej płaszczyźnie – adresatem art. 77 ust. 1 jest przede wszystkim sąd rozstrzygający sprawę odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej oraz ustawodawcy, który stanowi środki ochrony prawnej dla tego konstytucyjnego prawa podmiotowego. Natomiast poszkodowany jest adresatem tej normy w zakresie swojego uprawnienia do dochodzenia wynagrodzenia szkody wobec organów władzy publicznej. Autor podważa horyzontalny skutek art. 77 ust. 1 Konstytucji RP i poddaje krytyce stanowiska wyrażone w publikacjach cywilistycznych lub administracyjnoprawnych, w których kwestia horyzontalnego skutku została połączona niejako z zagadnieniem bezpośredniego stosowania Konstytucji. Jednocześnie M. Ziółkowski podaje w wątpliwość bezpośredni skutek horyzontalny art. 77 ust. 1 RP i pokazuje różnicę pomiędzy skutkami jego obowiązywania a skutkami prawnymi wynikającymi z art. 417 k.c. oraz kolejnymi, które regulują odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa. Co więcej, Autor podważa również zasadność formułowanej przez niektórych przedstawicieli nauki prawa cywilnego koncepcji pośredniego horyzontalnego skutku art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Natomiast w kwestii bezpośredniego stosowania omawianej normy konstytucyjnej Autor podkreśla, że od dnia wejścia w życie Konstytucji RP nie wystąpiła sytuacja, w której konieczne było samoistne bezpośrednio stosowanie art. 77 ust. 1, bowiem obok konstytucyjnej obowiązuje również regulacja ustawowa współkształtująca kompetencję sądu do rozstrzygania spraw o odszkodowanie należących do zakresu prawa podmiotowego z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Jednocześnie Autor nie wyklucza dopuszczalności rozstrzygnięcia sprawy wyłącznie na podstawie normy konstytucyjnej w braku ustawowej ochrony poszkodowanego w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Dość obszerny zakres rozważań jest poświęcony problematyce niesamoistnego bezpośredniego stosowania Konstytucji, w ramach których M. Ziółkowski przedstawia mechanizm współstosowania Konstytucji oraz norm niższego rzędu, podając zarówno przypadki, w których kompetencja sądu się aktualizuje, jak i wskazując jej granicę determinującą skorzystanie przez sąd z kompetencji

wyrażonej w art. 193 Konstytucji RP, tj. zadania pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Finalna część rozprawy nie kończy się podsumowaniem poglądów Autora, które, pomimo częściowych konkluzji zawartych po każdym rozdziale, stanowiłyby spójny obraz koncepcji przedstawionej w monografii odnośnie do najważniejszych zagadnień w niej omówionych. Michał Ziółkowski zwraca na to uwagę i podkreśla, że odstąpił od „tradycyjnego” zakończenia na rzecz rozważenia problemów aktualnych, a związanych z podważeniem konstytucyjnego porządku prawnego w Polsce przez organ, który zgodnie z Konstytucją oraz ustawą ma być jego gwarantem, czyli Trybunał Konstytucyjny. Twórcom Konstytucji z 1997 r. taki problem do głowy nie przyszedł, ale życie oraz skutki wyborów parlamentarnych napisały taki scenariusz. Autor odwołuje się w tym rozdziale do odpowiedzialności Trybunału Konstytucyjnego, chociaż, jak sądzę, jest to skrót odnoszący się do odpowiedzialności za niezgodne z prawem działanie samego Trybunału. W tym rozdziale Autor stosuje w ramach wszechstronnej oceny wszelkich przejawów niezgodności z prawem działalności Trybunału (począwszy od jego składu) koncepcję konstytucyjnego prawa podmiotowego z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP oraz zasad jego ochrony. Autor podjął kwestie, które na pierwszy rzut oka mogą być wątpliwe w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego, jak w ogóle niezgodność z prawem działania przez Trybunał, rozprawia się z przypisaniem odpowiedzialności za działania Trybunału, który niewątpliwie jest organem władczym w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, omawia fundamentalną sprawę związaną z wystąpieniem szkody w związku z określonym rozstrzygnięciem czy wreszcie ze skutkami orzeczenia Trybunału w kontekście możliwości przypisania odpowiedzialności za niezgodne z prawem działanie tego organu. Jest to przypadek bezpośredniego zastosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, także w zakresie ustalenia szkody, jak i związku pomiędzy niezgodnym z prawem orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego lub innym jego działaniem a szkodą podlegającą wynagrodzeniu. W tym zakresie Autor jednoznacznie opowiada się za dopuszczalnością rozpoznania i rozstrzygnięcia takiego żądania ochrony „każdego” w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji RP przez sąd powszechny. Jest to wniosek, który znajduje uzasadnienie w poglądach Autora wyrażonych w monografii, a jednocześnie potwierdza ich zasadność i spójność, stanowiąc odzwierciedlenie gwarancji ochrony konstytucyjnej wyrażonej w rozważanej normie konstytucyjnej.

Przedstawiona recenzja jedynie w zarysie oddaje merytoryczną wartość monografii M. Ziółkowskiego oraz jej praktyczną doniosłość, zwłaszcza w czasach, gdy zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP),

działania zgodnego z wiążącymi (i ocenionymi jako zgodne z Konstytucją) umowami międzynarodowymi są interpretowane oraz stosowane w niekonstytucyjny sposób przez organy władzy publicznej. Autor dobitnie podkreśla również konstytucyjną wagę odpowiedzialności za niezgodne z praworządnością działania władzy publicznej.

## Abstract

Book Review: Michał Ziółkowski, *State Liability for Unlawful Action of Public Authority: Constitutional Law Study*

In the book *State Liability for Unlawful Action of Public Authority: Constitutional Law Study* its autor Michał Ziółkowski presents an autonomus consitutional interpretation of art. 77 of the Polish Constitution. This is deep study of the constitutional subjective right, unlaful action of the public authority in consitutional meaning and context, constitutional damages, all constitutional requirements of the State liability, including responsibility for action of the Polish Constitutional Court. The review book is important within the framework of the consitutional doctrine and has a fundamental influence on the interpretation and the application of legal provisions concerning State liability.

**Keywords:** State liability, constitutional liability, constitutional damages, subjective constitutional right

MARLENA PECYNA  <https://orcid.org/0000-0001-5093-5486>

Dr hab., prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Katedra Prawa Cywilnego UJ.