

Mariusz WÓDKA

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa

m.wodka@wp.pl



ODPOWIEDZIALNOŚĆ PAŃSTWA ZA BEZPRAWNE DZIAŁANIA URZĘDNIKÓW PAŃSTWOWYCH, NARUSZAJĄCE INTERES SPOŁECZNY W ŚWIETLE PRAWA POLSKIEGO A REGULACJE UNIJNE

ABSTRAKT: W ciągu ostatnich piętnastu lat Skarb Państwa wypłacił kilkanaście miliardów złotych odszkodowań za bezprawne działania urzędników administracji publicznej. O tym, że skala problemu jest coraz większa świadczą statystyki sądowe. Wskazują one jednoznacznie na to, że z roku na rok skala tego zjawiska się powiększa. Urzędnik administracji państwowej, jako przedstawiciel państwa wyposażony jest w atrybuty władztwa umożliwiające wymuszanie na obywatelach pożądanego zachowania. Przyznane mu władztwo powinien realizować w granicach i w wykonaniu prawa. Polskie prawo pozbawione jest jednak nader często przymiotu transparentności. Wynika to zarówno z błędów legislacyjnych, jak też mnogości aktów wykonawczych, a także z nieodpowiedniej interpretacji prawa unijnego przez organy krajowe. Administracja jest natomiast strukturą hierarchiczną o rozbudowanym aparacie władzy podejmującym decyzje w imieniu społeczeństwa.

SŁOWA KLUCZOWE: administracja publiczna, urzędnik, bezprawne działania, polskie prawo, Unia Europejska

STATE RESPONSIBILITY FOR THE UNLAWFUL ACTS OF PUBLIC OFFICIALS, VIOLATING THE PUBLIC INTEREST UNDER POLISH LAW AND EUROPEAN UNION REGULATIONS

ABSTRACT: Over the last fifteen years, the State Treasury has paid several billion zloty compensation for the unlawful conduct of public administration officials. Court statistics prove that the scale of the problem has been increasing. They show unequivocally that from year to year the scale of this phenomenon is growing year by year. The officials in the state administration being the representatives of the State are equipped with the attributes of power which enable them to force people to behave in a desired way. There should be legal limits to the authority granted to them as far as the exercise of the law is concerned. However, Polish law is often not transparent enough. This results both from legislative errors and the multiplicity of regulations and legal acts and also from the inadequate interpretation of EU

law by national authorities. On the other hand, the administration is a hierarchical structure with the extended power apparatus for making decisions on behalf of the society.

KEYWORDS: public administration, clerk, unlawful activities, Polish law, European Union

WPROWADZENIE

Państwo odpowiada odszkodowawczo za urzędnika ponosząc ciężar naprawienia szkody, zarówno za działania legalne ją wywołujące, jak również za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, nie wykluczając przy tym odpowiedzialności samego funkcjonariusza. Nie ma tutaj znaczenia czy można przypisać urzędnikowi winę czy też nie, wystarczy jeżeli jego działanie będzie sprzeczne z prawem i będzie wyrządzało szkodę w wyniku której poszkodowany może domagać się zadośćuczynienia.

Tysiące wydanych decyzji, a wśród nich werdykty naruszające obowiązujące prawo, błędy urzędników, źle zorganizowana praca urzędu, częste przekroczenia uprawnień, niedostateczna znajomość obowiązujących przepisów, bezprawne działania i zaniechania często podejmowane na podstawie politycznej interpretacji obowiązującego prawa to tylko niektóre z przewinień funkcjonariuszy publicznych, za które odpowiedzialność odszkodowawczą ponosi Skarb Państwa wypłacając odszkodowania liczone w miliardach złotych. Złe decyzje urzędników administracji samorządowej, jak i rządowej oddziałują negatywnie zarówno na interesy państwa (uszczuplają budżet, powodują straty ekonomiczne), jak i obywateli doprowadzając do zamknięcia firm, pozbawienia majątku, a w skrajnych przypadkach pozbawienia wolności, powodują także negatywne skutki społeczne.

Obserwując wzrost liczby pozwów składanych przeciwko państwu (w którym panuje powszechne przekonanie, że nie ma winnych urzędników, osób które mogą się mylić, które mogą źle interpretować prawo, jest tylko obywatel, który wobec funkcjonariuszy publicznych pozostaje bezradny i z góry skazany na porażkę, a dążenie do sprawiedliwości staje się symbolem walki z aparatem państwowym), otaczającą nas rzeczywistość, nasilające się niezadowolenie społeczeństwa z pracy urzędów, spadające zaufanie obywateli do urzędnika wykonującego swoje obowiązki, oglądając przekazy medialne, możemy zadać pytania: Czy obywatel jest należycie chroniony przed skutkami bezprawnych działań lub zaniechań ze strony funkcjonariuszy publicznych? Czy zachodzi obowiązek wprowadzania regulacji unijnych dotyczących odpowiedzialności za naruszenie prawa UE w prawodawstwo krajowe? Czy państwo w sposób wystarczający egzekwuje od funkcjonariusza administracji publicznej należyte wykonywanie swoich obowiązków i czy w odpowiedni sposób je kontroluje?

Egzekwowanie prawa (szczególnie przepisów zawartych w ustawach) nie powstrzyma w pełni niekompetencji, zaniedbań, bezprawności oraz uchybień panujących w urzędach, nie pokryje także w całości strat ponoszonych przez Skarb Państwa z tytułu odpowiedzialności odszkodowawczej w stosunku do urzędnika rażąco naruszającego prawo, ale może zapobiec kolejnym nadużyciom, łamaniu oraz zaniechaniu w działaniach funkcjonariuszy publicznych.

Może także wzrosnąć świadomość społeczna i przekonanie, że istnieje możliwość ukarania urzędnika i pociągnięcia go do odpowiedzialności za działania niezgodne z prawem przez Skarb Państwa, jako podmiot odpowiedzialny.

ROLA I ZNACZENIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Administracja publiczna jako system realizuje zadania zapisane w ustawach, zmierzając do określonego celu jakim jest dobro wspólne, adekwatne do potrzeb państwa i społeczeństwa, kształtując często władczo sytuację jednostki, działając przez osoby fizyczne stanowiące kadre administracyjną. Dlatego też, nieodzownym elementem sprawności w działaniach administracji publicznej jest skuteczność. Skuteczność i sprawność jest oceniana w praktyce przez społeczeństwo przez pryzmat wydawanych decyzji i podejmowanych działań. W większości działania podejmowane są w celu ochrony obywatela, zapewnienia mu bezpieczeństwa i dobrobytu, a decyzje wydawane są w różnych sytuacjach wyboru (najlepszego dla państwa i obywatela). W działaniach administracji publicznej człowiek powinien być jej najważniejszą częścią (elementem), stanowi bowiem podmiot i przedmiot działania.

Administracja publiczna choćby najlepiej zorganizowana i działająca według najlepszych standardów i wzorców europejskich obowiązujących w demokratycznych państwach prawa, nie jest w stanie uchronić się od błędów popełnianych przez swoich pracowników. Każda aktywność ludzka w tym działalność władzy publicznej wiąże się z ryzykiem wyrządzenia uszczerbku w dobrach prawnie chronionych. Dlatego też istnieje potrzeba zabezpieczenia się przed ujemnymi skutkami działań urzędników powodujących uszczerbek oraz potrzeba ustalenia podmiotu lub podmiotów ponoszących odpowiedzialność za te działania.

Prawo do dobrej administracji (art. 41). Oznacza, że prawem i to podstawowym obywatela Unii Europejskiej jest domaganie się od organów i instytucji Unii bezstronnego zgodnego z prawem rozpatrzenia, bez zbędnej zwłoki, sprawy wniesionej do danego organu lub instytucji. Prawu temu towarzyszy obowiązek organów i instytucji, a także wszystkich zatrudnionych w nich funkcjonariuszy, właściwego, zgodnego z prawem obywatela załatwienia sprawy. Jeżeli w wyniku działań administracji wnoszący sprawę poniósł szkodę, to przysługuje mu roszczenie o odszkodowanie¹.

Międzynarodowe regulacje dotyczące władzy prawodawczej wprowadzają zasady odpowiedzialności państw unijnych, członkowskich za naruszenie prawa Unii Europejskiej przez podmioty prawa krajowego. Każde państwo członkowskie, powinno zapewniać jednostce przestrzeganie standardów prawnych obowiązujących w Unii Europejskiej przez funkcjonariuszy publicznych. W praktyce administracja publiczna ponosi odpowiedzialność zarówno przed instytucjami krajowymi, jak instytucjami unijnymi. Charakter i waga przewinienia decyduje o odpowiedzialności urzędnika, trybie postępowania, podmiocie uprawnionym do prowadzenia sprawy oraz rodzaju kary jaka zostanie nałożona za naruszenie

¹ <https://www.rpo.gov.pl/pliki/1192700305.pdf> (10.10.2018).

prawa. Stworzenie odpowiednich regulacji prawnych, gwarantujących możliwość skorzystania ze skutecznych środków ochrony praw jednostek w przypadku ich pogwałcenia oraz przestrzeganie przepisów prawa wspólnotowego przez wszystkie komórki i instytucje Państw Członkowskich to gwarancja skutecznej ochrony praw przysługujących jednostce.

URZĘDNIK ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Urzędnik Unii Europejskiej jest osobą wykonującą stałą pracę w jednej z instytucji unijnych, nominowana do jej wykonywania na podstawie pisemnego aktu – umowy o pracę. Najważniejsze cechy urzędnika sprawnie działającej administracji publicznej to:

- a) sumienność w wypełnianiu powierzonych obowiązków i poleceń zwierzchników, przełożonych;
- b) bezstronność – realistyczna ocena rzeczywistości nacechowana brakiem osobistych uprzedzeń i upodobań mająca na celu równoważenie pierwiastka emocjonalnego racjonalnym;
- c) rzetelność (dbałość o ochronę interesów państwa i obywateli, nie wyrządzając przy tym żadnych uszczerbków na dobrach prawnie chronionych).

Ustawowym obowiązkiem urzędnika jest przestrzeganie praw przysługującym obywatelom, tworzenie warunków do zaspokajania ich potrzeb (bezpieczeństwo, ochrona zdrowia, pomoc socjalna, dostęp do oświaty, kultury). Skuteczne działania i kroki podejmowane w celu eliminacji wszelkich zachowań niezgodnych z prawem przyczynią się do przejrzystości w administracji, poprawią wizerunek urzędnika w oczach społeczeństwa oraz sprawią, że państwo będzie postrzegane jako organizacja spełniająca swe podstawowe cele – gwarantowanie podstawowych praw i wartości obywatelskich oraz zapewnienie bezpieczeństwa.

Wypełnianie tych zadań dla każdego funkcjonariusza publicznego powinno być zaszczytem, a nie tylko obowiązkiem wynikającym z ustawy. W działaniach funkcjonariuszy publicznych urzeczywistniane są wszystkie funkcje państwa oraz normy moralne (odzwierciedlające normy prawne) przyjęte przez daną społeczność, za których naruszenie grożą sankcje oraz odpowiedzialność. Rozległość funkcji jakie posiada państwo wpływa znacząco na jakość, ekonomiczność, sprawność, a przede wszystkim skuteczność funkcjonowania i pracy funkcjonariuszy publicznych.

Funkcjonariusze publiczni to pracownicy urzędów i instytucji państwowych pracujący na podstawie nominacji lub umowy o pracę, a także osoby działające na zlecenie tych organów (sędziowie, prokuratorzy).

Wykonywanie w charakterze urzędnika czynności, związanych z reglamentacją i władczym kształtowaniem uprawnień i obowiązków jednostek spełnia kryterium bezpośredniego powiązania zawodu ze sferą wartości zasadniczych chronionych na poziomie regulacji konstytucyjnej².

² I. Bogucka, T. Pietrzykowski., *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 107.

Państwo zaś to organizacja wyposażona w atrybuty władzy, dzięki którym ma obowiązek zapewnić bezpieczeństwo publiczne, zaspokoić potrzeby i interesy społeczeństwa oraz chronić prawa jednostki. Administracja wkracza bowiem w życie społeczeństwa oraz poszczególnych jednostek. Urzędnik w imieniu państwa nie może egzekwować tylko obowiązków, które zostały nałożone na społeczeństwo, musi świadczyć usługi, które zagwarantują obywatelom poczucie bezpieczeństwa i zapewnią zachowanie systemów i norm wartości przyjętych przez daną społeczność. Odpowiednia służba i ciągłe doskonalenie w pracy daje gwarancję prawidłowo wykonanych obowiązków.

Wbrew powszechnemu przekonaniu, iż funkcjonariusz administracji jest bezkarny, obywatel ma prawo dochodzenia swoich praw i naprawienia szkód które zostały wyrządzone przez urzędnika oraz istnieje możliwość domagania się odszkodowania od Skarbu Państwa. Społeczeństwo ma prawo bowiem do dobrej administracji, ponieważ zaliczane jest ono do podstawowych praw obywatela. A skoro prawo europejskie gwarantuje jednostce określone prawa, to nieprzestrzeganie przez funkcjonariuszy administracji publicznej, bądź też ignorowanie tych praw musi skutkować odpowiedzialnością za wyrządzoną szkodę. Rodzą się tutaj konflikty w podejmowanych decyzjach urzędnika czy ważniejszy jest interes ogólny, publiczny czy interes indywidualny podmiotu. Bardzo często podejmowane decyzje mają bowiem charakter władczy, ingerujący w prawa wolnościowe i osobiste jednostki, wyrządzające szkodę (zasadniczej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej).

Przez wadliwe rozstrzygnięcia, działania podejmowane poza postępowaniem administracyjnym lub nieuzasadniona bierność urzędnicy wyrządzają obywatelom, w tym i przedsiębiorcom wymierne, niejednokrotnie bardzo poważne szkody³.

Uświadamianie funkcjonariuszy publicznych o zasadach odpowiedzialności odszkodowawczej ma istotne znaczenie, albowiem dotyczy to nie tylko ponoszenia konsekwencji z tytułu naruszenia prawodawstwa krajowego lecz również odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego. To że za naruszenie prawa przez funkcjonariusza administracji publicznej odpowiada i płaci Skarb Państwa nie zwalnia urzędnika z odpowiedzialności należytego i sumiennego, a przede wszystkim zgodnego z prawem wykonywania swoich obowiązków. Urzędnik może być pociągnięty do odpowiedzialności majątkowej za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa.

PRZESŁANKI ODPOWIEDZIALNOŚCI ODSZKODOWAWCZEJ

Pojęcie odpowiedzialności odszkodowawczej jest ściśle związane z odpowiedzialnością cywilną, której źródłem mogą być niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania (odpowiedzialność kontraktowa) bądź dopuszczenie się czynu niedozwolonego (odpowiedzialność deliktowa)⁴.

³ A. Bielska-Brodziak (red.), *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, Warszawa 2011, s. 17.

⁴ Z. Duniewska, M. Stahl., *op. cit.*, s. 138.

Jeżeli skutkiem bezprawia jest powstała szkoda to dysponentem państwowego mienia działającym za pomocą jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej jest Skarb Państwa jako osoba prawna oraz podmiot praw i obowiązków. W sytuacji gdy jednostki organizacyjne podejmują działania polegające na wykonywaniu imperium (władza) pełnią funkcje organów administracji publicznej.

Według artykułu 417 KC, Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna, która wykonuje władzę z mocy prawa ponosi odpowiedzialność i jest zobowiązana naprawić szkodę i wypłacić stosowne odszkodowanie za funkcjonariuszy publicznych wyrządzających szkodę niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej. Natomiast art. 417 ust. 1 KC stanowi podstawę prawną odpowiedzialności wszystkich wymienionych podmiotów wykonujących zadania z obszaru władzy publicznej. Jeśli uprawnienia z zakresu wykonywania władzy publicznej zostały przekazane innemu podmiotowi na zasadzie porozumienia za powstałą szkodę odpowiadają solidarnie, zarówno podmiot zlecający wykonanie zadania władczego (Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego), jak i podmiot faktycznie wykonujący władzę. Art. 417 ust. 2 KC reguluje kwestie odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu zadań zleconych.

Zasadniczymi przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej w Polsce, także odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej w trybie art. 417 KC za szkodę są:

1. Bezprawne działanie (niezgodne z prawem zachowanie przy wykonywaniu władzy, czyn niedozwolony).
2. Szkoda rzeczywista – uszczerbek dotyczący bezpośrednio majątku poszkodowanego (możemy wyróżnić szkodę majątkową, uszczerbek majątkowy szkody sensu stricto wyrażany w pieniądzu i niemajątkową – określaną jako krzywda, obejmujący cierpienia fizyczne i psychiczne doznane przez poszkodowanego). Szkoda majątkowa obejmuje szkodę na mieniu i na osobie. Szkoda niemajątkowa obejmuje również inne uszczerbki niemajątkowe, które nie są krzywdą a podlegają naprawieniu. W sytuacji, gdy bezprawne działanie lub zaniechanie powoduje powstanie szkody na osobie, zakres odszkodowania określają art. 361 ust. 2. oraz art. 444-446 KC. Elementy szkody podlegające naprawie z art. 361 ust 2 kodeksu cywilnego, który stanowi, że „w powyższych granicach, w braku odmiennego przepisu ustawy lub postanowienia umowy, naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono”. Sprawcą szkody może być organ w rozumieniu prawa administracyjnego, a także pracownik zatrudniony do wykonywania czynności faktycznych;
3. Związek przyczynowy między działaniem a szkodą (istnienie rzeczywistego i adekwatnego związku przyczynowo – skutkowego między błędnym orzeczeniem sądu a poniesioną przez skarżącego szkodą).

Trybunał Sprawiedliwości nie określa konkretnych przesłanek związanych z roszczeniem odszkodowawczym, dlatego też prawo krajowe może przewidywać

korzystniejsze standardy odpowiedzialności niż prawo unijne. Najważniejszymi z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej w Unii są:

1. działanie organów danego państwa niezgodne z prawnymi normami przyznającymi uprawnienia jednostce, czyli:
 - a. naruszenia proceduralne;
 - b. naruszenia materialne;
2. szkoda jak powstała na skutek braku wykonywania prawa podmiotowego;
3. związek przyczynowy pomiędzy szkodą a naruszeniem prawa (które musi być wystarczająco ciężkie i w sposób oczywisty przekraczać pewne ustalone normy).

Z uwagi na przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, prawo wspólnotowe obowiązuje również sądy polskie. Naruszenie przez polskiego ustawodawcę norm prawa europejskiego także stanowi podstawę do żądania odszkodowania przez poszkodowanego na podstawie art. 417,1 ust. 1 KC⁵. „Sądy krajowe są zatem zobowiązane chronić uprawnienia jednostek wynikające bezpośrednio skutecznych norm prawa wspólnotowego i przyznawać odszkodowanie jednostkom, które doznały szkody wskutek naruszenia przez państwo członkowskie prawa wspólnotowego⁶.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ PAŃSTWA ZA BEZPRAWNE DZIAŁANIA URZĘDNIKÓW

Odpowiedzialność jest fundamentem demokracji przedstawicielskiej, a system demokratyczny polega na tym, że politycy, jako przedstawiciele wyborców w rządzie, powinni być wrażliwi na potrzeby społeczeństwa i odpowiedzialni za realizację polityki; natomiast urzędnicy odpowiadają zarówno przed obywatelami, jak i przed rządem za administrowanie usługami politycznymi; zaś obywatele – społeczeństwo jest odpowiedzialne za dotrzymanie umowy społecznej, za zaakceptowanie porządku społeczno-gospodarczego⁷.

Odpowiedzialność to obowiązek odpowiadania za swoje czyny, korelat władzy, która im większa tym większa jej odpowiedzialność. To ponoszenie sankcji i ujemnych konsekwencji związanych ze zdarzeniem podlegającym kwalifikacji prawnej.

W nauce prawa pojęcie to zazwyczaj używane jest jako pojęcie określające pewną dolegliwość przewidzianą w wypadku naruszenia normy prawnej, przez określony podmiot⁸. Odpowiedzialność prawna to „obowiązek ponoszenia przez przedmiot przewidzianych prawem ujemnych następstw faktów prawnych podlegających negatywnej kwalifikacji normatywnej i przypisywanych prawnie określonemu podmiotowi w porządku prawnym⁹.

Odpowiedzialność odszkodowawcza powinna spełniać następujące podstawowe funkcje:

⁵ J. Borkowska, (red.), *Odpowiedzialność urzędnika administracji publicznej. Odpowiedzialność służbowa, cywilnoprawna i karna*, Warszawa 2009, s. 165.

⁶ A. Florczak, (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 55.

⁷ J.M. Moncrieffe, Reconceptualizing Political Accountability, *International Political Science Review* 1998, nr 4, s. 393, za: A. Pawłowska, *Odpowiedzialność administracji w społeczeństwie informacyjnym*, IX Doroczna Konferencja SEAP „Odpowiedzialność w Administracji”, 25-27 maja 2008 r.

⁸ J. Łętowski., *Odpowiedzialność pracownika administracji*, [w:] *Pracownicy administracji w PRL*, Ossolineum 1984, s. 381-382.

⁹ A. Szajkowski (red.), *System Prawa Prywatnego, t. 16, Prawo spółek osobowych*, Warszawa 2008, s. 355.

1. Funkcję kompensacyjną, czyli przywrócenie stanu jaki istniał przed zdarzeniem (także przywrócenie majątku poszkodowanego do stanu pierwotnego) będącym źródłem odpowiedzialności odszkodowawczej.
2. Funkcję represyjną, wynikającą z funkcji kompensacyjnej, „bowiem obowiązek wyrównania uszczerbku poniesionego przez poszkodowanego jest jednocześnie pewną dolegliwością dla „sprawcy” – dłużnika”¹⁰. Rekompensata szkody, której doznała jednostka, naprawiana jest z majątku sprawcy.
3. Funkcję prewencyjną, powinna zapobiegać kolejnemu powstawaniu szkód u poszkodowanego oraz powinna chronić interesy całego społeczeństwa. Prawdopodobnie skonstruowane przepisy krajowe pozwalają na skuteczne dochodzenie praw jednostki przyznane przez przepisy prawa Unii Europejskiej.

Odpowiedzialność władzy publicznej to nie tylko problem o wymiarze krajowym, lecz także europejskim. Prawne standardy decydują o rzeczywistym poziomie ochrony obywateli, a wadliwa implementacja prawa unijnego (celem którego jest przyznanie jednostce prawa) przez państwo członkowskie (szczególnie przez urzędników państwowych tegoż państwa) w sprawie jednostki skutkuje możliwością wszczęcia przez Komisję Europejską postępowania przeciwko państwu naruszającemu prawo przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

„Członkostwo państwa w Unii Europejskiej oznacza że musi ono:

- a) stosować wspólne dla wszystkich państw członkowskich standardy działania administracji;
- b) b) przyjąć dodatkowe, związane z przynależnością do Unii zadania wymagające obsługi przez administrację;
- c) c) wprowadzić w niektórych dziedzinach aktywności krajowej administracji publicznej zuniifikowane rozwiązania instytucjonalne i proceduralne”¹¹.

Wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej mają obowiązek wykonywania zobowiązań wynikających z przyjętych traktatów założycielskich, umów międzynarodowych (zobowiązań wspólnotowych) w tym także orzeczeń sądów określających przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, prawnie kształtującej sytuację jednostek – podmiotów stosunków cywilnoprawnych. Unia Europejska, Rada Europy a także Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) kreują i wdrażają standardy ochrony praw człowieka opierając się na organach sądowych, rozpatrujących roszczenia odszkodowawcze jednostki, które doznały szkody w wyniku bezprawnych działań urzędników państwowych.

Bezprawność jest bowiem ujemną oceną czynu od jego strony przedmiotowej, negatywnym wynikiem konfrontacji „zewnątrznego zachowania się człowieka z porządkiem prawnym”¹². Bezprawność może być realizowana w różny sposób i na różnych płaszczyznach.

¹⁰ J. Winiarz., *Obowiązek naprawienia szkody*, Warszawa 1970, s. 11.

¹¹ G. Rydlewski., *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 147.

WYNAGRODZENIE ZA SZKODĘ

Każdy obywatel, doznający krzywdy w wyniku decyzji urzędnika ma prawo do jej wynagrodzenia, może żądać odszkodowania od osób wykonujących władzę publiczną. Problem wynagrodzenia szkody przez państwo, za działania urzędników niezgodnym z prawem bądź zaniechaniem zawsze wzbudza wiele kontrowersji, albowiem państwo odpowiada za urzędnika niezależnie od tego czy działanie było zawinione, czy szkoda powstała podczas wykonywania czynności powierzonej organowi. Również dlatego iż wypłacane odszkodowania osobom poszkodowanym przez Skarb Państwa pochodzą z budżetu państwa, pieniędzy podatników, czyli społeczeństwa (obywateli) a nie funkcjonariuszy publicznych, podejmujących błędne decyzje czy też działania niezgodne z prawem. Niezgodność z prawem oznacza wykonywanie takich działań, które są sprzeczne z przepisami prawa, a nie z normami obyczajowymi czy normami moralnymi przyjętymi jako zasady społeczne lub dobre obyczaje. W Polsce prawo do wynagrodzenia za szkodę oraz ochronę przed bezprawnymi działaniami administracji publicznej w tym centralnej i terenowej, jako prawo podmiotowe regulują różne ustawy w tym, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, która stanowi, że zgodnie z art. 77 każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej oraz ustawa nie może zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw.

Przyjmuje się, że wprowadzenie do Konstytucji RP tak ukształtowanej zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone aktami władzy publicznej jest przejawem dostosowania prawodawstwa polskiego do Rekomendacji Nr R (84) 15 Komitetu Ministrów Rady Europy z 18.9.1984 r. dotyczący odpowiedzialności władzy publicznej¹³.

Można także uznać za niezgodne z prawem działanie np. uchwalenie ustawy naruszającej Konstytucję RP lub wydanie aktu normatywnego naruszającego ustawę¹⁴.

Przepis ten jednak nie może stanowić samodzielnej podstawy obowiązku naprawienia szkody, dlatego też został uszczegółowiony przepisami kodeksu cywilnego. Jeżeli dojdzie do wyrządzenia szkody jednostce w pierwszej kolejności konsekwencje finansowe ponosi podmiot odpowiedzialny (Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inny podmiot ponoszący odpowiedzialność majątkową zgodnie z odrębnymi przepisami), a dopiero później funkcjonariusz stanie się odpowiedzialny względem podmiotu. Wyrażenie „każdy” zawarte w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, oznacza że przeciwko władzy publicznej z roszczeniem odszkodowawczym mogą wystąpić jednostki posiadające zdolność prawną. Podmioty uprawnione, które mogą domagać się odszkodowania od Skarbu Państwa to:

- osoby fizyczne;
- osoby prawne;

¹² A. Szpunar., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa, 1985, s. 128.

¹³ *Vide*: M. Safian, *Rekomendacja Nr R (84)15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej a stan prawny obowiązujący w Polsce*, [w:] M. Safian (red.), *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i Komentarze, t. II, Prawo cywilne*, Warszawa 1995, s. 267 i n.

¹⁴ P. Winczorek., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 100.

- ułomne osoby prawne;
- obywatele polscy;
- cudzoziemcy;
- bezpaństwowcy;

Odszkodowanie, które musi zapłacić Skarb Państwa, powinno być współmierne do poniesionej szkody. Konieczność wypłaty odszkodowań wynika z popełnionych błędów, a także działań niezgodnych z literą prawa, zarówno władzy ustawodawczej, sądowniczej, działań organów państwa w sferze cywilnoprawnej oraz władzy wykonawczej.

W pierwszej kolejności zastosowanie mają ustawy regulujące w sposób szczególny prawo do odszkodowania za szkodę w pewnych dziedzinach działania władz państwowych, takich jak procedura administracyjna czy karna. Jeżeli nie ma takich unormowań szczególnych, zastosowanie mają ogólne zasady odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, określone w przepisach kodeksu cywilnego dotyczących czynów niedozwolonych (odpowiedzialności deliktowej)¹⁵.

Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za bezprawne działania i zaniechania urzędników administracji publicznej w wyniku których powstała szkoda jeżeli:

- wydano niezgodny z prawem akt normatywny – art.417¹ ust.1KC bezprawie legislacyjne – przesłankami odpowiedzialności są niezgodność z prawem aktu normatywnego, szkoda, związek przyczynowy między wymienionymi przesłankami. Prejudykatem dla sądu stwierdzenia nieważności z prawem aktów normatywnych jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego. W czerwcu 2004 r., Trybunał strasburski zawyrokował, że zasada rządów prawa (społeczeństwo podporządkowane normom prawnym) wymaga od instytucji państwowych respektowania i stosowania w sposób przewidywalny i spójny ustaw, które są wydawane, jak również zapewnienia prawnych i praktycznych warunków ich realizacji. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, każde zaniechanie władzy krajowej w zakresie wprowadzenia dyrektywy do systemu krajowego daje poszkodowanej osobie uprawnienia do żądania wynagrodzenia przez państwo wszelkich szkód poniesionych z tego tytułu;
- wbrew prawu nie wydano aktu normatywnego (przesłanki odpowiedzialności – jednoznaczny obowiązek wydania aktu normatywnego, fakt niewydania aktu, upływ terminu, w którym miał być wydany, wystąpienie szkody, istnienie związku przyczynowego między niewydaniem aktu a szkodą). „Zaniechanie normatywne będzie miało miejsce wówczas, gdy z przepisu prawa wynika termin, w którym organ władzy publicznej ma obowiązek wydać nakazaną ustawę, rozporządzenie bądź akt prawa miejscowego, ewentualnie wtedy, gdy termin ten wynika z norm o charakterze ogólnym. Przy tym przepis przewidujący obowiązek wydania aktu normatywnego

¹⁵ http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/SK_18_00_PL.pdf (10.10.2018).

powinien określać dostatecznie treść, ponieważ dzięki temu możliwe jest ustalenie istnienia i zakresu szkody wynikającego z zaniechania”¹⁶;

- wydano decyzję administracyjną niezgodnie z prawem (przesłanki odpowiedzialności – istnienie ostatecznej decyzji administracyjnej, niezgodność z prawem decyzji stanowi prejudykat, szkoda, związek przyczynowy pomiędzy szkodą a niezgodną z prawem decyzją administracyjną). „Bezprawność działania oznacza naruszenie przez władzę publiczną przepisów prawa, ale jedynie takie naruszenie, które stanowiło warunek konieczny do powstania szkody i którego normalnym następstwem w danych okolicznościach jest powstanie szkody”¹⁷;
- wbrew prawu nie wydano decyzji administracyjnej (przesłanki odpowiedzialności – prejudykat - naruszenie obowiązku wydania decyzji administracyjnej w oznaczonym terminie, szkoda, związek przyczynowy między niewydaniem decyzji w terminie a szkodą);
- w innych przypadkach (działaniach prawnych i faktycznych związanych, bądź niezwiązanych z wykonywaniem władzy publicznej – inne przepisy odrębne takie jak: artykuł 552 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), artykuł 192 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm., artykuł 161 § 3 ustawy z dnia z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267), artykuł 8 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 34, poz. 149, ze zm.));

*Ponadto Skarb Państwa odpowiada na zasadach ogólnych za inne czyny niedozwolone (delikty) na podstawie art. 415 Kodeksu cywilnego w zakresie swoich działań czy też zaniechań w sferze dominium (działań nie władczych, gospodarczych) wraz z innymi podmiotami prawa cywilnego. Należy też również wspomnieć o odpowiedzialności kontraktowej Skarbu Państwa z art. 471 Kodeksu cywilnego, gdzie podobnie jak inne podmioty prawa cywilnego odpowiada on za naprawienie szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania*¹⁸.

Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa członkowskiego za naruszenie prawa unijnego – nie ma wyraźnych podstaw normatywnych, albowiem system prawa UE nie przewiduje samej odpowiedzialności oraz jej przesłanek. Prawo do uzyskania odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej naruszeniem prawa UE ma charakter uprawnienia unijnego (oznacza to, że odszkodowanie musi zostać zagwarantowane w systemie prawa krajowego i to niezależnie od istnienia takiego uprawnienia w tym ostatnim. Oczywiście realizacja tego uprawnienia

¹⁶ R. Trzaskowski., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za zaniechania normatywne*, PS 2008, nr 1.

¹⁷ Cf uchwałę składu 7 sędziów SN z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05, OSNC 2006, nr 12, poz 194

¹⁸ <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0B0598E6> (10.10.2018).

nastąpić musi na podstawie regulacji prawa krajowego, zgodnie z zasadą procedur krajowych, jednak sam rodzaj uprawnień do odszkodowania należy uznać za unijny)¹⁹.

Państwa członkowskie odpowiadają odszkodowawczo za umowy międzynarodowe oddziaływujące w szczególności na sytuację prawną jednostki, „gwarantując im wobec władzy publicznej określone prawa i wolności. Dotyczy to w szczególności norm prawa Unii Europejskiej oraz norm Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”²⁰. Każdy polski sąd rozpoznający sprawę wspólnotową, do której mają lub mogą mieć zastosowania prawa obowiązujące w Unii Europejskiej, powinien dokumentnie rozważyć wszelkie istotne relacje, jakie mogą zachodzić między polskim prawem a prawem wspólnotowym. Prawo unijne reguluje kwestię odszkodowawczą, jeżeli zostaje wniesiona do Trybunału Sprawiedliwości:

1. skarga odszkodowawcza, wnoszona przez jednostkę ponoszącą szkodę wskutek działania państwa członkowskiego naruszającego prawo Unijne, bądź też naruszenie prawa unijnego przez państwo członkowskie wszczynane postępowanie przez Komisję lub inne państwo członkowskie (art. 258 – 260 TFUE);
2. skarga o unieważnienie aktu prawnego (art. 263 -266 TFUE);
3. skarga o zaniechanie wydania aktu lub decyzji (art. 265 TFUE);
4. skarga o odszkodowanie (art. 268 TFUE, art. 340 TFUE) – wnoszona przez osobę fizyczną i prawną, jeżeli doznała uszczerbku wskutek działania instytucji i funkcjonariuszy WE;

Trybunał sprawiedliwości rozpatruje wszystkie sprawy wnoszone przez osoby fizyczne, przedsiębiorstwa, różnego rodzaju organizacje pozarządowe, które uważają, że ich prawa zostały naruszone przez instytucje Unii Europejskiej. Niewywiązanie się przez państwo polskie z obowiązku wdrożenia, przystosowania prawa unijnego do krajowego porządku prawnego oraz odmowa przez organy władzy państwowej zastosowania tegoż prawa skutkuje dochodzeniem praw jednostki przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Roszczenia mogą być kierowane po uzyskaniu prejudykatu (orzeczenie sądu w konkretnej sprawie – ustalenie niezgodności z prawem wspólnotowym prawa krajowego wprowadzającego dyrektywę unijną) Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który stwierdzi naruszenie prawa unijnego przez państwo członkowskie.

Oznacza to, że organy administracji publicznej powinny interpretować prawo krajowe tak dalece, jak to możliwe, zgodnie z prawem unijnym. Granice prounijnej wykładni w przypadku organów administracji publicznej będą wyznaczały uprawnienia nadane w prawie wewnętrznym²¹. Brak możliwości uzyskania przez jednostkę odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez naruszające prawo wspólnotowe zachowanie państwa prowadziłoby bowiem do podważenia pełnej skuteczności norm wspólnotowych oraz osłabienia ochrony praw, których

¹⁹ http://biedronne.home.pl/transformacje/wp-content/uploads/2011/11/tpp_3-2011_poltorak.pdf (10.10.2018).

²⁰ Z. Banaszak., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012, s. 313.

²¹ <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/35568/003.pdf> (10.10.2018).

są one źródłem²². Dyspozycja art. 77 ust. 1 adresowana jest nie tylko do osób fizycznych – zarówno do obywateli polskich jak i cudzoziemców, ale także do osób prawnych²³.

Urzędnik musi działać zgodnie z prawem i w jego granicach, albowiem tylko takie rządy dopuszczalne są w demokratycznym państwie prawa (źródło władzy to wola większości obywateli), w systemie gwarantującym osobie pokrzywdzonej satysfakcjonujące wynagrodzenie za krzywdy i szkody doznane w wyniku podjętych decyzji i działań niezgodnych z prawem. Każda decyzja niesie za sobą odpowiednie konsekwencje, za które ponosi się odpowiedzialność. Chociaż Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną bezprawnym działaniem, jednostka pozywa konkretny podmiot, który wydał kwestionowaną normę prawną.

PODSUMOWANIE

Reasumując państwo oprócz strat poniesionych w wyniku nieodpowiedzialnych zachowań swoich funkcjonariuszy, traci także w oczach społeczeństwa moralnie (w szczególności pracownicy urzędów). Zła organizacja, złe zarządzanie urzędem, niedostateczna weryfikacja spraw, błędy merytoryczne czy formalne sprawiają, iż osoby poszkodowane odnoszą się z pewnym dystansem, brakiem wiarygodności do władzy i w ograniczony sposób mogą zaufać, bądź powierzyć swoje sprawy w ręce urzędników. Bardzo często jest tak, że sprawca bądź sprawcy pozostają bezkarni i mogą prowadzić swą szkodliwą działalność w stosunku do obywateli, a w konsekwencji dla Skarbu Państwa wypłacającego odszkodowania.

Mimo, jakby się wydawało skutecznej i kompleksowo uregulowanej w przepisach prawa kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za bezprawne działania urzędników państwowych, nadal ponoszone koszty przez państwo a co z tym idzie i społeczeństwo są bardzo wysokie i nadal rosną. Dlatego też usprawnianie działań administracji poprzez efektywne szkolenia i profesjonalizację urzędów z naciskiem na skuteczność zmniejszającą liczbę szkód jednostki. Odpowiednie przygotowanie funkcjonariuszy publicznych oraz nowoczesne zarządzanie jakością pracy przyczyni się do zwiększenia zaufania obywateli oraz spowoduje zmniejszenie biurokracji w państwie. Działania prewencyjne (dokumenty sprawdzane przez kilku urzędników przeszkolonych z konkretnej dziedziny) i wydawane merytorycznie decyzje z poszanowaniem prawa i działaniem w jego granicach to klucz do sukcesu w sprawnym funkcjonowaniu urzędów i jego pracowników. Naprawić szkodę powinien sprawca (surowa kara i odpowiedzialność majątkowa) a nie ogół społeczeństwa (odszkodowanie wypłacane przez Skarb Państwa) czyli w rzeczywistości także poszkodowany, który jest jego częścią.

²² Wyr. ETS z 19.11.1991 r. w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90, A. Francovich i D. Bonifaci i in. Włochy, ECR 1991, s. I-5357, pkt. 32-34.

²³ P. Winczorek, *op. cit.*, s. 100.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA DRUKOWANE

- Banaszak Zbigniew. 2012. *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*. Warszawa: C.H. Beck.
- Bielska-Brodziak Agnieszka (red.). 2011. *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*. Komentarz. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Bogucka Iwona. Pietrzykowski Tomasz. 2009. *Etyka w administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Borkowska Joanna. (red.). 2009. *Odpowiedzialność urzędnika administracji publicznej. Odpowiedzialność służbowa, cywilnoprawna i karna*, Warszawa: C.H. Beck.
- Duniewska Zofia. Stahl Małgorzata. 2013. *Odpowiedzialność administracji i w administracji*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Florczak Agnieszka. (red.). 2009. *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej: wybrane zagadnienia*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ŁOŚ GRAF – Wiesław Łoś.
- Łętowski Janusz. (red.). 1984. *Odpowiedzialność pracownika administracji*, [w:] *Pracownicy administracji w PRL*. Wrocław: Ossolineum.
- Rydlewski Grzegorz. 2006. *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*. Warszawa: Elipsa.
- Safian Marek. Rekomendacja Nr R (84)15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej a stan prawny obowiązujący w Polsce, w: M. Safian (red.), *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i Komentarze, t. II, Prawo cywilne*, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Szajkowski Andrzej. (red.). 2008. *System Prawa Prywatnego, t. 16, Prawo spółek osobowych*. Warszawa: C.H. Beck.
- Szpunar Adam. 1985. *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*. Warszawa: PWN.
- Winczorek Piotr. 2000. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa: LIBER.
- Winiarz Jan. 1970. *Obowiązek naprawienia szkody*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.

INNE

- Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 194.
- Moncrieffe J. M., *Reconceptualizing Political Accountability*, *International Political Science Review* 1998, nr 4, s. 393, za: A. Pawłowska, *odpowiedzialność administracji w społeczeństwie informacyjnym*, IX Doroczna Konferencja SEAP „Odpowiedzialność w Administracji”, 25-27 maja 2008 r.
- Trzaskowski Roman. 2008. *Odpowiedzialność odszkodowawcza za zaniechania normatywne*. PS. nr 1. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Wyr. ETS z 19.11.1991 r. w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90, A. Francovich i D. Bonifaci i in. Włochy, ECR 1991, s. I-5357, pkt. 32-34.

STRONY INTERNETOWE

- Świątkiewicz Jerzy. 2007. Europejski Kodeks Dobrej Administracji. <https://www.rpo.gov.pl/pliki/1192700305.pdf>.
- Wyrok z 4 grudnia 2001., SK 18/00 Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za bezprawne działania jego funkcjonariuszy http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/SK_18_00_PL.pdf.
- Paśawska Urszula. 2013. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0B0598E6>
- Półtorak Nina. 2011. Odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu naruszenia prawa Unii Europejskiej – czy polskie prawo i orzecznictwo respektują wymogi prawa Unijnego http://biedronne.home.pl/transformacje/wp-content/uploads/2011/11/tpp_3-2011_poltorak.pdf.
- Sylwestrzak Piotr. 2010. Transpozycja Prawa Unijnego do Polskiego porządku prawnego na przykładzie Prawa Ochrony Środowiska <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/35568/003.pdf>.