

UNIwersYTET W BIAŁYMSTOKU

Wydział Prawa

Katedra Prawa Finansowego i Finansów Publicznych



Kamil Piotr Kowalewski

Ocena obowiązującego systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników

rozprawa doktorska

przygotowana pod kierunkiem

promotora:

prof. dr hab. Joanny M. Salachny

oraz promotora pomocniczego:

dr Pawła J. Lewkowicza

Białystok 2016

Spis treści

Wykaz skrótów.....	6 -
Wstęp.....	9 -
Rozdział I: Koncepcja odpowiedzialności majątkowej urzędników	15 -
1. Odpowiedzialność a odpowiedzialność prawna – rozróżnienie pojęć.....	15 -
1.1. Pojęcie odpowiedzialności w ujęciu ogólnym.....	15 -
1.2. Odpowiedzialność prawna.....	18 -
2. Wyodrębnienie i konstrukcja odpowiedzialności majątkowej urzędników	23 -
2.1. Koncepcja odpowiedzialności majątkowej urzędników	23 -
2.2. Charakterystyka odpowiedzialności majątkowej na tle innych systemów odpowiedzialności urzędniczej.....	26 -
2.2.1. Uwagi ogólne.....	26 -
2.2.2. Charakterystyka poszczególnych rodzajów odpowiedzialności.....	27 -
2.2.3. Odpowiedzialność majątkowa	29 -
2.3. Konstrukcja odpowiedzialności majątkowej urzędników za ich działania i zaniechania przy wykonywaniu zadań administracji publicznej.....	31 -
2.3.1. Prawne podstawy działania administracji.....	31 -
2.3.2. Prawne formy działania administracji	35 -
2.3.3. Koncepcja działania organu zgodnego z prawem, bezczynności oraz działania niezgodnego z prawem	37 -
2.3.4. Funkcje odpowiedzialności majątkowej urzędników za ich bezprawne działania lub zaniechania	40 -
3. Podsumowanie	46 -
Rozdział II: Ewolucja odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane przez urzędników	48 -
1. Odpowiedzialność państwa przed wejściem w życie kodeksu cywilnego z 1964 r.....	48 -
1.1. Odpowiedzialność państwa w latach 1918 – 1939	48 -
1.2. Odpowiedzialność państwa za urzędników w początkowym okresie Polski Ludowej	55 -
1.2.1. Wejście w życie ustawy wprowadzającej przepisy ogólne postępowania cywilnego	55 -
1.2.2. Koncepcja odpowiedzialności według ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych	56 -
2. Regulacje odpowiedzialności państwa do 1997 r.	65 -
2.1. Zasady odpowiedzialności państwa na podstawie kodeksu cywilnego do czasu wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r.....	65 -
2.1.1. Uwagi ogólne na tle kodeksowej regulacji odpowiedzialności	65 -
2.1.2. Przesłanki odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane przez urzędników.....	67 -

2.1.3. Podmiotowy zakres regulacji kodeksowej.....	- 69 -
2.1.4. Odpowiedzialność państwa za szkody spowodowane wydaniem decyzji administracyjnej. .	- 72 -
2.2. Odpowiedzialność państwa za wadliwe decyzje administracyjne	- 76 -
3. Odpowiedzialność państwa po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.....	- 80 -
3.1. Odpowiedzialność państwa w świetle art. 77 Konstytucji RP.....	- 80 -
3.1.1. Znaczenie i stosowanie regulacji konstytucyjnej w zakresie odpowiedzialności państwa-	80
3.1.2. Przesłanki odpowiedzialności państwa na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji	- 84 -
3.2. Nowelizacja kodeksu cywilnego z 2004 r. w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i aktualny jej kształt.....	- 89 -
3.2.1. Nowelizacja kodeksu cywilnego	- 89 -
3.2.2. Przesłanki ogólne odpowiedzialności na gruncie art. 417 § 1 k.c.	- 92 -
3.2.3. Odpowiedzialność za szkody spowodowane wydaniem decyzji administracyjnych	- 94 -
3.2.4. Odpowiedzialność za beczynność i przewlekłe działanie administracji (niewydanie ostatecznej decyzji administracyjnej)	- 103 -
3.3. Analiza obecnych rozwiązań w zakresie reprezentacji Skarbu Państwa w procesie odszkodowawczym.....	- 106 -
4. Podsumowanie	- 114 -

Rozdział III: Przepisy dotyczące odpowiedzialności majątkowej urzędników obowiązujące przed wejściem w życie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa

1. Kształtowanie się odpowiedzialności urzędników – wprowadzenie	- 118 -
2. Urzędnik, funkcjonariusz publiczny, osoba pełniąca funkcje publiczne – operacjonalizacja pojęć -	119 -
2.1. Kształtowanie się pojęcia urzędnik w poglądach doktryny	- 119 -
2.2. Urzędnik a funkcjonariusz publiczny i osoba pełniąca funkcję publiczną	- 123 -
2.2.1. Funkcjonariusz publiczny a osoba pełniąca funkcje publiczne	- 123 -
2.2.2. Możliwe znaczenia pojęcia urzędnik.....	- 125 -
3. Kwalifikacje urzędników a ich odpowiedzialność według pragmatyk urzędniczych.....	- 132 -
3.1. Regulacje dotyczące kwalifikacji wymaganych od kandydatów na urzędników	- 132 -
3.1.1. Rys historyczny	- 132 -
3.1.2. Współczesne przepisy regulujące kwalifikacji kandydatów na urzędników	- 135 -
3.2. Odpowiedzialność urzędników w przepisach pragmatyk urzędniczych.....	- 146 -
4. Podstawy prawne odpowiedzialności majątkowej urzędników	- 148 -
4.1. Wprowadzenie	- 148 -
4.2. Odpowiedzialność majątkowa urzędnika w kodeksie karnym	- 149 -

4.3. Możliwość ponoszenia odpowiedzialności przez urzędników na podstawie przepisów kodeksu cywilnego.....	- 151 -
4.3.1. Odpowiedzialność osobista sprawcy szkody	- 151 -
4.3.2. Odpowiedzialność regresowa na podstawie przepisów kodeksu cywilnego.....	- 153 -
4.4. Odpowiedzialność urzędników na podstawie przepisów kodeksu pracy	- 158 -
4.4.1. Urzędnik jako pracownik.....	- 158 -
4.4.2. Ogólne zasady odpowiedzialności majątkowej w kodeksie pracy	- 159 -
4.5. Roszczenie odszkodowawcze pracodawcy przeciwko urzędnikowi	- 171 -
4.5.1. Koncepcja roszczenia odszkodowawczego	- 171 -
4.5.2. Wysokość odszkodowania i jego funkcje.....	- 175 -
4.5.3. Przesłanki ograniczenia odpowiedzialności majątkowej w kodeksie pracy.....	- 180 -
4.6. Dochodzenie odszkodowania przez pracodawcę.....	- 183 -
4.6.1. Obowiązek wykazania przesłanek odpowiedzialności	- 183 -
4.6.2. Obowiązek dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez pracodawcę	- 185 -
4.7. Możliwość „miarkowania” odpowiedzialności urzędnika. Czynniki wpływające na zmniejszenie wysokości odszkodowania.....	- 190 -
5. Ponoszenie przez państwo i urzędników odpowiedzialności majątkowej w praktyce	- 193 -
6. Podsumowanie	- 197 -

Rozdział IV: Regulacje ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa..... - 200 -

1. Wprowadzenie	- 200 -
2. Zakres ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.....	- 202 -
2.1. Podmiotowy zakres ustawy	- 202 -
2.1.1. Ustawowe ujęcie funkcjonariusza publicznego.....	- 202 -
2.1.2. Ustawowe ujęcie podmiotu odpowiedzialnego	- 213 -
2.2. Przedmiotowy zakres ustawy.....	- 215 -
2.3. Relacje odpowiedzialności przewidzianej w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa z innymi systemami odpowiedzialności.....	- 219 -
3. Przesłanki odpowiedzialności według u.o.m.f.p.....	- 221 -
3.1. Wprowadzenie	- 221 -
3.2. Wypłata odszkodowania przez podmiot odpowiedzialny.....	- 222 -
3.3. Rażące naruszenie prawa spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem urzędnika.....	- 228 -
3.3.1. Ogólne ujęcie rażącego naruszenia prawa.....	- 228 -

3.3.2. Naruszenie spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem urzędnika.....	- 238 -
3.4. Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa przy wykonywaniu władzy publicznej we właściwym trybie.....	- 242 -
3.4.1. Zagadnienia ogólne.....	- 242 -
3.4.2. Administracyjne tryby stwierdzenia rażącego naruszenia prawa	- 245 -
3.4.3. Sądowoadministracyjne tryby stwierdzenia rażącego naruszenia prawa	- 259 -
3.4.4. Tryby stwierdzenia rażącego naruszenia prawa przez sądy powszechne	- 268 -
4. Postępowanie w sprawie ustalenia odpowiedzialności urzędnika	- 271 -
4.1. Postępowanie wyjaśniające.....	- 271 -
4.1.1. Wniosek o wszczęcie postępowania	- 271 -
4.1.2. Pozycja prokuratora w postępowaniu wyjaśniającym	- 275 -
4.2. Postępowanie sądowe	- 283 -
4.2.1. Tryb postępowania sądowego.....	- 283 -
4.2.2. Przekształcenie podmiotowe w ramach postępowania sądowego	- 284 -
5. Granice odpowiedzialności urzędnika	- 289 -
5.1. Wprowadzenie	- 289 -
5.2. Odpowiedzialność urzędnika w razie wyrządzenia szkody z winy nieumyślnej.....	- 290 -
5.3. Odpowiedzialność urzędnika w razie wyrządzenia szkody z winy umyślnej.....	- 293 -
5.4. Odpowiedzialność w razie wyrządzenia szkody przez kilku urzędników	- 294 -
5.5. Funkcje i charakter odszkodowania ustalane od urzędników	- 297 -
6. Praktyczne zmiany spowodowane wejściem w życie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa i skutki tych zmian	- 300 -
7. Podsumowanie	- 305 -
Rozdział V: Regulacje odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i majątkowej odpowiedzialności urzędników obowiązujące w wybranych państwach europejskich	- 308 -
1. Wprowadzenie	- 308 -
2. Odpowiedzialność państwa i urzędnika za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej w Niemczech.....	- 310 -
2.1. Zasady odpowiedzialności władzy publicznej w prawie niemieckim	- 310 -
2.2. Struktura administracji w Niemczech i pozycja pracownika niemieckiej administracji	- 316 -
2.3. Odpowiedzialność pracownika administracji w Niemczech	- 320 -
3. Odpowiedzialność państwa i urzędnika za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej we Francji.....	- 323 -
3.1. Odpowiedzialność państwa we Francji.....	- 323 -
3.2. Struktura administracji we Francji i pozycja francuskiego urzędnika	- 327 -
3.3. Odpowiedzialność urzędnika we Francji	- 330 -

4. Odpowiedzialność państwa i urzędnika za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej w Wielkiej Brytanii	- 336 -
4.1. Konstrukcja odpowiedzialności władzy publicznej w Wielkiej Brytanii	- 336 -
4.2. Struktura brytyjskiej administracji i pozycja jej pracownika.....	- 339 -
4.3. Odpowiedzialność urzędników w Wielkiej Brytanii	- 344 -
5. Wyniki analizy prawno-porównawczej	- 345 -
6. Podsumowanie	- 353 -
Wnioski końcowe	- 356 -
Bibliografia	- 367 -
Wykaz aktów prawnych.....	- 374 -
Wykaz orzeczeń i rozstrzygnięć	- 378 -

Wykaz skrótów

Akty prawne

ABGB	– Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch - kodeks cywilny monarchii austriackiej
BGB	– Bürgerliches Gesetzbuch – niemiecki kodeks cywilny
k.c.	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.)
k.k.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1137)
Konstytucja RP	– Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.	– ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 z późn. zm.)
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.)
k.p.c.	– ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 101 z późn. zm.)
k.z.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – kodeks zobowiązań (Dz.U. z 1933 r. Nr 82, poz. 598)
O.p.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 613 z późn. zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 718 z późn. zm.)
u.d.f.p.	– ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 168 z późn. zm.)
u.f.p.	– ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.)
u.o.k.k.	– ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 184 z późn. zm.)

u.o.m.f.p.	– ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1169)
u.o.s.f.p.	– ustawa z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz.U. Nr 54, poz. 243 z późn. zm.)
u.p.g.	– ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1313 z późn. zm.)
u.p.p.	– ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 177)
u.p.s.	– ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 902)
u.p.u.p.	– ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1511)
u.s.c.	– ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1345)
u.p.w.p.c.	– ustawa z dnia 18 lipca 1950 r. wprowadzająca przepisy ogólne postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 34, poz. 312)

Publikatory

Cassus	– Kwartalnik Samorządowych Kolegiów Odwoławczych Cassus
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych http://orzeczenia.nsa.gov.pl
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
LEX	– System Informacji Prawnej LEX Wolters Kluwer
MP	– Monitor Polski
OSAB	– Orzecznictwo Sądów Apelacji Białostockiej
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej

OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Izby Pracy
OSNC-ZD	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego - Izba Cywilna - Zbiór Dodatkowy
OSP	– Orzecznictwo Sądów Powszechnych
OSPiK	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy Seria A
OTK – ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy
PiP	– Państwo i Prawo
Rzeczp.	– Dziennik Rzeczpospolita

Pozostale

j.s.t.	– jednostki samorządu terytorialnego
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PGSP	– Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa
RM	– Rada Ministrów
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wstęp

„Wykonując prawo, aparat administracyjny zbyt często działa z jego naruszeniem. Przez wadliwe rozstrzygnięcia, działania podejmowane poza postępowaniem administracyjnym lub nieuzasadnioną bierność urzędnicy wyrządzają obywatelom, w tym i przedsiębiorcom wymierne, niejednokrotnie bardzo poważne, szkody.” Takim stwierdzeniem projektodawca rozpoczął uzasadnienie do projektu ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa¹. Jego zdaniem, administracja w Polsce swoim wadliwym działaniem często powoduje poważne szkody, które w najbardziej drastycznych przypadkach przybierać mogą nawet postać spektakularnych bankructw wiążących się z likwidacją wielu miejsc pracy. W takich sytuacjach cierpi zaś nie tylko autorytet państwa i jego instytucji, ale przez to, że państwo i jednostki samorządu terytorialnego zmuszone są do naprawienia szkody wyrządzonej obywatelom, w istotny sposób zagrożone są finanse państwa, zarówno na szczeblu samorządowym, jak i centralnym.

Jako główną przyczynę tego, niewątpliwie niekorzystnego stanu rzeczy autorzy projektu wskazywali brak wystarczających unormowań prawnych umożliwiających wyeliminowanie wadliwego, niezgodnego z prawem działania pracowników administracji publicznej zaangażowanych w proces wydawania decyzji administracyjnych. Swojego zadania w tym zakresie nie spełniły w zadowalającym stopniu ani przepisy obowiązującej ustawy karnej dotyczące odpowiedzialności za tzw. przestępstwa urzędnicze, ani przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej urzędników. O niedoskonałości tych rozwiązań świadczyć miałby fakt, iż są one uregulowane przez wiele rozproszonych przepisów, nie tworzących jednego, systemowego i spójnego mechanizmu weryfikowania efektywności, czy jakości pracy urzędników administracji publicznej oraz przeprowadzania kontroli, nadzoru i wyciągania stosownych wniosków wobec zatrudnionych kadr. Niedostatki legislacyjne w tym zakresie, przy przyjętej w Polsce koncepcji odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotów publicznych, zdaniem projektodawcy, powodować miały istotne zagrożenie dla interesu Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, które zmuszone są ponosić finansowe skutki wadliwych działań swoich urzędników.

¹ Poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa z dnia 7 października 2008 r., (Druk Nr 1407), Sejm VI Kadencji, s. 9, dostępny na stronie internetowej Sejmu pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1407.htm>., dalej też projekt u.o.m.f.p. Druk Nr 1407.

Zapobiec tej niekorzystnej sytuacji miało uchwalenie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa², która weszła w życie w dniu 17 maja 2011 r. – po trzymiesięcznym *vacatio legis*. Wprawdzie Autorzy ustawy zastrzegli, że nie można traktować jej jako środka zaradczego na wszystkie problemy jakie dotyczą polski aparat administracyjny, miała ona jednak dać dodatkowy bodziec służący zwiększeniu stopnia praworządności rozstrzygnięć administracyjnych. W efekcie jej przyjęcia nastąpić miał znaczący spadek naruszeń prawa, w tym też administracyjnych rozstrzygnięć wydanych z rażącym naruszeniem prawa. Jako jej podstawowy skutek w sferze finansowej wskazywano natomiast zmniejszenie wydatków Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego³, na skutek spadku ilości odszkodowań wypłacanych za szkody spowodowane wadliwym wykonywaniem władzy publicznej.

Wydaje się, że nie można kwestionować twierdzenia, iż prawidłowe i sprawne, a przy tym zgodne z prawem działanie aparatu administracyjnego ma niezwykle istotne znaczenie dla każdego praworządnego państwa. Można by nawet rzec, że stanowi ono jeden z filarów, na którym opierać się powinno funkcjonowanie demokratycznego państwa prawa. Biorąc pod uwagę, że większość obywateli praktycznie każdego dnia styka się w bezpośredni sposób z działaniem urzędników, problem jakości podejmowanych przez nich działań od zawsze wzbudzał szerokie zainteresowanie społeczeństwa. Dlatego też z ogromnym zaciekawieniem społecznym spotkał się pomysł stworzenia ustawy, która miałaby być w całości poświęcona problemowi odpowiedzialności majątkowej osób zaangażowanych w działanie aparatu administracyjnego. Przy czym nie tylko społeczeństwo, ale też środowiska prawnicze i, co oczywiste, sami urzędnicy w toku trwających kilka kadencji Sejmu prac legislacyjnych, żywo komentowali potrzebę wprowadzenia tej ustawy i poszczególne proponowane w niej rozwiązania. Wśród tych opinii i komentarzy powstał wyraźny rozdźwięk. Z jednej strony bowiem pojawiały się głosy, że ustawa ta ma nowatorski charakter i pozwoli zrewolucjonizować system odpowiedzialności urzędniczej⁴. Z drugiej zaś podnoszono, że nie wprowadza ona w zasadzie żadnych istotnych zmian w tym zakresie, a dla osiągnięcia zakładanych w niej celów wystarczające byłoby wykorzystanie instrumentów prawnych już istniejących⁵. W związku z tym pojawiał się też zarzut, że ustawodawca dokonuje zbędnego multiplikowania przepisów prawnych. Sporu tego ostatecznie nie zakończyło wejście w życie

² Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1169), dalej też jako: u.o.m.f.p.

³ Dalej też jako: j.s.t.

⁴ Zob.: projekt u.o.m.f.p. Druk 1407, s. 10-11.

⁵ Por.: J. Lang, Opinia nt. poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za naruszenie prawa (druk nr 504) z dnia 31 maja 2006, s. 2, dostępna na stronie internetowej: <http://orka.sejm.gov.pl>.

u.o.m.f.p. i mimo, że w ostatnim czasie ucichł on nieco, to kluczowe pytania pojawiające się wówczas pozostają nadal otwarte. To stanowiło jedną z głównych przyczyn mojego zainteresowania problematyką odpowiedzialności majątkowej urzędników.

Dodatkowo moją uwagę zwrócił też wyraźny brak opracowań naukowych dotyczących odpowiedzialności – w szczególności majątkowej urzędników. O ile liczne są publikacje poruszające problematykę odpowiedzialności państwa za wykonywanie władzy publicznej, to literatura, która dotykałaby problemu odpowiedzialności majątkowej wykonawców tej władzy, jest stosunkowo uboga. Poza jedną pozycją o charakterze naukowym autorstwa Andrzeja Matana, publikacje dotyczące odpowiedzialności urzędników ograniczają się w zasadzie do opracowań komentujących przepisy u.o.m.f.p.⁶ Ich Autorzy niewątpliwie ciekawie omówili przepisy tej ustawy i zwrócili uwagę na mogące pojawić się problemy interpretacyjne, proponując jednocześnie pewne ich rozwiązania. Jednakże w wielu kwestiach poczynione przez nich rozważania mogą stanowić jednak punkt wyjścia, do podjęcia na ich temat pogłębionej analizy.

Przede wszystkim moje zainteresowanie zagadnieniem odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych wynika jednak z chęci zbadania, czy regulacje ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych, zgodnie z jej założeniami, stanowią rozwiązanie nieistniejące dotychczas w polskim porządku prawnym i czy wpływają lub mogą wpłynąć na poprawę jakości działania administracji, a przez to ograniczenie wydatków Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, związanych z pokrywaniem szkód wywołanych wadliwym stosowaniem prawa przez urzędników.

Problemy badawcze, wokół których koncentruje się niniejsza rozprawa mogą zostać ujęte w ramach następujących pytań ogólnych:

1. Jak ukształtowane były unormowania odpowiedzialności majątkowej urzędników obowiązujące przed wejściem w życie u.o.m.f.p. oraz czy w wystarczającym stopniu chroniły one interesy Skarbu Państwa, j.s.t. i innych podmiotów wykonujących władzę publiczną i mogły wpłynąć na ograniczenie ich wydatków związanych z wadliwym wykonywaniem tej władzy?

⁶ Są to następujące publikacje: A. Bielska-Brodziak (red), *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011; A. Walewska- Borsuk, *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, Warszawa 2011; M. Haczowska, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011; a także B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy. Komentarz*, Warszawa 2012.

2. Jakie w istocie funkcje realizuje system odpowiedzialności majątkowej urzędników i czy regulacje u.o.m.f.p. mogą przyczynić się do lepszej realizacji tych funkcji?

3. Jeżeli obecny system odpowiedzialności majątkowej urzędników okaże się być skonstruowany w sposób niekorzystny dla Skarbu Państwa, j.s.t i innych podmiotów wykonujących władzę publiczną, jakie zmiany należałoby zaproponować?

Udzielenie zadowalającej odpowiedzi na tak sformułowane pytania ogólne będzie możliwe po przeanalizowaniu następujących **problemów szczegółowych**:

- jak kształtuje się i jakie funkcje pełni odpowiedzialność majątkowa urzędników jako taka?

- jak przedstawiają się relacje pomiędzy odpowiedzialnością Skarbu Państwa i j.s.t. za wadliwe wykonywanie władzy publicznej a odpowiedzialnością majątkową urzędników?

- czy dotychczas, zgodnie z założeniami autorów ustawy, nie istniały rozwiązania dotyczące odpowiedzialności majątkowej urzędników, a jeżeli tak to czy w dostatecznym stopniu realizowały one swoje funkcje?

- jakie zmiany w zakresie odpowiedzialności majątkowej urzędników spowodowało wejście w życie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych i jakie są konsekwencje tych zmian?

- czy wysokość kary finansowej stosowanej wobec urzędnika winnego szkody oddziałuje na ograniczenie wydatków Skarbu Państwa i j.s.t. oraz gwarantuje prewencyjne oddziaływanie odpowiedzialności majątkowej?

- czy zasadnym było wprowadzenie przepisami ustawy dodatkowego postępowania wyjaśniającego, poprzedzającego właściwe postępowanie sądowe i przekazanie jego prowadzenia do właściwości prokuratury w sytuacji, gdy istnieje organ administracji wyspecjalizowany w zakresie reprezentowania interesów majątkowych Skarbu Państwa, jakim jest Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa?

- czy inne kraje Unii Europejskiej w zakresie odpowiedzialności urzędników przyjęły rozwiązania odmienne od modelu krajowego, a w przypadku stwierdzenia różnic, jak korespondują one z systemem odpowiedzialności majątkowej urzędników funkcjonującym w prawie krajowym?

Celem rozprawy jest ustalenie czy u.o.m.f.p. jest jedyną regulacją umożliwiającą pociągnięcie do majątkowej odpowiedzialności urzędnika, czy stanowi ona element systemu takiej odpowiedzialności, a także dokonanie oceny tego systemu, głównie w kontekście jego wpływu na wydatki Skarbu Państwa i j.s.t. związane z wadliwym wykonywaniem władzy publicznej.

Dążąc do realizacji tego celu postawiona została **hipoteza badawcza**, iż ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa stanowi element systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników, zaproponowane w niej rozwiązania nie są jednak skonstruowane korzystnie dla interesów Skarbu Państwa i j.s.t., ponieważ nie wywierają realnego wpływu na poprawę jakości stosowania przez urzędników prawa, a tym samym nie prowadzą do ograniczenia wydatków podmiotów publicznych związanych z wadliwym wykonywaniem władzy publicznej.

Przy weryfikacji tak postawionej hipotezy głównej pomogą poniższe tezy szczegółowe rozpatrywane w poszczególnych częściach rozprawy:

T₁: odpowiedzialność majątkowa urzędników opiera się na zasadzie roszczenia regresowego Skarbu Państwa i j.s.t. przeciwko urzędnikowi, jednakże jej zasadniczą funkcją nie jest przyznanie tym podmiotom kompensacji poniesionej szkody, lecz zapewnienie sprawnego, zgodnego z prawem działania aparatu administracyjnego;

T₂: odpowiedzialność majątkowa państwa za wadliwe wykonywanie władzy publicznej przeszła w Polsce zauważalną ewolucję, w wyniku której ustalone zostały dość szerokie granice tej odpowiedzialności, co może wiązać się z istotnymi wydatkami po stronie Skarbu Państwa i j.s.t.;

T₃: dotychczas w polskim systemie prawnym istniały instrumenty umożliwiające pociągnięcie do majątkowej odpowiedzialności urzędnika, a ich odpowiednie zastosowanie mogłoby w dostatecznym stopniu zapewnić prawidłowe działanie aparatu urzędniczego;

T₄: ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa mimo, iż ustanawia bardziej rygorystyczne granice odpowiedzialności majątkowej urzędników, nie powoduje, że urzędnicy w większym stopniu przestrzegają przepisów prawa;

T₅: inne państwa Unii Europejskiej w swoich systemach prawnych posiadają regulacje dotyczące odpowiedzialności majątkowej urzędników często mniej represyjne niż przewidziane przez polskiego prawodawcę, a mimo tego ich aparat urzędniczy działa w sposób prawidłowy.

Weryfikacja hipotezy głównej i kolejnych tez szczegółowych będzie poparta badaniami opierającymi się na zarówno na reaktywnych, jak i niereaktywnych metodach badawczych. Poza analizą literatury dotyczącej przedmiotu rozprawy, szeroko wykorzystywałem metodę **dogmatyczno prawną**, pozwalającą na zbadanie aktów prawnych i projektów tych aktów, funkcjonujących zarówno na gruncie prawa krajowego jak i wybranych państw Unii Europejskiej, regulujących zasady odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej ze

szkodą dla obywateli. Przy zastosowaniu metody **badan̄ socjologicznych** postaram się dokonać analizy skali problemu ponoszenia odpowiedzialności majątkowej przez urzēdników w praktyce. Badania w tym zakresie przeprowadzone były przy wykorzystaniu ankiety przesłanej za pomocą poczty elektronicznej do organów j.s.t. i organów podatkowych. Prosiłem w niej o wskazanie iloŝci pozwów kierowanych przeciwko tym podmiotom o zapłatę odszkodowania przy wykonywaniu władzy publicznej na przestrzeni lat 2004 – 2014 r. Zwróciłem się równieŝ o wskazanie w ilu przypadkach w tym okresie dochodziły one zwrotu wydatków poniesionych na odszkodowania od urzēdnika będnącego rzeczywistym sprawca szkody. Badanie objęło 15 izb celnych i 14 izb skarbowych oraz urzēdy celne i urzēdy skarbowe z obszaru ich wlaŝciwoŝci, a takŝe 318 j.s.t., które zostały wybrane jako 10% spoŝród ok. 3000 j.s.t. w Polsce. Celem pogłębienia otrzymanych w ten sposób informacji przeprowadziłem analizę **danych statystycznych** dotyczncych iloŝci spraw zarejestrowanych przez sądy powszechne z powództwa o zapłatę odszkodowania za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej w latach 2004-2014 i sposobu załatwienia tych spraw. Przeanalizowałem teŝ statystyki organów administracji dotyczncych iloŝci uchylanych decyzji administracyjnych oraz iloŝci decyzji eliminowanych z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie ich nieważnoŝci.

Pomocniczo zastosowałem metodę **prawno porównawczą i historyczno prawną**. Pierwsza z nich umożliwiła przeanalizowanie i skonfrontowanie rozwiązań funkcjonujących w prawie krajowym z regulacjami przyjętymi w innych państwach Unii Europejskiej. Do porównania przyjąłem regulacje prawne trzech państw, tj. Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec. Należą one do grupy państw wysoko rozwiniętych o ugruntowanym systemie demokratycznym, które dysponują stosunkowo rozbudowanym aparatem urzēdniczym. Jednocześnie w każdym z nich na przestrzeni lat dokonała się wyraźna ewolucja podejŝcia do kwestii odpowiedzialności władzy publicznej. Druga zaŝ pozwoliła na odtworzenie procesu kształtowania się instytucji odpowiedzialności za szkody wywołane wykonywaniem władzy publicznej i odpowiedzialności urzēdników.

Stan prawny regulacji analizowanych w rozprawie jest datowany na 30 wrzeŝnia 2016 r.

Rozdział I:

Koncepcja odpowiedzialności majątkowej urzędników

1. Odpowiedzialność a odpowiedzialność prawna – rozróżnienie pojęć

1.1. Pojęcie odpowiedzialności w ujęciu ogólnym

Tematyka przedmiotowej rozprawy koncentruje się wokół problemu odpowiedzialności, a ściślej mówiąc odpowiedzialności o charakterze majątkowym określonej grupy społecznej jaką tworzą urzędnicy, czy też funkcjonariusze publiczni⁷. Dlatego też uprzedzając dalsze rozważania należy ustalić w jakim znaczeniu pojęcie to będzie przeze mnie wykorzystywane. Wyjaśnienie tej kwestii jest szczególnie istotne głównie dlatego, że odpowiedzialność jest pojęciem dalece niejednoznacznym. Jest ono przedmiotem rozważań wielu dziedzin nauki – nie tylko prawa ale też filozofii, psychologii, czy etyki, które często rozpatrują je w różnym ujęciu. Przykładowo na gruncie etyki odpowiedzialność bywa traktowana jako pewna kategoria moralna przejawiająca się wolnością podejmowania suwerennych decyzji, a jej rozszerzanie uznawane jest za element moralnego rozwoju człowieka⁸. Takie znaczenie pojęcia odpowiedzialność może okazać się jednak mało przydatne dla badań prowadzonych na gruncie nauki prawa, stąd wynika potrzeba ustalenia jego najbardziej odpowiedniego znaczenia.

Zgodnie ze słownikową definicją, którą przyjąć można jako wyjściową dla dalszych rozważań, odpowiedzialność jest rozumiana jako odpowiedzialność za kogoś lub coś, jest to obowiązek zajmowania się tą osobą lub rzeczą – inaczej mówiąc też bycie za nią odpowiedzialnym⁹. Analiza tej definicji pozwala stwierdzić, że w ujęciu językowym odpowiedzialność jest rozumiana przede wszystkim jako swego rodzaju obowiązek. Jego treść obejmuje konieczność zadbania o kogoś – osobę lub coś – rzecz, przedmiot, czyli zajmowania się tą osobą lub rzeczą. Nie jest to wskazywane wprost, ale wydaje się, że ogólnie pojęty obowiązek zadbania o daną osobę lub rzecz powinien być odczytywany w możliwie najszerszym zakresie. W takim ujęciu obejmuje on zobowiązanie do podejmowania i realizacji określonych zadań czy działań, mających zapewnić bezpieczeństwo danego podmiotu (osoby lub rzeczy), jak również zaniechania działań mogących wywołać dla tego podmiotu skutki ujemne. Przywołana definicja w żaden sposób nie wskazuje źródeł powstania obowiązku

⁷ Pojęcia urzędnicy i funkcjonariusze w początkowej części pracy wykorzystywane będą zamiennie na oznaczenie ogółu urzędników administracji publicznej – organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oraz aparatu pomocniczego tych organów (pracowników ich urzędów). Ich wyjaśnienie i rozróżnienie zostanie dokonane w dalszej części pracy.

⁸ Szerzej zob.: A. Krzysztofek, *Rozważania o pojęciu odpowiedzialności* w: J. Sokołowski i in. (red.) *Prace Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego* nr 401, Wrocław 2015, s. 221-222.

⁹ Wydawnictwo Naukowe PWN (opr. zbiorowe), *Słownik Języka Polskiego*, t. 3, Warszawa 2007, s. 303 – 304.

otoczenia opieką danej osoby lub rzeczy. Jednoznacznie określenie zamkniętego katalogu przyczyn jego nawiązania w praktyce wydaje się jednak być niemożliwe. Główną przeszkodą, która w znacznym stopniu utrudnia stworzenie takiego katalogu jest to, że przyczyny powstania obowiązku zadbania o kogoś lub coś mogą być dalece zróżnicowane. Próbować można wskazać jedynie pewne podstawowe, ogólne kategorie źródeł jego nawiązania. Wśród nich ogólnie wyróżnić można pobudki wewnętrzne (np. subiektywne poczucie moralności) oraz czynniki zewnętrzne (np. normy społeczne czy prawne). Wydaje się jednak, że niezależnie od tego, z którego rodzaju czynnikami będziemy mieli do czynienia – czy to czynnikami wewnętrznymi, czy też zewnętrznymi – powstanie odpowiedzialności zawsze wiąże się nierozzerwalnie z istnieniem pewnych wartości¹⁰, które wymagają ochrony. Wartości te są z reguły odmienne w przypadku różnych grup etnicznych, społecznych itd. Mają one jednak dla tych grup istotną wagę, a istnienie odpowiedzialności gwarantuje ich ochronę.

Rozpatrując od strony podmiotowej słownikową definicję pojęcia odpowiedzialność można by uznać, iż jej ustalenie wywiera pewne znaczenie dla podmiotu, wobec którego (czy za który) odpowiedzialność jest ponoszona. Powstanie odpowiedzialności powoduje, że otoczony zostaje on odpowiednią troską przez ponoszącego odpowiedzialność, który ma zagwarantować jego nienaruszalność, ochronę, bezpieczeństwo. Centralnym podmiotem odpowiedzialności wydaje się jednak być właśnie ten, który odpowiedzialność ma ponosić. To on, będąc zobowiązanym do zadbania o kogoś lub coś – nawet jeśli próbowałby uniknąć odpowiedzialności – ostatecznie odpowiedzialność ponosi. Przyjęcie na siebie odpowiedzialności za coś lub kogoś pozostaje bowiem w nierozzerwalnym związku z wyrażeniem akceptacji na rozliczenie ze sposobu wykonania związanych z nią obowiązków. Przeważnie przecież naturalnym następstwem podjęcia lub zaniechania określonych działań jest ponoszenie ich konsekwencji.

W tym momencie dotknąłem kolejnej kwestii związanej z pojęciem odpowiedzialności, czyli wspomnianych właśnie konsekwencji. Wydaje się, że mogą one być ukształtowane w zróżnicowany sposób, przy czym ich charakter – pozytywny lub negatywny oraz intensywność niewątpliwie będą uzależnione od tego, czy obowiązek ciążyący na podmiocie odpowiedzialnym wykonany został prawidłowo czy też nie. Są one także różne w zależności od podstaw nawiązania stosunku odpowiedzialności, które jak ustaliłem nie są jednolite. To oznacza, że inaczej kształtowały będą się konsekwencje zachowania naruszającego wewnętrzne poczucie

¹⁰ Szerzej o wartościach jako źródle nawiązania odpowiedzialności: M. Łojewska – Krawczyk w: M. Łojewska – Krawczyk (red.), *Odpowiedzialność centralną kategorią aksjologiczną współczesności*, Warszawa 1996, s. 14 i nast.

moralności, a przybierać mogą one postać np. wyrzutów sumienia, czy poczucia wstydu. Natomiast naruszenie norm przyjętych w określonej grupie może już skutkować upomnieniem jej członków, pewnego rodzaju stygmatyzacją czy nawet, w szczególnych wypadkach, wykluczeniem z określonej grupy¹¹. Niezależnie jednak od tego jaki charakter miałyby mieć konsekwencje niewłaściwego zachowania podmiotu odpowiedzialnego, to zawsze on zmuszony będzie do ich ponoszenia.

W doktrynie prawa przyjmuje się, że pogłębione badanie zjawiska (pojęcia) odpowiedzialności należy zacząć od ustalenia jej struktury. W ramach tej struktury należałoby wyróżnić: 1) **podmiot odpowiedzialności** – czyli kto jest odpowiedzialny, 2) **przedmiot odpowiedzialności** – za co lub za kogo jest odpowiedzialny, 3) **instancję nakładającą odpowiedzialność** – co lub kto nakłada odpowiedzialność na podmiot odpowiedzialności, 4) **trybunał i egzekutora odpowiedzialności** – przed kim lub przed czym podmiot odpowiada¹². Przyjęcie takiej koncepcji wydaje się potwierdzać poczynione na wstępie uwagi o centralnej pozycji podmiotu ponoszącego odpowiedzialność w strukturze odpowiedzialności. To on przyjmuje na siebie obowiązek bycia za kogoś odpowiedzialnym i ma możliwość bezpośredniego doświadczenia dolegliwości za nieprawidłowe wykonanie tego obowiązku ze strony podmiotów nakładających i egzekwujących odpowiedzialność. Zaś przedmiot odpowiedzialności – ten za kogo jest się odpowiedzialnym, odczuwa skutki nawiązania się, czy istnienia odpowiedzialności w zasadzie tylko pośrednio.

Tu pojawia się kolejna kwestia, mianowicie określenie celu i funkcji odpowiedzialności. Te oceniane mogą być jednak różnie w zależności czy oceniamy je z punktu widzenia podmiotu ponoszącego odpowiedzialność, czy przedmiotu odpowiedzialności. W przypadku podmiotu odpowiedzialności, ze względu na możliwość poniesienia kary (co niewątpliwie ma istotne oddziaływanie psychologiczne) istnienie odpowiedzialności może przyczynić się do przykładania większej staranności w realizacji ciężących na nim obowiązków. Zaś z punktu widzenia przedmiotu odpowiedzialności stanowi ona swego rodzaju gwarancję jego właściwej ochrony, interesu, sytuacji, czy istotnych z jego punktu widzenia wartości. Obydwa te elementy wpisują się jednak we wspomnianą już funkcję ochronną odpowiedzialności. Ponadto w sytuacji, gdy dojdzie do niewłaściwego wykonania lub niewykonania wynikającego z istnienia odpowiedzialności obowiązku, poprzez istnienie możliwości nałożenia kary powoduje ona

¹¹ Szerzej o skutkach naruszenia norm społecznych: A. Jamróz, *Wprowadzenie do prawoznawstwa*, Warszawa 2011, s. 19.

¹² B. Dziemidok – Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012, s. 19, za: J. Filek, *Ontologizacja odpowiedzialności. Analityczne i historyczne wprowadzenie w problematykę*, Kraków 1996, s. 18.

przywrócenie poczucia sprawiedliwości za doznaną krzywdę¹³. Jednakże głównym celem odpowiedzialności jest zagwarantowanie, że podmiot odpowiedzialny – mogący ponosić odpowiedzialność¹⁴ będzie realizował ciężące na nim obowiązki prawidłowo – zachowa się w określony, pożądany sposób.

1.2. Odpowiedzialność prawna

Pojęcie odpowiedzialności szeroko rozpatrywane jest także na gruncie nauk prawnych w szczególności prawa karnego, administracyjnego, cywilnego, czy też w teorii prawa. Mimo wielu starań doktryna dotychczas nie ustaliła jednak jednego powszechnie akceptowanego znaczenia pojęcia odpowiedzialności i nadal bywa ono pojmowane niejednorodnie¹⁵. I tak np. na gruncie prawa cywilnego odpowiedzialność bywa łączona z pojęciem długu będącego powinnością określonego świadczenia względem wierzyciela i odpowiedzialnością obciążającą majątek dłużnika¹⁶. W innym zaś ujęciu przyjmuje się, że odpowiedzialność prawna stanowić może swego rodzaju określoną przez ustawodawcę reakcję na pewne zachowanie danego podmiotu. Zakłada się przy tym, że reakcja taka może przybrać formę zarówno wynagrodzenia za działania przyjmujące pozytywną klasyfikację prawną lub pewnej dolegliwości – kar za działania kwalifikowane ujemnie¹⁷.

Najczęściej jednak wskazuje się w doktrynie, że odpowiedzialność prawna powinna być przede wszystkim rozumiana jako ponoszenie (lub możliwość ponoszenia), przez określony podmiot przewidzianych przepisami prawa negatywnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej ocenie normatywnej, dające się przypisać prawnie temu podmiotowi w określonym porządku prawnym¹⁸. Takie zapatrywanie może okazać się niezwykle pomocne przy ustaleniu właściwego dla przedmiotowej pracy ujęcia odpowiedzialności. Zaproponowana w nim definicja pozwala przyjąć, że odpowiedzialność powinna być utożsamiana w zasadzie wyłącznie ze stosowaniem konsekwencji negatywnych,

¹³ W zależności przy tym od rodzaju naruszenia i kary jej wymierzenie może mieć różne oddziaływanie. Może ono być np. jedynie psychologiczne, kiedy wymierzenie kary zapewnić ma pewne poczucie sprawiedliwości, czy równowagi, ale kara taka przybrać może też formę naprawienia zaistniałego uszczerbku lub pokrycia jego kosztów wówczas odpowiedzialność spełnia funkcję realnej kompensaty.

¹⁴ Ponoszenie odpowiedzialności w znaczeniu potocznym wydaje się być równoznaczne z ponoszeniem skutków pewnych zachowań (nieodpowiedzialnych), przy czym skutki te utożsamiane są raczej z różnego rodzaju karami.

¹⁵ A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 242–243; Tenże, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 308; Z. Banaszczyk w: M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego, t. 1, Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012, s. 964 i n

¹⁶ A. Stelmachowski, *Wstęp...*, cyt. wyd., s. 308, za: R. Longhamps de Bérie, *Zobowiązania*, Poznań, 1948, s. 21.

¹⁷ J. M. Salachna, *Odpowiedzialność za nieprzestrzeżenie procedury tworzenia i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*. Warszawa 2008, s. 94.

¹⁸ W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, Zeszyty Naukowe UMK, nr 31 – Prawo VIII, Toruń 1968, s. 12.

czyli dolegliwości wobec podmiotu, który odpowiedzialność ponosi. Zwrócić należy też uwagę, że odpowiedzialność tylko wówczas zyskać może status odpowiedzialności prawnej, gdy dotyczy stanów lub zdarzeń, które zostały sklasyfikowane normatywnie. Inaczej mówiąc, odpowiedzialność prawna nie może być łączona z zaistnieniem takich stanów i zdarzeń, które nie zostały ujęte w obowiązującej normie prawnej¹⁹. Normy prawne najczęściej skonstruowane są przy tym w dwojaki sposób – bądź to opisują pewien pożądany (nakazywany) model zachowania się, bądź też ukazują zachowanie, które przez prawodawcę oceniane jest negatywnie (zakazują takiego zachowania)²⁰. W zależności od rodzaju tych norm (związanych z różnymi gałęziami prawa) możemy mieć do czynienia z różnymi rodzajami odpowiedzialności, np. odpowiedzialnością karną, administracyjną, cywilną, konstytucyjną.

W doktrynie zauważa się jednak, że z punktu widzenia skutecznego egzekwowania odpowiedzialności samo stwierdzenie, że pewien podmiot jest za coś odpowiedzialny – za działanie zgodne z przyjętym normatywnie wzorem lub powstrzymanie się od zachowania zabronionego – okazać się może niewystarczające. Odpowiedź na pytanie kto jest odpowiedzialny (przy założeniu, że prawo określa przedmiot odpowiedzialności) stanowić może tylko część oczekiwanej regulacji prawnej, natomiast drugi jej element powinien wskazywać w jaki sposób podmiot ten jest odpowiedzialny²¹. Podobne stanowisko spotkać można w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który w jednym ze swoich wyroków stwierdził, że samo uregulowanie praw i obowiązków bez uregulowania sankcji z tytułu naruszenia prawa doprowadzi z pewnością do sytuacji nagminnego niespełniania przewidzianych w nich obowiązków, przez co ostatecznie przepisy staną się martwe²². Zdaje się zatem nie budzić wątpliwości wniosek, że kluczowym elementem odpowiedzialności prawnej, który jednocześnie wyróżnia tę instytucję jest sankcja prawna²³.

Pojęcie sankcji prawnych jest przy tym pojęciem niejednoznacznym, przez co stale wzbudza zainteresowanie doktryny (w szczególności prawa karnego). Rozpatrywane jest ono głównie na dwóch płaszczyznach, po pierwsze jako pojęcie samodzielne, po drugie w kontekście rozważań dotyczących budowy normy prawnej (jako jeden z jej elementów). W obydwu tych aspektach nie wypracowano jednak jednego, ogólnie akceptowanego ujęcia

¹⁹ B. Rakoczy, *Ustawa...*, cyt. wyd., s. 16.

²⁰ Zob.: A. Jamróz, *Wprowadzenie...*, cyt. wyd., s. 151. Normy te określane są też jako imperatywne, ich dyspozycja kształtuje bowiem zachowanie, które nie może być ograniczone lub uchylone wolą stron. Obok nich wymienia się natomiast normy przyzwalające, których dyspozycja kształtuje zachowanie adresatów tylko jeżeli nie ustalili oni inaczej.

²¹ Zob.: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2003, s. 143 - 144

²² Wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, Dz.U. z 2000, Nr 31, poz. 392, internetowy system aktów prawnych (<http://isap.sejm.gov.pl>)

²³ J. M. Salachna, „*Odpowiedzialność...*”, cyt. wyd., s. 94.

sankcji prawnych. W sferze rozważań prowadzonych na gruncie nauki prawoznawstwa dotyczących problematyki budowy normy prawnej, sankcja, jak już zauważyłem, jest wymieniana jako jeden z elementów składowych tej normy. Nie może jednak ujść uwadze to, że powszechnie znane są różne koncepcje dotyczące budowy normy prawnej. Jako najbardziej rozpowszechnione niewątpliwie wskazać należy dwie koncepcje. Pierwsza z nich to koncepcja trójelementowej budowy normy, gdzie sankcja jest trzecim obok hipotezy i dyspozycji elementem normy. Natomiast druga, to zyskującą coraz szerszą akceptację koncepcja norm sprzężonych. Zakłada ona istnienie dwóch norm – normy sankcjonowanej i sankcjonującej, które pozostają sprzężone ze sobą w ramach jednej normy prawnej²⁴. Niezależnie od tego, którą z zaprezentowanych koncepcji budowy normy prawnej obdarzymy preferencją sankcja jest jej nieodzownym elementem.

Mówiąc o sankcjach prawnych w ujęciu indywidualnym przyjąć można, że stanowią one zagrożenie dolegliwością – niekorzystnym skutkiem dla podmiotu, który swoim działaniem narusza określoną normę²⁵. Są negatywną odpowiedzią prawodawcy na zachowanie adresata normy²⁶. Sankcja jest zatem reakcją, którą ustawodawca przewidział jako odpowiedź na zachowanie adresata normy sprzeczne z nakazanym w normie modelem działania bądź jego zachowanie, które norma kwalifikuje negatywnie. Nieco inaczej pojęcie sankcji traktują przedstawiciele nauki prawoznawstwa opowiadają się oni bowiem raczej za szerokim ich rozumieniem. W takim ujęciu do sankcji – obok tych o charakterze represyjnym – wlicza się także sankcje egzekucyjne oraz nieważności²⁷. Katalog ten, choć obejmować może również inne rodzaje sankcji (właściwe dla różnych gałęzi prawa) już w takim kształcie bywa jednak dyskutowany w doktrynie²⁸. Traktowanie jako sankcji prawnych nieważności i egzekucji

²⁴ Istnieją oczywiście także inne teorie dotyczące budowy normy prawnej, jak choćby koncepcja normy jednoelementowej, lecz ze względu na ich marginalny charakter nie było potrzeby szerszego ich omawiania i dlatego zostały pominięte w przedmiotowych rozważaniach. Szerzej o koncepcji budowy normy prawnej A. Jamróz, *Wprowadzenie...*, cyt. wyd., s. 150-153; L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2004, s. 57-60.

²⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 43, za: Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 122.

²⁶ Co ważne, reakcja ta może przyjąć tylko taką formę jaką przewidział dla niej prawodawca.

²⁷ M.in.: A. Breczko, A. Jamróz, S. Oliwniak, *Wstęp do prawoznawstwa*, Białystok 2007, s. 46 i nast., choć wyróżnić można także inne ich rodzaje, i tak za sankcję uznaje się też np. zadośćuczynienie za doznaną krzywdę – tak A. Jamróz, *Wprowadzenie...*, cyt. wyd., s. 152.

²⁸ Zob.: J. M. Salachna, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s.95, Autorka wskazuje, że C. Kosikowski nie włącza w zakres odpowiedzialności „[...] wszystkich przypadków przymusu prawnego stosowanego w celu wykonania przez właściwe podmioty ich kompetencji i obowiązków. Sam przymus państwowy bowiem zmierza jedynie do wyegzekwowania istniejącego już obowiązku [...]. Nie wiąże się z powstaniem odrębnych i nowych obowiązków stanowiących sankcje (C. Kosikowski, *Prawo finansowe. Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 273). Zaś M. Lewicki do katalogu sankcji nie zalicza nieważności i egzekucji, ponieważ nie spełniają one kryterium „[...] jakim jest pogorszenie sytuacji prawnej podmiotu prawa.” (M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, PiP 2002, z. 8).

istotnie budzić może pewne wątpliwości, jeżeli zakładamy, że sankcją jest tylko *stricte* ujemna – negatywna dla adresta normy odpowiedź prawodawcy na jego zachowanie.

Wyjaśnić należy, że stwierdzenie nieważności pewnej czynności lub aktu powoduje ich bezskuteczność i z reguły nie ma związku z zachowaniem podmiotu będącego adresatem normy. Stwierdzenie nieważności skutkuje przywróceniem stanu istniejącego przed podjęciem unieważnionej czynności lub aktu i chociaż pewne ujemne skutki nieważności mogą być odczuwalne dla podmiotu, którego ona dotyczy nie to jest jej celem. Nieważność ma jedynie spowodować eliminację aktu lub czynności, które z różnych przyczyn okazały się wadliwe i nie mogą ostać się w obrocie prawnym. W konsekwencji stwierdzenia nieważności dochodzi do odwrócenia skutków takiej wadliwej czynności czy aktu²⁹. Natomiast zastosowanie czynności egzekucyjnych polegać ma na przymuszeniu podmiotu do realizacji pewnych, nałożonych już na niego wcześniej obowiązków, samo w sobie nie stanowi jednak sankcji prawnej³⁰.

Niezależnie od tego istota sankcji prawnych nie powinna być rozpatrywana całkowicie w oderwaniu od pojęcia odpowiedzialności, która jak już wspominałem ma stanowić negatywną odpowiedź uregulowaną prawnie na nieakceptowane przez prawodawcę zdarzenia lub stany, kierowaną bezpośrednio do konkretnego adresata normy prawnej³¹ – podmiotu odpowiedzialności. Jako taka odpowiedzialność wydaje się być kategorią szerszą niż sankcja, niejako mieszcząca w sobie to pojęcie³². Mając na uwadze tak pojmowane znaczenie odpowiedzialności sens istnienia sankcji prawnych można by analizować z punktu widzenia podmiotu ponoszącego odpowiedzialność, którego sankcje te mają dotknąć. Przy takim podejściu najistotniejszy byłby „stopień” ich dolegliwości. Tym niemniej ogromne znaczenie

²⁹ Odrębną kwestią jest jednak stwierdzenie nieważności aktu administracyjnego rozpatrywane z punktu widzenia organu administracji. W tym wypadku bowiem nieważność aktu prawnego wydanego przez ten organ, choć spowodowane jest wadliwym działaniem organu bezpośrednio nie powoduje dla niego negatywnych konsekwencji, przywraca jedynie stan poprzedzający wydanie wadliwego aktu. Stwierdzenie nieważności może jednak stanowić też podstawę roszczeń odszkodowawczych lub (gdy przyczyną nieważności było wydanie tego aktu – decyzji z rażącym naruszeniem prawa) być jedną z przesłanek zastosowania wobec organu szczególnego reżimu odpowiedzialności majątkowej, o czym jednak dalej.

³⁰ Kwestią dyskusyjną pozostaje jednak klasyfikowanie jako sankcji orzeczeń wydawanych przez organy egzekucyjne o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia. M. Wincenciak przyjmuje, że orzeczenia te niewątpliwie mają charakter sankcji administracyjnych. Zob.: M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzenia*, Warszawa 2008, s. 80).

³¹ J. M. Salachna, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 96. Por. też.: J. M. Salachna, *Odpowiedzialność w prawie finansowym* w: C. Kosikowski (red.) *System Prawa Finansowego t. I Teoria i nauka prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 389.

³² Por.: A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009, s. 27, a także: M. Stahl w: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 18, za: J. Malinowski, *Pojęcie i koncepcja odpowiedzialności administracyjnoprawnej w: Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. Jackowi M. Langowi* pod red. M. Wierzbowskiego, J. Jagielskiego, A. Wiktorowskiej, E. Stefańskiej, Warszawa 2009, s. 172.

ma też to jakie cele owe sankcje – wynikające z faktu ponoszenia odpowiedzialności – mają realizować.

W ten sposób podmiot ponoszący odpowiedzialność staje się też adresatem celu w jakim w jakim ustalone zostały przez prawodawcę negatywne konsekwencje. Wydaje się, że funkcje te mogą być bardzo różne w zależności od tego do jakiej gałęzi prawa przynależą sankcje. Realizować mogą one chociażby funkcję represyjną lub prewencyjną – szczególnie w przypadku sankcji właściwych dla prawa karnego, czy prawa administracyjnego, albo kompensacyjną – jeżeli weźmiemy pod uwagę sankcje przewidziane przez prawo cywilne³³. Na problem ten spojrzeć należy jednak nieco szerzej abstrahując od szczególnych właściwości sankcji znanych konkretnym dziedzinom prawa. W takim ujęciu na plan pierwszy wysuwa się ogólny cel istnienia odpowiedzialności prawnej zabezpieczonej sankcją prawną. Tu przypomnieć należy poczynione na wstępie ustalenia, gdzie wspominałem o odpowiedzialności w znaczeniu ogólnym jako skorelowanej z potrzebą zapewnienia ochrony pewnych istotnych wartości. Jako główny sens jej istnienia wskazywałem zabezpieczenie nienaruszalnej pozycji owych wartości. Podobnie jest w przypadku odpowiedzialności prawnej, z tym że przedmiotem jej ochrony jest zagwarantowanie przestrzegania reguł wyrażonych w normach prawnych kierowanych do pewnej określonej grupy adresatów³⁴. Sankcje związane z ponoszeniem odpowiedzialności prawnej stanowią zatem negatywną reakcją na nieprzestrzeganie tych norm. Są one także jednym z elementów motywacyjnego oddziaływania na zachowanie podmiotów prawa³⁵ wymuszają na nich bowiem stosowanie się do określonych reguł. To spostrzeżenie ma niewątpliwe znaczenie z punktu widzenia dalszych rozważań dotyczących odpowiedzialności urzędników, tymczasem warto jeszcze – przynajmniej pokrótce – przeanalizować z jakimi rodzajami zachowań może wiązać się taka odpowiedzialność.

Jak ustalono już jednoznacznie z normatywnoprawną odpowiedzią prawodawcy przyjmującą postać sankcji prawnej spotykają się zachowania adresata normy nieakceptowane przez ustawodawcę – takie, które pozostają w konflikcie z utrwalonym normatywnie wzorem. Ogólnie polegają one na niedochowaniu pewnego nakazu lub zakazu i przyjmują postać działania sprzecznego z nakazem przewidzianym w normie prawnej lub naruszeniu

³³ W doktrynie istnieje też podgląd, że niezależnie od gałęzi prawa każda sankcja realizuje wszystkie z tych funkcji tyle, że z różnym natężeniem. Por.: P. Wojciechowski, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, Przegląd Prawa Rolnego, Wydawnictwo Naukowe UAM Nr z 2011 nr: 1 (8), s. 68, za: A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 213.

³⁴ Przestrzeganie tych reguł – procedur, czy przepisów prawa stanowić będzie wartość, którą odpowiedzialność prawna i ustanowione w jej ramach sankcje prawne zabezpieczają.

³⁵ J. M. Salachna, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 97.

wyrażonego w tej normie prawnej zakazu określonego zachowania. Zatem negatywne konsekwencje spotkać mogą podmiot, który w ramach swojej **aktywności** naruszył wyrażony w normie zakaz pewnego zachowania – zachował się tak jak nie można – lub postąpił wbrew nakazowi pewnego zachowania się – postąpił inaczej niż powinien. Jednakże z negatywną odpowiedzialnością prawodawcy może też spotkać się zachowanie **bierne** – wówczas, gdy wbrew nakazowi pewnego zachowania podmiot odpowiedzialny zachowania tego nie podjął. Konsekwencje niezastosowania się do nakazu lub zakazu dotyczą podmiotu ponoszącego odpowiedzialność – adresata normy prawnej (określony adresat z pewnej szerokiej grupy, do których kierowana jest ogólna i abstrakcyjna norma prawna) choć mogą też zdarzyć się sytuacje gdzie sankcje „dotkną” podmiot inny niż ten, który nie spełnił ciążącego na nim obowiązku lub naruszył ustanowiony prawem zakaz³⁶.

2. Wyodrębnienie i konstrukcja odpowiedzialności majątkowej urzędników

2.1. Koncepcja odpowiedzialności majątkowej urzędników

Ogólnie pojęta odpowiedzialność administracji jest dość złożonym problemem, który nieustannie cieszy się zainteresowaniem wśród przedstawicieli nauk prawnych. Wzbudza on też sporo emocji w społeczeństwie będącym bezpośrednim adresatem działań tejże administracji. Złożony charakter problematyki odpowiedzialności administracji wynika przede wszystkim z tego, że odpowiedzialność związana z działaniem administracji, w istocie może obejmować kilka zupełnie odmiennych i niezależnych rodzajów tej odpowiedzialności. Niewątpliwie jednak dwa główne systemy, które możemy wyodrębnić to przede wszystkim odpowiedzialność samej administracji – np. Skarbu Państwa, czy jednostek samorządu terytorialnego oraz odpowiedzialność urzędników – funkcjonariuszy publicznych za ich działania jako organy (pracownicy urzędów) administracji publicznej. Przy czym, odpowiedzialność urzędników na gruncie prawa krajowego nierozdzielnie wiąże się z odpowiedzialnością państwa za tych urzędników³⁷. I o ile dotychczasowy poziom badań pierwszej z przedstawionych płaszczyzn – odpowiedzialności związanej z działaniem administracji określić można jako zadowalający, to problem odpowiedzialności urzędników nie był dotychczas przedmiotem wielu opracowań o charakterze naukowym, co w istocie stanowi najlepsze wytłumaczenie dla podjęcia badań w tym zakresie.

³⁶ Szereg wypadków ponoszenia odpowiedzialności za cudze czyny reguluje prawo cywilne, zob.: W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 219-224.

³⁷ Szerzej o zależności i relacjach pomiędzy odpowiedzialnością urzędników i odpowiedzialności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w dalszej części pracy.

W doktrynie zauważa się, że istnienie odpowiedzialnej, czyli działającej zgodnie z prawem administracji uzależnione jest od prawnego zagwarantowania efektywnego reżimu jej odpowiedzialności³⁸. Stwierdzenie to jakkolwiek niewątpliwie słuszne wzbudzać może pewne wątpliwości – przede wszystkim, co w odniesieniu do prawnego systemu odpowiedzialności oznacza sformułowanie, że system ten jest efektywny. Efektywny w języku polskim oznacza mniej więcej tyle co dający dobre wyniki lub też wydajny³⁹. Pojęcie efektywność, co potwierdza też w pewien sposób przytoczona definicja, nierozdzielnie wiąże się z efektem – skutkiem. Na gruncie nauki ekonomii efektywność, w najbardziej ogólnym ujęciu jest natomiast rozumiana jako zdolność takiego wykorzystania posiadanych zasobów, aby pożądaný cel osiągnąć w sposób najbardziej skuteczny i najmniej marnotrawny. Pomiar tak rozumianej efektywności jest dokonywany poprzez zestawienie uzyskanego efektu ze zużytymi nakładami⁴⁰. Z definicji tej wyraźnie wynika, że to nie efekt jest podstawowym kryterium w jakim mierzymy efektywność w danej dziedzinie życia, w tym też w prawie. Efektywność powinna być badana raczej jako osiągnięcie celu w odniesieniu do poczynionych nakładów. Zatem przyjąć można, że prawo efektywne będzie wówczas, gdy jego przestrzeganie, respektowanie przepisów prawa stanowionego zostanie osiągnięte przy użyciu jak najmniejszych nakładów⁴¹. Próba dokonania oceny efektywności systemu majątkowej odpowiedzialności urzędników wydaje się być niezwykle potrzebna dlatego też takowa zostanie podjęta w ramach dalszych rozważań. Tymczasem jednak ze względu na złożony charakter analizowanej tematyki należy bliżej przyjrzeć się koncepcji i konstrukcji systemu odpowiedzialności. Bez tego bowiem dokonanie pełnej oceny obowiązującego systemu odpowiedzialności urzędników wydaje się być niemożliwe.

Przede wszystkim trzeba stwierdzić, że odpowiedzialność majątkowa urzędników nie może być rozpatrywana całkowicie w oderwaniu od odpowiedzialności jaką za wadliwe działanie administracji ponosi Skarb Państwa. System odpowiedzialności majątkowej urzędników w polskim porządku prawnym opiera się bowiem na bezpośredniej odpowiedzialności Skarbu Państwa (ewentualnie j.s.t.) za wadliwe działanie administracji, w wyniku którego inny podmiot doznał szkody⁴². Skarb Państwa ponosi w tym wypadku

³⁸ Z. Duniewska, M. Stahl, Wprowadzenie w: *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013, s. 19.

³⁹ Tak: słownik języka polskiego PWN, wersja elektroniczna, hasło dostępne pod adresem strony internetowej: <http://sjp.pwn.pl/slownik/2556022/efektywny>.

⁴⁰ P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia*, t. I. PWN, Warszawa 2006, s. 26

⁴¹ Rozumianych szeroko jako środków publicznych, zaangażowania instytucji kontrolnych i nadzorczych organizowanie działań prewencyjnych.

⁴² Oczywiście Państwo ponosić może też odpowiedzialność za działania administracji, które wiąże się z powstaniem uszczerbku po stronie obywatela, a nie noszą znamion działania wadliwego. Odpowiedzialność za

odpowiedzialność za swoich urzędników. W tym miejscu nawiązując do wcześniejszych uwag o możliwości ponoszenia odpowiedzialności przez podmiot inny niż ten, który zachował się niezgodnie z określonym normatywnie modelem, zauważyć należy, że w taki właśnie sposób ukształtowana jest odpowiedzialność Skarbu Państwa, j.s.t. i innych podmiotów publicznych za urzędników. W doktrynie panuje jednak pogląd, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za urzędników nie powinna być rozpatrywana jako odpowiedzialność za czyn cudzy. Ze względu na szczególne relacje łączące urzędnika i Skarb Państwa lub j.s.t.⁴³ odpowiedzialność państwa za działania urzędników traktowana jest jako odpowiedzialność za czyn własny⁴⁴. Skarb Państwa, który naprawił uszczerbek powstały w wyniku wadliwego działania administracji zachowuje jednak prawo roszczenia regresowego wobec urzędnika, który bezpośrednio przyczynił się do powstania szkody.

Większych zmian w tym zakresie nie spowodowało też wejście w życie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. W rzeczywistości bowiem, pomimo wyeksponowanego w tytule tego aktu elementu odpowiedzialności majątkowej urzędników, odpowiedzialność ta w istocie nadal opiera się na regresowym roszczeniu Skarbu Państwa i j.s.t. wobec funkcjonariusza – urzędnika, który swoim działaniem spowodował powstanie szkody u obywatela. Ustawa ta, jak wynika z uzasadnienia do jej projektu, miała stanowić odpowiedź na zbyt częste przypadki działania aparatu administracji z naruszeniem przepisów prawa wiążące się z dotkliwymi konsekwencjami dla podmiotów administrowanych, a także możliwością (i nasileniem się przypadków) ponoszenia odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa i j.s.t., które zmuszone są naprawiać szkody wyrządzone obywatelom i przedsiębiorcom⁴⁵. W założeniu ustawa miała zahamować i odwrócić te zauważone przez autorów jej projektu negatywne trendy. Osiągnięcie planowanych założeń miało natomiast stać się możliwe przede wszystkim dzięki zapewnieniu sprawnego i nieuchronnego obciążania urzędników materialnymi konsekwencjami ich działań

działania legalne administracji jest jednak szczególnym reżimem odpowiedzialności prawnej, gdzie źródłem odpowiedzialności jest działanie organu w pełni zgodne z prawem. J. Parchomiuk dokonując analizy przepisów regulujących odpowiedzialność państwa za zgodne z prawem działanie administracji wyróżnił dziewięć grup sytuacji prawnych, które stają się źródłem roszczenia odszkodowawczego, i są to m. in.: wyłączenie prawa, bądź wyłączenie czasowe, albo np. ustanowienie służebności cywilnoprawnej – szerzej: J. Parchomiuk w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) *System Prawa Administracyjnego*, t. 12, E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010, s. 436 – 437, dalej też jako: „E. Bagińska, J. Parchomiuk, *System...*”. Odpowiedzialność Państwa za zgodne z prawem działania administracji pozostaje jednak bez związku z odpowiedzialnością urzędników dlatego też pozostaje poza głównym nurtem rozważań.

⁴³ Ustawodawca w art. 417 § 1 k.c. określającym reguły odpowiedzialności za wadliwe działanie administracji rezygnuje z pojęcia funkcjonariusza publicznego.

⁴⁴ E. Bagińska w: E. Bagińska, J. Parchomiuk, *System...*, cyt. wyd., s. 173

⁴⁵ Projekt u.o.m.f.p., Druk nr 1407, s. 9.

sprzecznych z prawem⁴⁶. Wśród przewidywanych skutków jej wejścia w życie wskazywano znaczący spadek rażącego naruszenia prawa, w tym rozstrzygnięć z naruszeniem prawa, wzrost zaufania obywateli do organów administracji publicznej oraz – z punktu widzenia finansowego – zmniejszenie się wydatków Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego⁴⁷. Zauważyć należy jednak, że w czasie gdy trwały prace nad projektem ustawy o odpowiedzialności majątkowej urzędników w polskim porządku prawnym istniały narzędzia umożliwiające pociągnięcie do osobistej odpowiedzialności majątkowej urzędnika, który dopuścił się naruszenia prawa (nie tylko w stopniu rażącym). Autorzy projektu ustawy jedynie lakonicznie wspominają o tym fakcie. Dodatkowo, poza kilkoma bardzo ogólnymi stwierdzeniami, w żaden sposób nie uzasadniają celowości wprowadzenia zaproponowanych przez nich regulacji. Brak jest przede wszystkim konkretnych informacji o tym, czy rozpoczęcie prac nad projektem ustawy poprzedzone było przeprowadzeniem jakichkolwiek badań mogących zobrazować sposób funkcjonowania systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników w jego dotychczasowym kształcie. Co najmniej sugeruje to, że takie badania w ogóle nie były prowadzone, a w takiej sytuacji założenie o słabościach tego systemu przyjęte zostało jako pewnik i wymagać może dodatkowej weryfikacji. W tej sytuacji przeprowadzenie takowych badań wydaje się być w pełni uzasadnione. Ponadto, mając na uwadze, że upływa już pięć lat od dnia wejścia w życie ustawy o odpowiedzialności majątkowej urzędników za rażące naruszenie prawa, pokusić się można o przeprowadzenie pewnych badań umożliwiających zobrazowanie sposobu jej funkcjonowania. Pozwoli to ocenić jak funkcjonował system odpowiedzialności majątkowej urzędników przed jej uchwaleniem oraz czy regulacje tej ustawy przyczyniły się do zwiększenia efektywności tego systemu. Tymczasem jednak w ramach operacjonalizacji problemu badawczego, należałoby rozstrzygnąć czym charakteryzuje się i jak (mając na uwadze przyjęte powyżej znaczenie odpowiedzialności prawnej) rozumieć należy pojęcie odpowiedzialności majątkowej urzędników.

2.2. Charakterystyka odpowiedzialności majątkowej na tle innych systemów odpowiedzialności urzędniczej

2.2.1. Uwagi ogólne

Jak wynika z dotychczasowych rozważań system odpowiedzialności prawnej urzędników za ich wadliwe działania stanowi tylko pewną część odpowiedzialności władzy publicznej za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (całość tej odpowiedzialności

⁴⁶ Projekt u.o.m.f.p., Druk nr 1407, s. 9.

⁴⁷ Tamże, s. 13.

dopełnia odpowiedzialność państwa wobec obywateli). Jednakże pomimo tego, system odpowiedzialności urzędników jest kategorią bardzo szeroką, która w istocie obejmuje kilka różnych reżimów odpowiedzialności, tworzonych przez regulacje prawne rozsiępane są w kilku całkowicie niezależnych od siebie aktach prawnych. Tradycyjnie w ramach odpowiedzialności administracji za jej wadliwe działania, której podlegają urzędnicy wymienia się kilka rodzajów odpowiedzialności. Przede wszystkim są to: odpowiedzialność polityczna, odpowiedzialność konstytucyjna, odpowiedzialność służbowa, odpowiedzialność karna i odpowiedzialność za wykroczenia oraz odpowiedzialność majątkowa.

2.2.2. Charakterystyka poszczególnych rodzajów odpowiedzialności

Odpowiedzialność polityczna, określana też jako parlamentarna, ponoszona jest przez jeden z podstawowych organów władzy wykonawczej⁴⁸ – Radę Ministrów oraz członków Rady Ministrów, a jej podstawy sformułowane zostały w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁹ – art. 157 – 160. Przepisy te stanowią podstawę odpowiedzialności, której podlegają indywidualnie pojedynczy członkowie Rady Ministrów – za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa RM (art. 157 ust. 2)⁵⁰, bądź cała Rada Ministrów – solidarnie za ogólną politykę realizowaną przez rząd⁵¹. Odpowiedzialność ta realizowana jest przed Sejmem, który jest upoważniony do kontrolowania działalności Rady Ministrów (art. 95 ust. 2 Konstytucji). Jej polityczny charakter wynika zaś z faktu powiązania z polityką, którą prowadzi Rada Ministrów oraz pojedynczy jej członkowie⁵². Narzędziem oddziaływania na Radę Ministrów oraz jej członków w ramach odpowiedzialności politycznej jest wotum nieufności wyrażane przez Sejm.

Odpowiedzialność konstytucyjna uznawana jest za szczególny rodzaj odpowiedzialności prawnej ze względu na ulokowanie jej w gałęzi prawa konstytucyjnego oraz krąg podmiotów, którego dotyczy. Podstawę tego rodzaju odpowiedzialności uregulowano w art. 198 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten określa już na początku stronę przedmiotową odpowiedzialności konstytucyjnej, którą wypełnia naruszenie Konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania. Chodzi tu zatem o czyny o następujących znamionach: 1) naruszające Konstytucję lub ustawy, 2) popełnione przez podmioty w związku z wykonywanym stanowiskiem – wskutek wykonywanej funkcji

⁴⁸ Drugi obok Prezydenta RP, równorzędny z nim i w żaden sposób niepodporządkowany Głowie Państwa – tak L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 2001, s. 296.

⁴⁹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej też jako: Konstytucja RP

⁵⁰ L. Garlicki, *Polskie...*, cyt. wyd., s. 296.

⁵¹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2013, LEX/el.

⁵² Tamże.

państwowej albo w zakresie swojego urzędowania – w granicach przyznanych im kompetencji, 3) nie stanowiących przestępstwa⁵³. Naruszenie Konstytucji lub ustawy może zostać popełnione zarówno z winy umyślnej, jak i nieumyślnej, lecz do zastosowania systemu odpowiedzialności konstytucyjnej nie wystarczy, że zaistnieje zagrożenie takiego naruszenia. W dalszej części art. 198 ust. 1 Konstytucji RP określa zakres podmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej. Jest on sformułowany jako zamknięty katalog, do którego zalicza się: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz członków Rady Ministrów, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem oraz Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, czyli zajmujące najwyższe urzędy w państwie. Przy czym, zgodnie z art. 198 ust. 2 w zakresie naruszenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści ze Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego albo nabywania jego majątku, odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu ponoszą również posłowie i senatorowie. Ustęp 3 tego artykułu wskazuje natomiast, że rodzaje kar orzekanych przez Trybunał Stanu określa ustawa.

Odpowiedzialność służbowa stanowi ogólne określenie dla odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej. Wynika ona ze stosunku pracy łączącego pracodawcę i pracownika oraz związanych z nim obowiązków pracowniczych, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie może rodzić ujemne konsekwencje zarówno osobiste, jak i materialne⁵⁴ po stronie pracownika. Odpowiedzialność ta, choć oparta na zróżnicowanych podstawach, do niedawna uregulowana była głównie w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów publicznych⁵⁵, ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁵⁶ oraz ustawie z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych⁵⁷ znowelizowanej ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁵⁸. W pozostałym zakresie pracownicy samorządowi ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną na podstawie przepisów kodeksu pracy⁵⁹. Jeśli zaś chodzi o różnice pomiędzy odpowiedzialnością porządkową a dyscyplinarną w pewnym uproszczeniu przyjąć możemy, że odpowiedzialność dyscyplinarna dotyczy

⁵³ W. Skrzydło, *Konstytucja...*, cyt. wyd., LEX/el.

⁵⁴ I. Grochowalska w: J. Borkowska (red.) *Odpowiedzialność urzędnika administracji publicznej*, Warszawa 2011, s. 55.

⁵⁵ t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1511, dalej też jako: u.p.u.p.

⁵⁶ t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1345, dalej też jako: u.s.c.

⁵⁷ Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm. Zauważyć należy jednak, że ustawa ta po nowelizacji nie zawiera już regulacji dotyczących postępowania dyscyplinarnego i porządkowego, tyle że w jej art. 57 ust. 3, ustawodawca zastrzegł, iż do postępowania dyscyplinarnych wszczętych na podstawie przepisów dotychczasowych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

⁵⁸ t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 902, dalej też jako: u.p.s.

⁵⁹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 z późn. zm., dalej też jako: k.p.

przewinień o cięższym charakterze, naruszenia istotnych obowiązków pracownika, inaczej jest surowszym rodzajem odpowiedzialności⁶⁰.

Odpowiedzialność karna uregulowana jest przez prawo karne a ponoszą ją określone podmioty za przestępstwa związane z wykonywaniem kompetencji w sferze administracji publicznej⁶¹. Pracownik administracji, jako pełnoletnia osoba fizyczna, posiadająca zdolność rozpoznawania przedsięwziętych działań, potencjalnie może popełnić większość przestępstw określonych w kodeksie karnym. Mając jednak na uwadze specyficzne warunki pracy urzędników odpowiedzialnych za wykonywanie zadań publicznych (w imieniu i na rachunek państwa) i ich szczególny obowiązek dbania o interes i dobro państwa – daje się wyodrębnić pewną grupę przestępstw, których sprawcą może być wyłącznie osoba wykonująca funkcje publiczne. Najczęściej do przestępstw, których sprawcami mogą być urzędnicy (określanych przez to jako przestępstwa urzędnicze) zalicza się: łapownictwo, nadużycie władzy lub niedopełnienie obowiązków, poświadczenie nieprawdy, ujawnienie tajemnicy służbowej lub państwowej, nieprzestrzeganie przepisów dotyczących informacji niejawnych i ochrony danych osobowych, nieprawidłowości przy zamówieniach publicznych⁶². Jest to oczywiście klasyfikacja nieformalna, bowiem aktualnie obowiązujący kodeks karny w żaden sposób nie wyodrębnia grupy przestępstw „zarezerwowanych” wyłącznie dla urzędników, chociaż w nauce historii prawa karnego znane są regulacje wyodrębniające tego rodzaju przestępstwa, np. ustawa z dnia 18 marca 1921 r. o zwalczaniu przestępstw z chęci zysku popełnionych przez urzędników⁶³, czy rozdział XLI Kodeksu karnego z 1932 r. zatytułowany „Przestępstwa urzędnicze”. Natomiast **Odpowiedzialność w sprawach o wykroczenia** zaistnieć może wówczas, gdy niezgodne z prawem działania administracji stanowi zarazem wykroczenie.

2.2.3. Odpowiedzialność majątkowa

Odpowiedzialność majątkowa⁶⁴ przyjmuje nieco inną postać niż wszystkie powyższe rodzaje odpowiedzialności, bowiem jest ona oderwana od koncepcji bezpośredniej odpowiedzialności sprawcy szkody. Bezpośrednią odpowiedzialność za szkody spowodowane przez urzędników ponosi Skarb Państwa, regulacje dotyczące odpowiedzialności majątkowej

⁶⁰ I. Grochowalska w: J. Borkowska (red.), *Odpowiedzialność urzędnika...*, cyt. wyd., s. 57

⁶¹ J. Boć, *Prawo...*, cyt. wyd., s. 145.

⁶² J. Borkowska, B. Nowakowski w: J. Borkowska (red.), *Odpowiedzialność urzędnika...*, cyt. wyd., s. 184.

⁶³ Dz.U. Nr 30, poz. 177.

⁶⁴ Podział taki zaprezentował m. in, J. Boć w: J. Boć, *Prawo...*, cyt. wyd., s. 144, podobnie też, choć z pewnymi różnicami, rodzaje odpowiedzialności prawnej urzędników sklasyfikowali A. Bielska Brodziak, G. Krawiec, Z. Tobor w: A. Bielska Brodziak (red.), *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 90 – 100 oraz w zbliżony sposób w publikacji pod red. J. Borkowskiej, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd.

za wadliwe działanie administracji obejmują odpowiedzialność za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej (art. 417 k.c.) oraz odpowiedzialność za szkody wynikające z aktu normatywnego. Określana jest też w literaturze jako odpowiedzialność z tytułu bezprawia judykacyjnego⁶⁵. Zgodnie z ogólną zasadą, zawartą w art. 417 § 1 k.c., odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie w ramach wykonywania władzy publicznej ponosi Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba wykonująca tę władzę z mocy prawa. Podmioty te odpowiadają zatem w takim samym zakresie za szkody spowodowane działaniem związanym z wykonywaniem władzy publicznej, jak i zaniechaniem określonego działania przy wykonywaniu tej władzy w przypadku gdy prawo przewidywało obowiązek podjęcia określonej aktywności. Urzędnicy ponoszą zaś odpowiedzialność majątkową wobec podmiotów publicznych, które naprawiły szkodę spowodowaną wadliwym działaniem administracji. Różne mogą być przy tym podstawy tej odpowiedzialności, problematyka ta będzie jednak przedmiotem pogłębionej analizy w dalszych częściach pracy⁶⁶.

Niewątpliwie każdy z wyszczególnionych w ramach powyższej klasyfikacji przykładów odpowiedzialności prawnej nierozzerwalnie wiąże się z działaniem aparatu administracji i w różnym stopniu dotykać może urzędników, którzy są bezpośrednimi autorami tych działań – co uznać należy za element spajający ową klasyfikację. Zakładając jednak, zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, że centralną pozycję w pojęciu odpowiedzialności zajmuje sankcja, to właśnie przez pryzmat tejże sankcji i jej odczuwania przez podmiot ponoszący odpowiedzialność należy rozpatrywać poszczególne systemy odpowiedzialności. Jeżeli przyjmiemy taki punkt wyjścia do analizy przedstawionej klasyfikacji należy stwierdzić, iż jest ona mocno zróżnicowana. Obejmuje bowiem pewne konkretne rodzaje odpowiedzialności prawnej, wydzielone i przynależne do określonej dziedziny prawa jak chociażby odpowiedzialność karną, czy odpowiedzialność w sprawach o wykroczenia, ale także pewne, wydzielone wyłącznie typologicznie ze względu na rodzaj przewidywanych sankcji, rodzaje odpowiedzialności. Do tego typu odpowiedzialności, której wyodrębnienie ma charakter jedynie typologiczny, zaliczyć można także odpowiedzialność majątkową.

Dodatkowo, jeżeli spojrzymy na system odpowiedzialności prawnej urzędników całościowo, uwagę zwraca różnorodność występujących w nim możliwych do zastosowania sankcji. Obejmować mogą one poza typowymi sankcjami represyjnymi właściwymi dla prawa

⁶⁵ E. Bagińska w: E. Bagińska, J. Parchomiuk, *System...*, cyt. wyd., s. 305.

⁶⁶ W tym miejscu w celu skonfrontowania odpowiedzialności majątkowej urzędników z innymi systemami odpowiedzialności za ich wadliwe działania, przedstawiony miał zostać jedynie schemat tej odpowiedzialności.

karnego, także dolegliwości przyjmujące postać m.in. pozbawienia zajmowanego stanowiska, trwały lub czasowy zakaz zajmowania określonych stanowisk, pozbawienia lub ograniczenia przysługujących kompetencji, pozbawienia określonych uprawnień – korzystania z pewnych dóbr i przywilejów. Każda z tych dolegliwości niewątpliwie cechuje się wyraźnie negatywnym oddziaływaniem na podmiot – urzędnika ponoszącego odpowiedzialność. Odpowiedzialność majątkowa posiada jednak pewną cechę, która odróżnia ją od innych systemów odpowiedzialności związanych z działaniem urzędników. Przede wszystkim w każdym z pozostałych rodzajów odpowiedzialności stosowanie negatywnych konsekwencji jest bezpośrednią odpowiedzią na pewne zachowanie urzędnika. W przypadku zaś odpowiedzialności majątkowej sankcje w postaci majątkowych dolegliwości realizowane są w ramach regresowego roszczenia Skarbu Państwa, który uprzednio naprawił szkodę spowodowaną przez urzędnika, mających chociażby częściowo zadośćuczynić poniesionemu przez niego w ten sposób uszczerbkowi. Zatem potencjalne sankcje w ramach majątkowego systemu odpowiedzialności sprowadzają się wyłącznie do wspomnianych nakładanych w różnym wymiarze, dolegliwości finansowych.

2.3. Konstrukcja odpowiedzialności majątkowej urzędników za ich działania i zaniechania przy wykonywaniu zadań administracji publicznej

2.3.1. Prawne podstawy działania administracji

Mówiąc o odpowiedzialności aparatu administracyjnego, czy też osób piastujących funkcje organów, czy ich urzędników za podejmowane działania, nie można pominąć faktu, iż wykonawcami tych działań w rzeczywistości pozostają konkretni ludzie⁶⁷. Dlatego też przywoływane tytułem wstępu do rozważań o koncepcji odpowiedzialności majątkowej urzędników twierdzenie o zależności jakości funkcjonowania administracji od istnienia efektywnego systemu odpowiedzialności tej administracji, powinna w istocie odnosić się do

⁶⁷ Organ administracji publicznej przeważnie definiowany jest bowiem jako człowiek lub w przypadku organów kolegialnych grupa ludzi, znajdujących się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, powołanych w celu realizacji norm prawa administracyjnego w sposób i ze skutkami właściwymi dla tego prawa, działających w granicach przyznanych im przez prawo kompetencji. Tak: J. Boć (red.), *Prawo...*, cyt. wyd., s. 133. Podobnie też: J. Zimmermann w: *Prawo administracyjne...*, cyt. wyd., s. 109, który w ramach rozważań nad definicją pojęcia organu administracji publicznej już na wstępie każe uzmysłwić sobie, iż organem tym jest po prostu człowiek lub grupa ludzi wykonująca pewną funkcję. W opracowaniach wcześniejszych skupiano się natomiast na analizie pojęcia urzędu, bądź władzy, które oznaczać miały grupę zadań, funkcji publicznych wyodrębnionych i ściśle określonych, spełnianych stale i obowiązkowo z ramienia danego związku publiczno-prawnego na pewnym oznaczonym terytorium przez wyznaczonych do tego ludzi – funkcjonariuszy publicznych – za pomocą trwałego zespołu środków materialnych na podstawie prawideł postępowania. Tak: S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1964, s. 44. Pomimo pewnych różnic w określeniu tym wyraźnie zwraca się uwagę na czynnik ludzki.

realnej odpowiedzialności ludzi wykonujących zadania i kompetencje organów oraz pracujących w urzędach tych organów.

Pomimo jednak, że działania urzędników i organów stanowią odzwierciedlenie działań i decyzji konkretnych osób, to pomiędzy działaniami podmiotów prywatnych – obywateli, a działaniami organów państwa, szczególnie we współczesnych państwach demokratycznych, istnieje zasadnicza różnica. Przejawia się ona w tym, że obywatelom państwa – w myśl zasady, co nie jest wyraźnie zabronione prawem jest dozwolone – gwarantuje się swobodę i dowolność wyboru formy podejmowanych działań. W praktyce oznacza to, że podmioty prywatne nie muszą wykazywać podstawy prawnej dającej im legitymację do podejmowania konkretnych działań. Całkowicie odmiennie kształtuje się natomiast sytuacja podmiotów działających w strukturach i w imieniu państwa. Organy, w szczególności jeżeli mamy na myśli organy państwa demokratycznego, mogą podejmować bowiem jedynie takie działania, jakie dopuszczają przepisy prawa i w formie w tych przepisach określonej. Przyjęcie takiej konstrukcji pozwala zapobiegać dowolności w działaniu administracji publicznej i ewentualnym nadużyciom władzy. Zasada, w myśl której podstawa działania organów państwa powinna być zawsze wyrażona w przepisach określana jest zasadą legalizmu, która niekiedy zrównywana jest z zasadą praworządności⁶⁸. Jednakże właściwym podejściem jest odróżnienie od siebie zasady praworządności od zasady legalizmu, choć niewątpliwie pozostają one ze sobą ściśle związane. Przede wszystkim należy zauważyć, że obie te zasady ustanawia art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej (w tym też organy administracji) działają na podstawie i w granicach prawa. W doktrynie dominuje pogląd, że wynikająca z art. 7 Konstytucji zasada praworządności polega na działaniu organów w granicach prawa, prawo wyznacza więc granice działania organów, określając zakres ich uprawnień. Ogranicza to możliwość swobodnej i nieuzasadnionej ingerencji w sferę praw i obowiązków obywatela. Zaś realizacją związanej z nią zasady legalizmu jest działanie organów na podstawie prawa, które mają obowiązek wykazania prawnej podstawy swoich działań. Zasady te łącznie wpisują się natomiast w szerszą zasadę – określaną jako zasadą państwa prawa⁶⁹.

⁶⁸ O rozróżnieniu pomiędzy przestrzeganiem prawa a przestrzeganiem praworządności pisał w: *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne.*, Warszawa 1977, J. Nowicki., s. 27 – 33 i 49 - 52, który wskazywał także adresata praworządności, zdaniem tego Autora, dla oceny państwa w kategoriach praworządności znaczenie ma wyłącznie zgodność działania organów państwowych z prawem.

⁶⁹ Zob.: M. Bitner, M. Kulesza, *Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 2009, nr 6, s. 9-10 oraz przywołana tam literatura.

Zasada legalizmu znalazła również powtórzenie w ustawach – kodeksie postępowania administracyjnego⁷⁰ i Ordynacji podatkowej⁷¹ – regulujących tryb i zasady postępowania przed organami administracji publicznej i organami podatkowymi⁷². Zasadę legalizmu w odniesieniu do organów administracji publicznej ustanawia art. 6 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Podobnie brzmiący art. 120 O.p. stanowi zaś, że organy podatkowe działają na podstawie przepisów prawa. Analizując znaczenie pojęcia działania na podstawie przepisów prawa w literaturze wskazuje się, że działanie takie powinno obejmować dwa elementy – po pierwsze ustalenie przez organ administracji publicznej zdolności prawnej do prowadzenia postępowania w danej sprawie i – po drugie – zastosowanie przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego przy rozpoznawaniu i rozstrzygnięciu sprawy⁷³. W doktrynie słusznie podkreśla się przy tym też, że szerzej o zasadach legalizmu i praworządności traktują regulacje zawarte w k.p.a., ponieważ poza tym, że przewidują one obowiązek działania organów na podstawie przepisów prawa, wyrażają też potrzebę realizacji przez organ zasady praworządności – działania zgodnego z prawem, w jego granicach (art. 7 k.p.a.). Natomiast Ordynacja podatkowa zacieśnia treść swoich przepisów wyłącznie do zasady legalizmu⁷⁴.

Zasada legalizmu zakreśla zatem podstawy działania organów administracji publicznej i organów podatkowych wskazując, że te działania powinny zawsze odbywać się wyłącznie na podstawie przepisów prawa. Pod pojęciem przepisów prawa stanowiących podstawy działania administracji rozumieć należy przepisy prawa powszechnie obowiązującego, wyrażone przede wszystkim w ustawach i wydawanych w celu ich właściwej realizacji i na podstawie umocowania ustawowego, aktach wykonawczych. Przy okazji rozważań o zasadzie legalizmu, jako dotyczącej podstaw działań podejmowanych przez organy administracji, nie można też pominąć faktu, że działanie tych organów stanowi w zasadzie istotę i sens ich istnienia⁷⁵. Jak

⁷⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm., dalej też jako: k.p.a.

⁷¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 613 z późn. zm., dalej też jako: O.p.

⁷² Uznawana jest ona za jedną z podstawowych zasad działania urzędników w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji. Zob.: J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Warszawa 2002, s. 12 – 14.

⁷³ B. Adamiak w: B. Adamiak/J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2006, s. 56.

⁷⁴ S. Presnarowicz w: C. Kosikowski, L. Etel, *Ordynacja podatkowa. Komentarz LEX*, Warszawa 2013, s. 753 – 754.

⁷⁵ W każdej definicji organu administracji publicznej oprócz wskazania, iż organ jest to człowiek lub grupa ludzi podkreśla się, że celem jego powołania, czy ustanowienia (organu) jest realizacja określonych zadań z zakresu administracji publicznej. Tak m. in. w przywołanej na potrzeby niniejszej rozprawy definicji organu administracji zaproponowanej przez J. Zimmermanna.

przyjmuje się bowiem w doktrynie, poza obszarem swoich działań, wyznaczonym przepisami prawa lub nie działając z racji na brak stosownych przepisów, organy tracą rację bytu⁷⁶.

Aktualnie obowiązujące przepisy prawa stanowią zatem z jednej strony podstawę ustanowienia i wyodrębnienia organów administracji publicznej. Z drugiej zaś przepisy te (ich wykonywanie) w pewnym sensie stanowią cel wyodrębnienia organów i jednocześnie określają sposób i formy w jakich one działają dążąc do realizacji swoich uprawnień, kompetencji dla wykonywania których zostały wyodrębnione. Oznacza to, że organ może podejmować tylko takie działania, dla których został powołany i przy tym może wykonywać je w formach na jakie pozwala prawo⁷⁷ – określanymi jako prawne formy działania administracji⁷⁸. Wykonywanie przez organ działań, do których został powołany przy użyciu przewidzianych do tego przepisami prawa form działania (prawnych form działania) jest w istocie wykonywaniem kompetencji tego organu. Zauważyć należy w tym miejscu, że normy prawne obowiązujące organy państwowe rozdzielane są na dwie kategorie. Pierwsza z nich obejmuje normy pierwszego stopnia, do których zalicza się te, które uprawniają lub zobowiązują organ do działania w pewnych dziedzinach oraz te, na podstawie których i zgodnie z którymi powinien on podejmować określone działania (normy prawa materialnego i procesowego). Do drugiej kategorii należą natomiast normy prawne drugiego stopnia określające konsekwencje prawne nieprzestrzegania przez organy państwa przepisów wyrażających normy pierwszego stopnia. Normy grupy drugiej są to więc normy, na podstawie których uchylane będą skutki wywołane nieprzestrzeganiem norm pierwszego stopnia, jak też wszystkie normy⁷⁹, mocą których ustanowiona i określona zostaje odpowiedzialność jaka grozi osobom działającym w imieniu państwa, za nieprzestrzeganie norm pierwszego stopnia⁸⁰.

Działania organów ocenia są jednak nie tylko przez pryzmat ich zgodności z prawem odnoszone mogą być do nich bowiem też zasady sprawności, czy też szerzej mówiąc

⁷⁶ J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 110.

⁷⁷ M. Miłosz, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 40, za J. Starościami, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1956, s. 26.

⁷⁸ W doktrynie wielokrotnie podejmowano próby sformułowania definicji prawnych form działania administracji. W rezultacie powstało wiele mniej lub bardziej skomplikowanych propozycji definicji tego pojęcia. Według tradycyjnego ujęcia zaproponowanego przez J. Starościami prawne formy działania administracji to określony przepisem prawa typ konkretnej czynności organu administracji publicznej. Jest to środek dopuszczony prawem, zastosowany przez organ dla załatwienia określonej sprawy – tak J. Starościami *Prawne formy działania administracji*, Wrocław 1957 r., podaję za B. Dobkowską w: W. Bednarek (red.) *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje w świetle źródeł prawa, doktryny i judykatury*, Olsztyn 2002, s. 126.

⁷⁹ Włącznie z represyjnymi normami prawa karnego.

⁸⁰ J. Borkowski, *Praworządność działania administracji państwowej w świetle zasad kodeksu postępowania administracyjnego w: Rola kodeksu postępowania administracyjnego w doskonaleniu administracji państwowej. Materiały z konferencji z okazji 25-lecia kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 1986, s. 5, za: W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 38 – 39.

efektywności działania⁸¹. Drugie z tych pojęć stosowane jako miernik do oceny działania organów można bowiem rozumieć ogólnie jako sprawność, szybkość, skuteczność, czy też ekonomika działań podejmowanych przez administrację. Mając zaś na uwadze, że aktywność organów administracji publicznej może być poddawana ocenie przy uwzględnieniu miernika efektywności, można oczekiwać, że organy administracji publicznej będą działały właśnie w sposób szybki, sprawny, skuteczny, ekonomiczny, ogólnie rzecz ujmując efektywny. Taki model działania wymusza na nich poniekąd ustawodawca. Przewiduje on bowiem, zarówno w k.p.a., jak i O.p., że organy działać mają po pierwsze szybko, ale też i wnikliwie, tak by przy wykorzystaniu możliwie najprostszych środków osiągnąć cel, jakim jest załatwienie sprawy⁸². Takie właśnie szybkie, sprawne – efektywne działanie administracji stanowi model pożądany przez ustawodawcę i spełnia oczekiwania społeczne, co do sposobu funkcjonowania administracji publicznej. Jego zaprzeczeniem jest natomiast beczynność rozumiana jako opieszałość, działanie wolne lub podejmowanie działań zbędnych – brak sprawności, bądź zaniechanie działania – całkowity brak oczekiwanej aktywności organu⁸³.

2.3.2. Prawne formy działania administracji

By w pełny sposób zakreślić obszar zainteresowań niniejszej rozprawy należałoby wyjaśnić też za jakie działania administracji ponoszona jest omawiana odpowiedzialność. W tym celu trzeba by dokonać przynajmniej krótkiej analizy możliwych form jej działania. Nie jest to jednak zadanie proste, ponieważ w nauce prawa administracyjnego od wielu lat podejmowane są próby stworzenia klasyfikacji (stałego zamkniętego katalogu) prawnych form działania administracji. Okazuje się, iż stworzenie jednoznacznego wyliczenia tych form napotyka liczne problemy. Wynikają one m.in. z tego, że podział prawnych form działania administracji dokonywany może być w oparciu o różnorodne kryteria⁸⁴. Niewątpliwym utrudnieniem jest też nieustająca ewolucja form w jakich działa administracja, spowodowana stale zmieniającą się sytuacją społeczno-gospodarczą i potrzebą dostosowania administracji do nowoczesnych realiów. Zmiany postępujące w tej materii są swoistą odpowiedzią na rozszerzanie się zakresu zadań stawianych administracji wobec przekształceń zachodzących

⁸¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 108 -109, podają za: J. P. Tarno, *Beczynność organu a przewlekłe prowadzenie postępowania* w: Cassus, z 2013 nr 69, s. 10.

⁸² Zob. art. 12 § 1 k.p.a. i art. 125 § 1 O.p.

⁸³ J. P. Tarno, *Beczynność organu...*, cyt. wyd., s. 10.

⁸⁴ M. Stahl w: A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K. M. Ziemiński, *System prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.). *T. 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 322. Autorka odwołuje się przy tym do przeprowadzonego przez K.M. Ziemińskiego w: K. M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma działania administracji publicznej*, Poznań 2005. przeglądu stanowisk doktryny polskiej, przedwojennej i powojennej oraz literatury austriackiej i niemieckiej w kwestii pojęcia i typologii form działania administracji.

nieustannie w otaczającym nas świecie wywołujących szereg przemian w stosunkach społecznych, w które władczo wkracza administracja.

Wskazując kryteria, na których możemy bazować dokonując podziału prawnych form działania administracji należałoby wymienić przede wszystkim kryterium **władztwa**, za pomocą którego formy działania administracji podzielić można na formy władcze i niewładcze. Ze względu na kryterium **skutku prawnego** z ogólnej kategorii działań administracji wyodrębnić możemy działania prawne i faktyczne. W oparciu o kryterium **stosunku do obowiązującego prawa** wyróżniamy działania polegające na stanowieniu bądź stosowaniu prawa. Kryterium **sfery skutku prawnego** pozwala z kolei wyróżnić działania administracji w sferze wewnętrznej i zewnętrznej, ostatecznie ze względu na kryterium adresata skutku prawnego wyróżnić można działania, których adresat jest ściśle określony i kierowane do adresata nieoznaczonego⁸⁵.

Ostatecznie jednak, z punktu widzenia przedmiotowych rozważań zbędnym wydaje się przyjmowanie jednego tylko konkretnego kryterium podziału prawnych form działania administracji. Przede wszystkim każde z kryteriów zaprezentowanych powyżej służyć może uporządkowaniu prawnych form działania administracji ze względu na inną charakterystyczną ich właściwość. Dodatkowo niezależnie od tego, które z tych kryteriów chcielibyśmy zastosować zawsze uda nam się wyodrębnić pewien stały katalog form działania administracji, w którym formą dominującą jest wydawanie aktów administracyjnych. Akty te stanowią bowiem zasadnicze narzędzie działania organów administracji jakie przewidziane jest przepisami prawa⁸⁶. W doktrynie przyjmuje się, że akty administracyjne stanowią pewną konstrukcję prawną, obejmującą takie działanie organu administracji publicznej, przy pomocy którego, w oparciu o wyraźne przepisy ustawy i dokonane ustalenia stanu faktycznego, organ władczo i jednostronnie rozstrzyga o prawach i obowiązkach adresata⁸⁷. Jeśli chodzi o adresatów takiego rozstrzygnięcia, wydawanego w formie aktu administracyjnego, nie ma w zasadzie żadnych ograniczeń, do kogo akt taki może być dedykowany. Jego adresatami mogą być więc tak osoba fizyczna, jak i inny podmiot prawa publicznego lub prywatnego. Natomiast przepisy stanowiące podstawę zawartego w akcie rozstrzygnięcia, w oparciu o które akt został wydany powinny jasno określać jakie prawa i obowiązki mogą być przedmiotem jego rozstrzygnięcia, ograniczając tym samym ryzyko nieuprawnionej ingerencji organów w sferę praw i obowiązków adresata aktu. Przepisy powinny także określać formę w jakiej akt ma być

⁸⁵ J. Zimmermann, *Prawo...*, cyt. wyd. s. 291 – 295.

⁸⁶ Akty administracyjne uznawane są przy tym za jedno z kluczowych i podstawowych zagadnień w administracji – tak m.in.: A. Wierzbowska w: M. Wierzbowski, Z. Cieślak i in., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 268.

⁸⁷ J. Boć, *Prawo...*, cyt. wyd., s. 320.

wydany oraz tryb jego wydania. Ważne jest także unormowanie zasad weryfikacji i kontroli prawidłowości owego rozstrzygnięcia i, co podkreślałem już wcześniej, przepisy zawierają muszą wyraźne upoważnienie dla organu do wydania takiego aktu⁸⁸. Tylko taka aktywność organu, która została podjęta w ramach oraz na podstawie wyraźnego ustawowego upoważnienia może pozostawać w zgodzie z omawianą wyżej zasadą legalizmu. Nie ulega, w mojej ocenie, wątpliwości to, że najbardziej rozpowszechnionym aktem administracyjnym jest decyzja administracyjna, stanowiąca wyrażone na zewnątrz oświadczenie woli właściwego organu administracji publicznej skierowane do konkretnie określonego adresata, wydane na podstawie obowiązujących przepisów prawa, władczo przesądzające o istnieniu stosunku prawnego określonego w jej sentencji. Jako taka decyzja administracyjna stanowi źródło praw i obowiązków dla jej adresata⁸⁹. Spełnia zatem wszystkie warunki aktu administracyjnego jest ona bowiem czynnością prawną zewnętrzną administracji, skierowaną do konkretnie określonego podmiotu, będącą aktem stosowania prawa o charakterze władczym.

2.3.3. Koncepcja działania organu zgodnego z prawem, bezczynności oraz działania niezgodnego z prawem

Podsumowując częściowo poczynione dotychczas ustalenia można przyjąć, że działania organu, choć przybierać mogą różne formy, z reguły podejmowane są w formie aktów administracyjnych, będących podstawową formą prawą działania organu administracji publicznej lub organu podatkowego. Akty administracyjne mają charakter czynności jednostronnej, zewnętrznej, cechującej się władczą ingerencją w sferę uprawnień i obowiązków ich adresatów. Najczęściej przybierają one postać decyzji administracyjnych wydawanych przez organy administracji publicznej lub decyzji podatkowych wydawanych przez organy podatkowe. Według przyjętej wcześniej koncepcji, wszystkie działania organu administracji publicznej, a więc też i wydawanie aktów administracyjnych, nie może odbywać się bez wyraźnego upoważnienia w przepisach prawa wyrażających normy zaliczone, zgodnie z powyżej przedstawionym rozróżnieniem, do norm pierwszego stopnia. Normy takie zawierać mają oprócz jednoznacznego upoważnienia do działania dla określonego organu administracji publicznej lub organu podatkowego, także oznaczenie w jakiej formie ma przejawić się aktywność organu. Muszą też określać granice, w których dany organ może lub ma obowiązek ingerować w sferę uprawnień i obowiązków adresata swojej czynności. Biorąc pod uwagę, że każde działanie organu musi odbywać się na podstawie przepisów prawa, może być one ocenione w kategoriach

⁸⁸ J. Boć, *Prawo...*, cyt. wyd., s. 320.

⁸⁹ Por.: J. Borkowski w: B. Adamiak/J. Borkowski, *Kodeks...* cyt. wyd., s. 465 – 469. Także A. Wróbel w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 79 – 80.

jego legalności jako działanie zgodne z prawem lub jako działanie z prawem sprzeczne. Z tego punktu widzenia, jako **zgodne z prawem** kwalifikowane będzie takie działanie organu (taka jego aktywność), które podjęte zostało na podstawie wyraźnego umocowania w przepisach prawa, we właściwej formie przez organ do tego powołany – właściwy. Przeciwnością takiego działania będzie natomiast działanie niezgodne z prawem – **działanie bezprawne**. Z takim działaniem będziemy mieli do czynienia wówczas, gdy aktywność organu nie będzie miała jednoznacznego umocowania w przepisach prawa. Zostanie ona podjęta przez organ inny niż do tego powołany, w innej formie niż przewidziana jest przepisami prawa, poza granicami jakie przepisy te określają – całkowicie bez podstawy prawnej lub z przekroczeniem przyznaných uprawnień.

Powyższe ustalenia dotyczą oceny zgodności z prawem, legalności działania organu administracji, rozumianego jako pewnego rodzaju aktywność tego organu. W doktrynie podkreśla się jednak słusznie, że nie tylko czynne zachowanie organu administracji wymaga podstawy prawnej, lecz również jego milczące zachowanie, polegające na niepodjęciu żadnego działania w określonej sytuacji, jeżeli miałyby mieć charakter doniosły i wiązać się z powstaniem określonych skutków prawnych, również powinno posiadać swoją podstawę prawną. Poruszając kwestię oceny legalności milczącego zachowania organów administracji należy na wstępie zauważyć, że pomimo rozbudowanego systemu uprawnień administracji, nadal istnieje pewien obszar, który pozostaje poza sferą jej oddziaływania ze względu na brak uprawnień do działania w tym zakresie. Brak aktywności administracji w tym obszarze nie powinien być w ogóle rozpatrywany z punktu widzenia legalności, gdyż pozostaje obojętny prawnie⁹⁰. Ocenie prawnej podlegają natomiast przypadki, w których organ posiada wynikające z przepisów prawa umocowanie do działania, lecz określonego działania nie podejmuje, w tej sytuacji brak aktywności w sferze przyznaných organowi uprawnień w zależności od okoliczności może zyskać pozytywną lub negatywną klasyfikację prawną. I tak, dopuszczalnym prawnie jest bierne zachowanie organu w sytuacji gdy brak jest obowiązku realizacji kompetencji przyznaných organowi⁹¹. Inaczej jest natomiast w sytuacji gdy na organ administracji nałożony jest obowiązek wykonywania kompetencji. Wówczas bierne jego zachowanie oceniane jest jako zachowanie bezprawne. Taki przypadek określić można jako

⁹⁰ M. Miłosz, *Bezczynność...*, cyt. wyd., s. 92.

⁹¹ Tamże, s. 93, Autor wyróżnia przy tym sytuacje, w których brak aktywności organu nie wywołuje żadnych skutków i pozostaje obojętne z punktu widzenia jego następstw prawnych, zwraca jednak uwagę, na istnienie konstrukcji prawnych, które wiążą z dozwolonym milczeniem organu, polegającym na braku czynnej realizacji kompetencji, powstanie określonych skutków materialno prawnych w sferze prawa administracyjnego.

bezczynność organu, którą uznaje się za przejaw naruszenia prawa polegający na niezastosowaniu normy, gdy jest to prawem wymagane⁹².

Próbując określić pojęcie bezczynności organu bardziej szczegółowo, należy przede wszystkim przypomnieć, że przepisy k.p.a. i O.p. nakładają na organy w postępowaniu administracyjnym oraz organy podatkowe obowiązek działania wnikliwego i szybkiego zmierzającego do załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki. Pojęcia „szybkie prowadzenie postępowania” oraz „działanie bez zbędnej zwłoki” są jednak zwrotami niedookreślonymi i niejednoznacznymi dlatego uznać je należy za pewne postulaty co do sposobu prowadzenia postępowania – zasady, którymi powinny kierować się organy⁹³. Dalsze przepisy przywołanych ustaw niejako doprecyzowują te jakże szerokie określenia, wskazując już w sposób jednoznaczny maksymalne terminy w jakich powinno nastąpić załatwienie sprawy przez organy prowadzące postępowania administracyjne i organy podatkowe. Wspomniane terminy rozpoczynają swój bieg już momencie wszczęcia postępowania⁹⁴, a kończą z dniem wydania decyzji w danej instancji. Bezczynność organów prowadzących postępowanie administracyjne, czy też podatkowe – choć bywa niejednolicie rozumiana – powszechnie traktowana jest jako stan, w którym organ nie załatwia sprawy w określonym terminie⁹⁵. Bezczynność tą określić można jako bezczynność w stosowaniu prawa, która wiąże się z niewykonywaniem prawa przez organ kompetencji do stosowania prawa w indywidualnych sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej w postępowaniu administracyjnym⁹⁶ lub postępowaniu podatkowym. Bezczynność tak rozumiana występuje więc gdy organ w ogóle, całkowicie nie wykonuje swoich kompetencji do stosowania prawa. Pomimo upływu terminu przewidzianego na załatwienie sprawy nie podejmuje on działania, którego wymagają od niego przepisy prawa. Obok pojęcia bezczynności wyróżnia się także pojęcia przewlekłego prowadzenia postępowania. Wprawdzie tak jak pojęcie bezczynności, przewlekłość postępowania jest terminem niejednoznacznym, można przyjąć, że stanowi ona zaprzeczenie działania szybkiego, realizowanego bez zbędnej zwłoki. Przewlekłość postępowania rozumiana jest jako stan, w którym organ administracji choć nadal „mieści się” w maksymalnym terminie załatwienia sprawy nie załatwia jej niezwłocznie, pomimo, że jej załatwienie nie wymaga postępowania wyjaśniającego, organ nie dotrzymuje

⁹² M. Miłosz, *Bezczynność...*, cyt. wyd., s. 94.

⁹³ Por.: wyrok WSA w Warszawie IV SA/Wa 2143/12, z dnia 17 stycznia 2013 r., LEX nr 1326625.

⁹⁴ W przypadku organu odwoławczego terminy te biegną od momentu przekazania mu odwołania razem z aktami sprawy.

⁹⁵ J. P. Tarno, *Bezczynność organu a przewlekłe prowadzenie postępowania w: Cassus*, z. 69/2013, s. 10, za: G. Łaszczycza, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000, s. 115 i 116.

⁹⁶ M. Miłosz, *Bezczynność...*, cyt. wyd. s. 94 – 95.

terminu miesięcznego, a sprawa nie należy do spraw szczególnie skomplikowanych⁹⁷ lub w sposób nieuzasadniony przedłuża termin załatwienia sprawy w trybie art. 36 § 2 k.p.a. powołując się na niezależne od niego przyczyny uniemożliwiające mu dotrzymanie terminu podstawowego⁹⁸. Zauważyć można więc, że beczynność i przewlekłość mogą się w pewnym stopniu pokrywać – beczynność uznawana jest za kwalifikowaną formę przewlekłe prowadzonego postępowania⁹⁹. Nie mniej jednak beczynność wiązać należy z przekroczeniem ustawowych terminów na podjęcie określonego działania przez organ administracji publicznej. Występuje ona wówczas, gdy pomimo upływu takiego terminu organ nadal nie podejmuje określonego działania, mimo iż zgodnie z obowiązującymi przepisami powinien on takie działanie podjąć. Działanie przewlekłe ma natomiast miejsce najczęściej, gdy organ nie przekroczył zakreślonego mu ustawowo terminu, jednakże nie podejmuje wystarczającej aktywności by doprowadzić do szybkiego, we właściwym terminie, załatwienia sprawy. Obie te formy zaniechania działania organu, czy też zaniechania podejmowania właściwego działania (w przypadku działań pozornych, zbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy) są zaprzeczeniem działania zgodnego z prawem. Jako, że organy na podstawie przepisów prawa, zobowiązane są działać szybko, bez zbędnej zwłoki, mają załatwić sprawę przy wykorzystaniu możliwie najprostszycy środków, należy stwierdzić, że zarówno całkowita ich beczynność, jak i działanie w sposób przewlekły, kwalifikować należy jako stan bezprawny, niezgodny z prawem.

2.3.4. Funkcje odpowiedzialności majątkowej urzędników za ich bezprawne działania lub zaniechania

Bezprawne działania i zaniechania aparatu administracyjnego, a także działania podejmowane poza postępowaniem administracyjnym zdarzały się zbyt często przy wykonywaniu przez administrację prawa. Przez takie sprzeczne z prawem zachowania lub nieuzasadnioną bierność urzędnicy wyrządzają obywatelom, a w tym i przedsiębiorcom, niejednokrotnie znaczne szkody materialne, które w najbardziej drastycznych przypadkach mogą stanowić przyczynę spektakularnych bankructw i likwidacji wielu miejsc pracy. Taką diagnozę polskiej administracji zaprezentował projektodawca w uzasadnieniu do poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące

⁹⁷ J. P. Tarno, *Beczynność...*, cyt. wyd. s. 11.

⁹⁸ Z. Kmieciak, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, PiP 2011 r. nr 6, s. 33, cyt. też przez: J. P. Tarno, *Beczynność...*, cyt. wyd., s. 11. Podobnie pojęcie „przewlekłości postępowania” definiowane jest też w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Jako przykład można podać wyrok WSA w Białymstoku II SA/Bk 62/12 z dnia 17 stycznia 2013 r., LEX nr 1332848, gdzie sąd wskazuje, że „przez pojęcie „przewlekłego postępowania” należy rozumieć sytuacje prowadzenia postępowania w sposób nieefektywny poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywanie czynności pozornych (...)”.

⁹⁹ J. P. Tarno, *Beczynność...*, cyt. wyd., s. 12.

naruszenia prawa¹⁰⁰. Jednym z podstawowych celów jaki przyświecał pracom wokół tej ustawy była chęć zahamowania negatywnych trendów związanych z bezprawnym działaniem i zaniechaniem urzędników przy wydawaniu decyzji administracyjnych, a poprzez to zapobieżenie przypadkom ponoszenia przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego konsekwencji materialnych bezprawnego działania urzędników.

Pomijając na razie cechy i konstrukcję zaproponowanej w ustawie odpowiedzialności majątkowej urzędników (te będą przedmiotem szerszej analizy w rozdziale III), łatwo można dostrzec, jakie funkcje tej odpowiedzialności przypisuje ustawodawca. Analiza treści uzasadnienia do projektu ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa wskazuje, że reżim majątkowej odpowiedzialności urzędników realizować ma przede wszystkim dwie funkcje. Pierwsza z nich sprowadza się w zasadzie do zagwarantowania lepszej, skuteczniejszej ochrony finansowych interesów Skarbu Państwa i j.s.t., które są zmuszone ponosić skutki wadliwego działania i bezprawnego zaniechania działania urzędników. Druga zaś niewątpliwie związana z tą pierwszą, ma doprowadzić do zmniejszenia ilości wadliwych decyzji wydawanych przez urzędników, w tym w szczególności decyzji wydanych z rażącego naruszeniem prawa. Funkcje te, jak wskazuje pobieżna lektura projektu ustawy, jej autorzy zamierzali osiągnąć na dwa sposoby. Po pierwsze – poprzez wprowadzenie, w pewnych warunkach (w razie spełnienia przesłanek opisanych w ustawie) obligatoryjnego trybu dochodzenia od urzędnika będącego rzeczywistym sprawcą szkody, roszczenia zwrotu dla Skarbu Państwa lub j.s.t. odszkodowania wypłaconego za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej. Po drugie – ustalenie, że w razie działania nieumyślnego urzędnik może ponosić odpowiedzialność za szkodę spowodowaną swoim działaniem lub zaniechaniem do wysokości dwunastokrotności swojego wynagrodzenia, zaś w razie wyrządzenia szkody działaniem umyślnym jego odpowiedzialność jest nieograniczona.

Biorąc pod uwagę cele jakie ustawodawca zamierzał osiągnąć poprzez wprowadzenie ustawy regulującej warunki majątkowej odpowiedzialności urzędników można przyjąć, że odpowiedzialność majątkowa w ocenie ustawodawcy realizuje przynajmniej przede wszystkim dwie zasadnicze funkcje: po pierwsze, gwarantuje Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego rekompensatę poniesionych kosztów – zwrot wcześniej wypłaconego odszkodowania za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej. Po drugie zaś, wymusza na urzędnikach lepsze stosowanie prawa, poprzez działanie w ramach postępowania

¹⁰⁰ Projekt ustawy o szczególnych zasadach..., Druk Nr 1407, przywoływany wyżej.

administracyjnego lub podatkowego, zmierzające do wydania decyzji administracyjnej na podstawie przepisów prawa (zgodnej z prawem), a jednocześnie działanie terminowe – sprawne. Można jednak stwierdzić, iż w efekcie realizuje ona też jeszcze jedną funkcję, mianowicie wpływa na zwiększenie stopnia zaufania obywateli do organów administracji publicznej i urzędników tej administracji poprzez zmniejszenie liczby decyzji wydanych z naruszeniem prawa, szczególnie tych dotkniętych wadą rażącego naruszenia prawa. W ten sposób przyczynia się do większego poszanowania praw obywatela.

Biorąc jednak pod uwagę poczynione wcześniej ustalenia dotyczące ogólnego ujęcia odpowiedzialności prawnej, wydaje się, że najwłaściwszym podejściem do analizy funkcji i charakteru odpowiedzialności będzie dokonywanie takiej analizy z punktu widzenia podmiotu, który ponosić ma odpowiedzialność. W tym wypadku podmiotem ponoszącym odpowiedzialność jest urzędnik zaangażowany w proces wykonywania prawa. To właśnie właściwe wykonywanie jego zadań w tym zakresie zabezpieczone jest istnieniem odpowiedzialności majątkowej. Patrząc przez taki pryzmat na instytucję odpowiedzialności majątkowej urzędnika jako podmiotu ponoszącego tę odpowiedzialność należałoby stwierdzić, że zasadniczym celem, czy funkcją tej odpowiedzialności jest zagwarantowanie, zabezpieczenie właściwego stosowania prawa przez urzędników, podejmowanie właściwych działań na podstawie przepisów prawa w ramach określonych przepisami, działania terminowego, działania w zgodzie z zasadą legalizmu.

W takim to ujęciu ponoszenie przez urzędnika majątkowych skutków swojego wadliwego, niezgodnego z prawem działania stanowi swoistą sankcję – rozumianą jako ujemną odpowiedź prawodawcy na działanie podmiotu ponoszącego odpowiedzialność zyskującą ujemną kwalifikację, czy też zachowanie tego podmiotu niepożądane przez prawodawcę. Natomiast podwyższenie granic majątkowej odpowiedzialności urzędnika wobec Skarbu Państwa i j.s.t. oraz wprowadzenie obligatoryjnego wymogu dochodzenia takiej odpowiedzialności zaproponowane w u.o.m.f.p. wydaje się, że powinno być traktowane jako swego rodzaju zaostrenie sankcji wobec ponoszącego odpowiedzialność urzędnika i sformalizowanie pewnych elementów postępowania prowadzącego do realizacji jego odpowiedzialności. Rozwiązania te, biorąc pod uwagę zasadniczą funkcję jaką ma pełnić odpowiedzialność, nie powinny być traktowane przede wszystkim jako środek zapewniający zmniejszenie ilości i wysokości odszkodowań wypłacanych przez Skarb Państwa i j.s.t. za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej. Choć niewątpliwie mogą się one przyczynić do zwiększenia sprawności i skuteczności odzyskiwania środków, które zostały uprzednio wydane na wypłatę odszkodowania za szkodę spowodowaną przez niezgodne z

prawem wykonywanie władzy publicznej. W ocenie ustawodawcy Skarb Państwa i j.s.t. niejednokrotnie są zmuszone do ponoszenia znacznych wydatków związanych z obowiązkiem naprawienia takich szkód¹⁰¹, zaś podniesienie granicy majątkowej odpowiedzialności urzędników może spowodować zauważalny wzrost ilości i wysokości roszczeń regresowych kierowanych przez nie przeciwko urzędnikom. W efekcie pozwoliłoby to, w większym niż dotychczas stopniu, zrekompensować uszczerbek jaki ponosić mógł Skarb Państwa i j.s.t. za szkody spowodowane wadliwym działaniem administracji.

Jednakże, jak już podkreśliłem, zasadniczym elementem odpowiedzialności prawnej jest występowanie negatywnego następstwa w razie zachowania podmiotu ponoszącego odpowiedzialność ujemnie kwalifikowanego przez normę prawną. Głównym celem odpowiedzialności prawnej zabezpieczonej takim negatywnym następstwem – sankcją prawną – jest zagwarantowanie, że adresat normy prawnej będzie postępował w sposób pożądaný przez prawodawcę, zgodny z prawem. Inaczej mówiąc, będzie przestrzegał norm tego prawa. Podobnie rzecz się ma też w przypadku odpowiedzialności majątkowej urzędników. Odpowiedzialność ta (wprawdzie pośrednio) wiąże się z zachowaniem urzędnika niezgodnym z prawem przy wykonywaniu władzy publicznej, niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej i wywołuje ujemną odpowiedź prawodawcy jaką jest sankcja o charakterze finansowym. Zatem w przypadku odpowiedzialności majątkowej urzędnika możemy mówić, iż zasadniczym jej celem jest zapewnienie działania urzędnika zgodnego z prawem, działania na podstawie przepisów prawa, stanowiące realizację zasady legalizmu.

Nie można przy tym jednak zapominać, że wadliwe działanie urzędnika, jeżeli stało się źródłem szkody po stronie obywatela i miało miejsce w ramach wykonywania władzy publicznej w pierwszej kolejności może powodować powstanie po stronie Skarbu Państwa lub j.s.t. obowiązku naprawienia obywatelowi szkody poniesionej w wyniku takiego działania. Dopiero w razie zaistnienia takiego obowiązku i wypłaty odszkodowania za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej urzędnik ponieść może finansowy skutek swojego działania niezgodnego z prawem – warunkiem zaistnienia jego odpowiedzialności majątkowej – jest wypłata odszkodowania za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej przez Skarb Państwa lub j.s.t.. W tym kontekście sprawnie działający system odpowiedzialności majątkowej

¹⁰¹ Takie stwierdzenie pojawia się w uzasadnieniu do projektu ustawy o szczególnych zasadach..., Druk Nr 1407, przywoływany wyżej. Wydaje się ono mieć niezwykle arbitralny charakter bowiem ustawodawca nie poparł go żadnym rzetelnym argumentem, nie przywołał żadnych wyników analizy skali zjawiska jakim jest ponoszenie przez państwo odpowiedzialności za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej. W mojej ocenie dla właściwego ukazania i oceny systemu majątkowej odpowiedzialności urzędników konieczna jest weryfikacja na ile pogląd taki jest uprawniony, co będę starał się czynić w dalszej części mojej pracy. W tym miejscu sygnalizuję wyłącznie ogólnie, iż taki argument był w toku prac nad ustawą podnoszony.

urzędników, który przyczyni się do bardziej skrupulatnego przestrzegania przez nich prawa może spowodować zmniejszenie wydatków Skarbu Państwa i j.s.t. związanych z likwidowaniem skutków wadliwego działania administracji. Jednakże ten skutek, o którym wspominał ustawodawca wydaje się mieć charakter wtórny względem głównej funkcji odpowiedzialności majątkowej urzędnika, jaką jest wymuszenie zgodnego z prawem, skutecznego i terminowego działania aparatu administracyjnego.

Z punktu widzenia działania urzędników obwarowanie odpowiedzialnością majątkową zachowań polegających na podejmowaniu działań bezprawnych, czyli takich, do których organ bądź nie ma umocowania prawnego, bądź też będąc do określonego działania uprawnionym realizuje swoją kompetencję w sposób wadliwy, zapobiegać ma wadliwemu działaniu administracji lub działaniu pozbawionemu podstawy prawnej. Uwzględniając przy tym poczynione ustalenia dotyczące działania organów i ich form należy przyjąć, że odpowiedzialność majątkowa zminimalizować ma przypadki wadliwego wydawania przez organy administracji aktów władczych w indywidualnych sprawach załatwianych przez organy administracji publicznej i organy podatkowe. Ma powodować, że rozstrzyganie spraw indywidualnych nie będzie odbywało się z pominięciem ustanowionych procedur lub przy wadliwym stosowaniu przepisów prawa materialnego. Z drugiej strony odpowiedzialność ta zapobiegać ma przypadkom bezprawnej bezczynności administracji i prowadzeniu postępowania w sposób przewlekły. Innymi słowy wyeliminować ma takie sytuacje, w których organ, mimo iż posiada kompetencje do określonego działania i jednocześnie zobowiązany by został z kompetencji tych skorzystać, nie czyni tego. W praktyce więc majątkowa odpowiedzialność urzędników prowadzić ma do realizacji postulatu sprawnego działania bez zbędnej zwłoki, z zachowaniem terminów przewidzianych przepisami k.p.a. i Op., realizacji zasady legalizmu wyrażającej się w ogólnym postulatcie działania organów administracji publicznej na podstawie przepisów prawa.

Charakteryzując konstrukcję odpowiedzialności majątkowej urzędników należy też zwrócić uwagę na jeszcze jeden istotny element. Otóż modelowy, czy pożądaný wzór działania aparatu administracyjnego w demokratycznym państwie prawa określają przepisy prawa procesowego – kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej. Zakres kompetencji danego organu, czy to administracji publicznej, czy to organu podatkowego zakreslają natomiast przepisy prawa materialnego. Przepisy regulujące tryb i procedury działania organów administracji i organów podatkowych oraz przepisy materialne prawa administracyjnego (zaliczane do przepisów pierwszego stopnia) przynależą jednak do innej gałęzi prawa niż normy (zawarte w przepisach drugiego stopnia), które określają sankcje za

wadliwe wykonywanie ich obowiązków przejawiających się jako działania organu. Materialne prawo administracyjne, podobnie jako Ordynacja podatkowa i kodeks postępowania administracyjnego nie przewidują bowiem bezpośrednich sankcji wobec urzędników za ich ewentualne wadliwe działania podejmowane w ramach postępowania administracyjnego, czy postępowania podatkowego. Sankcje takie przewidziane są natomiast w innych aktach prawa cywilnego, prawa karnego, czy prawa pracy, obejmującego w tym wypadku też ustawy szczególne określane mianem pragmatyk urzędniczych. Wydaje się, że nadal najbardziej rozpowszechnioną teorią dotyczącą konstrukcji normy prawnej jest koncepcja o trójelementowej budowie normy prawnej. Przewiduje ona, że każda norma prawna składać się powinna z trzech części (elementów) – **hipotezy** wskazującej na adresata normy i określającej warunki w jakich jest komuś przypisywany obowiązek lub uprawnienie, **dyspozycji**, z której wynika określona powinność zachowania adresata normy i **sankcji** określającej reakcję na zachowanie adresata normy niezgodne z jej dyspozycją. Przy przyjęciu jako obowiązującej koncepcji o trójelementowej budowie normy prawnej okazałoby się jednak, że prawo administracyjne, które zawiera normy regulujące tryb i zasady działania oraz określające kompetencje organu administracji publicznej, w aktualnym stanie prawnym pozbawione jest sankcji wobec urzędników (mowa oczywiście o sankcjach majątkowych) za naruszenie tych norm. To zaś według wspomnianej teorii oznaczałoby, że wszystkie normy określające model działania urzędników, jako pozbawione sankcji, mają charakter *leges imperfectae*. Tymczasem, wedle poczynionych na wstępie ustaleń pojęcie odpowiedzialności należy w sposób nierozzerwalny wiązać z możliwością zastosowania sankcji za działania niepożądane. Dlatego też, zasadnym wydaje się porzucenie przy analizie problemu odpowiedzialności majątkowej urzędników koncepcji o trójelementowej konstrukcji normy prawnej.

Odrzucenie koncepcji zakładającej konstrukcję normy trójelementowej przemawia za zasadnością sięgnięcia do innej, coraz częściej rozpowszechnianej w prawoznawstwie, teorii sprzężonej budowy norm prawnych. Zakłada ona istnienie dwóch norm – normy sankcjonowanej i normy sankcjonującej, które pozostają ze sobą sprzężone. Pierwsza z nich w następujący sposób przedstawia relację pomiędzy hipotezą, a dyspozycją: jeżeli spełniły się przesłanki opisane w hipotezie należy postąpić zgodnie z dyspozycją. Norma sankcjonująca natomiast opisuje relację pomiędzy dyspozycją, a sankcją w ten sposób, że jeżeli adresat normy nie wykonał dyspozycji lub dyspozycja ta została naruszona należy wobec adresata normy zastosować sankcję¹⁰². Według tej teorii, sankcja przewidywana przez normę sankcjonującą,

¹⁰² Zob. A. Jamróz, *Wprowadzenie...*, cyt. wyd., s. 153.

inaczej niż według koncepcji o budowie trójelementowej normy, nie jest koniecznym składnikiem, a ma ona charakter posiłkowy¹⁰³. Czynnikiem, który wyróżnia odpowiedzialność majątkową na tle innych reżimów odpowiedzialności jakie może ponosić urzędnik¹⁰⁴ jest charakter sankcji powiązanej z zaistnieniem działania niepożądanego. Sankcja ta przyjmuje postać dolegliwości o charakterze majątkowym, wiąże się z koniecznością zapłaty kreślonej kwoty wyrażonej w pieniądzu.

3. Podsumowanie

Podsumowując poczynione ustalenia należy zauważyć, że odpowiedzialność, która stanowi kluczowe pojęcie dla niniejszej pracy w języku potocznym rozumiana jest nieco inaczej niż na gruncie nauk prawnych. W ujęciu potocznym stanowi ona przede wszystkim obowiązek zadbania o kogoś lub coś – opiekowania się tą osobą lub rzeczą. Przyjęcie na siebie takiego obowiązku nierozzerwalnie wiąże się z wyrażeniem zgody na rozliczenie z jego realizacji i możliwością poniesienia ewentualnych negatywnych skutków wykonania tego obowiązku w sposób niewłaściwy, czy też niewykonanie go w ogóle. W tej kwestii językowe rozumienie pojęcia odpowiedzialność jest zbliżona do ujęcia w jakim odpowiedzialność prezentowana jest w naukach prawnych. Według poglądu zyskującego powszechną akceptację doktryny odpowiedzialność prawna jest bowiem rozumiana jako ponoszenie, ewentualnie możliwość ponoszenia przez określony podmiot przewidzianych przepisami prawa negatywnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej ocenie normatywnej, dające się przypisać prawnie temu podmiotowi w określonym porządku prawnym. Tak ukształtowana definicja odpowiedzialności pozwala twierdzić, iż centralnym jej elementem jest owa negatywna odpowiedź prawodawcy na zachowanie adresata normy kwalifikowane ujemnie w obowiązującym stanie prawnym, czyli sankcja. Sankcja bowiem, pomimo niewielkich rozbieżności, najczęściej jest rozumiana jednak jako reakcja negatywna, represja, stosowana w odpowiedzi na zachowanie adresata normy odmienne od modelu zakładanego przez ustawodawcę, niezgodne z takim modelem.

Przyjmując taki punkt widzenia odpowiedzialność majątkową urzędników należy uznać za rodzaj odpowiedzialności prawnej. Polega ona na możliwości poniesienia ujemnych skutków zachowań szczególnej grupy adresatów norm prawnych, jaką stanowią urzędnicy tworzący aparat administracyjny państwa. Stanowią oni szczególną grupę z tego względu, że na co dzień

¹⁰³ Por. J. M. Salachna, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 109-110.

¹⁰⁴ Możliwe jest bowiem wystąpienie zbiegu kilku reżimów odpowiedzialności w razie naruszenia przez urzędnika jego obowiązków, chociażby zbiegu odpowiedzialności majątkowej i karnej czy dyscyplinarnej.

stosują w praktyce normy prawa uczestnicząc w ten sposób w wykonywaniu władzy publicznej. To co wyróżnia odpowiedzialność majątkową urzędników to, oprócz szczególnego kręgu podmiotów podlegających tej odpowiedzialności, rodzaj sankcji jaka jest przez te podmioty ponoszona. Otóż odpowiedzialność majątkową, jak sama nazwa wskazuje należy łączyć z ponoszeniem przez adresatów norm represji o charakterze majątkowym, polegających na nałożeniu na podmiot ponoszący odpowiedzialność obowiązku zapłaty określonej kwoty, prowadzące do uszczerplenia jego majątku.

Istnienie odpowiedzialności zarówno w ujęciu ogólnym, jak i w ujęciu właściwym dla nauk prawnych jest chęć zabezpieczenia pewnych istotnych wartości mających duże znaczenie dla członków danej grupy, społeczności, obywateli danego państwa. Odpowiedzialność prawną wyróżnia to, że stosowanie związanych z nią sankcji cechuje się znacznym formalizmem i odbywa się przy zaangażowaniu aparatu państwa wyposażonego w instrumenty represyjnego oddziaływania. Nie mniej jednak istnienie tej odpowiedzialności ma na celu zabezpieczenie, czy ochronę tak istotnych wartości, jak zdrowie, życie, czy mienie.

Majątkowa odpowiedzialność urzędników, choć można próbować przypisywać jej kilka funkcji, ma jednak przede wszystkim zagwarantować przestrzeganie prawa przez urzędników przy realizacji powierzonych im obowiązków. Ewentualne majątkowe sankcje w takim ujęciu stanowią odpowiedź na niezgodne z prawem, bezprawne zachowanie urzędnika. Mają one zapewnić to, że urzędnicy będą z większą uwagą realizowali normy wynikające z obowiązujących przepisów, a przy tym będą działali sprawnie, dążąc w ten sposób do realizacji podstawowych postulatów kierowanych przez ustawodawcę pod adresem aparatu administracyjnego, tj. obowiązek działania organów władzy publicznej na podstawie przepisów prawa, czy obowiązek działania w sposób sprawny, szybki i wnikliwy. Dopiero poprzez realizację tej niejako głównej funkcji, możliwe jest osiągnięcie innych celów, jakie można przypisywać majątkowej odpowiedzialności urzędników, a którymi są zwiększenie stopnia zaufania obywateli do organów państwa, czy zmniejszenie wydatków państwa ponoszonych za wadliwe wykonywanie władzy publicznej.

Rozdział II

Ewolucja odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane przez urzędników

1. Odpowiedzialność państwa przed wejściem w życie kodeksu cywilnego z 1964 r.

1.1. Odpowiedzialność państwa w latach 1918 – 1939

W poprzednim rozdziale przyjąłem m.in., że istnienie sprawnej administracji i zagwarantowanie przestrzegania przez urzędników przepisów prawa uzależnione jest nie tyle od sposobu funkcjonowania systemu odpowiedzialności państwa za tych urzędników, co od istnienia efektywnego i sprawnego systemu ich osobistej odpowiedzialności (majątkowej). Zasygnalizowałem też, że system odpowiedzialności majątkowej urzędników pozostaje w nierozzerwalnym związku z reżimem odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Odpowiedzialność urzędników opiera się bowiem na dochodzeniu przez państwo (ponoszące bezpośrednią odpowiedzialność za szkody spowodowane nieprawidłowym działaniem jego organów) roszczeń regresowych od urzędnika będącego rzeczywistym sprawcą szkody. Dlatego też, nie sposób jest dokonać pełnej oceny funkcjonowania i celu obecnego modelu odpowiedzialności majątkowej urzędników, bez udzielenia odpowiedzi na pytanie, jak obecnie kształtuje się system odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane wadliwym działaniem jego organów, w szczególności w zakresie szkód spowodowanych w wyniku wydawania przez te organy indywidualnych rozstrzygnięć, wpływających na kształt praw i obowiązków obywateli. W tym celu należy przeanalizować proces kształtowania się regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności państwa za szkody będące następstwem wadliwego działania jego organów oraz ustalić w jakim kierunku ewoluowały te regulacje.

Problem odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane działaniem urzędników, ze względu na jego doniosłe znaczenie dla nauki prawa i rozległy charakter, był przedmiotem wielu obszernych publikacji naukowych. Dlatego też w niniejszym rozdziale postaram się dokonać syntetycznej analizy tego zagadnienia. Zwrócę przy tym szczególną uwagę na kwestię odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane przez rozstrzygnięcia organów państwa wydawane w sprawach indywidualnych obywateli z zakresu administracji publicznej i spraw podatkowych. Postaram się przedstawić przebieg ewolucji tego systemu oraz pojawiające się w toku tej ewolucji problemy. Ostatecznie zechcę ustalić jak system odpowiedzialności państwa za jego urzędników ukształtowany jest obecnie i czemu służyć ma takie jego ukształtowanie.

...

Odpowiedzialność państwa za szkody spowodowane wadliwym działaniem urzędników jest oceniana jako stosunkowo nowa instytucja, ponieważ ukształtowała się dopiero w XX w.¹⁰⁵ W polskim systemie prawnym materia ta została po raz pierwszy uregulowana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.¹⁰⁶, inaczej nazywanej też Konstytucją Marcową. Nie oznacza jednak, że wcześniej możliwość dochodzenia roszczeń od państwa była całkowicie wyłączona. Nie istniała jednak żadna spójna, obowiązująca na terenie całego kraju regulacja określająca jednolite zasady odpowiedzialności państwa. Pomimo odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. na poszczególnych ziemiach dawnych zaborów – pruskiego, austriackiego i rosyjskiego nadal obowiązywały regulacje prawne państw zaborczych. Brak jednolitości prawa w ówczesnej Polsce był przyczyną powstawania niczym nieuzasadnionych różnic w sytuacji prawnej (także w interesującym nas zakresie) obywateli zamieszkujących w poszczególnych częściach kraju¹⁰⁷, co szczególnie z dzisiejszego punktu widzenia wydaje się być stanem nieakceptowalnym. Aby zobrazować bliżej tę skomplikowaną sytuację wystarczy wspomnieć, że na terenie dawnego zaboru rosyjskiego w ogóle nie istniały przepisy, które uznawałyby odpowiedzialność państwa, a poszkodowany wadliwym działaniem władzy publicznej mógł ewentualnie dochodzić wynagrodzenia szkody od funkcjonariusza będącego jej sprawcą, na podstawie odpowiednich przepisów ustawy o postępowaniu cywilnym z 1864 r.¹⁰⁸ Zasada suwerenności państwa pojmowana była tam w taki sposób, że wyłączona była całkowicie jego odpowiedzialność. W ograniczonym zakresie, tj. wyłącznie za szkody spowodowane działalnością o charakterze gospodarczym, państwo ponosiło odpowiedzialność na terenie dawnego Królestwa Polskiego. Podstawę tej odpowiedzialności stanowiły przepisy art. 1382 – 1384 Kodeksu Napoleona¹⁰⁹. Z kolei na terenie byłego zaboru pruskiego, gdzie stosowane były ustawa Rzeszy z dnia 22 maja 1910 r. oraz ustawa pruska z 1 sierpnia 1909 r. zakres odpowiedzialności państwa był najszerszy. Państwo ponosiło tam odpowiedzialność w miejsce urzędnika w zakresie czynności publicznoprawnych, zachowując jednak wobec

¹⁰⁵ A. Szpunar, *Tendencje rozwojowe odpowiedzialności Skarbu Państwa* w: Z. Radwański (red.) *Studia z prawa zobowiązań*, Warszawa – Poznań 1979, s. 135. XX wiek był okresem odchodzenia większości nowożytnych ustawodawstw od dogmatu nieodpowiedzialności władzy publicznej. W tym okresie jak zauważa M. Safjan w wielu krajach rozwinęło się sądownictwo administracyjne, jako instytucja kontrolująca legalność działania administracji, czego naturalną konsekwencją było powstanie rozwinięcie się odpowiedzialności za niezgodne z prawem działania organów – tak M. Safjan *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 32.

¹⁰⁶ Dz.U. nr 44, poz. 267.

¹⁰⁷ J. Winiarz, *Odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy*, Warszawa 1962, s. 6.

¹⁰⁸ J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów*, Wrocław 1961, s. 23.

¹⁰⁹ Tamże.

urzędnika prawo regresu¹¹⁰. W literaturze zaznacza się jednak, że państwo ponosiło odpowiedzialność tylko wtedy, gdy urzędnik wyrządzający szkodę działał wykonując powierzone mu funkcje służbowe¹¹¹. Natomiast w prawie austriackim istniała utrwalona w orzecznictwie zasada, zgodnie z którą przy braku przepisów szczególnych władze publiczne nie ponosiły odpowiedzialności za działania o charakterze władczym. Państwo ponosiło natomiast odpowiedzialność za działania w sferze gospodarczej¹¹² na zasadach ogólnych wynikających z ABGB¹¹³.

Już to ogólne omówienie wskazuje wyraźnie, że przepisy państw zaborczych w różny sposób i w różnym zakresie regulowały odpowiedzialność państwa za urzędników. Największe różnice w tej dziedzinie pojawiały się pomiędzy regulacjami prawodawstwa rosyjskiego i niemieckiego. Nie był to jednak jedyny problem, ponieważ oprócz braku jednolitości w ówczesnym stanie prawnym na ziemiach polskich nadal funkcjonował, ukształtowany już w przedwojennej doktrynie prawa, podział na tzw. akty władzy i akty zarządu¹¹⁴. Pierwsze z nich obejmować miały wszystkie działania, za pomocą których organy państwa władczo, za pomocą nakazów i zakazów wkraczały w życie obywateli. Druga grupa obejmowała zaś działania państwa związane z prowadzeniem gospodarki mieniem państwowym. Przedstawiciele nauki prawa zgodnie przyjmują, że odpowiedzialność państwa za szkody wywołane przez urzędników przez długi czas dotyczyła wyłącznie szkód spowodowanych w ramach tzw. gospodarczej działalności państwa – czyli działania państwa przynależne do grupy aktów zarządu¹¹⁵.

Art. 121 Konstytucji Marcowej miał wprowadzić do polskiego porządku prawnego jednolitą, obowiązującą na terenie całego kraju, podstawę odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane przez jego funkcjonariuszy. Przepis ten stanowił, że „każdy obywatel ma prawo wynagrodzenia szkody, jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Odpowiedzialnym za szkodę jest państwo solidarnie z innymi organami; wniesienie skargi przeciw Państwu i przeciw urzędnikom nie jest zależne od zezwolenia władzy publicznej. Tak samo odpowiedzialne są gminy i inne ciała samorządowe oraz organy tychże. Przeprowadzenie

¹¹⁰ E. Bagińska w: E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cyt. wyd., s. 15

¹¹¹ J. Kosik, *Zasady ...*, cyt. wyd., s. 21.

¹¹² E. Bagińska w: E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność...* cyt. wyd., s. 15 oraz literatura tam wymieniona.

¹¹³ *Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch* - Kodeks cywilny monarchii austriackiej z 1811 r.

¹¹⁴ J. Winiarz, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., wskazuje, że podział ten i związana z nim terminologia oparte były na ustaleniach sięgających połowy XIX w., funkcjonował on jednak w zasadzie wyłącznie w Polsce, ponieważ w doktrynie i orzecznictwie innych państwa został wyeliminowany już znacznie wcześniej.

¹¹⁵ M. in J. Winiarz, *Odpowiedzialność...* cyt. wyd., s. 7, J. Kosik, *Zasady ...*, cyt. wyd., s. 6, a także: J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 32.

tej zasady określają odrębne ustawy”. Wielokrotnie zwracano uwagę, że II Rzeczypospolita Polska była jedynym z pierwszych państw europejskich, które nadały odpowiedzialności państwa za szkody wywołane działaniem organów, rangę konstytucyjną. Miało to niewątpliwie istotne znaczenie, ponieważ oznaczało zerwanie z powszechnie funkcjonującą dotychczas na terenie całej Europy zasadą braku odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej¹¹⁶.

Konstytucyjny przepis przyznawać miał każdemu obywatelowi możliwość dochodzenia wynagrodzenia szkody jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej przez swoje działania urzędowe niezgodne z prawem lub obowiązkiem służbowym. Odpowiedzialność za takie – niezgodne z prawem – działania organów ponosić miało państwo solidarnie z winnymi organami. Rozwiązanie proponowane w art. 121 Konstytucji, jak na tamten czas miało charakter przełomowy. Nie tylko dawało ono wszystkim obywatelom jednolitą podstawę podniesienia przeciwko państwu i jego organom powództwa o odszkodowanie, ale też (co z dzisiejszej perspektywy może wydawać się oczywiste) uniezależniało możliwość skorzystania z takiego powództwa od „zezwolenia władzy publicznej”. To oznacza, że możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego uzależniona była jedynie od woli obywatela, który poniósł uszczerbek na skutek urzędowego działania organów władzy państwowej niezgodnego z prawem lub obowiązkiem służbowym¹¹⁷. Pomimo tego nowatorskiego charakteru norma konstytucyjna nie doczekała się jednak szerszego zastosowania, pozostając w zasadzie regulacją martwą. Możliwość jej bezpośredniego zastosowania była ogólnie kwestionowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który przyjmował, że art. 121 Konstytucji stanowi wyłącznie polityczno-prawną deklarację prawodawcy¹¹⁸ i opowiadał się za jego programowym charakterem¹¹⁹. Źródłem wątpliwości judykatury co do możliwości bezpośredniego stosowania art. 121 było jego ostatnie zdanie, w którym realizację zasady odpowiedzialności państwa prawodawca uzależnił od wprowadzenia odrębnej regulacji. Pojawiały się poglądy, że wprowadzenie ustawy szczególnej wobec art. 121 było konieczne, bo pozwoliłoby na określenie granic odpowiedzialności państwa i innych organów władzy publicznej¹²⁰ i unormowanie trybu dochodzenia roszczeń w tym zakresie i trybu w jakim odbywałoby się

¹¹⁶ G. Bieniek, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Zobowiązania*. T. 1, (red. G. Bieniek) Warszawa 2005, s. 257, a także: J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 32.

¹¹⁷ Zob.: J. Kosik, *Zasady ...*, cyt. wyd., s. 27.

¹¹⁸ Por.: E. Bagińska w E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 16.

¹¹⁹ Choć zdarzały się też stanowiska odrębne. Twórcze stanowisko w tym przedmiocie zaprezentował Sąd Najwyższy w orzeczeniu Izby I Cywilnej SN z dnia 16 grudnia 1927 r., 595/26 (OSP 1928, poz. 409) w tzw. sprawie Wójcika, dot. uszkodzonego postrzelonego w brzuch w drodze do pracy. SN uwzględnił jego roszczenie kierując się głównie argumentami praworządności i słuszności.

¹²⁰ Orzeczenie SN z dnia 16 grudnia 1927 r., przywoływane wyżej.

stwierdzenie bezprawności działania władzy publicznej¹²¹. Sam w sobie przepis Konstytucji był określany jako zbyt ogólnikowy, by możliwe było jego zastosowanie jako samodzielnej podstawy dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa.

Zdecydowanie bardziej ożywiona dyskusja na temat charakteru art. 121 Konstytucji prowadzona była wśród przedstawicieli doktryny prawa. Obok głosów zgodnych ze stanowiskiem judykatury, prezentowali oni też poglądy zasadniczo odmienne, wywodząc, że wspomniany przepis może stanowić samodzielną podstawę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od państwa. Zwolennicy tego poglądu zwracali uwagę, że w art. 98 Konstytucji obywatelom przyznane zostało prawo do sądu. Z tego wywodzono z kolei, że każde roszczenie odszkodowawcze, a zatem także te kierowane na podstawie samej regulacji konstytucyjnej przeciwko państwu może być dochodzone przed sądem¹²². Próbowano też wyinterpretować z przepisu art. 121 normę określającą konstrukcję odpowiedzialności Skarbu Państwa. Wynikać miałyby z niej sądowy tryb dochodzenia roszczeń, podstawa odpowiedzialności – jaką miała być wina organu oraz wzajemny stosunek odpowiedzialności Skarbu Państwa i odpowiedzialności samego funkcjonariusza, których łączyła odpowiedzialność solidarna. W pozostałym zakresie roszczenie odszkodowawcze i jego elementy, tj. wysokość odszkodowania, przedawnienie regulowane miały być odpowiednimi przepisami prawa cywilnego obowiązującymi w poszczególnych dzielnicach Polski¹²³. Taka interpretacja pozwalała też odrzucić argument o zbyt ogólnikowym charakterze regulacji, wykluczającym możliwość bezpośredniego stosowania przepisu Konstytucji. Interpretowany w ten sposób art. 121 stanowił wystarczającą podstawę odpowiedzialności państwa opartą na zasadzie winy jego organów. Sformułowana w nim koncepcja odpowiedzialności władzy publicznej zakładała przy tym istnienie zobiektywizowanej winy organów państwa, dla której ustalenia wystarczające było stwierdzenie niezgodności działania podjętego przez organ z prawem lub obowiązkami służby¹²⁴. Natomiast co do znaczenia pojęcia organu władzy publicznej, przyjmowano, że powinno się odczytywać je w szerokim – potocznym znaczeniu.

¹²¹ E. Bagińska w: E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 16.

¹²² S. Langrod, *Praworządność w problemie odszkodowawczym. O odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa przez jego organy*, Warszawa 1926, s. 65 i n.

¹²³ Zob.: W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władzy publicznej według prawa polskiego*, Warszawa 1934, s. 102, podaje za: E. Bagińska w: E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 16

¹²⁴ E. Bagińska w: E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 17, sprzeczność działania organu z obowiązkami służby, jak zauważa Autorka, wyrażać mogłaby się w trojaki sposób – niedbalstwie, opieszałości, nieumiejętności działania organu i stanowiła nawiązanie do rozwiązania przyjętego w BGB.

W taki sposób odpowiedzialność państwa rozciągałaby się na wszystkie organy, niezależnie od sposobu i źródła ich powołania i obejmowała także organy władzy publicznej¹²⁵.

Prezentowany był też nieco inny pogląd zakładający możliwość bezpośredniego stosowania konstytucyjnej zasady odpowiedzialności. U jego podstaw legło założenie, że państwo nie może dopuścić się winy, więc ta nie mogła stanowić podstawy jego odpowiedzialności. W takim ujęciu państwo za szkody spowodowane przez urzędników miało ponosić odpowiedzialność jak za szkodę spowodowaną z cudzej winy. Uzasadnienia dla istnienia tak ukształtowanej odpowiedzialności państwa poszukiwano natomiast w zasadzie równości ponoszenia ciężarów publicznych przez wszystkich obywateli¹²⁶. O braku zasadności przewidzianego w art. 121 zd. drugie wyłączenia stosowania zasady odpowiedzialności państwa do czasu wydania ustawy szczegółowej, w ocenie przedstawicieli doktryny, świadczyć miałby fakt, że już z pierwszego zdania tego przepisu odczytać dawało się normę mogącą stanowić „prawidło obowiązujące dla całego państwa”¹²⁷. Stawiano w związku z tym zarzut, że sądy odmawiając orzekania na podstawie art. 121 Konstytucji dopuszczają się naruszenia podstawowych zasad ustroju konstytucyjnego i w rażący sposób wykraczają poza fundamenty praw obywatelskich wynikających z Konstytucji Marcowej¹²⁸. Niektórzy twierdzili ponadto, że omawiany przepis wyraża samodzielną normę dlatego, że art. 126 uzależniający urzeczywistnienie niektórych postanowień ustawy zasadniczej od wydania odpowiednich ustaw szczególnych nie powinien być do niego odnoszony.

Ostatecznie, pomimo ożywionej dyskusji na tle nowatorskiego charakteru regulacji Konstytucji Marcowej, jaka wywiązała się w piśmiennictwie, sądy pozostały przy stanowisku o braku możliwości ich samodzielnego zastosowania. Wobec milczenia ustawodawcy, który nie wprowadził szczególnej ustawy regulującej kwestię odpowiedzialności państwa za działania urzędników, konsekwentnie odmawiały one orzekania bezpośrednio w oparciu o art. 121 Konstytucji Marcowej. To spowodowało, że przyznana wśród szeregu praw i wolności obywatelskich przewidzianych w Konstytucji Marcowej, możliwość dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną bezprawnym działaniem organów państwa, faktycznie pozostawała poza zasięgiem obywatela.

Wydaje się, że przyczyny nieuchwalenia szczególnej regulacji dającej obywatelom realne narzędzie dochodzenia roszczeń od Państwa, należy upatrywać w słabości rządów

¹²⁵ W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód...*, cyt. wyd., s. 102

¹²⁶ S. Rozmaryn, *O roszczeniach odszkodowawczych z powodu bezprawia urzędnika administracyjnego*, Lwów 1933, s. 73. Podają za: E. Bagińska w: E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 18.

¹²⁷ Taki pogląd zaprezentował S. Wróblewski w pracy zbiorowej pt. *Nasza Konstytucja 1922*, podają za Jan Kosik, *Zasady odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 28 cytaty zawarty w przypisie nr 29.

¹²⁸ S. Langrod, *Praworzędność...* cyt. wyd., s. 43.

parlamentarnych w okresie od wejścia w życie Konstytucji Marcowej do 1926 r. Polityczne rozbięcie parlamentu prowadziło do licznych konfliktów, które uniemożliwiały uzyskanie przez rząd poparcia większej części sejmu¹²⁹. Po przeprowadzonym w dniach 12 – 15 maja 1926 r. przez J. Piłsudskiego zbrojnym zamachu (który był skutkiem niestabilnej sytuacji politycznej i niezadowolenia z systemu „marcowego”) coraz powszechniej formułowane były postulaty o konieczności zmiany Konstytucji Marcowej, poprzez umocnienie pozycji prawnej organów władzy wykonawczej. Doprowadziło to najpierw do wprowadzenia ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r.¹³⁰ zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję RP z dnia 17 marca 1921 r., a następnie uchwalenie w dniu 23 kwietnia 1935 r. Konstytucji określanej jako Konstytucja Kwietniowa¹³¹. Zakładała ona zmianę dotychczasowego ustroju państwa, który kształtowany miał być w oparciu o cztery naczelną zasady – zasadę solidaryzmu, zasadę prymatu państwa nad jednostką, zasadę elitaryzmu oraz zasadę jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta. Daje się zauważyć, że w relacjach obywatel – naród – państwo Konstytucja Kwietniowa stawiała na pierwszym miejscu interes ostatniego z tych podmiotów¹³². Okoliczności te zdecydowanie nie sprzyjały rozwijaniu się ustawodawstwa w kierunku umożliwiającym obywatelowi dochodzenie roszczeń odszkodowawczych od państwa.

Takie warunki polityczne nie sprzyjały wykorzystaniu okazji do skodyfikowania problemu odpowiedzialności państwa za urzędników jaką, zdaniem doktryny, było uchwalenie Kodeksu zobowiązań¹³³.¹³⁴ Zdaje się, że szansa ta pozostała niewykorzystana również dlatego, że problem odpowiedzialności za działania władcze urzędników w tamtym czasie, zgodnie z tradycyjnym jego postrzeganiem, uznawany był za przynależny do gałęzi prawa publicznego¹³⁵. Ostatecznie ustawodawca w Kodeksie zobowiązań dokonał jedynie unifikacji norm powszechnego prawa cywilnego o zobowiązaniach¹³⁶. Wprowadzenie Kodeksu w żaden sposób nie przyczyniło się też ostatecznie do usunięcia innych istotnych wówczas problemów zauważanych zarówno przez doktrynę, jak i orzecznictwo. Ich źródłem było pozostawanie w obrocie prawnym zróżnicowanych regulacji, będących pozostałością systemów prawnych państw zaborczych oraz narastający rozdźwięk pomiędzy teorią a praktyką w zakresie możliwości bezpośredniego stosowania art. 121 Konstytucji Marcowej. Niewątpliwie pogłębiał

¹²⁹ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1964 – 1989*, Warszawa 2012, s. 307

¹³⁰ Ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 442).

¹³¹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).

¹³² Szerzej, W. Witkowski, *Historia administracji...*, cyt. wyd., s. 307 i n.

¹³³ Dz.U. z 1933 r., Nr 82, poz. 598, dalej też jako k.z.

¹³⁴ E. Bagińska w: E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 19.

¹³⁵ Tamże.

¹³⁶ W tym także dotyczące odpowiedzialności.

je też fakt, że sądy rozstrzygające na podstawie przepisów Kodeksu zobowiązań konsekwentnie stały na stanowisku, że w oparciu o jego przepisy dotyczące odpowiedzialności osób trzecich za szkodę¹³⁷ państwo ponosić mogło jedynie odpowiedzialność za czynności funkcjonariusza państwowego niezgodne z obowiązkami służby, które doprowadziły do wyrządzenia szkody obywatelowi, o ile miały one charakter gospodarczy. Natomiast wówczas, gdy funkcjonariusz publiczny występował w charakterze organu publicznego wykonującego władzę państwową państwo nie ponosiło prawnomajątkowej odpowiedzialności za skutki jego działań¹³⁸.

1.2. Odpowiedzialność państwa za urzędników w początkowym okresie Polski Ludowej

1.2.1. Wejście w życie ustawy wprowadzającej przepisy ogólne postępowania cywilnego

Częściowe rozwiązanie dotychczasowych problemów nastąpiło w powojennej Polsce wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. wprowadzającej przepisy ogólne postępowania cywilnego¹³⁹. Mocą przepisów art. X u.p.w.p.c. uchylone zostały szczególne ustawy obowiązujące na terenach należących do dawnych państw zaborczych. Dzięki temu udało się doprowadzić do zrównania sytuacji prawnej wszystkich obywateli. Jednakże uchylenie regulacji obowiązujących dotychczas w poszczególnych częściach Polski, wobec nie do końca precyzyjnych unormowań art. X u.p.w.p.c., spowodowało też, że na teren całego kraju rozciągnęły się praktyczne skutki przyjmowanego podziału na „akty władzy” i „akty zarządu”¹⁴⁰. Przez to, w orzecznictwie Sądu Najwyższego zarysował się pogląd, zgodnie z którym poszkodowany działaniem państwowego aparatu przymusu nie miał możliwości kierowania roszczenia odszkodowawczego przeciwko państwu, które nie ponosiło odpowiedzialności za działania funkcjonariuszy należące do grupy tzw. „aktów władzy”¹⁴¹. Zwraca się przy tym uwagę, że obywatel poszkodowany w wyniku władcze działającego państwa miał możliwość dochodzenia odszkodowania od funkcjonariusza, który swoim działaniem spowodował powstanie szkody¹⁴². Uzasadnieniem dla takiej konstrukcji miało być zagwarantowanie organom państwa pełnej i nieskrępowanej aktywności działania. Obecnie

¹³⁷ W szczególności chodziło tu o wykładnię art. 145 k.z., który stanowił: „Kto powierza wykonanie czynności swemu podwładnemu, odpowiada za szkodę, wyrządzoną z jego winy przy wykonywaniu powierzonej mu czynności”.

¹³⁸ Orzeczenie SN z dnia 15 września 1945 r., II C 396/45 OSN(C) z 1945 r., Nr 1 poz. 9.

¹³⁹ Dz.U. Nr 34, poz. 312, dalej też jako: u.p.w.p.c.

¹⁴⁰ J. Winiarz, *Odpowiedzialność państwa...*, cyt. wyd., s. 8.

¹⁴¹ Zob.: uchwała SN z dnia 31.10.1950 r., C 226/50, OSN z 1952, Nr 2, poz. 33. Nadmienić należy przy tym, że pogląd o możliwości dochodzenia od Państwa roszczeń za szkody spowodowane przez wykonywanie jego działań z zakresu „aktów zarządu” określić można jako umiarkowany, w literaturze wraca się bowiem uwagę, że w niektórych orzeczeniach SN w związku z uchYLENIEM ustaw „pozaborczych” postulował rozszerzenie przywileju nieodpowiedzialności Państwa na obie grupy jego działań. Szerzej, J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 36.

¹⁴² J. Winiarz, *Odpowiedzialność państwa...*, cyt. wyd., s. 8.

jednak wiadomo, że zarówno tak ukształtowany system odpowiedzialności, jak i proponowane jego uzasadnienie było błędne. Po pierwsze próby dochodzenia roszczeń odszkodowawczych bezpośrednio od sprawców szkody napotykały znaczne utrudnienia. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że nawet w przypadku wydania pozytywnego dla poszkodowanego wyroku sądu, pozwany funkcjonariusz nie był w stanie wyrównać spowodowanej szkody. Przez to jego odpowiedzialność majątkowa ograniczała się do minimalnych kwot¹⁴³. Dodatkowo już ówcześni przedstawiciele doktryny prawa, krytykując obowiązujący model odpowiedzialności państwa¹⁴⁴, zwracali uwagę, że zasada pełnej odpowiedzialności państwa – to przede wszystkim podstawowy i bezsporny wymóg praworządności rozumianej nie tylko formalnie, a świadomość obywatela, że każda wyrządzona mu szkoda zostanie naprawiona jest koniecznym warunkiem do stworzenia i pogłębiania zaufania jakie społeczeństwo powinno żywić wobec państwa¹⁴⁵.

1.2.2. Koncepcja odpowiedzialności według ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych

Wraz z nastaniem bardziej sprzyjającej sytuacji społeczno-politycznej jaką była odwilż 1956 roku nastąpił też niewątpliwy przełom w zakresie regulacji problemu odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane działaniem urzędników. Po trwających od początku 1955 r. pracach¹⁴⁶, w dniu 15 listopada 1956 r. uchwalona została ustawa o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych¹⁴⁷. Zarówno wówczas, jak i aktualnie zwraca się uwagę na doniosły i postępowy charakter tego aktu prawnego¹⁴⁸. Wynika to głównie z faktu, iż wprowadzał on do polskiego porządku prawnego rzeczywistą zasadę odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za ich urzędników. Dodatkowo już z art. 1 ustawy, który stanowił, że „państwo odpowiada za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności” wynikało, że na Skarb Państwa nałożony został obowiązek naprawienia wszelkich szkód spowodowanych

¹⁴³ J. Winiarz, *Odpowiedzialność państwa...*, cyt. wyd., s. 8.

¹⁴⁴ Oczywiście analizując prezentowane przez nich poglądy należy odrzucić wszelkie naleciałości języka socjalistycznego.

¹⁴⁵ Zob.: J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 38 – 39 oraz przywołana tam literatura.

¹⁴⁶ J. Winiarz, *Odpowiedzialność państwa...*, cyt. wyd., s. 11.

¹⁴⁷ Dz. U. Nr 54, poz. 243 z późn. zm., dalej też jako: u.o.s.f.p., jej szczegółowej analizy dokonali w cytowanych już w przedmiotowej rozprawie pracach J. Winiarz, *Odpowiedzialność państwa...*, cyt. wyd. oraz J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności...*, cyt. wyd.

¹⁴⁸ A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985, s. 75 – 76, gdzie Autor wskazuje, że ustawa ta wywarła także wpływ na ustawodawstwo innych państw ówczesnego bloku socjalistycznego. Także: J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 33.

wadliwym działaniem urzędników. Tym samym zniesiony został utrzymywany dotychczas niesłuszny podział na odpowiedzialność Państwa za urzędników wykonujących w jego imieniu czynności gospodarcze i techniczne (akty zarządu), przy jednoczesnym braku odpowiedzialności za szkody spowodowane przez urzędników realizujących zadania organu przymusu (akty władzy). Można zatem stwierdzić, iż wyeliminowane zostały w większości wskazywane dotychczas słabości polskiego systemu odpowiedzialności państwa za jego urzędników.

Ustawodawca w nowej regulacji zawarł definicję pojęcia „funkcjonariuszy publicznych”. W ten sposób jednoznacznie określił za jakich urzędników państwo ponosić miało odpowiedzialność. Definicja funkcjonariuszy publicznych przyjęta na potrzeby nowej regulacji zawarta została w art. 2 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym funkcjonariuszami publicznymi byli pracownicy organów władzy, administracji lub gospodarki państwowej, nie wyłączając z tego przedsiębiorstw państwowych. Zgodnie zaś z ust. 2 art. 2 u.o.s.f.p., za funkcjonariuszy publicznych uznano również osoby działające na zlecenie tych organów, osoby powołane z wyboru, sędziów i prokuratorów oraz żołnierzy sił zbrojnych. Przedstawiciele doktryny jednomyślnie podkreślali, że cytowany przepis w sposób bardzo szeroki ujmował definicję „funkcjonariusza państwowego”. Istotnie, definicja ta obejmowała kategorie pracowników w zasadzie wszystkich organizacji – przedsiębiorstw państwowych i organów państwa, bez względu na źródło powstania stosunku pracy, czy stosunku służbowego¹⁴⁹. W konsekwencji odpowiedzialność państwa pozostawała niezależna od tego, czy jego funkcjonariusz pozostawał zatrudniony w jednostce, której zadaniem było realizowanie zadań państwa jako aparatu przymusu, czy też w placówkach o charakterze gospodarczym¹⁵⁰. Co więcej, wskazywano też, że przepisy ustawy o odpowiedzialności Państwa mogły rozciągać się nawet na osoby w ogóle nie związane z państwem stosunkiem

¹⁴⁹ J. Kosik wskazując, że poza rozumianymi w tradycyjny sposób pracownikami państwowymi, funkcjonariuszami państwowymi w myśl ustawy byli także pracownicy fabryk, kopalni, przemysłu, handlu, szkół itd., a także pracownicy powołani z wyboru i działający na zlecenie organów. Zdaniem tego Autora podjęta w art. 2 ustawy próba zdefiniowania pojęcia funkcjonariusza publicznego nie przyniosła w pełni zadowalających rezultatów. Było to wynikiem zastosowania przez ustawodawcę nie do końca jasnych pojęć „pracownika powoływanego z wyboru, czy „osoby działającej na zlecenie organu”, pominięcia w owej definicji niektórych organów wyodrębnionych w Konstytucji oraz braku harmonizacji omawianej definicji z art. 8 ustawy. Taki jednoznacznie negatywny pogląd wydaje się być jednak nie do końca uzasadniony, zauważyć należy bowiem, że sam Autor w dalszych rozważaniach pewnym stopniu łagodzi swoją ocenę odnajdując pewne pozytywne aspekty takiego rozwiązania. Dlatego też ostatecznie wydaje się, że rozciągnięcie przez ustawodawcę pojęcia funkcjonariusz publicznych na tak szeroką kategorię podmiotów ocenić należy raczej jako zabieg pozytywny, szczególnie z punktu widzenia obywatela, który w ten sposób zyskał pełniejszą ochronę swoich praw.

¹⁵⁰ To zdaje się dodatkowo umacniać, wskazany już przy okazji wstępnych rozważań nad znaczeniem art. 1 ustawy, argument o zerwaniu przez ustawę z istniejącym dotychczas podziałem w zakresie działań państwa na akty zarządu, za które ponosić może ono odpowiedzialność i akty władzy, które nie powodowały powstania odpowiedzialności po stronie państwa.

służbowym, czyli te, którym obowiązek wykonywania zadań organów państwowych został zlecony przez te organy (art. 2 ust. 2)¹⁵¹. Choć pojęcie osób działających na zlecenie organów oceniane było jako dość niejednoznaczne, niewątpliwie słusznie przyjęto, że nie powinno się go utożsamiać z wykonywaniem przez określone podmioty pewnych działań w ramach zlecenia o jakim mowa w przepisach prawa cywilnego (nawet jeśli umowa o wykonanie zlecenia była nawiązana z funkcjonariuszem publicznym)¹⁵². Natomiast za osoby działające na zlecenie organu uznawano w zasadzie tylko te osoby, którym organ powierzył wykonywanie pewnych funkcji wykonywanych zazwyczaj przez niego w ramach jego „służbowych” obowiązków¹⁵³. W ten sposób przepisy ustawy zostały rozciągnięte na działania podejmowane przez praktycznie wszystkich pracowników jednostek i organów państwowych, niezależnie od sposobu i formy powstania ich stosunku pracy, a nawet na osoby, które podejmowały pewne działania, pozostające we właściwości organów jedynie na ich zlecenie, nie będąc przy tym formalnie (poprzez stosunek pracy) związanymi z państwem i jego organami. Z tej perspektywy regulację ustawową należy ocenić jako rozwiązanie słuszne. Dzięki niej w istotny sposób poprawiła się sytuacja prawna obywateli, którym przyznano realne narzędzie ochrony ich praw.

Ustawa o odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane przez funkcjonariuszów określiła w kolejnych artykułach zasady i przesłanki odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane przez jego urzędników. Podstawowe znaczenie odgrywał w tym wypadku art. 3 ustawy, w myśl którego do odpowiedzialności państwa stosować należało przepisy prawa cywilnego. W praktyce to ustawowe odesłanie oznaczało wówczas, że odpowiedzialność odszkodowawcza państwa miała być ukształtowana w oparciu o przepisy kodeksu zobowiązań, dotyczące czynów niedozwolonych¹⁵⁴. Najważniejsze znaczenie miały tu przepisy art. 134 i art.

¹⁵¹ J. Winiarz, *Odpowiedzialność państwa...*, cyt. wyd., s. 15.

¹⁵² Co oczywiście nie oznacza, iż sytuacja taka jest zawsze wykluczona może bowiem zdarzyć się i tak, że dana osoba wykonuje funkcje powierzone organowi właśnie na podstawie umowy zlecenie, jako podwładny.

¹⁵³ J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 62, podobnie: J. Winiarz, *Odpowiedzialność państwa...*, cyt. wyd. za: S. Garlicki, *Odpowiedzialność cywilna za nieszczęśliwe wypadki*, Warszawa 1959, s. 110.

¹⁵⁴ Na marginesie należy zaznaczyć, że pewne zagadnienia dotyczące odpowiedzialności Państwa zostały w ustawie uregulowane w sposób wykraczający poza regulacje prawa cywilnego. Chodzi tu przede wszystkim o problem odpowiedzialności państwa na zasadzie słuszności, która, jak zauważa J. Kosik została uregulowana w omawianej ustawie w sposób nieznan dotychczas w ustawodawstwie światowym. Odpowiedzialność ta, wynikająca z przepisów art. 5 ustawy, polegała na obowiązku naprawienia przez państwo wszelkich szkód wyrządzonych na osobie, poprzez przyznanie jej całkowitego lub częściowego wynagrodzenia, nawet w przypadku braku podstaw odpowiedzialności państwa na podstawie przepisów prawa cywilnego. Szerzej zob.: J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 46 i n. Przy tym, szczególne przepisy ustawy zawierające postanowienia odmienne od przepisów prawa cywilnego znajdowały pierwszeństwo przed regulacjami ogólnymi. Zabieg ten oceniany był bardzo pozytywnie, szczególnie z punktu widzenia podmiotu dochodzącego naprawienia szkody, ponieważ w ten sposób zakres odpowiedzialności został rozszerzony poza zasady wynikające z prawa cywilnego, zob.: J. Winiarz, *Odpowiedzialność państwa...*, cyt. wyd., s. 23. O problemie odpowiedzialności państwa na zasadzie słuszności, za zgodne z prawem działania organów jedynie wspominam

145 k.z. Pierwszy z nich stanowił, że „kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia”. Przepis ten regulujący odpowiedzialność za szkodę spowodowaną własnym zawinionym działaniem danego podmiotu, w wyniku którego druga osoba doznała szkody, odnosił się nie tylko do odpowiedzialności za działania osób fizycznych, ale też do odpowiedzialności państwa za funkcjonariuszy, o czym jednak dalej. Zgodnie natomiast z art. 145 k.z. „kto powierza wykonanie czynności swemu podwładnemu, odpowiada za szkodę, wyrządzoną z jego winy przy wykonywaniu powierzonych mu czynności”. Według tego przepisu odpowiedzialność na zasadzie ryzyka za szkodę spowodowaną zawinionym działaniem przy wykonywaniu czynności przez podwładnego ponosił ten kto powierzył mu wykonywanie danej czynności. W teorii rozważano problem, czy zgodnie z ustawowym odesłaniem z art. 3 ustawy, państwo może ponosić odpowiedzialność za swoich urzędników na podstawie obu przywołanych regulacji, czy też odpowiadać powinno ono jedynie na podstawie jednej z nich¹⁵⁵. Ostatecznie należy jednak przychylić się do tezy o możliwości dochodzenia od państwa roszczeń odszkodowawczych zarówno na podstawie art. 3 ustawy w związku z art. 134 k.z., jak też art. 3 w związku z art. 145 k.z. Jak zauważył bowiem J. Kosik działaniem *contra legem* byłoby przyjęcie, że państwo odpowiada za wszystkich funkcjonariuszy wyłącznie na podstawie art. 145 k.z., bowiem należałoby wówczas traktować ich jednolicie uznając przy tym za podwładnych¹⁵⁶. Autor słusznie odwołuje się w tym przypadku do teorii organów państwa, które zajmują szczególną pozycję pośród osób powołanych do prowadzenia jego działań i korzystając ze środków władczych realizują określone działania w jego imieniu i na jego rachunek¹⁵⁷. Przyjmując taką konstrukcję organów państwa trudno jest odmówić zasadności stosowania do odpowiedzialności państwa art. 134 k.z., na podstawie którego państwo za szkody spowodowane działaniem swoich organów odpowiadać miałoby jak za czyn własny¹⁵⁸. Do kategorii osób działających jako organy państwa, za działania których państwo odpowiada jak za czyny własne zaliczano zarówno funkcjonariuszy działających w charakterze organów państwowych osób prawnych, a także (choć z pewnymi wątpliwościami) funkcjonariuszy obsadzonych na stanowiskach organów jednostek budżetowych, którym żaden

ponieważ dla potrzeb niniejszego rozdziału skoncentrować należy się na odpowiedzialności państwa za szkody wywołane wadliwym działaniem tych organów.

¹⁵⁵ Rozważania takie poczynił J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 63 – 65. Wychodząc od problemu rozróżnienia funkcjonariuszy publicznych na dwie ich grupy – funkcjonariuszy działających w charakterze organu i funkcjonariuszy będących podwładnymi.

¹⁵⁶ J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 65.

¹⁵⁷ O szczególnej pozycji organów państwa świadczyć może sama etymologia tego słowa, które pochodzi od łacińskiego *organum* oznaczającego narzędzia.

¹⁵⁸ J. Kosik *Zasady odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 63 i n., A Szpunar, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 77

przepis wprost nie przyznawał osobowości prawnej¹⁵⁹. Drugą, znacznie liczniejszą grupę, tworzyli funkcjonariusze działający jako podwładni¹⁶⁰. Państwo za szkody będące skutkiem ich czynności ponosiło odpowiedzialność, zgodnie z art. 3 ustawy w związku z art. 145 k.z. W praktyce – chociażby z powodu liczebności urzędników działających w charakterze podwładnych – odpowiedzialność na zasadzie ryzyka mogła być najczęstszym wypadkiem odpowiedzialności państwa za jego funkcjonariuszy.

Konstrukcja odpowiedzialności państwa wynikająca z u.o.s.f.p. opierała się na trzech zasadniczych przesłankach jakimi były: 1) powstanie szkody; 2) działanie urzędnika; 3) istnienie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy powstaniem szkody, a działaniem urzędnika. Jednakże możliwość dochodzenia od państwa roszczeń zarówno na podstawie art. 134 k.z. jak i art. 145 k.z. za szkody spowodowane czynnościami urzędników (niezależnie od tego czy działali jako organy czy też jako podwładni) uzależniona była jeszcze od wykazania **winy**¹⁶¹ urzędnika, który poprzez podejmowane czynności wyrządził szkodę. Ostatecznie państwo odpowiadało zatem tylko za szkody powstałe w wyniku zawinionego działania urzędnika. Co oznacza, że gdy działającemu jako organ (lub podwładny) sprawcy szkody nie dało się przypisać winy nie ponosiło ono odpowiedzialności za jej powstanie. Tym samym odpowiedzialność państwa rozciągała się do granic odpowiedzialności jaką ponosić mógł sam urzędnik.

W literaturze przyjęto się, że zasada bezpośredniej odpowiedzialności państwa wobec poszkodowanego obejmowała następujące rodzaje szkód spowodowanych zawinionym działaniem urzędników: 1) szkody wyrządzone przez wydanie bezprawnego orzeczenia administracyjnego lub sądowego; 2) szkody wyrządzone przez działalność administracyjną niezwiązaną z wydawaniem orzeczeń; 3) szkody spowodowane czynami niedozwolonymi¹⁶². Z

¹⁵⁹ A Szpunar, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 112.

¹⁶⁰ J. Kosik podjął próbę wstępną próbę ustalenia zakresu pojęć funkcjonariuszy publicznych działających w charakterze organu i podwładnych, jednakże ostatecznie zgodzić się należy ze stanowiskiem A. Szpunara, który stwierdził, że granice pomiędzy tymi dwiema grupami z natury rzeczy okazywały się płynne. Zob.: A. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 77 – 78.

¹⁶¹ Pojęcie winy wówczas, jak i obecnie nie doczekało się ustawowej definicji, jednakże tradycyjnie już przyjmuje się, że obejmuje ono dwa elementy – obiektywny i subiektywny. Zgodnie z pierwszym z nich, oznaczającym szeroko rozumianą bezprawność, zachowanie sprawcy musi pozostawać w sprzeczności z jakimiś ogólnie przyjętymi regułami postępowania – nakazami lub zakazami (nie chodzi przy tym wyłącznie o normy wynikające z przepisów prawa karnego, cywilnego, administracyjnego, czy in.). Inaczej mówiąc jest to każde naruszenie obowiązku. Element subiektywny wymaga odwołania się do psychiki sprawcy występuje jednak niezależnie od tego czy sprawca działał umyślnie – dążył do spowodowania szkody, czy też była ona wynikiem jego niedbalstwa. Szerzej zob.: W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*. Warszawa 2002, s. 202 in. W takim też ujęciu rozumieć należy winę urzędnika za spowodowaną szkodę.

¹⁶² J. Winiarz, *Odpowiedzialność państwa...*, cyt. wyd., s. 12. Autor wyjaśnia dodatkowo, że do ostatniej grupy szkód – wyrządzonych czynami niedozwolonymi zaliczyć należy np. szkody spowodowane pobiciem przez policjanta lub strażnika więziennego osoby przebywającej w areszcie albo uszkodzenie ciała lub zniszczenie mienia w wyniku wypadku samochodowego, lotniczego, itp.

punktu widzenia rozważań przedmiotowej rozprawy największe znaczenie ma to, w jaki sposób ustawa z 1956 r. ukształtowała odpowiedzialność za szkody spowodowane działaniami wymienionymi w pierwszej z tych grup, czyli wydaniem bezprawnego orzeczenia, a w szczególności orzeczenia administracyjnego. Rozpatrując tę kwestię odwołać należy się do przepisów art. 4 ustawy, którego ust. 1 stanowił, że jeżeli szkoda została wyrządzona na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia państwo odpowiadało tylko wówczas, gdy przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego, a wina sprawcy szkody została stwierdzona w wyroku karnym lub orzeczeniu dyscyplinarnym albo uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkody. Zaś art. 4 ust. 2 ustawy nie wykluczał odpowiedzialności państwa nawet w razie braku stwierdzenia winy w orzeczeniu karnym lub orzeczeniu dyscyplinarnym, jeżeli wszczęcie lub prowadzenie takiego postępowania było niemożliwe z uwagi na okoliczności wyłączające ściganie.

Już powierzchowna analiza tego przepisu pozwala zauważyć, że odpowiedzialność państwa za szkodę wyrządzoną na skutek wydania wadliwego orzeczenia lub zarządzenia doznawała w tych regulacjach istotnego ograniczenia. Wprawdzie państwo ponosiło odpowiedzialność za skutki wydania orzeczeń względem wszystkich podmiotów bez żadnych ograniczeń – roszczenia odszkodowawcze podnosić mogły zarówno osoby fizyczne, jak też organizacje społeczne oraz gospodarcze, a także stowarzyszenia posiadające osobowość prawną. Jednakże jego odpowiedzialność rozciągała się wyłącznie na negatywne skutki tych orzeczeń, które zostały wydane z naruszeniem prawa, które ścigane było na podstawie prawa karnego lub stanowiło czyn karny w postępowaniu dyscyplinarnym. W tym zakresie odpowiedzialność państwa za orzeczenia lub zarządzenia, w odniesieniu do obowiązku naprawienia szkody, wynikająca z pozostałych przepisów ustawy została w wyraźny sposób złagodzona. Dodatkowo ustawodawca zastrzegł też, że odpowiedzialność odszkodowawcza po stronie państwa powstawała dopiero wówczas, gdy wina funkcjonariusza, który poprzez wydanie orzeczenia lub zarządzenia doprowadził do powstania szkody została wyraźnie stwierdzona. Takie jednoznaczne ustalenie winy urzędnika ustawodawca rozumiał jako wydanie sądowego wyroku karnego, orzeczenia dyscyplinarnego lub uznanie winy urzędnika przez organ przełożony nad sprawcą szkody. W ten sposób wprowadzono swego rodzaju „przedsąd” polegający na ostatecznym stwierdzeniu kwalifikowanej winy funkcjonariusza za wydanie orzeczenia będącego źródłem szkody. Dopiero po wydaniu przez sąd lub odpowiedni organ orzeczenia w tym przedmiocie możliwe było dochodzenie odszkodowania.

Zastanawiające są przyczyny takiego ograniczenia odpowiedzialności państwa w zakresie szkód spowodowanych wadliwym wydaniem aktów władczych. W literaturze

wskazuje się jednak, że orzecznictwo sądów próbując znaleźć rozwiązanie tego problemu przyjęło, iż wprowadzenie ograniczeń przewidzianych w art. 4 ustawy mogło być spowodowane tym, że zastosowanie w zakresie objętym tym artykułem przepisów ogólnych prawa cywilnego bez żadnych dodatkowych ograniczeń spowodowałoby zbyt duże obciążenia dla budżetu, i z tego powodu zacieśniono odpowiedzialność państwa za szkody spowodowane wydaniem orzeczenia lub zarządzenia, tylko do szczególnie rażących przypadków, czyli takich, w których przy wydaniu orzeczenia nastąpiło ścigane karnie lub administracyjnie naruszenie prawa¹⁶³. Wydaje się jednak, że taka argumentacja, zwłaszcza w aktualnych realiach, gdzie dostrzegana jest wyraźna tendencja dążenia do pełnej odpowiedzialności państwa¹⁶⁴, nie dałaby się utrzymać. Również z punktu widzenia pozostałych przepisów ustawy, które w szeroki sposób ujmowały odpowiedzialność państwa¹⁶⁵, stanowisko sądownictwa nie znajduje mocnego uzasadnienia. Trzeba zauważyć bowiem, że ustawodawca dopuszczając możliwość dochodzenia odszkodowania od państwa w sytuacji, gdy odpowiednie przepisy prawa cywilnego nie przewidywały jego odpowiedzialności, nie liczył się z mogącymi wynikać stąd obciążeniami dla Skarbu państwa. Natomiast ustanowione wówczas zawężenie odpowiedzialności za szkody spowodowane wydaniem orzeczenia lub zarządzenia należy dziś traktować raczej jako swoistą konsekwencję funkcjonowania wcześniej powszechnie w prawie krajowym zasady nieodpowiedzialności państwa za czynności podejmowane w ramach tzw. aktów władzy¹⁶⁶. Pojawiały się też głosy, że ustawodawca ograniczając w art. 4 ust. 1 ustawy zakres odpowiedzialności chciał uniknąć sytuacji, gdzie ocena legalności orzeczeń administracyjnych, których wydanie spowodowało powstanie szkody, powierzone zostanie sądom powszechnym. Argument ten nie znajdowałby jednak zastosowania, gdy odszkodowanie od państwa miało być dochodzone przed komisjami arbitrażowymi¹⁶⁷. Zwracano też uwagę, że zarówno w postępowaniu sądowym, jak i administracyjnym możliwe

¹⁶³ „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” z 1960, z. 12, poz. 330 powołane za: J. Winiarz, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 58.

¹⁶⁴ W. Czachórski, *Zobowiązania...*, cyt. wyd., s. 225.

¹⁶⁵ Dopuszczały one nawet, w pewnych sytuacjach, możliwość formułowania przeciwko państwu roszczeń odszkodowawczych, gdy według prawa cywilnego nie występowały podstawy jego odpowiedzialności - odpowiedzialność na zasadzie słuszności.

¹⁶⁶ Taką, moim zdaniem słuszną, tezę postawił J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 43. Z całą pewnością nie można zakwestionować tego, że ustawa o odpowiedzialności Państwa za szkody spowodowane przez funkcjonariuszów publicznych słusznie odrzuciła istniejący dotychczas w dziedzinie odpowiedzialności Państwa podział na czynności władcze i czynności mieszczące się w ramach tzw. aktów zarządu. Jednakże, jak zauważa Autor, był on na tyle silnie zakorzeniony w polskiej myśli prawniczej i tradycji, że „odcisnął się” na nowej regulacji w ten sposób, że odpowiedzialność państwa za orzeczenia i zarządzenia, czyli podstawowych formach działań zwierzchnich, została w zasadniczy sposób ograniczona.

¹⁶⁷ J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 44.

jest korzystanie z zaskarżenia wadliwego orzeczenia, które uważa się za krzywdzące do wyższej instancji.

W praktyce pewne problemy napotykała też kwestia ustalenia winy sprawcy szkody. Pojawiały się wątpliwości, czy już samo stwierdzenie wadliwości orzeczenia bądź zarządzenia wydanego przez funkcjonariusza, chociażby poprzez jego uchylnięcie w postępowaniu odwoławczym, można było uznać za równoznaczne z ustaleniem winy, czy też nie. Sąd Najwyższy słusznie przyjął jednak, że uznanie winy sprawcy szkody nie mogło sprowadzać się wyłącznie do oceny wadliwości wydanego przez niego orzeczenia. Za konieczne dla ustalenia winy sąd uznał określenie, w sposób niebudzący wątpliwości, zarówno osoby sprawcy, jak i czynu decydującego o jego winie, jako sprawcy szkody¹⁶⁸. Sama ustawa przewidywała, iż wina sprawcy mogła zostać potwierdzona w trojaki sposób – poprzez 1) stwierdzenie winy funkcjonariusza w wyroku karnym skazującym, 2) stwierdzenie jego winy w orzeczeniu dyscyplinarnym, 3) uznanie winy przez organ przełożony nad sprawcą szkody. Wydaje się, że najbardziej oczywistym potwierdzeniem spełnienia tej przesłanki mógł być skazujący wyrok karny. W doktrynie jednak wskazywano, że przypadki wydania takich wyroków zdarzały się rzadko, w związku z tym ustawodawca wprowadził też możliwość stwierdzenia winy funkcjonariusza poprzez ukaranie go orzeczeniem dyscyplinarnym¹⁶⁹. Ukazanie urzędnika w ramach postępowania dyscyplinarnego przebiegało znacznie szybciej niż w postępowaniu karnym i nie wymagało przeprowadzenia odrębnego wyczerpującego postępowania wyjaśniającego. Tu z kolei pojawiał się jednak inny problem, polegający na tym, że skuteczne wszczęcie takiego postępowania dyscyplinarnego możliwe było tylko wobec pewnej grupy funkcjonariuszy. Ostatnim przewidzianym przez ustawę sposobem stwierdzenia winy urzędnika za spowodowanie szkody w wyniku wydania orzeczenia było uznanie winy funkcjonariusza przez organ nad nim przełożony. Wprowadzenie tego rozwiązania w teorii oceniane było jako celowe i zasadne – argumentowano, że stwierdzenie winy urzędnika przez jego przełożonego, czy organ nadrzędny nie będzie napotykało tylu istotnych trudności, co wszczęcie i przeprowadzenie postępowania karnego, czy dyscyplinarnego¹⁷⁰. Jednakże w praktyce wiązało się ono ze wspomnianymi na wstępie wątpliwościami co do tego czy samo stwierdzenie niegodności z prawem orzeczenia wydanego przez urzędnika oznaczało jednocześnie, iż ponosi on winę za powstanie szkody.

¹⁶⁸ Por. min.: Orzeczenie SN z 12 kwietnia 1961 r., III CR 675/60, OSNC z 1963 r. Nr 1, poz. 12, wyrok SN z 15 marca 1962 r., II CR 429/61, OSNPG z 1962 r., Nr 7 – 12, poz. 20, czy wyrok SN z 14 kwietnia 1965 r., I PR 84/65, z OSNPG 1965 r. Nr 11, poz. 56.

¹⁶⁹ J. Winiarz, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 58.

¹⁷⁰ Tamże.

Przeprowadzona analiza regulacji ustawy z 15 listopada 1956 r. wskazuje, że system odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za szkody spowodowane wydaniem przez urzędników orzeczeń – w tym też decyzji administracyjnych – został przez ustawodawcę w sposób istotnie zastrzony w porównaniu do stanu poprzedzającego uchwalenie tego aktu. Pewnym złagodzeniem tego reżimu było postanowienie art. 4 ust. 2 ustawy, który wskazywał, że „brak stwierdzenia winy w wyroku karnym lub orzeczeniu dyscyplinarnym nie wyklucza odpowiedzialności Państwa, jeżeli wszczęciu albo prowadzeniu postępowania karnego albo dyscyplinarnego stoi na przeszkodzi okoliczność wyłączająca ściganie”. Zgodnie z zacytowanym przepisem w pewnych przypadkach, mimo iż wyłączone było ściganie sprawcy w postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym – więc nie możliwe było też ustalenie jego winy – ustawodawca dopuścił możliwość dochodzenia odszkodowania od Państwa. Tradycyjnie jako przesłanki wyłączające ściganie wymieniano śmierć sprawcy oraz abolicję¹⁷¹. W przypadku śmierci sprawcy szkody z przyczyn oczywistych prowadzone przeciwko niemu postępowania (karne, czy dyscyplinarne) podlegały umorzeniu. Natomiast abolicja polegała na odstąpieniu od ścigania pewnej grupy przestępstw i obejmowała zakaz wszczynania postępowania w sprawach o popełnienie tych przestępstw oraz obowiązek umorzenia postępowań już prowadzonych. Zaistnienie którejkolwiek z tych okoliczności wyłączających ściganie sprawcy szkody nie wykluczało jednak możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od państwa, eliminowało jednak potrzebę wykazania winy urzędnika za powstałą szkodę.

Przedstawiciele doktryny podkreślali również, że dla możliwości ubiegania się o odszkodowanie za szkodę spowodowaną wadliwym orzeczeniem lub zarządzeniem na podstawie przepisów u.o.s.f.p. nie miało znaczenia to, czy poszkodowany takim aktem wcześniej wykorzystał przysługujące mu środki odwoławcze w celu zmiany niekorzystnego dla niego rozstrzygnięcia organu państwa¹⁷². To czy obywatel sięgnął po ewentualnie istniejące środki zaskarżenia umożliwiające weryfikację poprawności danego orzeczenia oraz czy wykorzystał je w pełni, np. poprzez wyczerpanie toku instancji (obok innych okoliczności) mogło natomiast być brane pod uwagę przez sąd przy ustalaniu wysokości przyznawanego odszkodowania. W ten sposób ustawodawca dokonał dalszego zastrzenia odpowiedzialności państwa stawiając w korzystniejszej sytuacji obywatela ubiegającego się o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną wydaniem orzeczenia lub zarządzenia.

Podsumowując dotychczasowe wywody należy stwierdzić, iż od odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. do 1956 r., kiedy to weszła w życie ustawa o

¹⁷¹ J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności...*, cyt. wyd. s. 44, J. Winiarz, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 59.

¹⁷² J. Winiarz, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 60.

odpowiedzialności Państwa za szkody spowodowane przez funkcjonariuszów publicznych, odpowiedzialność odszkodowawcza państwa uległa istotnym i, co najważniejsze, odczuwalnym dla obywatela przemianom. W tym okresie nastąpił przeskok od niejednorodnego i bardzo ograniczonego systemu odpowiedzialności państwa do aktu prawnego nowatorskiego jak na tamten czas, zawierającego pełną regulację reżimu odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane przez jego organy. W tym sensie u.o.s.f.p. powinna być oceniona zdecydowanie pozytywnie. Jednakże nie sposób jest też całkowicie odrzucić głosy krytyki kierowane wobec niektórych jej rozwiązań. Z punktu widzenia obywatela niewątpliwie niekorzystnym było ustanowienie zaostrego trybu dochodzenia roszczeń za szkody spowodowane wydaniem orzeczenia, czy uzależnienie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa od winy urzędnika. Pomimo krótkiego okresu funkcjonowania tego aktu już w 1961 r. jako wnioski *de lege ferenda* postulowano możliwość zaanektowania poszczególnych jego przepisów do opracowywanego wówczas kodeksu cywilnego. Sugerowano, że takie rozwiązanie będzie bardziej korzystne dla obywateli¹⁷³.

2. Regulacje odpowiedzialności państwa do 1997 r.

2.1. Zasady odpowiedzialności państwa na podstawie kodeksu cywilnego do czasu wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r.

2.1.1. Uwagi ogólne na tle kodeksowej regulacji odpowiedzialności

Wspomniane wyżej postulaty, sygnalizujące potrzebę przeniesienia przepisów regulujących odpowiedzialność państwa za urzędników do kodeksu cywilnego ostatecznie doczekały się realizacji. Większość przepisów ustawy o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych została przeniesiona, z niewielkimi tylko modyfikacjami do kodeksu cywilnego z 1964 r.¹⁷⁴, co uznano powszechnie za przejaw wzmocnienia gwarancji praw obywatela¹⁷⁵. Do księgi VI kodeksu cywilnego w jego ówczesnym brzmieniu, regulującej odpowiedzialność z tytułu czynów niedozwolonych włączono treść art. 1, 2, 4, 5, 8 ustawy o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych z dnia 15 listopada 1956 r.¹⁷⁶. Inkorporowane do kodeksu cywilnego regulacje (zawarte w jego art. 417 – 420) znane już ze wspomnianej

¹⁷³ A. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd. s. 89, J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 52.

¹⁷⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93) – dalej też k.c.

¹⁷⁵ Podobnie też: E. Bagińska w: E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cyt. wyd., s. 23.

¹⁷⁶ Pozostała część przepisów tej ustawy, tj. nie uchylonych dotychczas przez ustawodawcę, zachowuje nadal moc obowiązującą.

ustawy, w niemalże identyczny jak poprzednio sposób, określały przesłanki odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane działaniem urzędników oraz krąg podmiotów, za których działanie państwo ponosi odpowiedzialność. Choć przepisy wprowadzone do k.c. miały zauważalnie podobną treść do ułożonych wcześniej w ustawie, to już art. 417 k.c. zawierający ogólną zasadę, zgodnie z którą Skarb Państwa ponosić miał odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności wzbudzał pewne wątpliwości interpretacyjne. Na tle jego wykładni zarysowały się dwa sprzeczne stanowiska, z których jedno głosiło, że ma on wyłącznie charakter normy programowej, drugie zaś, że stanowi on samodzielną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa. Problem ten, choć z punktu widzenia dzisiejszej doktryny ma wymiar wyłącznie historyczny¹⁷⁷, niewątpliwie musiał być zasygnalizowany. W orzecznictwie sądowym pojawiły się także wątpliwości w zakresie ustalania przesłanek odpowiedzialności państwa, co wielokrotnie prowadziło do rozszerzania zakresu odpowiedzialności państwa. Pomocną w wyeliminowaniu problemów pojawiających się na tle stosowania kodeksowej regulacji odpowiedzialności państwa za działania urzędników była podjęta w pełnym składzie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego w dniu 15 lutego 1971 r. uchwała o wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych¹⁷⁸, która stanowiła swego rodzaju podsumowanie ówczesnego dorobku orzecznictwa i doktryny.

W zaproponowanych wytycznych SN jednoznacznie stwierdził, iż art. 417 k.c. nie może być traktowany wyłącznie jako norma o charakterze programowym. Uzasadniając swoje twierdzenia w tym zakresie zwrócono uwagę, że art. 417 – 420 k.c. stanowiły pewną, wyodrębnioną całość normatywną, która zawierała jednolite unormowania dotyczące wyłącznie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych. Przy czym art. 417 k.c. regulował ogólne przesłanki tej odpowiedzialności¹⁷⁹, co oznacza, że stanowił on samodzielną i wystarczającą podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody spowodowane przez funkcjonariuszy publicznych. Kolejne art. (418 i 419 k.c.) normujące szczególne przypadki odpowiedzialności Skarbu Państwa uznane zostały przez SN za *lex specialis* wobec art. 417. Sąd zwrócił też uwagę na szczególną lokalizację przepisów normujących odpowiedzialność Skarbu Państwa w strukturze kodeksu. Zauważył, że zostały one zamieszczone bezpośrednio po art. 415 i 416, dotyczących odpowiedzialności sprawcy za

¹⁷⁷ E. Bagińska w: E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cyt. wyd., s. 23.

¹⁷⁸ MP z 1971 r., Nr 20, poz. 135 i 136, dalej powoływane też jako wytyczne.

¹⁷⁹ Taki pogląd został później zaaprobowany w doktrynie, o czym szerzej: A. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 110 i n.

winę własną, a ustawodawca wyraźnie oddzielił je z kolei od art. 427 – 430 dotyczących odpowiedzialność za czyny cudze, grupą przepisów normujących kwestię współsprawstwa i wyłączenia odpowiedzialności za czyny własne. Taka systematyka wskazywała po pierwsze, że odpowiedzialność Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych potraktowana została przez ustawodawcę jako odrębny, w systemie odpowiedzialności za czyny niedozwolone, rodzaj odpowiedzialności, a po drugie, że art. 417 – 419 stanowić miały podstawę odpowiedzialności wyłącznie Skarbu Państwa za szkody spowodowane przez urzędników, wyłączając stosowanie w tym zakresie innych podstaw odpowiedzialności¹⁸⁰.

2.1.2. Przesłanki odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane przez urzędników

Choć art. 417 § 1 k.c. nie wskazywał tego wprost, judykatura jednoznacznie przyjęła, że konieczną przesłankę przewidzianej w nim odpowiedzialności Skarbu Państwa stanowiła wina urzędnika. Zdaniem Sądu wskazywało na to głównie ścisłe powiązanie odpowiedzialności Skarbu Państwa z innymi przepisami normującymi odpowiedzialność z tytułu czynów niedozwolonych¹⁸¹, które również przyjmowały winę za podstawową przesłankę odpowiedzialności. Dokonując dalej idącej wykładni systemowej Sąd zwrócił uwagę też, że szczególnie wobec art. 417 k.c., art. 419 regulował odpowiedzialność Skarbu Państwa w przypadku braku podstaw odpowiedzialności według zasad ogólnych, czyli przede wszystkim w przypadku braku winy funkcjonariusza. Z kolei art. 418 określający zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa z tytułu wydania orzeczenia lub zarządzenia, uzależniał powstanie tej odpowiedzialności od specjalnego (zastrzonego) sposobu stwierdzenia winy funkcjonariusza. W ten sposób SN zdaje się słusznie wywiódł, że na zasadzie ogólnej wynikającej z art. 417 k.c. **wina** funkcjonariusza była podstawową przesłanką odpowiedzialności państwa za powstałą w wyniku jego działania szkodę.

Przesłanki odpowiedzialności opartej na zasadzie winy (art. 417 k.c.) sformułowane przez Sąd były następująco:

1. wyrządzenie szkody przez funkcjonariusza państwowego w rozumieniu § 2 art. 417;
2. zawinione działanie lub zaniechanie tego funkcjonariusza;
3. istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza, a wyrządzoną szkodą;

¹⁸⁰ Miało to pewne konsekwencje dla podmiotów ubiegających się o naprawienie szkody nie bez znaczenia pozostawało bowiem przeciwko komu kierowali oni swoje roszczenia. Szerzej: E. Łętowska, *Stratyfikacja odpowiedzialności deliktowej*, PiP 1971, Nr 6, s. 943.

¹⁸¹ Chociażby poprzez umieszczenie regulacji dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa w tytule „Czyny niedozwolone”.

4. wyrządzenie szkody przy wykonywaniu powierzonych funkcjonariuszowi czynności.

Zauważyć należy, że ustawodawca w art. 417 § 2 k.c. określił też za kogo Skarb Państwa ponosić miał odpowiedzialność definiując, podobnie jak wcześniej art. 2 ustawy o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych, pojęcie funkcjonariusza państwowego. Zgodnie z tym przepisem za funkcjonariuszy państwowych byli uznawani pracownicy organów władzy, administracji lub gospodarki państwowej. Taki sam status przysługiwał również osobom działającym na zlecenie tych organów, osobom powołanym z wyboru, sędziom i prokuratorom oraz żołnierzom sił zbrojnych. Przy takim wyczerpującym wyliczeniu osób, za które Skarb Państwa ponosił odpowiedzialność, obejmującym też osoby, które ze względu na niezawisłość i niezależność pełnionych funkcji nie mogły być uznane za podwładnych¹⁸² nie miało znaczenia czy szkodę wyrządziła osoba działająca jako organ, czy zwykły funkcjonariusz państwowy¹⁸³. Ustawodawca odrzucając podział na organy i pozostałych funkcjonariuszy występujących w roli podwładnych spowodował, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za wszystkich urzędników została oparta na jednolitej podstawie prawnej¹⁸⁴. W tym kontekście Sąd przyjął, że w świetle z art. 417, nie można było uznać, iż Skarb Państwa odpowiadał na zasadzie własnej winy. Za szkody spowodowane przez urzędników odpowiadał on natomiast jak za czyn cudzy, niezależnie czy szkoda spowodowana została z winy organu, czy też innego funkcjonariusza, działającego na zlecenie organu. Uzasadniając ten pogląd Sąd stwierdził, że Skarb Państwa nie miał w zakresie odpowiedzialności za winę własną zdolności deliktowej i w związku z tym nie mógł odpowiadać bezpośrednio na podstawie art. 429 k.c. dotyczącego odpowiedzialności podmiotu powierzającego wykonanie czynności za szkodę spowodowaną przez jej wykonawcę¹⁸⁵. Pogląd ten potwierdzać miał też fakt, że art. 417 § 2 kodeksu w

¹⁸² A. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 111.

¹⁸³ SN przyjął także, że bez znaczenia jest zakres uprawnień przysługujących urzędnikowi. Tak w wyrok SN z dnia 10 grudnia 1973 r., I CR 682/73, opubl.: LEX nr 7354.

¹⁸⁴ A. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 112. Autor jednoznacznie pozytywnie ocenił ten fragment wytycznych Sądu akcentując, że w ten sposób nastąpiło znaczne rozszerzenie zakresu ochrony interesów i dóbr obywateli. Wyodrębnienie przepisów o odpowiedzialności Skarbu Państwa przyczynić miało się do łatwiejszej realizacji ochrony osoby poszkodowanej w wyniku działania funkcjonariusza publicznego.

¹⁸⁵ Stwierdzenie to zostało szeroko skomentowane w doktrynie, A. Szpunar stwierdził, że pomiędzy tezą o ponoszeniu przez Skarb Państwa odpowiedzialności za winę funkcjonariusza jak za czyn cudzy, a zdaniem, w którym czytamy że Skarb Państwa nie ma w zakresie odpowiedzialności za winę własną zdolności deliktowej, zachodzi pewien przeskok myślowy i Sąd wyciągnął z zasadniczo poprawnego stanowiska zbyt daleko idące konsekwencje. Autor przywołuje też, aprobuując, pogląd A. Ohanowicza, który stwierdził, że pomimo „pochłonięcia” normy art. 430 przez normę art. 417 przyjęcie odpowiedzialności Skarbu Państwa wyłącznie za winę cudzą nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla całkowitego zastąpienia odpowiedzialności państwa za winę własną na odpowiedzialność jak za czyn cudzy. Zob.: A. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 413 – 416 oraz cytowany tam A. Ohanowicz, *Podstawa odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych* (Na marginesie wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej), ZNUJ, Prace z wynalazczości i Ochrony własności intelektualnej, 1974, s.93 – 94. Ostatecznie przyjmowano jednak, że

wyczerpujący sposób wymieniał osoby, za które Skarb Państwa ponosić miał odpowiedzialność. Zatem jeżeli osobą, której powierzono wykonywanie czynności był funkcjonariusz publiczny w rozumieniu art. 417 § 2 stosowanie art. 429 było wyłączone. Dotyczyć miał on tylko tych przypadków, gdy funkcjonariusz państwowy działający w tym charakterze powierzył wykonywanie określonej czynności osobie niebędącej funkcjonariuszem (o ile nie można było przyjąć, że osoba ta działała na zlecenie funkcjonariusza, zgodnie z art. 417 § 2 k.c.).

2.1.3. Podmiotowy zakres regulacji kodeksowej

Jak wspomniałem już wyżej, art. 417 § 2 k.c. w bardzo szeroki sposób normował pojęcie funkcjonariusza państwowego. Na szeroki zakres tej regulacji zwracał też uwagę Sąd wskazując, że zawarte w przywołanym przepisie wyliczenie pozwalało wyodrębnić trzy grupy osób, mieszczące się w kategorii funkcjonariuszy publicznych, a byli to:

1. pracownicy organów władzy, administracji lub gospodarki państwowej, a zgodnie z art. 420 do grupy tej zaliczano też pracowników państwowych osób prawnych, czyli przedsiębiorstw państwowych, wyższych zakładów naukowych i instytutów itp. Ponadto, choć wymieniono ich osobno w § 2, także sędziów, prokuratorów oraz żołnierzy zawodowych,
2. osoby powołane w drodze wyboru do organów państwowych, tj. posłowie, radni, ławnicy,
3. osoby działające na zlecenie organów władzy, administracji lub gospodarki państwowej.

Wobec tak szeroko sformułowanego pojęcia funkcjonariusza publicznego należy przyjąć, że za funkcjonariusza uznawana była każda osoba pozostająca w jakimkolwiek stosunku zatrudnienia z organami państwa lub państwowych osób pranych, bez względu na rodzaj i charakter pełnionych funkcji. Definicja ta obejmowała zarówno osoby wykonujące podstawowe funkcje danego organu władzy, administracji lub gospodarki państwowej na wszystkich szczeblach, jak też osoby wykonujące czynności o wyłącznie gospodarczym charakterze. Wydaje się przy tym, że bez znaczenia dla uznania za funkcjonariusza publicznego pozostawał sposób nawiązania z daną osobą stosunku zatrudnienia. Nie było istotne to, czy

na podstawie dawnych art. 417 – 421 k.c., Skarb Państwa mógł ponosić odpowiedzialność za winę własną lub cudzą, co miało istotne znaczenie szczególnie z punktu widzenia odpowiedzialności osób prawnych. Szerzej: A. Szunar, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 327, zob. też: E. Bagińska w: E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cyt. wyd., s. 31.

powstał on na podstawie umowy o pracę, powołania, mianowania, czy też z wyboru będącego podstawą powstania stosunku pracy.

Więcej wątpliwości budzi natomiast jednoznaczne ustalenie kręgu podmiotów, które mieściły się w definicji funkcjonariuszy publicznych z racji na wykonywanie określanych działań na zlecenie organów władzy, administracji lub gospodarki państwowej. SN wobec lakonicznego sformułowania tego przepisu zalecał jego ostrożną wykładnię w tym zakresie. Odrzucając już na wstępie pogląd, że działanie na zlecenie organu, pomimo pewnego podobieństwa terminologicznego, nie jest równoznaczne z uregulowaną w art. 734 i n. k.c. umową zlecenia¹⁸⁶, Sąd określił cechy działalności, którą można było uznać za działanie na zlecenie organu. I tak zlecenie, o jakim mowa w art. 417 § 2 bezspornie pochodzić musiało od organu władzy, administracji lub gospodarki państwowej, czyli organu określonego na podstawie odpowiednich przepisów prawa. Wykonawcą zlecenia w rozumieniu art. 417 § 2 mogła być wyłącznie oznaczona osoba fizyczna, bowiem tylko ona mogła posiadać status funkcjonariusza państwowego (takowy nie mógł i nie może obecnie przysługiwać osobom prawnym). Treść zlecenia obejmować miała wyłącznie wykonywanie czynności, wchodzących w zakres działalności i funkcji organu lub państwowej osoby prawnej, „które sprawia, że wykonujący je, nie będący funkcjonariuszem państwowym, ma być za takiego uważany”¹⁸⁷. W ramach wykonywania takich czynności nie mieściło się więc wykonywanie czynności czysto technicznych – usługowych (o ile nie należały do zwykłej działalności państwowej osoby prawnej, o której odpowiedzialność chodzi). Bez znaczenia, z punktu widzenia art. 417 § 2 k.c., pozostawała natomiast forma w jakiej następowało udzielenie zlecenia. Przyjęto, że mogło ono mieć zarówno postać bardziej sformalizowaną, np. decyzji administracyjnej, czy pisemnego polecenia, ale nie było też uznawane za wadę udzielenie zlecenia choćby w drodze ustnego zawiadomienia. Co więcej, pomimo wyraźnego rozróżnienia instytucji działania na zlecenie organu od umowy zlecenia uregulowanej w k.c., Sąd nie wykluczył możliwości wykorzystania takiej umowy w celu udzielenia przez organ zlecenia do działania innej osobie. Z drugiej strony Sąd przyjął jednoznacznie, że działanie na zlecenie organów państwa nie mogło objąć funkcji, jakie pełniły niepaństwowe osoby prawne i jednostki społeczne. Ponieważ ich wykonywanie powierzono do wyłącznej realizacji tym podmiotom na podstawie aktów normatywnych. Uznał też, że w katalogu osób działających na zlecenie organów państwowych nie mieściły się osoby,

¹⁸⁶ Problem ten rozpatrywany był już na gruncie wchłoniętego przez ówczesny kodeks cywilny art. 2 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów publicznych. W obu tych przypadkach teza o braku równości pomiędzy działaniem na zlecenie o umową zlecenie uzupełniana była stwierdzeniem, że umowa taka oczywiście może stać się podstawą działania na zlecenie.

¹⁸⁷ Wytyczne, teza III.

które choć powołane zostały do wykonywania określonych czynności przez sąd bądź inny organ państwowy, to czynności te wykonywały wyłącznie w imieniu własnym (tj. biegli sadowi, kuratorzy, zarządcy majątku), a wykonywane przez nich czynności nie wchodziły w zakres kompetencji zlecającego.¹⁸⁸

Należy również zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 417 k.c. Skarb Państwa ponosił odpowiedzialność za szkody spowodowane przez funkcjonariusza jedynie wówczas, gdy szkoda ta powstała przy wykonywaniu powierzonych mu czynności. Powierzenie to miało dotyczyć nie tylko funkcjonariusza wyrządzającego szkodę, ale odnosiło się też do funkcjonariuszy, którzy wykonywali czynności nadzorcze lub kontrolne bezpośrednio nad funkcjonariuszem będącym sprawcą szkody. Sądy, włącznie z SN przyjęły, że dla obciążenia państwa odpowiedzialnością na zasadzie art. 417 k.c. i nast. nie wystarczy by szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza jedynie przy sposobności wykonywania powierzonych mu czynności. Taki wniosek wyprowadzono przeciwstawiając sobie dwa pojęcia – tj. szkody powstałej „przy sposobności”, czy „przy okazji” wykonywania powierzonych funkcjonariuszowi czynności oraz pojęcia „przy wykonywaniu” tych czynności. Dla oceny czy spełnione zostały przesłanki odpowiedzialności państwa SN przyjął kryterium celu działania urzędnika¹⁸⁹. I tak, Skarb Państwa odpowiadać miałby tylko wówczas, gdy zawinione działanie lub zaniechanie funkcjonariusza było związane z realizacją celu wynikającego z powierzonej mu czynności, chociażby było ono nawet wynikiem nieudolności. Odpowiedzialność państwa wyłączona była natomiast wówczas, gdy funkcjonariusz wykorzystując sposobność realizacji powierzonej mu czynności, dążył do osiągnięcia innego celu niż ten który wynikał z powierzonej mu funkcji.

Kodeks cywilny, podobnie jak ustawa z 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów publicznych, w szczególny sposób uregulował odpowiedzialność państwa za szkody spowodowane wydaniem orzeczenia lub zarządzenia. Zarówno SN, jak i przedstawiciele doktryny zgodnie wskazywali, że art. 418 k.c., który

¹⁸⁸ W konsekwencji SN przyjął, że działanie na zlecenie organów państwa ma miejsce wówczas, gdy kumulatywnie spełnione zostaną następujące przesłanki:

1. zlecenie pochodzić musiało od organu władzy, administracji lub gospodarki państwowej albo państwowej osoby prawnej,
2. wykonawcą zlecenia mogła być tylko indywidualnie oznaczona osoba fizyczna,
3. zlecenie musiało mieć oparcie w przepisach prawa lub zarządzeniu właściwego organu,
4. treścią zlecenia musiało być działanie wchodzące w zakres działalności organu państwa lub państwowej osoby prawnej,
5. działanie to musiało być wykonywane tak, jak wykonuje je funkcjonariusz, czyli w imieniu i na rzecz organu zlecającego.

¹⁸⁹ W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2002 r., s. 229-230; E. Bagińska w: E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cyt. wyd., s. 26.

dotyczył szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza publicznego na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia, stanowił ograniczenie ogólnej zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody spowodowane zawinionym działaniem urzędnika wynikającej z art. 417 k.c. Zgodnie bowiem z art. 418 § 1 jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza państwowego na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia, Skarb Państwa ponosić miał odpowiedzialność tylko wtedy, gdy przy wydawaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego, a wina sprawcy szkody została stwierdzona wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym albo uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkody. Już na wstępie należy zauważyć, co podkreślał też w swoich wytycznych SN, że art. 418 dotyczył odpowiedzialności Skarbu Państwa wyłącznie za szkody, które powstały na skutek wydania przez funkcjonariusza państwowego orzeczenia lub zarządzenia. Oznacza to, że nie znajdował on zastosowania w sytuacji, gdy szkoda była spowodowana nie samym wydaniem orzeczenia, czy zarządzenia, ale chociażby wadliwym wykonaniem takich aktów. Natomiast odpowiedzialność państwa wynikająca z decyzji prawidłowej, która wykonana została wadliwie podlegała ogólnym zasadom wynikającym z art. 417 k.c. Te same zasady, jak podkreślał Sąd, miały mieć również zastosowanie wówczas, gdy szkoda była następstwem niewydania orzeczenia lub zarządzenia – oczywiście spostrzeżenie to dotyczyło tylko takich przypadków, gdy po stronie danego organu istniał obowiązek wydania takiego aktu.

2.1.4. Odpowiedzialność państwa za szkody spowodowane wydaniem decyzji administracyjnej¹⁹⁰

Mówiąc o odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane wydaniem decyzji administracyjnych należy już na wstępie zwrócić uwagę na sygnalizowany już w latach 70 XX w. problem niedostosowania terminologii użytej przez ustawodawcę w art. 418 do nomenklatury znanej w prawie administracyjnym i postępowaniu administracyjnym. Art. 418 posługiwał się pojęciami szkody spowodowanej wydaniem „orzeczenia” lub „zarządzenia”, które nie zupełnie przystawały do terminologii prawa administracyjnego. Problem ten dostrzegł już SN, co spowodowało, że w swoich wytycznych podjął próbę ustalenia zakresu i znaczenia

¹⁹⁰ Niniejszy podrozdział mojej pracy ogranicza się wyłącznie do analizy regulacji ówczesnego kodeksu cywilnego pod kątem odpowiedzialności za szkody spowodowane wydaniem decyzji przez organy administracji. Należy oczywiście pamiętać jednak, że art. 418 k.c. odnosił się nie tylko do odpowiedzialności za szkody spowodowane aktami prawnymi wydawanymi przez organy administracji publicznej, ale mógł stanowić też podstawę odpowiedzialności za szkodę spowodowaną wydaniem orzeczeń lub zarządzeń w postępowaniu sądowym. Kwestia ta z racji na problematykę przedmiotowej rozprawy zostanie jednak przez mnie pominięta.

pojęć orzeczeń i zarządzeń¹⁹¹. W ocenie Sądu jako orzeczenie lub zarządzenie należało rozumieć akty organów państwowych podjęte w sprawach indywidualnych, a więc dotyczące sytuacji konkretnie wskazanych adresatów w indywidualnie oznaczonych sprawach. Sąd jednoznacznie wykluczył też możliwość rozciągania tego przepisu na zarządzenia o charakterze aktów normatywnych, normujących prawa i obowiązki nieograniczonej liczby adresatów – obywateli lub osób prawnych. Sąd chcąc doprecyzować pojęcia orzeczenia i zarządzenia stwierdził, iż obejmowały one przede wszystkim akty wydawane przez właściwe do tego organy, przy zachowaniu określonej procedury z zapewnieniem toku postępowania i możliwością odwołania się do organu wyższej instancji. W ten sposób nie określił wprawdzie jednoznacznej treści analizowanych terminów, wskazał natomiast pewne ogólne dyrektywy służące prawidłowej wykładni pojęć orzeczenia i zarządzenia. Sąd zalecał jednocześnie, zgodnie z ugruntowanym poglądem doktryny, by ich interpretacji dokonywać w sposób ścisły, a nie rozszerzający¹⁹². Warunki jakie sąd postawił orzeczeniom i zarządzeniom wymienionym w art. 418 spełniały przede wszystkim akty prawne wydawane przez organy administracji publicznej. Z pewnością nie można oczywiście przyjąć, że wszystkie wydawane wówczas akty administracyjne uznać można było za orzeczenia lub zarządzenia o jakich mowa w art. 418 k.c. Obejmowały one wyłącznie te, które – jak podkreślał Sąd – wydawane były przez właściwy organ w indywidualnie oznaczonych sprawach w trybie postępowania administracyjnego z możliwością ich zaskarżenia do organu odwoławczego. W takim ujęciu obejmowały one nie tylko decyzje administracyjne (postanowienia), ale też zgody, zezwolenia, koncesje itd. Niezależnie jednak od tego w dalszym toku rozważań niniejszego rozdziału pojęcia orzeczenia i zarządzenia stosowane mogą być zamiennie z pojęciem decyzji administracyjnej.

...

Koniecznymi przesłankami zastosowania art. 418 k.c. było ustalenie, że: a) przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego i b) wina sprawcy została stwierdzona wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym, albo uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkody. Art. 418 wymagał zatem kwalifikowanego stwierdzenia zarówno bezprawności działania funkcjonariusza, która polegać miała na naruszeniu prawa ściganym w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia, jak też winy poprzez

¹⁹¹ Teza VI Wytycznych.

¹⁹² Zob.: A. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 242 oraz cyt. tam: J. Kosik, *Przedmiotowy zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody na podstawie art. 418 Kc.* St. Cywil. 1968 r., t. XI, s. 3., a także: G. Bieniek w: G. Bieniek, H. Ciepla, S. Dmowski i in., *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, Warszawa 1998, s. 238.

wyraźne jej potwierdzenie w wyroku karnym, orzeczeniu dyscyplinarnym lub uznaniu organu przełożonego nad sprawcą szkody. Konieczność ustalenia kwalifikowanego stopnia bezprawności działania i winy funkcjonariusza przy wydawaniu orzeczenia lub zarządzenia stanowiła istotne ograniczenie odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane ich wydaniem¹⁹³. Ponadto, jako że nie każde zawinione działanie urzędnika przy wydawaniu orzeczenia stanowiło przesłankę odpowiedzialności Skarbu Państwa (a tylko takie, które stanowiło przestępstwo lub występki dyscyplinarne), w przypadku uznania winy funkcjonariusza przez organ nad nim przełożony do sądu należała samodzielna ocena, czy przy wydaniu przez funkcjonariusza państwowego orzeczenia lub zarządzenia doszło do naruszenia prawa ściganego w drodze postępowania karnego lub dyscyplinarnego¹⁹⁴. Takie uznanie winy funkcjonariusza, jak ocenił Sąd, inaczej niż wyrok karny czy orzeczenie dyscyplinarne, nie rozstrzygało samo przez się o charakterze niewłaściwego postępowania funkcjonariusza.

SN w swoich wytycznych podzielił stanowisko judykatury ukształtowane już na tle znaczenia art. 4 ustawy o odpowiedzialności Państwa za funkcjonariuszów publicznych. Przyjął, że uznanie winy funkcjonariusza nie mogło być utożsamiane z uchynieniem w postępowaniu sądowym lub administracyjnym orzeczenia bądź zarządzenia przez organ nadrzędny z powodu naruszenia przepisów prawa lub nawet z tej przyczyny, że zostało ono wydane bez podstawy prawnej. Uchylone przez wyższą instancję orzeczenie, w ocenie SN, nie wyrażało samo w sobie podmiotowej oceny działalności funkcjonariusza, który wydał zaskarżone orzeczenie w niższej instancji. Nie mogło zatem też pozwolić na stwierdzenie, że przy jego wydaniu nastąpiło naruszenie prawa ściganego w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego. Uznanie winy sprawcy, jak wyjaśnił Sąd, powinno konkretnie określać wadliwość orzeczenia lub zarządzenia, wskazywać osobę sprawcy¹⁹⁵ oraz czyn decydujący o jego winie.

W uchwalonych wytycznych SN bardzo lakonicznie odniósł się natomiast do unormowań art. 418 § 2 k.c., będącego niejako powtórzeniem art. 4 ust. 2 wcześniejszej ustawy o odpowiedzialności Państwa, zgodnie z którym brak stwierdzenia winy w wyroku karnym lub orzeczeniu dyscyplinarnym nie wyłączał odpowiedzialności Skarbu Państwa, jeżeli wszczęciu

¹⁹³ E. Bagińska w: E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cyt. wyd., s. 28.

¹⁹⁴ A. Szpunar stwierdził co prawda, że praktyczne znaczenie tej sprawy nie powinno być przeceniane. Jego zdaniem, uznanie, jako czynność z zakresu prawa administracyjnego, nie powinno podlegać kontroli sądów powszechnych, zatem sąd jest w pewien sposób związany treścią uznania. Zob.: A. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 238 – 239.

¹⁹⁵ Konieczność bezpośredniego wskazania osoby sprawcy szkody w uznaniu organu przełożonego oceniana była przez niektórych Autorów, jako rozwiązanie zbyt rygorystyczne. Ich zdaniem na gruncie art. 418 k.c. można w pewnym zakresie przyjąć konstrukcję winy anonimowej, gdzie wystarczyłoby uznanie, że winy dopuścili się pewni funkcjonariusze niewskazywani imiennie. Zob.: A. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 421.

albo prowadzeniu postępowania karnego lub dyscyplinarnego stała na przeszkodzie okoliczność wyłączająca ściganie. Sąd zaakceptował istniejące już wcześniej w orzecznictwie poglądy, dotyczące okoliczności wyłączających ściganie wskazując, że są to przeszkody obiektywnie uniemożliwiające prowadzenie postępowania karnego, tj. śmierć sprawcy szkody, abolicja, bądź przedawnienie ścigania lub wyrokowania. Zwrócić należy też uwagę na wyrok SN dotyczący wykładni art. 418 § 2 k.c. wydany już po uchwaleniu wytycznych, w którym Sąd przyjął, że do przyjęcia odpowiedzialności państwa za szkodę spowodowaną wydaniem orzeczenia lub zarządzenia nie było konieczne aby przeszkoda w postaci okoliczności wyłączających ściganie zachodziła w stosunku do obu postępowań – karnego i dyscyplinarnego. Odpowiedzialność ta mogła bowiem zachodzić także wówczas, gdy ze wspomnianych przyczyn nie można wszcząć i prowadzić choćby jednego z tych postępowań¹⁹⁶.

Podsumowując poczynione ustalenia należy stwierdzić, iż zmiany polegające na włączeniu materii odpowiedzialności odszkodowawczej państwa do kodeksu cywilnego miały ogromne znaczenie. W ten sposób ustawodawca nie tylko uczynił zadość wcześniejszym postulatom doktryny, ale też ogólnie uznał i podkreślił wagę problemu ponoszenia przez państwo odpowiedzialności za szkody spowodowane działaniem swoich urzędników. Taki zabieg wpłynął korzystnie na poprawę sytuacji prawnej obywateli dając im mocniejsze gwarancje ochrony ich praw. Większego wpływu na funkcjonowanie włączonej do k.c. instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa nie miały pojawiające się początkowo wątpliwości w zakresie możliwości samodzielnego stosowania art. 417 k.c. Orzecznictwo, którego stanowisko zaakceptowane zostało również w doktrynie, wątpliwości w tym zakresie rozstrzygnęło na korzyść obywateli wykluczając możliwość traktowania art. 417 wyłącznie jako normy o charakterze programowym. Nie mniej jednak w obszarze niezwykle ważnym dla społeczeństwa (i zarazem kluczowym z punktu widzenia tej rozprawy), czyli odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane wydawaniem indywidualnych aktów przez organy administracji publicznej, ustawodawca nie pokusił się o przeprowadzenie jakichś większych zmian. Odpowiedzialność ta w kodeksie cywilnym, tak jak w obowiązującej wcześniej ustawie o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych, została w znaczący sposób ograniczona poprzez oparcie jej na przesłankach kwalifikowanego stwierdzenia winy i bezprawności. Pozytywnie ocenić należy natomiast przyjęty w orzecznictwie sądowym pogląd, który pod rządami wspomnianej ustawy budził więcej wątpliwości, że beczynność organów również może być źródłem

¹⁹⁶ Wyrok SN z dnia 9 lutego 1971 r., II CR 673/70, OSNCP z 1971 r., Nr 10, poz. 177.

odpowiedzialności państwa o ile wiązała się z powstaniem szkody, a organ pozostawał bezczynny mimo, iż obowiązujące regulacje nakładały na niego obowiązek określonego działania.

2.2. Odpowiedzialność państwa za wadliwe decyzje administracyjne

Niewątpliwie wyodrębnienia w ramach niniejszej rozprawy wymagała problematyka odpowiedzialności państwa za wadliwe orzeczenia administracyjne, doczekała się ona bowiem też odrębnych od omawianych wyżej regulacji. Lokalizacja tego podrozdziału w strukturze niniejszej rozprawy wynika z faktu, iż szczególne przepisy dotyczące odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane wydaniem wadliwych decyzji administracyjnych i decyzji podatkowych pojawiły się w okresie obowiązywania omawianych regulacji k.c. dotyczących odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane przez funkcjonariuszy publicznych przy wykonywaniu powierzonych im czynności, a także były z nimi powiązane. Niemniej jednak przepisy te zawarte były w aktach innych niż kodeks cywilny, dlatego też omówione zostaną odrębnie.

Mocą ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – kodeks postępowania cywilnego¹⁹⁷ utworzony został Naczelny Sąd Administracyjny, ale co ważniejsze z punktu widzenia prowadzonych rozważań, do polskiego systemu prawnego wprowadzono ogólne podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa za wadliwe decyzje administracyjne obciążone uchybieniami prawnymi skutkującymi ich nieważnością lub powodującymi konieczność wznowienia postępowania. Koncepcja odpowiedzialności państwa wynikająca z art. 153 k.p.a. – za szkody spowodowane wydaniem decyzji obciążonej takimi wadami budziła pewne wątpliwości wśród przedstawicieli doktryny. Art. 153 § 1 k.p.a. stanowił, że stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 145 § 1 albo uchylenia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania służyło roszczenie o odszkodowanie w zakresie i na zasadach określonych w przepisach kodeksu cywilnego. Początkowo przyjmowano, że odesłanie do przepisów kodeksu cywilnego zawarte w cytowanym przepisie oznacza, iż podstawę roszczeń odszkodowawczych podmiotu, który poniósł szkodę na skutek decyzji obciążonej którąś z wad wyczerpująco wyliczonych w art. 145 k.p.a. stanowić miał art. 418 k.c.¹⁹⁸ Jednakże ostatecznie SN stanął na

¹⁹⁷ Dz.U. Nr 4, poz. 8 z późn. zm.

¹⁹⁸ A. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 226, stanowisko to akceptowane było również w orzecznictwie, (choćby orzeczenie SN z dnia 17 lutego 1987 r., II CR 456/86, LEX nr 8810). W takim ujęciu już wznowienie postępowania administracyjnego mogłoby być uznane za spełnienie przesłanki uznania winy sprawcy przez

stanowisku, że art. 153 k.p.a. odsyła w tym zakresie do art. 417 k.c. i wynikających z niego ogólnych przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody spowodowane działaniem funkcjonariuszy publicznych¹⁹⁹. Pogląd ten zyskał również aprobatę dominującej części doktryny. Odszkodowanie na podstawie art. 153 k.p.a. przysługiwało poszkodowanemu w pełnym zakresie i dochodzone było w postępowaniu sądowym.

Odrębnie natomiast odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody spowodowane wydaniem decyzji obciążonej wadą skutkującą jej nieważnością uregulowana została w art. 160 k.p.a. Zgodnie z jego § 1 stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 albo stwierdzeniem nieważności takiej decyzji, służyło roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosiła ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. W zasadzie bezspornie przyjmowano, że przepis ten stanowił samodzielną i wystarczającą podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody spowodowane wydaniem decyzji uznanej – mówiąc ogólnie – za nieważną²⁰⁰. W konsekwencji uznano, iż zawarte w art. 160 § 2 k.p.a. odesłanie do przepisów kodeksu cywilnego nie może dotyczyć art. 417 k.c. Pewne wątpliwości wywoływało też użyte przez ustawodawcę w art. 160 sformułowanie szkody spowodowanej na skutek wydania decyzji „z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a.”. Należy jednak stwierdzić, że nie chodziło w nim o bezpodstawną odmowę wszczęcia postępowania „nieważnościowego”, bądź odmowę stwierdzenia nieważności w sytuacji gdy decyzja administracyjna jest obciążona jedną z wad prawnych wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., jak mogło by sugerować dosłowne odczytywanie tego stwierdzenia.

Oznaczało ono natomiast, że przesłanką ubiegania się o odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a. było nie tylko wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej decyzji poprzez stwierdzenie jej nieważności (art. 156 § 1 k.p.a.), ale też – w przypadku gdy stwierdzenie nieważności decyzji jest niemożliwe (np. na skutek upływu czasu) – stwierdzenie, że decyzja ta

organ nad nim przełożony. Tak E. Łętowska, *Odpowiedzialność państwa za szkody po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP z 1980, nr 4, s. 3.

¹⁹⁹ Zob.: w szczególności Uchwała 7 sędziów SN z dnia 21 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, OSN 1989, Nr 9, poz. 129.

²⁰⁰ Zob.: przytoczona wyżej Uchwała 7 sędziów SN z 21 stycznia 1989 r., III CZP 58/88. Choć we wcześniejszych wyrokach SN pojawiał się też pogląd odmienny zob.: wyrok SN z dnia 3 maja 1985 r., II CR 121/85 OSNC 1986, Nr 4, poz. 53 z glosą J. Kremisa, *Nowe Prawo* 1987, nr 10 – 12, s. 133; z glosą E. Łętowskiej, *Nowe Prawo* 1988, nr 1 s. 108; z glosą A. Szpunara, *OSP* 1986, Nr 2, poz. 29; z glosą J. Palinka *OSP* 1986, Nr 7 – 8, poz. 144, gdzie Sąd uznał, że odesłanie art. 160 – jeśli chodzi o odszkodowanie – dotyczy przepisu art. 417 k.c., normującego odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności. Natomiast stwierdzenie przez organ administracyjny nieważności decyzji lub stwierdzenie, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa przesądza o bezprawności i winie funkcjonariusza przy wykonywaniu powierzonych mu czynności.

wydana została z naruszeniem prawa (art. 156 § 2 k.p.a.). Taka decyzja była właśnie uznawana za wydaną z naruszeniem art. 156 § 1.

Odpowiedzialność państwa wynikająca z art. 160 § 1 nie miała charakteru nieograniczonego. Odszkodowanie na jego podstawie mogło zostać przyznane poszkodowanemu wyłącznie do rzeczywistej wysokości poniesionej przez niego szkody (*damnum emergens*). Nie mogło obejmować ono zatem ewentualnych, spodziewanych korzyści (*lucrum cessans*)²⁰¹. Ograniczenie to funkcjonowało do 23 września 2003 r., kiedy to Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność art. 160 § 1 k.p.a. w części ograniczającej odszkodowanie do wysokości rzeczywistej szkody²⁰². Zauważyć należy też, że odesłanie do art. 160 k.p.a. znalazło się w art. 60 ustawy o NSA²⁰³. Stanowił on, że w przypadku gdy Sąd w orzeczeniu 1) uchyli zaskarżoną decyzję, a organ rozpatrując sprawę ponownie umorzy postępowanie, 2) stwierdzi nieważność aktu albo ustali przeszkodę prawną uniemożliwiającą stwierdzenie nieważności aktu, stronie, która poniosła szkodę, służy odszkodowanie od organu, który wydał decyzję. Do odszkodowań o jakich mowa w w/w przepisie ustawodawca zalecił odpowiednie stosowanie art. 160 kodeksu postępowania administracyjnego. Jednakże odpowiedzialność na podstawie tego przepisu obejmowała też szkodę spowodowaną wydaniem postanowienia, a więc nieco szerzej niż wynikało to art. 160 k.p.a.²⁰⁴

Art. 160 w kolejnych paragrafach uregulował szczególnie, dwufazowy – administracyjno-sądowy tryb dochodzenia roszczenia odszkodowawczego. Zgodnie z § 3 art. 160 odszkodowanie przysługiwać miało od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 z wyłączeniem przypadków, gdy winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie ponosiła inna strona postępowania. W takich sytuacjach roszczenie odszkodowawcze, zgodnie z przywołanym przepisem, przysługiwało poszkodowanemu w stosunku do strony winnej powstania tych okoliczności. W myśl art. 160 § 4 k.p.a. o przyznaniu odszkodowania rozstrzygać miał, w drodze decyzji organ, o którym mowa w § 1, czyli ten który stwierdził nieważność decyzji lub jej wydanie z naruszeniem prawa. Decyzja w tym przedmiocie zapadała w postępowaniu jednoinstancyjnym, nie mogła być zatem przedmiotem zaskarżenia do innego organu i nie podlegała kontroli sądowo-

²⁰¹ Uchwała SN z dnia 5 listopada 1986 r., II CR 292/86, OSP 1989, Nr 2, poz. 34. Sąd wskazując, że „poniesienie rzeczywistej szkody w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje utracenia spodziewanego czynszu z wydzierżawienia nieruchomości” jednoznacznie przesądził, iż roszczenie odszkodowawcze nie obejmuje spodziewanych zysków.

²⁰² Wyrok TK z 23 września 2003 r., K 20/02, OTK-A 2003, Nr 7, poz. 76. TK w tymże wyroku, w tym samym zakresie stwierdził też niekonstytucyjność wprowadzonego później art. 260 § 1 Ordynacji podatkowej.

²⁰³ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym Dz.U. z 1995 r., Nr 74, poz. 368 z późn. zm.

²⁰⁴ E. Bagińska w: E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cyt. wyd., s. 34.

administracyjnej²⁰⁵. Jedynym środkiem ochrony, przyznanym poszkodowanemu, który nie był usatysfakcjonowany z przyznanego odszkodowania, było przewidziane w art. 160 § 5 k.p.a. prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego. Powództwo to jakkolwiek nie powodowało wszczęcia swoistego postępowania odwoławczego, a umożliwiało dokonanie weryfikacji prawidłowości rozstrzygnięcia organu administracyjnego przez sąd powszechny. Stanowiło ono więc *de facto* środek inicjujący drugą – niezależną fazę postępowania odszkodowawczego. Wyczerpanie drogi administracyjnej było jednak koniecznym warunkiem przeniesienia sprawy odszkodowawczej do sądu powszechnego²⁰⁶. Tu powstała pewna wątpliwość, otóż rozważano czy milczenie administracji w sprawie przyznania odszkodowania mogło być uznane za spełnienie przesłanki wyczerpania tejże drogi. Pomimo pewnych wątpliwości orzecznictwo stanęło ostatecznie na stanowisku, że zaniechanie ustalenia odszkodowania przez właściwy organ administracji nie wypełniało tej przesłanki²⁰⁷ i nie mogło być podstawą żądania przeniesienia sprawy o odszkodowanie na drogę sądową. Uznano, że stronie przysługiwały inne środki prawne chroniące przed milczeniem administracji w tym zakresie, do zwalczania tego zjawiska strona służyć miały zwyczajne środki, łącznie ze skargą do NSA²⁰⁸.

Art. 153 oraz art. 160 k.p.a. stały się podstawą do stworzenia zbliżonej regulacji w ustawie Ordynacja podatkowa. Były to art. 260 i 261 O.p., które zastąpiły funkcjonujące od dnia 1 stycznia 1980 r. w art. 52 ust. 3 ustawy o zobowiązaniach podatkowych²⁰⁹ odesłanie do art. 160 k.p.a. Pomędzy regulacją kodeksową, a zawartą w Ordynacji istniały jednak pewne różnice. Przede wszystkim podstawą dochodzenia roszczenia na podstawie O.p. (art. 260 § 1) mogło być wyłącznie uchylene decyzji nieważnej (z przyczyn określonych w art. 247 § 1 O.p.) w przeciwieństwie do k.p.a., który jak wskazywałem już wyżej przewidywał możliwości przyznania wynagrodzenia szkody spowodowanej zarówno wydaniem decyzji

²⁰⁵ Postanowienie NSA z 17 kwietnia 1985 r., II SA 1952/84, ONSA1985, Nr 1, poz. 20.

²⁰⁶ W pewien sposób zbliżone rozwiązanie przewiduje nadal ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.) w toku postępowania zmierzającego do przeprowadzenia aktualizacji wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste. O zasadności dokonywanej aktualizacji opłaty rocznej wnoszonej przez użytkownika wieczystego, która to opłata ma typowo cywilnoprawny charakter, jako pierwsze rozstrzyga Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Złożenie przez użytkownika wieczystego, który otrzymał wypowiedzenie dotychczasowej wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste wniosku do Kolegium o ustalenie, że dokonana aktualizacja jest nieuzasadniona, albo jest uzasadniona lecz w innej wysokości (art. 78 ust. 2) jest warunkiem koniecznym, by na późniejszym etapie możliwe było przeniesienie sporu w tej materii na drogę sądową.

²⁰⁷ Postanowienie SN z 30 sierpnia 1988 r., IV CR 111/88, OSP 1990, Nr 1-3, poz. 187.

²⁰⁸ J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.*, Warszawa 2002, s. 682.

²⁰⁹ T.j. Dz.U. z 1993 r., Nr 108, poz. 486.

charakteryzującej się kwalifikowaną wadliwością, jak i wyeliminowaniem jej z obrotu prawnego z przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a.

Zarówno przepisy procedury administracyjnej, jak i Ordynacji były negatywnie oceniane w piśmiennictwie prawniczym. Przedstawiciele doktryny zwracali uwagę na niezrozumiałe zróżnicowanie odpowiedzialności wynikającej z art. 153 i art. 160 k.p.a., a także relacji pomiędzy unormowaniem odpowiedzialności wynikającym z k.c. i k.p.a.²¹⁰. Ostatecznie na skutek rozpatrzenia wniosku RPO i pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie TK²¹¹ stwierdził, że art. 160 § 1 k.p.a. i 260 § 1 O.p. są niezgodne z Konstytucją w części w jakiej ograniczają odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej jedynie do rzeczywistej szkody. W pozostałej części omawiane przepisy k.p.a. obowiązywały do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej Kodeks cywilny²¹² – 1 września 2004 r., której art. 2 pkt 1 i 2 uchylił w całości art. 153 i art. 160 k.p.a. Z niezrozumiałych przyczyn ustawodawca przy okazji nowelizacji k.c. poprzestał na uchyleniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, pomijając odpowiadające im art. 260 i 261 Ordynacji podatkowej. Te regulacje obowiązywały bowiem do końca 2006 r., kiedy w art. 1 pkt 23 i 24 ustawy nowelizującej Ordynację podatkową²¹³ zmieniono art. 260 i usunięto z obrotu prawnego art. 261.

3. Odpowiedzialność państwa po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.

3.1. Odpowiedzialność państwa w świetle art. 77 Konstytucji RP

3.1.1. Znaczenie i stosowanie regulacji konstytucyjnej w zakresie odpowiedzialności państwa

Ogromny wpływ na aktualny kształt odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane przez urzędników miało wejście w życie Konstytucji z 1997 r. Normujący przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa art. 77 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Już wstępna lektura tego przepisu pozwala stwierdzić, że warunki odpowiedzialności państwa zostały w nim unormowane w sposób

²¹⁰ M.in.: A. Agopszowicz, *Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej w kodeksie postępowania administracyjnego*, Palestra z 1986, Nr 4.

²¹¹ Wyrok TK z 23 września 2003 r., K 20/02, Dz.U. Nr 170, poz. 1660.

²¹² Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692 z późn. zm.).

²¹³ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, (Dz.U. Nr 217, poz. 1590), która we wskazanym zakresie weszła w życie z dniem 1 stycznia 2007 r. (art. 7).

znacznie szerszy niż miało to miejsce dotychczas. Należy podkreślić przy tym, że art. 77 ust. 1 wprowadzony został w życie w momencie, gdy poglądy doktryny i orzecznictwa na problem stosowania obowiązujących wówczas regulacji k.c. w zakresie odpowiedzialności spowodowanej przez urzędników były już w zasadzie ustabilizowane. Taka ingerencja Konstytucji w materię unormowaną już wcześniej w akcie prawnym niższego stopnia, przy jednoczesnym wyraźnym braku symetrii treściowej przepisów Konstytucji i kodeksu cywilnego w tym zakresie, wywołało wśród przedstawicieli nauki szereg sporów co do znaczenia i charakteru art. 77 ust. 1.

Przy tej okazji powróciły wątpliwości szeroko dyskutowane po uchwaleniu Konstytucji Marcowej, dotyczące charakteru konstytucyjnej regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Przepis art. 121 Konstytucji Marcowej, o czym wspominałem wcześniej, z racji na swój programowy charakter i milczenie ustawodawcy, który nie doprowadził do stworzenia regulacji szczegółowej, pozostał jedynie normą blankietową. Podobne wątpliwości pojawiły się również w przypadku regulującego odpowiedzialność za szkody spowodowane przez władzę art. 77 ust. 1 Konstytucji, prowadząc do powstania wspomnianych sporów w doktrynie. Choć problem odpowiedzialności za szkody spowodowane obywatelom przez organy państwa podniesiony został do rangi konstytucyjnej, pojawiły się wątpliwości co do możliwości bezpośredniego stosowania jej unormowań. Przedstawiciele doktryny prezentowali w tym przedmiocie dwa rozbieżne stanowiska. Według pierwszego z nich art. 77 ust. 1 Konstytucji stanowił jedynie swego rodzaju deklarację – postulat wobec ustawodawcy pozbawiony treści normatywnej. Jego praktyczne zastosowanie miało być wyłączone, ponieważ za wystarczającą podstawę orzekania w sprawach dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej państwa uznawano art. 417 k.c. w jego dotychczasowym kształcie²¹⁴. Natomiast zwolennicy drugiego poglądu opowiadali się za możliwością odkodowania samodzielnych elementów normatywnych z treści przepisu art. 77 ust. 1 Konstytucji, mającego stanowić regulację całkowicie odrębną wobec Kodeksu cywilnego, określającą odmiennie przesłanki i zakres odpowiedzialności państwa²¹⁵. Dominującym było przy tym drugie z przedstawionych

²¹⁴ A. Szpunar, *O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, PiP z 1999 r., z. 6, s. 86 i n. Tenże, *Kilka uwag o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, Rejent 2001 r., nr 2, s. 121 i n. Autor odrzucał potrzebę nowelizacji Kodeksu cywilnego dla potrzeb dostosowania jego regulacji do nowej normy konstytucyjnej wskazując na nadmierne obciążenia budżetu państwa w związku z rozszerzeniem zakresu odpowiedzialności państwa. Argument ten przytaczany był już wcześniej kilkakrotnie przy okazji zmian regulacji dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, na co zwracała uwagę E. Łętowska, *W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną działaniem władzy publicznej*, PiP z 1999 r., z. 7, s. 81.

²¹⁵ M.in.: E. Łętowska, *W kwestii zmian ...*, cyt. wyd., s. 75 i n.; M. Kępiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu art. 77 ust. 1 Konstytucji*, PiP z 2000 r., z. 3, s. 79 i n.; P. Granecki, *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (wybrane zagadnienia)*, Palestra z 2000, nr 11-12, s. 16 i n.

zapatrywać, co znalazło też odbicie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Nadmienić należy, że choć przyjęto w zasadzie powszechnie możliwość bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji, przez długi okres nierozstrzygnięty ostatecznie pozostał problem obowiązywania i możliwości stosowania unormowań kodeksowych (art. 417 k.c.) wyraźnie sprzecznych z regulacją konstytucyjną. Art. 417 kodeksu cywilnego, pomimo tego, że nie przystawał treściowo do art. 77 ust. 1 Konstytucji z chwilą jej wejścia w życie nie utracił automatycznie mocy obowiązującej, ponieważ ustawa zasadnicza nie zawierała stosownej normy derogacyjnej.

Okazją do rozstrzygnięcia problemu zgodności z Konstytucją regulacji odpowiedzialności Skarbu Państwa zawartej w kodeksie cywilnym okazało się być wniesienie przez osoby fizyczne skarg konstytucyjnych z żądaniem stwierdzenia, że art. 417 § 1 i art. 418 k.c. są niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji. TK w precedensowym wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r.²¹⁶, rozstrzygając owe skargi, odniósł się jednocześnie do kwestii samodzielności i znaczenia art. 77 ust. 1. Stwierdził, że przepis ten nie stanowi wyłącznie konstytucyjnej proklamacji zasady odpowiedzialności państwa, lecz samodzielnie określa granice w jakich odpowiedzialność ta może się urzeczywistniać. Mając na uwadze – o czym mówiłem wcześniej – że art. 77 ust. 1 Konstytucji dotyczył materii unormowanej już wówczas przepisami o w zasadzie bezspornie ustalonym znaczeniu, słusznie skonstatował Trybunał, iż jedynie potwierdzenie możliwości ponoszenia przez państwo odpowiedzialności (w art. 77) „bez określenia jej zasadniczych elementów byłoby pozbawione wszelkiego znaczenia gwarancyjnego, skoro co do zasady od dawna przyjętej w polskim systemie prawnym nie ulegało żadnej wątpliwości, iż Państwo może odpowiadać za szkody wyrządzone działaniami władzy publicznej.”²¹⁷ Przyjęcie założenia przeciwnego, zdaniem TK, byłoby równoznaczne ze zniekształceniem relacji pomiędzy przepisami prawa zorganizowanymi w hierarchicznej strukturze norm prawnych i w rezultacie pozbawiałoby regulacje konstytucyjne ich znaczenia ochronnego w sensie praktycznym. Trybunał opowiedział się zatem za dominującym już wcześniej w doktrynie poglądem o samodzielnym charakterze art. 77 ust. 1 Konstytucji. Konfrontując zaś zakres jego stosowania z art. 417 k.c. potwierdził też istnienie dostrzeganych wcześniej w piśmiennictwie różnic pomiędzy tymi unormowaniami odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Stwierdzenie tych rozbieżności samo w sobie nie przesądzało jednak o niekonstytucyjności normy prawnej niższego stopnia. Ostatecznie w sentencji swojego orzeczenia Trybunał stwierdził, że art. 417 kodeksu cywilnego rozumiany w ten

²¹⁶ SK 18/00, OTK ZU 2001, Nr 8, poz. 256.

²¹⁷ Tamże.

sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Do czasu wejścia w życie Konstytucji RP aktualność co do kierunków i sposobu wykładni art. 417 k.c. zachowywały Wytyczne Sądu Najwyższego z 1971 r., jednakże wprowadzenie w Konstytucji nowego samodzielnego unormowania odpowiedzialności odszkodowawczej państwa spowodowało potrzebę ich zrewidowania. TK mając na uwadze nową sytuację normatywną związaną z wejściem w życie Konstytucji wziął pod rozwagę, czy ocena konstytucyjności art. 417, powinna być dokonywana w odniesieniu do jego rozumienia ukształtowanego przez praktykę prawniczą przed 1997 r. – co wiązałoby się z koniecznością uznania tego przepisu za niezgodny z Konstytucją, czy też możliwe jest przyjęcie takiej jego wykładni, która odpowiadałaby regulacji konstytucyjnej. Udzielając odpowiedzi na to pytanie Trybunał stwierdził, że dekonstytucjonalizacja art. 417 nie jest konieczna, odrzucił w ten sposób możliwość zastosowania statycznej wykładni art. 417 § 1 k.c. na rzecz jego wykładni dynamicznej, której podstawową dyrektywą jest konieczność przyznania prymatu wykładni przepisów zgodnej z normą konstytucyjną. Jako zgodne z Konstytucją (jej art. 77 ust. 1) Trybunał uznał takie rozumienie art. 417 § 1 k.c., w którym z kręgu przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa wyeliminowana zostanie przesłanka **winy**. Jak zauważył Trybunał przyjęcie winy funkcjonariusza jako koniecznej przesłanki odpowiedzialności państwa z art. 417 § 1 nie znajdowała oparcia w literalnym brzmieniu tego przepisu, toteż jej pominięcie prowadzi jedynie do przywrócenia jednego z możliwych kierunków jego wykładni, niesprzecznej z wyraźnym jego brzmieniem²¹⁸.

Analizowany powyżej wyrok Trybunału zaliczyć należy do orzeczeń tzw. interpretacyjnych, w których nie przesądza się bezpośrednio o zgodności lub sprzeczności określonego przepisu lub całego aktu prawnego z Konstytucją. Orzeczenie interpretacyjne charakteryzuje się tym, że następuje w nim stwierdzenie zgodności określonej regulacji z ustawą zasadniczą, pod warunkiem przyjęcia takiego jej rozumienia, które w ocenie Trybunału

²¹⁸ Stanowisko zaprezentowane przez Trybunał Konstytucyjny zostało zaaprobowane w orzecznictwie sądowym, zob.: m. in. wyrok SN z dnia 8 stycznia 2002 r., I CKN 581/99, OSN 2002, Nr 10, poz. 128, gdzie SN wskazuje, iż zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, określone w szczególności w art. 417 i 418 k.c., na skutek orzeczenia TK, uległy – przez odniesienie ich treści do art. 77 ust. 1 Konstytucji - daleko idącej modyfikacji. (...) Skarb Państwa ponosi na podstawie art. 417 § 1 k.c. odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych czynności, przy czym przyjęcie tej odpowiedzialności nie jest uwarunkowane stwierdzeniem winy funkcjonariusza. Zasada ta znajduje zastosowanie także wówczas, gdy szkoda wynika na skutek wydania zarządzenia lub orzeczenia. Por. też wyrok SN z dnia 20 listopada 2002 r., V CKN 1305/00, opubl.: LEX nr 77050, OSNC 2002, nr 10, poz. 128, czy wyrok SN z dnia 29 listopada 2002 r., IV CKN 1532/00, LEX nr 78323, OSNC 2001, nr 3, poz. 39.

będzie zgodne z Konstytucją²¹⁹. W przywoływanym orzeczeniu Trybunał nie wyeliminował jako niekonstytucyjnego art. 417 k.c. Wskazał jedynie kierunki jego interpretacji, które będą zgodne z przyjętym przez Trybunał wzorcem konstytucyjnym i co jest równie ważne, zdaje się ostatecznie rozstrzygnął też spór o charakter art. 77 ust. 1 Konstytucji. TK przychylił się do stanowiska doktryny, które zakładało, że konstytucyjna norma regulująca odpowiedzialność państwa wobec obywatela za szkody wyrządzone mu na skutek niezgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej samodzielnie określa przesłanki tejże i może stanowić podstawę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Była to sytuacja niewątpliwie nowa dla polskiego porządku prawa. Nigdy wcześniej norma prawna dotycząca odpowiedzialności państwa, wynikająca z przepisów konstytucyjnych nie uzyskała takiego statusu²²⁰. Z art. 77 ust. 1 Konstytucji odczytywano własną treść normatywną, co pozwalało na bezpośrednie jego zastosowanie²²¹. W ten sposób jeszcze bardziej wzmocniono gwarancje ochrony praw obywatela zapisanych w Konstytucji.

3.1.2. Przesłanki odpowiedzialności państwa na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji

Jednoznaczne rozstrzygnięcie sporu co do charakteru art. 77 ust. 1 Konstytucji i jego relacji z art. 417 k.c. miało ogromne znaczenie dla kształtu odpowiedzialności Skarbu Państwa. Przyjęcie zaś, że art. 77 ust. 1 nie jest wyłącznie powtórzeniem dotychczas sformułowanych zasad odpowiedzialności lecz stanowi samodzielną podstawę roszczenia odszkodowawczego wymagało zdekodowania zawartych w nim przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Jako przesłankę „wyjściową” odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r.²²² Trybunał Konstytucyjny wskazał wystąpienie **szkody**, nie jak miało to miejsce wcześniej wina urzędnika. Trybunał w swoich rozważaniach nie podjął próby sformułowania definicji tego pojęcia. Stwierdził jedynie, że należy rozumieć je w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego jako gałęzi prawa obejmującej przepisy regulujące mechanizm funkcjonowania systemu odpowiedzialności odszkodowawczej. Co

²¹⁹ Taka definicja pojęcia orzeczenia formułowana przez L. Garlickiego wydaje się być zarazem najbardziej rozpowszechniona i użyteczna, nie mniej jednak problem charakteru i pozycji orzeczeń interpretacyjnych w orzecznictwie TK wywoływał wiele dyskusji. Zob. chociażby D. Nowicki, *Miejsce orzeczeń interpretacyjnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PiP z 2012, nr 10, s. 48 i n. oraz literatura tam przywołana.

²²⁰ Przypomnieć można chociażby art. 121 Konstytucji z 1921 r., który chociaż dopuszczał możliwości dochodzenia od państwa odszkodowania za szkody spowodowane działaniem funkcjonariuszy publicznych, pozostał jedynie postulatem.

²²¹ Stwierdzenie to w ciekawy sposób rozwija E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 182 – 197, dochodząc do wniosków, że jego bezpośrednie stosowanie nie ogranicza go tylko do elementu będącego środkiem do dekodowania norm prawnych, ale pozwala także na stosowanie tego przepisu jako wyłącznej podstawy orzekania. Zob. też: P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 139.

²²² Przywoływany wyżej wyrok SK 18/00.

oznacza, że zakres kompensacji, a także elementy szkody podlegające naprawieniu powinny być ustalane w oparciu o odpowiednie regulacje Kodeksu cywilnego, ze szczególnym uwzględnieniem art. 361 § 2. Trybunał nie ogranicza przy tym szkody do określonego tylko rodzaju uszczerbku o charakterze majątkowym lub niemajątkowym. Tym samym, nie można wykluczyć odpowiedzialności władzy publicznej z tytułu naruszenia dóbr osobistych człowieka, czy doznana przez niego inną krzywdę niemajątkową.

Mając na uwadze, że w celu ustalenia znaczenia pojęcia szkody Trybunał odesłał do odpowiednich przepisów prawa cywilnego należy zauważyć na wstępie, że kodeks cywilny w bliższy sposób nie określa tego pojęcia i pewne rozbieżności w tym zakresie zaobserwować można również wśród przedstawicieli doktryny. Bezsparnie przyjmuje się jednak, że pojęcie szkody mieści w sobie zarówno szkodę majątkową, jak i szkodę niematerialną określaną jako krzywda (art. 445 § 1 k.c.). Podkreślenia wymaga fakt, iż obowiązek wynagrodzenia krzywdy (zadośćuczynienia) powstaje tylko wówczas, gdy przewidują to wyraźnie przepisy szczególne natomiast naprawienie szkody majątkowej objęte jest obowiązkiem ogólnym²²³. Regulacja konstytucyjna nie stosuje wskazanego tu rozróżnienia szkody w sensie materialnym od krzywdy jako uszczerbku nie mającego charakteru majątkowego. Wydaje się więc, że zastosowane w Konstytucji pojęcie szkody rozumieć należy w szeroki sposób, w znaczeniu majątkowym i niemajątkowym. Także Trybunał przyjmując, że niewykluczona jest odpowiedzialność państwa za naruszenie dóbr osobistych stwierdza, iż przez pojęcie szkody należy rozumieć każdy uszczerbek – tak majątkowy, jak i niemajątkowy. Nasuwać się może też pytanie, jaki jest zakres szkody określonej w art. 77 ust. 1, tj. czy oznacza ona wszelką szkodę, a zatem czy obejmuje też utracony zysk. W ujęciu właściwym dla prawa cywilnego wszelka szkoda może mieć dwojaką postać – może obejmować bezpośrednią stratę w mieniu pokrzywdzonego, na skutek której staje się on uboższy niż był dotychczas. Na określenie tego uszczerbku używa się pojęcia szkody rzeczywistej lub tzw. *damnum emergens*. Odróżnia się od niej utratę spodziewanych korzyści, jakie poszkodowany mógłby uzyskać, gdyby nie wyrządzono mu szkody. W ten sposób, choć mógł liczyć na wzbogacenie się, nie uzyskuje spodziewanych zysków. Jest to tzw. *lucrum cessans*.²²⁴ Zauważyć należy, że Trybunał, mimo iż bezpośrednio nie udzielił odpowiedzi na pytanie o zakres szkody w rozumieniu art. 77 ust. 1 przy jego ustaleniu, jak też określeniu innych istotnych jej elementów, odesłał w sposób szczególny do art. 361 § 2 k.c. Przepis ten uwzględnia oba rodzaje uszczerbku przyjmując

²²³ T. Wiśniewski w: G. Bieniek, H. Ciepla, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kułakowski, M. Sychowicz, T. Wiśniewski, Cz. Żuławska, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga Trzecia Zobowiązania*, Warszawa 2006 r., s. 73. W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1994, s. 75.

²²⁴ W. Czachórski, *Zobowiązania...*, cyt. wyd., s. 76.

zasadę pełnego odszkodowania²²⁵, co oznaczać może, że szkoda określona w art. 77 ust. 1 Konstytucji również przyjmowana winna być w pełnym zakresie obejmującym *damnum emergens* i *lucrum cessans*. Argumentacja ta może mieć jednak pewne słabe punkty. Mianowicie polega ona na usunięciu wątpliwości interpretacyjnych regulacji konstytucyjnej poprzez odwołanie się do znaczenia lub raczej zakresu pojęcia określonego w ustawodawstwie zwykłym. Argument taki zakwestionowany został przez TK²²⁶, jako sprzeczny z zasadami interpretacji Konstytucji²²⁷. Jego zdaniem, odczytanie sensu i znaczenia art. 77 ust. 1 powinno odbywać się w oparciu o pojęcia i mechanizmy samej ustawy zasadniczej. TK zwrócił więc uwagę, że art. 77 ust. 1 stanowił w pewnym stopniu konstytucjonalizację istniejącego w momencie uchwalania Konstytucji mechanizmu odpowiedzialności odszkodowawczej państwa uregulowanego w k.c., a fragment tego systemu dotyczący określenia szkody przyjmował zasadę pełnego odszkodowania. Ostatecznie należy przyjąć zatem, iż mechanizm usuwania szkód powstałych w warunkach określonych w art. 77 Konstytucji obejmuje zasadę pełnego odszkodowania zawierającego odszkodowania w zakresie *damnum emergens* i *lucrum cessans*.

Rozstrzygnięcia niewątpliwie wymaga też kwestia jak na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji rozumieć należy pojęcie **działania** organu władzy publicznej. Jak niewątpliwie słusznie wskazuje Trybunał w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. pojęcie to rozumiane być powinno w szerokim znaczeniu, czyli zarówno jako forma określonej aktywności właściwej dla tego organu przejawiającej się rozstrzygnianiem indywidualnych spraw w drodze orzeczeń, a także zaniechaniem tej aktywności. Przy czym nie każde zaniechanie organu będzie wiązało się z odpowiedzialnością państwa przewidzianą w art. 77 ust. 1. TK uznał bowiem, że pojęcie zaniechania powinno być odnoszone wyłącznie do takich sytuacji, w których przepisami prawa skonkretyzowany został obowiązek określonego działania organu, w ten sposób, że daje się ustalić jednoznacznie na czym miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej aby nie doszło do wyrządzenia szkody. Przy tym odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w świetle art. 77 ust. 1 powstaje tylko na skutek takiego działania lub zaniechania organu władzy publicznej, które zakwalifikować można jako niezgodne z prawem. W tym przypadku terminu niezgodność z prawem nie powinno się utożsamiać z szeroko rozumianym pojęciem bezprawności, która obejmuje oprócz naruszeń prawa, także naruszenia zasad współżycia społecznego czy innych reguł istniejących w społeczeństwie. Działanie niezgodne z prawem, odczytywane przez pryzmat regulacji konstytucyjnej, obejmuje jedynie działania sprzeczne z

²²⁵ W. Czachórski, *Zobowiązania...*, cyt. wyd., s. 76.

²²⁶ Przywoływany wyżej wyrok TK 20/02.

²²⁷ Choć wykorzystywany był w literaturze, zob.: J. Kremis, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku TK*, PiP z 2002 r., nr 6, s. 37.

nakazami i zakazami zawartymi w normach obowiązującego prawa²²⁸. Ściślej mówiąc chodzi tu o normy prawa pozytywnego zawartego w wymienionych przez Konstytucję źródłach prawa, tj. poza samą Konstytucją, ustawach, ratyfikowanych umowach międzynarodowych oraz rozporządzeniach, a także aktach prawa miejscowego obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Przyjmując jako przesłankę obowiązku naprawienia szkody przez państwo, niezgodność z prawem działania urzędnika, które doprowadziło do powstania szkody ustawodawca odstąpił od będącej podstawą odpowiedzialności określonej według zasad ogólnych przesłanki winy. Z punktu widzenia podmiotu ponoszącego odpowiedzialność jest to bardziej surowe rozwiązanie, lecz jak ocenił TK, jest ono uzasadnione szczególną, służebną rolą organów władzy publicznej, wobec obywateli, którym należy zapewnić odpowiednią ochronę ich wolności i praw. Wprowadzenie jako koniecznej przesłanki odpowiedzialności państwa w art. 77 ust. 1 Konstytucji winy urzędnika mogłoby natomiast prowadzić do naruszenia tych praw.

Kolejnym pojęciem jakim posługuje się art. 77 ust. 1 Konstytucji jest pojęcie **władzy publicznej** i jej wykonywania. Strona podmiotowa tego terminu powinna być rozumiana w sposób jak najbardziej szeroki, obejmujący wszystkie rodzaje władzy w sensie konstytucyjnym, tj. władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Definiując pojęcie władzy publicznej należy także uwzględnić pionową strukturę jej podziału. Zatem w jej skład wchodzi nie tylko organy władzy państwowej, ale także organy samorządowe. Dodatkowo, pamiętać też należy o całym szeregu instytucji niepaństwowych wykonujących funkcje władzy publicznej na podstawie powierzenia im lub przekazania tych funkcji przez organy władzy państwowej lub samorządowej²²⁹. Jeśli chodzi natomiast o kwestię wykonywania władzy publicznej, można przyjąć, że dotyczy ono wszelkiej formy działalności państwa, samorządu terytorialnego oraz innych instytucji działających na podstawie stosownego upoważnienia. Należy przyjąć jednak, iż nie wystarczy dla zakwalifikowania określonego działania jako wykonywania władzy publicznej stwierdzenie, że zostało ono podjęte przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Działanie, aby potraktowane zostało jako wykonywanie władzy publicznej musi odznaczać się dodatkowo pewnymi szczególnymi cechami. Przede wszystkim wyróżnia się tym, iż stanowi realizację tzw. funkcji publicznych, obejmuje przy tym działania władcze (*imperium*) i działania w sferze gospodarczej (*dominium*)²³⁰ i z reguły łączy się z możliwością

²²⁸ G. Bieniek w: G. Bieniek, H. Ciepła, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kułakowski, M. Sychowicz, T. Wiśniewski, Cz. Żuławska, *Komentarz...*, cyt. wyd., s. 237.

²²⁹ Pogląd ten odnajdujemy zarówno w analizowanym wyroku SK 18/00, jak i w późniejszych orzeczeniach TK, jak choćby w wyrok z dnia 20 stycznia 2004 r., SK 26/03 Dz.U. Nr 11 poz. 101.

²³⁰ P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna...*, cyt. wyd., s. 167 – 168.

władczego kształtowania sytuacji prawnej jednostki. Wykonywanie władzy publicznej może obejmować bardzo zróżnicowane formy aktywności, a władcza ingerencja organów państwowych i samorządowych dotyczy obecnie praktycznie wszystkich dziedzin życia.

Przedmiotem analizy Trybunału w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. stało się też pojęcie **organu** władzy publicznej, mimo że ustalenie jego winy przestało mieć znaczenie dla ponoszenia przez państwo odpowiedzialności. Pojęcie organ oznaczać ma instytucję, strukturę organizacyjną, jednostkę władzy publicznej, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody. Nie jest to natomiast organ osoby prawnej w znaczeniu właściwym dla prawa cywilnego. TK wskazuje, że odpowiedzialność oparta na art. 77 ust. 1 obciąża instytucję, jako całość – pewną strukturę, a nie osoby z nią związane (jej funkcjonariuszy). Podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy działanie organu władzy publicznej związane jest z realizacją jego zadań. W ten sposób na plan pierwszy wysuwa się funkcjonalne rozumienie władzy publicznej. Mniejsze znaczenie ma natomiast powiązanie władzy publicznej z osobą będącą bezpośrednim sprawcą szkody. Choć ustalenie statusu osoby, która w rzeczywistości spowodowała szkodę ułatwia przypisanie danego działania organowi władzy publicznej.

Tak sformułowana regulacja konstytucyjna przyjęta została jako nowe i całkowicie samodzielne ujęcie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Tytułem podsumowania należy zauważyć, że norma art. 77 ust. 1 kształtowała odpowiedzialność państwa w sposób istotnie odmienny od dotychczasowego, przyjętego w oparciu o art. 417 – 419 k.c. i ich wykładnię, której zasadnicze kierunki i granice zakreślono w Wytycznych SN²³¹. Przede wszystkim odpowiedzialność na gruncie Konstytucji, inaczej niż w ujęciu kodeksowym, związana jest z działalnością każdego organu władzy publicznej. Według przepisów kodeksu odpowiedzialność ta umiejscowiona jest po stronie Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, co powoduje, że powstaje w tym zakresie swoisty stosunek „krzyżowania się”²³² w ten sposób, że nie każda państwowa osoba prawna zalicza się do organów władzy publicznej, z drugiej zaś strony istnieją niepaństwowe osoby prawne wykonujące określone zadania władzy publicznej. Norma konstytucyjna oderwała odpowiedzialność państwa od odpowiedzialności konkretnego funkcjonariusza publicznego. Obowiązek odszkodowawczy po stronie państwa powstał w związku ze szkodą spowodowaną przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, a nie jak miało to miejsce dotychczas – za szkodę spowodowaną przez funkcjonariusza (lub ich grupę, którą daje się zidentyfikować) przy wykonywaniu powierzonych czynności. Bez znaczenia zatem, z punktu widzenia

²³¹ Przywołana wyżej uchwała SN, III CZP 33/70.

²³² Przywołany wyżej wyrok TK, SK 18/00.

konstytucyjnej regulacji, pozostawała też kwestia winy danego funkcjonariusza, która nie mieściła się w kręgu koniecznych przesłanek odpowiedzialności państwa na podstawie art. 77 ust. 1. Poprzez to, że odpowiedzialność państwa związana została z niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej, za wystarczającą uznano obiektywną przesłankę bezprawności zachowania (działania lub zaniechania) sprawcy szkody. Podkreślić trzeba też, że regulacja konstytucyjna nie przewidywała jakichkolwiek szczególnych obostrzonych unormowań dotyczących odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane wydaniem orzeczeń lub zarządzeń. Niezależnie od tego jaką formę przyjąć miałyby wykonywanie władzy publicznej, odpowiedzialność państwa za powstanie ewentualnej szkody kształtowała się w jednolity sposób.

Należy stwierdzić zatem, że uregulowanie w art. 77 ust. 1 Konstytucji nowych warunków odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, nie tylko umocniło znaczenie tej materii poprzez podniesienie jej do rangi konstytucyjnej. Przede wszystkim jednak spowodowało, iż podstawy odpowiedzialności państwa za ogólnie pojęte wykonywanie władzy publicznej, określone zostały w jednolity sposób. Pominięto istniejące dotychczas złagodzenie odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane wydaniem orzeczenia lub zarządzenia, polegające na konieczności stwierdzenia, kwalifikowanej winy i bezprawności działania urzędnika przy wydawaniu tego orzeczenia. W ten sposób zakres odpowiedzialności odszkodowawczej państwa został w Konstytucji zauważalnie rozszerzony, dzięki czemu zagwarantowano obywatelom jako podmiotom podporządkowanym władzy publicznej mocniejszą ochronę ich praw. Co jednak ma większe znaczenie, ten zabieg legislacyjny realnie i w istotny sposób wpłynął na zakres odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane wadliwym działaniem aparatu państwowego kształtując na nowo najważniejsze jego przesłanki.

3.2. Nowelizacja kodeksu cywilnego z 2004 r. w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i aktualny jej kształt

3.2.1. Nowelizacja kodeksu cywilnego

Wejście w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz przyjęta w doktrynie wykładnia jej przepisów regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą państwa, zaaprobowana w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, spowodowały konieczność przeprowadzenia zmian w kodeksie cywilnym w celu dostosowania jego regulacji do rozwiązań przyjętych w art. 77 Konstytucji. W dniu 17 czerwca 2004 r. uchwalona została nowelizacja kodeksu cywilnego, która z dniem jej wejścia w życie – 1 września 2004 r. w

istotny sposób zreformowała kodeksową regulację odpowiedzialności państwa. Motywem jaki przyświecał nowelizacji kodeksu cywilnego niewątpliwie była także potrzeba uwzględnienia obowiązujących w tym zakresie regulacji europejskich, tj. Zalecenia Rady Europy z 18 września 1984 r., które dotyczyło odpowiedzialności władzy publicznej²³³.

Ustawa nowelizująca k.c. uchyliła dotychczas obowiązujące art. 417, 419, 420, 420¹ i 420² wprowadzając w ich miejsce nowe art. 417, 417¹, 417² będące samodzielną podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Art. 417 k.c. w § 1 jego nowego brzmienia stanowi, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Jeśli natomiast chodzi o szkody powstałe w związku z wydawaniem przez organy władzy publicznej orzeczeń, to w myśl art. 417¹ § 2 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, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Ustawodawca jednoznacznie wypowiedział się też co do zakresu i przesłanek obowiązku odszkodowawczego państwa w zakresie szkód powstałych z powodu niewydania takiego orzeczenia. I tak, zgodnie a § 3 art. 417¹ jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Wyraźne widać, że znowelizowanym przepisom k.c. ustawodawca nadał zbliżony kształt do konstytucyjnych wymogów odpowiedzialności odszkodowawczej państwa wynikających z art. 77 Konstytucji i jego wykładni przeprowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny.

Obecnie obowiązujący art. 417 k.c. należy uznać za ogólną podstawę odpowiedzialności za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej. Co warte uwagi, mimo iż nowelizacja k.c. w zakresie odpowiedzialności państwa miała zunifikować regulację kodeksową z art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej, obecne brzmienie art. 417 ust 1 k.c. tylko częściowo koresponduje z art. 77 ust. 1. Art. 417 ustanawia zasadę odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane przez niezgodne z prawem działanie „przy wykonywaniu władzy

²³³ Nr R (84)15.

publicznej”. Tymczasem art. 77 ust. 1 Konstytucji odpowiedzialność odszkodowawczą państwa wiąże ze szkodą spowodowaną niezgodnym z prawem działaniem „organu władzy publicznej”²³⁴. Rozwiązanie to, choć wywoływało pewne wątpliwości, ostatecznie nie przysporzyło większych problemów w orzecznictwie. Pominięcie w art. 417 § 1 sformułowania „organ władzy publicznej” zostało też ocenione w literaturze jako trafne. Zdaniem przedstawicieli doktryny konstytucyjnej pojęcie organu władzy publicznej oznacza instytucję, pewną strukturę organizacyjną, czy jednostkę władzy publicznej, z której działaniem wiąże się obowiązek odszkodowawczy, a nie jako organ osoby prawnej²³⁵. Skarb Państwa mający ponosić odpowiedzialność za szkody spowodowane przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, choć jest osobą prawną nie posiada organów w ujęciu prawa cywilnego²³⁶. Działania w jego imieniu podejmowane są przez *stationes fisci* – państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Trzeba też zauważyć, że pojęcie państwa, czy też użyte w znaczeniu podmiotowym pojęcia władzy publicznej organu władzy publicznej nie funkcjonują na gruncie prawa cywilnego. Z kolei Skarb Państwa jest pojęciem ściśle związanym z systemem prawa cywilnego, możliwość ponoszenia przez niego osobistej odpowiedzialności zdaje się nie budzić większych wątpliwości. To może dodatkowo wyjaśniać terminologiczne różnice jakie powstały pomiędzy przepisem konstytucyjnym a pomyślanym jako jego odwzorowanie na gruncie cywilnoprawnym art. 417 § 1 k.c.²³⁷. Odpowiedzialność na podstawie tego przepisu obok Skarbu Państwa ponoszą też jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca władzę publiczną z mocy prawa.

Odpowiedzialność za szkody spowodowane niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej, w myśl art. 417 § 1 k.c., została ukształtowana jako odpowiedzialność za czyn własny²³⁸. Podmioty wskazane w art. 417, pomimo iż władza publiczna w praktyce wykonywana jest przez ich funkcjonariuszy – państwowych lub samorządowych albo osoby uznane za takich funkcjonariuszy – ponoszą odpowiedzialność za ujemne skutki ich działania tak, jakby skutki te wywołane były

²³⁴ J. J. Skoczyła, *Odpowiedzialność za szkody...*, cyt. wyd., s. 176

²³⁵ Zob.: G. Bieniek w: G. Bieniek i in., *Komentarz do kodeksu...*, cyt. wyd., s. 273.

²³⁶ Tamże.

²³⁷ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012, s.81 – 82.

²³⁸ Tamże, s. 80 oraz cyt. tam: A. Olejniczak w: A. Kidyba (red.) *Kodeks cywilny. Komentarz. T. III Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2010 r., s. 368.

bezpośrednio przez podmiot odpowiedzialny²³⁹. Podmioty wymienione w art. 417 § 1 ponoszą zatem na podstawie tego przepisu odpowiedzialność na zasadzie ryzyka.

Biorąc pod uwagę, że odpowiedzialność odszkodowawcza państwa przewidziana w analizowanym przepisie obejmuje szkody spowodowane na skutek niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej, przyjmuje się, że obejmuje ona wyłącznie skutki działań związanych z wykonywaniem zadań w sferze *imperium*. Panuje jednak przekonanie, iż pojęcie *imperium* w tym wypadku trzeba odczytywać w szczególny sposób – szerszy niż pojęcie to przyjmuje się w znaczeniu klasycznym. W takim ujęciu obejmować może ono też czynności o charakterze porządkowym lub organizacyjnym²⁴⁰, szczególnie jeżeli kształtują one w drodze przymusu sytuację prawną jednostki²⁴¹. Odpowiedzialność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i innych państwowych osób prawnych wykonujących władzę publiczną na podstawie art. 417 § 1 k.c. nie obejmuje działań z zakresu sfery *dominium*.

3.2.2. Przesłanki ogólne odpowiedzialności na gruncie art. 417 § 1 k.c.

Znowelizowany art. 417 § 1 k.c., zawierający ogólną podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, powszechnie uznawany jest za *lex generalis* wobec pozostałych przepisów kodeksu regulujących odpowiedzialność państwa. Stanowi on samodzielną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, ponieważ zawarta w nim norma prawna w wystarczającym stopniu pozwala określić przesłanki tej odpowiedzialności. Rekonstruując tą normę można wskazać następujące przesłanki odpowiedzialności państwa: 1) powstanie **szkody**; 2) niezgodność z prawem działania przy wykonywaniu władzy publicznej podmiotu działającego w imieniu Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej osoby prawnej; 3) istnienie normalne związku przyczynowo skutkowego pomiędzy powstaniem szkody, a wykonywaniem władzy publicznej. Art. 417 § 1 k.c. w aktualnym brzmieniu, od poprzednio obowiązującej regulacji kodeksowej odróżnia to, że odpowiedzialność odszkodowawcza państwa została w nim oderwana od konstrukcji sprawstwa związanego z **zawinionym** działaniem konkretnego funkcjonariusza²⁴², a wiąże się z naruszającym prawo działaniem przy wykonywaniu władzy publicznej²⁴³. Wymienione przesłanki odpowiedzialności państwa wynikające z art. 417 § 1 k.c. niewątpliwie powinny być

²³⁹ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 80.

²⁴⁰ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cyt. wyd., s. 32.

²⁴¹ Zob.: wyrok SA w Białymstoku z dnia 29 lutego 2008 r., I ACa 613/07, OSAB 2008 r., Nr s. 12.

²⁴² Jak stwierdził SN „Stosownie do art. 417 k.c. nie wina, ale niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza rodzi odpowiedzialność Skarbu Państwa.” Zob.: wyrok SN z dnia 11 maja 2005 r., III CK 549/04, www.sn.pl.

²⁴³ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cyt. wyd., s. 31.

odczytywane przy uwzględnieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji i przyjętej (omówionej wcześniej) jego wykładni. Pomaga to w usunięciu ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych, które pojawiły się choćby w odniesieniu do pojęcia szkody na gruncie nowego art. 417 § 1²⁴⁴. Kierując się ujęciem konstytucyjnym trzeba przyjąć, że szkoda powinna być odczytywana w sposób szeroki obejmujący uszczerbek o charakterze majątkowym, jak i nie mającą takiego charakteru krzywdę. Nie ma też powodów by ograniczać obowiązek naprawienia przez państwo powstałej szkody tylko do jej rzeczywistego wymiaru (*damnum emergens*), zgodnie z zasadą pełnego odszkodowania państwo ponosi odpowiedzialność też za utracone korzyści (*lucrum cessans*).

Ustawodawca tym razem nie pozostawił wątpliwości, czy zaniechanie określonego działania także może rodzić po stronie państwa obowiązek odszkodowawczy. Art. 417 § 1 ustanawia obowiązek naprawienia szkody spowodowanej zarówno działaniem, jak i zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej, jeżeli było ono sprzeczne z prawem. Jeśli chodzi o zakres pojęcia wykonywania władzy publicznej – stosownie do poczynionych już wyżej uwag – należy je odczytywać jako władcze działanie państwa, rozumienie jednak nieco szerzej niż w przypadku tradycyjnego ujęcia działania obejmującego sferę *imperium*. Przedmiotem pogłębionych rozważań doktryny była też kwestia znaczenia sformułowania „naruszenie prawa” przy wykonywaniu władzy publicznej. Zarysował się w tym zakresie spór, czy niezgodność z prawem odczytywać należy w sposób ścisły, jako działanie sprzeczne z przepisami prawa pozytywnego, czy też jako szeroko rozumianą bezprawność, która ma być zarówno zaprzeczeniem regulacji prawnych, jak też zasad współżycia społecznego. Dominującym jest pogląd, że niezgodność z prawem na tle art. 417 rozumieć należy w ścisłym ujęciu, jako niezgodność z prawem wynikającym ze źródeł ujętych w Konstytucji – ratyfikowanych umów międzynarodowych, ustaw, rozporządzeń i samej Konstytucji. Stanowisko to znalazło też aprobatę judykatury. W tezie wyroku SN z dnia 19 kwietnia 2012 r. możemy przeczytać, że zachowanie niezgodne z prawem to zachowanie sprzeczne z porządkiem prawnym, polegające na sprzeczności między zakresem kompetencji organu, sposobem jego postępowania i treścią rozstrzygnięcia wynikającymi z wzorca ustawowego, a jego działaniem rzeczywistym²⁴⁵.

²⁴⁴ Zob.: J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody...*, cyt. wyd., s. 185 – 186. Pewien problem stanowiło udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy szkoda w rozumieniu art. 417 § 1 k.c. obejmuje każdego rodzaju uszczerbek. Wątpliwości w tym zakresie umacniało wprowadzenie w art. 417² k.c. obok odszkodowania za poniesioną szkodę także zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę.

²⁴⁵ Zob.: wyrok SN z dnia 19 kwietnia 2012 r., IV CSK 406/11, OSNC-ZD 2012 Nr 3, poz. 68. Sąd stwierdza też, że Przesłanka niezgodności z prawem musi być rozumiana w sposób właściwy dla prawa cywilnego, tj. jako sprzeczność działania lub zaniechania z porządkiem prawnym sensu largo, co wyklucza możliwość

Jeśli chodzi o przesłankę istnienia normalnego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy niezgodnym z prawem działaniem przy wykonywaniu władzy publicznej, a powstaniem szkody, to wydaje się nie budzić wątpliwości, iż związek ten powinien być oceniany według ogólnej zasady zawartej w art. 361 § 1 k.c., który stanowi, że zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. Skarb Państwa i inne podmioty wymienione w art. 417 § 1 k.c. ponoszą odpowiedzialność za normalne następstwa niezgodnego z porządkiem prawnym działania (lub zaniechania) przy wykonywaniu władzy publicznej.

3.2.3. Odpowiedzialność za szkody spowodowane wydaniem decyzji administracyjnych

Wprowadzony do kodeksu cywilnego nowelizacją z 2004 r. art. 417¹ stanowi regulację szczególną wobec omówionego wcześniej art. 417. Reguluje on odpowiedzialność za szkody powstałe na skutek różnego rodzaju czynności konwencjonalnych organów władzy publicznej²⁴⁶. Zawarty w art. 417¹ k.c. § 1 dotyczy odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za takie szkody, które spowodowane zostały wydaniem aktu prawnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową, bądź ustawą (tzw. bezprawność normatywna). Natomiast art. 417¹ § 2 stanowi odrębną podstawę odpowiedzialności w tym wypadku za szkody wywołane wydawaniem przez organy władzy publicznej orzeczeń oraz decyzji, których niezgodność z prawem stwierdzona została we właściwym postępowaniu. Z kolei art. 417¹ § 3 i 4 k.c. przewidują możliwość powstania, w określonych sytuacjach, odpowiedzialności Skarbu Państwa w związku z niewydaniem tych aktów władczych indywidualnych lub aktów o charakterze generalnym.

Uregulowana w znowelizowanym art. 417¹ § 1 k.c. odpowiedzialność za tzw. bezprawie normatywne polega na możliwości dochodzenia od Skarbu Państwa naprawienia szkody powstałej na skutek wydania aktu normatywnego. Przepis ten ma szczególny charakter, ponieważ po raz pierwszy w historii prawa polskiego wiąże odpowiedzialność państwa z jego działalnością władczą polegającą na wydawaniu aktów prawnych o charakterze generalnym²⁴⁷. W tym wypadku, obowiązek naprawienia przez państwo szkody spowodowanej wydaniem aktu normatywnego uzależniony został od wcześniejszego przesądzenia we właściwym

jakiegokolwiek dyferencjacji skali czy stopnia bezprawności zachowania. 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.

²⁴⁶ G. Bieniek w: G. Bieniek i in., *Komentarz...*, cyt. wyd., s. 313.

²⁴⁷ J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody...*, cyt. wyd. s. 216. Autor zauważa, że zmiany następujące w tym zakresie wpisują się w ogólną ideę ponoszenia przez państwa europejskie pełnej odpowiedzialności także za swoje działania podejmowane w sferze stanowienia prawa.

postępowaniu bezprawności tego aktu. Żądanie naprawienia szkody spowodowanej wydaniem aktu prawnego zostało zatem uzależnione od stwierdzenia bezprawności działania ustawodawcy. Bezprawność legislacyjna przejawia się w tym wypadku jako niezgodność aktu normatywnego z ustawą zasadniczą, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Inaczej rzecz się ma w przypadku szkód spowodowanych niewydaniem aktu generalnego. Jak wynika bowiem z art. 417¹ § 4 k.c., istnienie obowiązku odszkodowawczego po stronie państwa nie zostało w żaden sposób uzależnione od uprzedniego uzyskania prejudykatu bezprawności zaniechania ustawodawcy. Rozstrzygnięcie w tym zakresie pozostawiono sądowi wydającemu merytoryczne orzeczenie o przyznaniu odszkodowania.

Będący obecnie podstawą odpowiedzialności za szkody spowodowane wydaniem wyroku lub decyzji administracyjnej art. 417¹ § 2 k.c. otrzymał następujące brzmienie „jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.”

Analiza art. 417¹ § 2 k.c. przez pryzmat art. 77 ust. 1 Konstytucji pozwala stwierdzić, że ustawodawca nie wprowadził w zasadzie żadnych ograniczeń w kręgu podmiotów mogących ubiegać się o odszkodowanie za szkodę spowodowaną bezprawiem judykacyjnym. Czynna legitymacja w postępowaniu odszkodowawczym przyznana została „każdemu”, kto na skutek wydania niezgodnego z prawem ostatecznego orzeczenia organu administracji doznał szkody. Każdy oznacza w tym wypadku wszystkie podmioty posiadające zdolność prawną, czyli osoby fizyczne i osoby prawne oraz te, którym zdolność prawną przyznana została na podstawie przepisów prawa. Ściślej przyjmuje się, że odszkodowania domagać się może każdy podmiot, któremu prawo przyznaje legitymację do bycia stroną postępowania (administracyjnego lub sądowego) jeżeli jego rozstrzygnięcie przyniosło mu szkodę²⁴⁸. Na gruncie prawa prywatnego, co do zasady, tylko strona postępowania zakończonego wyrokiem ubiegać się może o stwierdzenie jego niezgodności z prawem (zob. art. 424¹, 424³, wyjątek przewiduje art. 424²). Co w pewien sposób ogranicza możliwość ubiegania się o odszkodowanie innym podmiotom, które mimo, iż poniosły szkodę na skutek wydania wyroku, nie będą mogły skutecznie domagać się uznania jego niezgodności z prawem.

²⁴⁸ J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody...* cyt. wyd., s. 246.

Ustalenie podmiotów ponoszących odpowiedzialność na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. powinno odbywać się poprzez odwołanie do ogólnego art. 417, który określa podmioty odpowiedzialne za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej²⁴⁹. Wspomniany przepis jako podmioty ponoszące odpowiedzialność za bezprawne działanie władzy publicznej wymienia: Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego i inne osoby prawne wykonujące władzę publiczną z mocy prawa. Zatem art. 417¹ § 2 może stanowić podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej każdego z tych podmiotów w zakresie odpowiedzialności za szkody spowodowane wydaniem orzeczeń przez państwowe organy sądownicze lub państwowe organy administracyjne, decyzje administracyjne organów jednostek samorządu terytorialnego oraz orzeczeń i decyzji jednostek osób prawnych wydanych na podstawie powierzonych im uprawnień.

W poprzednim stanie prawnym odpowiedzialność za szkody spowodowane wydaniem aktów władczych organów państwa uregulowana była uchylonym przez TK art. 418 Kc, który wymagał stwierdzenia podwójnie kwalifikowanej winy funkcjonariusza państwowego jako niezbędnej przesłanki odpowiedzialności państwa²⁵⁰. Dopełnieniem regulacji dotyczącej tej materii były statuujące odpowiedzialność za wadliwe decyzje administracyjne art. 153 i 160 k.p.a. oraz stanowiący ich odpowiednik art. 260 O.p., których konstytucyjność również została w całości lub w części zakwestionowana. W literaturze przyjmuje się, że znowelizowany art. 417¹ § 2 jest przepisem wyjątkowym, ponieważ jego norma łączy w sobie stany faktyczne będące źródłem odpowiedzialności uregulowane w wymienionych przepisach obowiązujących wcześniej²⁵¹. Przyjęte w nim rozwiązanie, jak wskazuje doktryna, stanowi konsekwencję tego, że art. 77 ust. 1 Konstytucji nie pozwala pominąć w sferze odpowiedzialności państwa szkód jakie powstały na skutek wydania niezgodnych z prawem ostatecznych orzeczeń lub decyzji organów administracji publicznej²⁵². Stąd niezbędną przesłanką odpowiedzialności wymienioną w tym przepisie jest „wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji”. Konstrukcyjne elementy odpowiedzialności w tym przypadku obejmują: 1) powstanie szkody, 2) spowodowanej wydaniem orzeczenia lub decyzji, które uzyskały walor prawomocności – ostateczności i we właściwym postępowaniu stwierdzona

²⁴⁹ J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody...* cyt. wyd., s. 246.

²⁵⁰ Co więcej, jak słusznie zauważa J. J. Skoczylas, poszkodowany na skutek działania organu nie miał narzędzi pozwalających na uruchomienie postępowania zmierzającego do stwierdzenia winy urzędnika, który wydając orzeczenie dopuścił się czynu ściganego w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego. J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody...*, cyt. wyd., s. 244.

²⁵¹ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody...*, cyt. wyd., s. 193, chodzi tu w szczególności o art. 418 w jego wcześniejszym brzmieniu oraz wspomniane regulacje pozakodeksowe – art. 153 i 160 k.p.a. oraz art. 260 O.p.

²⁵² G. Bieniek w G. Bieniek i in., *Komentarz...*, cyt. wyd., s. 323.

została ich niezgodność z prawem, 3) istnienie normalnego związku pomiędzy wydaniem niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji administracyjnej.

Art. 417¹ § 2 k.c. wiąże zatem odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa (lub jednostek samorządu terytorialnego) ze zdarzeniem wyrządzającym szkodę, polegającym na wydaniu prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji administracyjnej – decyzji podatkowej. Z punktu widzenia odpowiedzialności państwa za działania jego organów istotne jest ustalenie, czy odpowiedzialność wynikająca z omawianego przepisu dotyczy wyłącznie szkód spowodowanych wydaniem decyzji administracyjnych, czy wiąże się ona też z wydawaniem innych indywidualnych aktów administracyjnych, jak chociażby postanowień²⁵³. W literaturze istnieje pogląd, że odpowiedzialność ta dotyczy wyłącznie ostatecznych decyzji administracyjnych *sensu stricto* i nie rozciąga się na inne akty prawne organów administracji publicznej. Zgodnie bowiem z zasadami wykładni jeżeli w normie prawa cywilnego pojawia się pojęcie „decyzji ostatecznej” to należy nadać mu takie samo znaczenie jakie ma ono w nauce i prawie administracyjnym. Dlatego też należałoby uznać, że art. 417¹ § 2 k.c. nie dotyczy postanowień i innych form działania administracji²⁵⁴. Wyrażany jest jednak także pogląd zasadniczo odmienny, według którego wspomniany przepis może stanowić podstawę odpowiedzialności za wydane przez organ postanowienia, jednakże tylko wówczas, gdy ustawa przewiduje tryb stwierdzenia ich niezgodności z prawem²⁵⁵. Wydaje się, że słusznym jest stanowisko przedstawione jako drugie, zgodnie z którym szkoda wyrządzona wydaniem postanowienia niezgodnego z prawem może być podstawą dochodzenia roszczeń w oparciu o art. 417¹ § 2 k.c. Wspomniany przepis ustanawia reguły odpowiedzialności państwa za czynności konwencjonalne jego organów, jakimi są decyzje administracyjne ostateczne w toku postępowania administracyjnego oraz inne prawomocne orzeczenie – w tym też postanowienia, których niezgodność z prawem stwierdzona została we właściwym postępowaniu. Pierwsza z wymienionych tu kategorii czynności została jednoznacznie zidentyfikowana. Obejmuje te zachowania władzy publicznej, które z racji na ich treść i podmiot, od którego pochodzą mogą być zaliczone do kategorii decyzji administracyjnych²⁵⁶, które w odpowiednim postępowaniu zostały ocenione jako niezgodne z prawem. Forma tego działania schodzi niejako na drugi

²⁵³ Pamiętać należy też, że organy administracji publicznej rozstrzygają sprawy indywidualne z zakresu administracji publicznej wydając szereg różnie określanych aktów prawnych, jak choćby zarządzenia, zgody, zezwolenia, koncesje, licencje itd.

²⁵⁴ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza* ..., cyt. wyd., s. 352 – 353.

²⁵⁵ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność*..., cyt. wyd., s. 242.

²⁵⁶ W orzecznictwie za decyzje administracyjne uznaje się oświadczenia woli organów administracji publicznej, takie które wywierają skutki prawne w sferze stosunku administracyjnoprawnego (ukształtowanie, zmiana lub wygaśnięcie stosunku prawnego). Zob.: wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2012 r., I OSK 654/11, Centralna baza orzeczeń sądów administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl.

plan, ponieważ dla zakwalifikowania danej czynności jako decyzji administracyjnej kluczowe znaczenie ma jej treść. Decyzją tradycyjnie w doktrynie określa się każdy akt prawny zawierający jednostronne, władcze rozstrzygnięcie w sprawie zindywidualizowanego podmiotu wydane przez organ administracji publicznej²⁵⁷. Oznacza to, że nie każdy akt administracyjny jest decyzją. Z całą pewnością z tej szczególnej kategorii aktów administracyjnych wyłączone są postanowienia, które nie rozstrzygają sprawy co do jej istoty, a wydawane są w toku postępowania w kwestiach powstałych w toku tego postępowania. Druga grupa czynności konwencjonalnych, z którą art. 417¹ § 1 k.c. wiąże obowiązek odszkodowawczy nie została określona w sposób jednoznaczny. Obejmuje ona ogólnie pojęte orzeczenia, które uznane zostały za bezprawne. Mianem orzeczenia można określić rozstrzygnięcia o różnym charakterze wydawane przez różne organy – zarówno sądowicze, jak i administracyjne. Zasadnym wydaje się być zatem swoiste wyróżnienie decyzji jako szczególnego aktu prawnego, którym posługiwać się mogą wyłącznie organy administracji publicznej. Inne rodzaje czynności konwencjonalnych państwa, które nie mają cech i formy decyzji będące orzeczeniami to przede wszystkim wyroki oraz postanowienia. I o ile wyroki utożsamiać należy wyłącznie z władczym działaniem władzy sądowiczej,²⁵⁸ to postanowienia wydawane są tak w toku postępowania sądowego, jak i w postępowaniu przed organami administracji publicznej. Postanowienia, w tym i te wydawane przez organy administracyjne, mieszczą się zatem w ogólnej kategorii orzeczeń. Przy tym – choć co do zasady postanowienia wydawane w toku postępowania administracyjnego nie rozstrzygają sprawy co do jej istoty, występują pewne rodzaje tych postanowień, które wpływają we władczy sposób na sytuację prawną ich adresatów. Dlatego też, gdy wydanie takiego postanowienia będzie źródłem szkody u jego adresata i możliwe jest dokonanie weryfikacji jego zgodności z prawem, wydaje się, że jako czynność stanowiąca orzeczenie może być podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa.

Hipoteza art. 417¹ § 2 k.c., co widać już *prima facie*, nie obejmuje orzeczeń nieprawomocnych i decyzji administracyjnych, które nie stały się ostateczne. Zatem odpowiedzialność państwa, w myśl tego przepisu, powstać może dopiero wówczas gdy adresat

²⁵⁷ Zob.: J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa, 1979, s. 91. E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*. Wybór orzecznictwa. Toruń 2001, s. 143. Nie ma zatem znaczenie, czy akt ten nazwany zostanie decyzją, koncesją, zezwoleniem, czy in.

²⁵⁸ Zob.: art. 93 § 1 k.p.k., T. Grzegorzczak stwierdza, że orzeczenia (sądów karnych) przybierają formę wyroków lub postanowień, tak w: T. Grzegorzczak, J. Tylman *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2011, s. 370. Podobnie też odnosząc się do art. 316§ 1 k.p.c. stwierdza T. Misiuk – Jodłowska, Autorka wskazuje, że wyrok jest najważniejszą czynnością procesową sądu, stanowi orzeczenie rozstrzygające sprawę merytorycznie, co do jej istoty, tak w: J. Jodłowski, Z. Reisch, J. Lepierre, T. Misiuk – Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2000, s. 387.

orzeczenia lub decyzji ubiegający się o przyznanie odszkodowania wyczerpał instancyjny tok postępowania (sądowego lub administracyjnego). Jeśli chodzi o decyzje wydawane przez organy administracji publicznej, ostatecznymi są takie, zgodnie z art. 16 k.p.a., od których nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, czyli nie mogą być poddane weryfikacji w toku postępowania instancyjnego. Przymiot ostateczności przysługuje decyzjom administracyjnym wydanym przez organy pierwszej instancji, które we właściwym terminie nie zostały zaskarżone do organu wyższego stopnia (i we właściwym trybie nie został przywrócony termin do ich zaskarżenia), decyzje wydane na skutek odwołania przez organy drugiej instancji, oraz decyzje, które stają się ostateczne z mocy prawa. Przyjmuje się, że decyzje nieostateczne, podobnie jak nieprawomocne orzeczenia są pozbawione trwałego charakteru, a zatem próby ustalenia ich sprzeczności z prawem za pomocą odpowiedniej skargi mogłyby podważać sens instancyjnego trybu postępowania i istniejących środków odwoławczych. Dlatego też strona postępowania niezadowolona z otrzymanego rozstrzygnięcia (sądu lub organu administracji) powinna w pierwszej kolejności wykorzystać przysługujące jej środki zaskarżenia²⁵⁹. Charakterystycznym dla każdego systemu prawnego jest to, że do chwili ustalenia się ostatecznego rozstrzygnięcia w drodze stosownych procedur administracyjnych lub sądowych nie podlegają one wykonaniu, a więc trudno jest też w przypadku takiego rozstrzygnięcia mówić o jego skutkach, czy tym bardziej szkodzie²⁶⁰. Nie oznacza to jednak, że powstanie szkody na skutek wydania nieprawomocnej decyzji administracyjnej lub podatkowej, która następnie została uchylona jako nieprawidłowa w ogóle nie rodzi odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Skarb Państwa może ponosić odpowiedzialność za szkody spowodowane wydaniem nieostatecznych decyzji, które zostały uchylone na podstawie regulacji ogólnej wynikającej z art. 417 k.c.

Na podstawie art. 417¹ § 2 państwo nie ponosi też odpowiedzialności za szkody, które powstały na skutek nieprawidłowego wykonania decyzji zgodnych z prawem. Dochodzenie od Skarbu Państwa naprawienia szkody spowodowanej wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej lub podatkowej w oparciu o § 2 art. 417¹ k.c. jest uzależnione od uprzedniego stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem tego orzeczenia. Dopiero uprawomocnienie się właściwej decyzji stwierdzającej niezgodność z prawem rozstrzygnięcia będącego źródłem szkody powoduje możliwość ubiegania się o naprawienie powstałej

²⁵⁹ Zob.: T. Ereciński, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia* w: A. Nowicka (red.) *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana prof. S. Sołtysińskiemu*, Poznań 2005, s. 1003, przywołany też w: Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 198.

²⁶⁰ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cyt. wyd., s. 67.

szkody²⁶¹. Wyjaśnić trzeba w tym miejscu, że przesłanka niezgodności z prawem decyzji powinna być rozumiana w nieco inny sposób niż przyjmowane na gruncie prawa cywilnego pojęcie bezprawność. Prejudycjalna ocena legalności decyzji lub orzeczenia sądu, poprzedzająca podniesienie powództwa odszkodowawczego nie może uwzględniać kryterium jego zgodności z systemem reguł np. moralnych. Wydaje się, że chodzi tu wyłącznie o zgodność lub sprzeczność tego rozstrzygnięcia, wydanego przez organ praworządne państwa z przepisami prawa stanowionego. Za takim stanowiskiem przemawiać może chociażby to, że stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia lub decyzji wyjęte zostało spod kognicji sądu odszkodowawczego. Następuje ono w ramach odrębnego postępowania, w którym właściwy do tego organ administracji lub sąd dokonują weryfikacji prawidłowości formy i sposobu podjęcia czynności władczej określonego organu państwa. Rozstrzygnięcie kwestii zgodności decyzji wyrażającej szkodę z systemem zasad moralnych, czy etycznych nie musiałoby wymagać przeprowadzenia odrębnego postępowania przed kompetentnym w tym zakresie organem. Ponadto trzeba pamiętać też, że wykonywanie władzy publicznej, co wiąże się z utrwaloną w demokratycznych państwach zasadą legalizmu zawsze jest przejawem zachowania mającego swoje oparcie w przepisach prawa pozytywnego²⁶². Tym samym zachowania te nie mogą być skutecznie oceniane wyłącznie w oparciu o zasady wynikające z innych systemów norm społecznych²⁶³. Niezgodność z prawem, z którą art. 417¹ § 2 k.c. wiąże odpowiedzialność odszkodowawczą państwa wyraża się na pewno w wadliwym zastosowaniu prawa przy wydawaniu orzeczenia, co wynika z art. 417¹ § 2 zd. 1. Jednakże, zgodnie z art. 417¹ § 2 zd. 2 k.c. niezgodnymi z prawem są też orzeczenia lub decyzje, które zostały wydane na podstawie aktu prawnego (bądź jego przepisu) uznanego następnie za niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Czyli *de facto* rozstrzygnięcia w chwili ich wydawania prawidłowe, które oparte były na niezgodnym z prawem akcie normatywnym. Wadliwość aktu prawnego stanowiącego podstawę orzeczenia lub decyzji automatycznie przekłada się jednak na niezgodność z prawem rozstrzygnięcia. W obu tych przypadkach stwierdzenie bezprawności odbywa się w ramach właściwego postępowania, które poprzedzać musi skierowanie roszczenia do sądu odszkodowawczego.

²⁶¹ Pamiętać trzeba jednak, co podkreśla E. Bagińska, że źródłem szkody nadal pozostaje decyzja wadliwa, a nie ta, która przywraca stan zgodności z prawem poprzez eliminację wadliwego aktu prawnego. Czyli nieco odmiennie niż przewidywał to wcześniej art. 160 k.p.a. Zob.: E. Bagińska w: E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cyt. wyd. s.

²⁶² Rozumiejąc te różnice można w pewnym sensie umownie posługiwać się pojęciami bezprawności i niezgodności z prawem zamiennie.

²⁶³ Zob.: Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 128.

Prejudycjalne stwierdzenie obiektywnej bezprawności (niezgodności z prawem) aktu stosowania prawa, będącego źródłem szkody w obecnym stanie prawnym zastąpiło element podwójnie kwalifikowanej winy funkcjonariusza jako przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa. To z punktu widzenia podmiotów ubiegających się o naprawienie szkody (z których zdjęto obowiązek wykazania, że wina urzędnika została stwierdzona wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym i dodatkowo, że przy wydaniu orzeczenia miało miejsce naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego), wydaje się być rozwiązaniem zdecydowanie pozytywnym. Postępowanie mające na celu stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji administracyjnej nie zostało uregulowane w żaden szczególny sposób. Może ono przyjąć kilka form, które określone zostały przepisami postępowania administracyjnego. Ocena zgodności z prawem orzeczenia administracyjnego przede wszystkim może być przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej oraz postępowania prowadzonego w trybie wznowienia postępowania²⁶⁴. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, o jakim mowa w art. 156 k.p.a., prowadzi do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji administracyjnej, poprzez stwierdzenie jej nieważności jeżeli okaże się, że jest ona obciążona którąś z kwalifikowanych wad prawnych enumeratywnie wymienionych w § 1 art. 156 k.p.a. W pewnych przypadkach związanych z upływem czasu lub powstaniem skutków określonych w art. 156 § 2 k.p.a., organ orzekający w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ogranicza się wyłącznie do stwierdzenia – zgodnie z art. 158 § 2 k.p.a. – że zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem prawa. Zarówno rozstrzygnięcie o charakterze kasacyjnym stwierdzające nieważność decyzji administracyjnych z przyczyn określonych w art. 156 § 1 pkt 1 – 7 k.p.a., jak i ograniczenie się do uznania decyzji za wydaną z naruszeniem prawa, ze wskazaniem przyczyn, które uniemożliwiły eliminację wadliwej decyzji przesądza o niezgodności kontrolowanej decyzji z prawem i ma charakter prejudykatu w postępowaniu o odszkodowanie od Skarbu Państwa. Taki sam charakter z punktu widzenia postępowania odszkodowawczego ma też orzeczenie wydane po wznowieniu postępowania administracyjnego zakończone ostateczną decyzją z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 – 8 k.p.a.²⁶⁵ Postępowanie to doprowadzić może do uchylecia ostatecznej już decyzji uznanej za niezgodną z prawem i wydania decyzji nowej, wolnej od wad, w której rozstrzyga się o istocie sprawy (art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.) lub – podobnie jak w postępowaniu nieważnościowym – stwierdzenia, że

²⁶⁴ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cyt. wyd., s. 73; J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 260.

²⁶⁵ J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cyt. wyd., s. 260.

analizowana decyzja wydana została z naruszeniem prawa (art. 151 § 2 k.p.a.). Tylko jeżeli po wznowieniu postępowania okaże się, że nie zaistniały podstawy do uchylenia decyzji przewidziane w art. 145 § 1, art. 145a lub art. 145b, organ administracji publicznej wydaje decyzję, w której odmawia uchylenia decyzji dotychczasowej.

Kontrola legalności, czyli zgodności z prawem działania administracji jest zadaniem sądów administracyjnych, co wynika z art. 1 i art. 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁶⁶. W ramach tej kontroli sądy administracyjne, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 1, 2 i 3 p.p.s.a. orzekają w sprawach skarg na decyzje administracyjne, postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty oraz postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie. Słusznym wydaje się być pogląd, że orzeczenia wydawane w ramach postępowania przed sądami administracyjnymi, a konkretnie wojewódzkimi sądami administracyjnymi, może być traktowane jako prejudycjalne stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji lub postanowienia poddawane kontroli sądowo-administracyjnej²⁶⁷. Za prawidłowością takiego stwierdzenia przemawia to, że sąd zgodnie z art. 145 p.p.s.a., uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie może wydać trojaki rodzaj rozstrzygnięcia, w którym:

- 1) po pierwsze uchyła decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi:
 - a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy,
 - b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego,
 - c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy;
- 2) po drugie, stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach;
- 3) po trzecie, stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach.

Każde z tych orzeczeń dotyczy ostatecznej już decyzji lub postanowienia, a także przesądza o jej niezgodności z prawem. Szczególne znaczenie, jeśli chodzi o stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji administracyjnej ma jednak art. 278 p.p.s.a. stanowiący, że w przypadku gdy sąd w orzeczeniu:

²⁶⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 718 z późn. zm. Dalej też p.p.s.a.

²⁶⁷ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd. s. 420.

- 1) uchylili zaskarżoną decyzję, a organ rozpatrując sprawę ponownie umorzy postępowanie,
- 2) stwierdzi nieważność aktu albo ustali przeszkodę prawną uniemożliwiającą stwierdzenie nieważności aktu

– stronie, która poniosła szkodę, służy odszkodowanie od organu, który wydał decyzję.

Choć pojawiają się twierdzenia, że art. 278 p.p.s.a. stanowi *lex specialis* względem art. 417 i nast. k.c., to nie znajdują one szerszego uzasadnienia. Słusznym jest raczej twierdzenie, że przepis ten zdaje się mieć zbyt ogólnikowy charakter by uznać go za regulację szczególną²⁶⁸. Unormowanie to wskazuje konsekwencje odszkodowawcze w odniesieniu do orzeczeń sądów administracyjnych doprowadzających do uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych. Raczej zatem omawiany przepis potwierdza przede wszystkim zastosowanie ogólnej zasady odpowiedzialności ukształtowanej na gruncie Kodeksu cywilnego i konkretyzuje adresata roszczeń odszkodowawczych oraz podstawę odpowiedzialności²⁶⁹. Wydaje się nie budzić też wątpliwości, że orzeczenie sądu administracyjnego wydane w zakresie wskazanym w art. 287 p.p.s.a. może zostać uznane za prejudycjalne stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji przewidziane w art. 417¹ § 2 k.c.²⁷⁰.

3.2.4. Odpowiedzialność za bezczynność i przewlekłe działanie administracji (niewydanie ostatecznej decyzji administracyjnej)

Obowiązek odszkodowawczy art. 417¹ § 3 k.c. wiąże też z niewydaniem orzeczenia lub decyzji administracyjnej, jeżeli ich wydanie przewiduje przepis prawa. Pomijając rozważania natury ogólnej w dalszej części będę koncentrował się na unormowaniach dotyczących odpowiedzialności za niezgodne z prawem niewydanie decyzji administracyjnej.

Roszczenie odszkodowawcze za szkodę spowodowaną niewydaniem decyzji jest uzależnione od wcześniejszego stwierdzenia we właściwym postępowaniu, że niewydanie tej decyzji było niezgodne z prawem. Dlatego też sąd orzekający o odszkodowaniu nie może samodzielnie przesądzić o niezgodności z prawem danego zaniechania administracji, jest on związany w tym zakresie orzeczeniem wydanym w ramach właściwego postępowania. Jako przesłanki odpowiedzialności wynikające z art. 417¹ § 3 k.c. można wskazać 1) powstanie szkody, 2) zaniechanie wydania decyzji, jako czyn wyrządzający szkodę, 3) stwierdzenie jego niezgodności z prawem we właściwym postępowaniu, 4) istnienie normalnego związku pomiędzy niewydaniem decyzji a powstaniem szkody. Działanie będące źródłem szkody ma w

²⁶⁸ Zob.: E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 357.

²⁶⁹ M. Safian, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cyt. wyd., s. 72-73.

²⁷⁰ Zob.: J. J. Skoczylas *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cyt. wyd., s. 260. Szerzej też: Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 241 – 242.

tym wypadku szczególnie charakter, ponieważ sprowadza się w istocie do zaniechania określonego działania, gdy z mocy przepisów prawa wynika obowiązek jego dokonania. Chodzi tu niewątpliwie o takie sytuacje, gdy organ choć jest do tego zobowiązany stosownym przepisem nie wydaje decyzji administracyjnej. Hipoteza omawianego przepisu zdaje się jednak obejmować też i takie przypadki, gdy organ choć ostatecznie decyzję wydaje, czyni to z naruszeniem ustawowo przewidzianego terminu²⁷¹.

Środkami pozwalającymi na uzyskanie prejudykату niezgodności z prawem niewydania decyzji są przede wszystkim przewidziane w art. 37 k.p.a. zażalenie na niezłałatwienie sprawy w terminie lub przewlekle prowadzone postępowanie, a także skarga na bezczynność lub przewlekle prowadzenie postępowania o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., którą rozpoznaje sąd administracyjny.

Zgodnie z art. 37 k.p.a., „na niezłałatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35, w przepisach szczególnych, ustalonym w myśl art. 36 lub na przewlekle prowadzenie postępowania stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu – wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.” Zażalenie jest swego rodzaju środkiem „dyscyplinowania” organu. Przysługuje ono stronie postępowania, w sytuacji gdy organ nie złałatwił sprawy we właściwym terminie określonym w art. 35 k.p.a.²⁷² bądź w terminie wyznaczonym na podstawie art. 36 k.p.a. lub przewlekle prowadzenie postępowania. Przedmiotem zażalenia może być wobec tego niewydanie przez organ decyzji kończącej sprawę w przewidzianym terminie oraz opieszałość działania, która może mieć różne formy. Ostatecznie sprowadza się w zasadzie jednak do tego, że organ nie wydaje decyzji, choć teoretycznie brak jest ku temu przeszkód²⁷³. Uznając zażalenie za uzasadnione organ wyższego stopnia stosownie do art. 37 § 2 wyznacza dodatkowy termin złałatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezłałatwienia sprawy w terminie. W razie

²⁷¹ J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 264. Stanowisko takie potwierdza też: M. Safjan, który jednak odnosi się wyłącznie do opieszałości przy wydawaniu orzeczenia sądowego. Zob. też: M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cyt. wyd., s. 77.

²⁷² Przepis ten określa kilka różnych terminów, podstawowy termin złałatwienia sprawy administracyjnej nie jest ujęty w konkretne ramy czasowe, określony został jedynie przymiotnikiem „niezwłocznie”, stanowi on realizację dyrektywy działania organów, które powinny dążyć do szybkiego złałatwienia sprawy, bez zbędnej zwłoki. W sprawach wymagających prowadzenia postępowania termin został już skonkretyzowany przez ustawodawcę, który przewidział że tego typu sprawy powinny zostać złałatwione nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowane nie dłużej niż w ciągu dwóch miesięcy.

²⁷³ Przewlekłość prowadzonego postępowania zdecydowanie odróżnić należy od niezłałatwienia sprawy w terminie. Z przewlekłym prowadzeniem postępowania możemy mieć do czynienia chociażby wtedy, gdy organ mimo, iż nie przekroczył terminy na złałatwienie sprawy, podejmuje pewne czynności ale są one podejmowane w dużych odstępach czasowych, mają charakter pozorny lub są bezcelowe i zbędne z punktu widzenia prowadzonego postępowania albo gdy nie podejmuje żadnych czynności. Zob. chociażby: wyrok NSA z dnia 26 października 2012 r., II OSK 1956/12, czy postanowienie NSA z dnia 13 sierpnia 2013 r., sygn. akt: II OSK 549/13, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

potrzeby organ może także zarządzić podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Najważniejsze jednak jest to, że potwierdza swoim rozstrzygnięciem niezgodność z prawem niewydania decyzji lub przewlekłe prowadzonego postępowania, co stanowi prejudykat wymagany przez art. 417¹ § 3 Kc, który pozwala dochodzić odszkodowania od państwa za szkodę spowodowaną niewydaniem orzeczenia.

Skarga na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania dotyczy wyłącznie postępowania w sprawie wydania konkretnych aktów administracyjnych²⁷⁴, wymienionych w art. 3 § 2 pkt 1 – 4a p.p.s.a., tj.:

- 1) decyzji administracyjnych,
- 2) postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty,
- 3) postanowień wydanych w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie,
- 4) innych niż określone wyżej aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa,
- 5) pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach.

Należy zauważyć jednak, że jeżeli w toku postępowania przed właściwym organem, stronom będą przysługiwały środki zaskarżenia beczynności lub przewlekłości działania tego organu, to skarga do sądu administracyjnego będzie mogła być skutecznie wniesiona dopiero po ich wyczerpaniu²⁷⁵.

Uwzględniając skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania sąd, zgodnie z art. 149 § 1 p.p.s.a., zobowiązuje organ pozostający w beczynności do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Jednocześnie stwierdza, czy beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Niezależnie jednak od tego, czy w ocenie sądu organ, który zaniechał wydania stosownego aktu prawnego naruszył prawo w stopniu rażącym czy nie, orzeczenie sądu o uwzględnieniu skargi na beczynność lub przewlekłe działanie organu jest równoznaczne z przedsądowym stwierdzeniem niezgodności z prawem jego działania. Inaczej

²⁷⁴ Skarga do sądu administracyjnego na beczynność organów administracji publicznej wprowadzona została ustawą z 1980 r. o NSA, a jej zakres został istotnie rozszerzony uchwałą NSA z 1995 r., zob.: T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 61.

²⁷⁵ T. Woś, *Postępowanie...*, cyt. wyd., s. 64; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 268 – 269. Dawniej wynikało to z art. 34 ustawy o NSA, obecnie obowiązek wyczerpania wszystkich środków zaskarżenia przed wniesieniem skargi do WSA statuuje art. 34 p.p.s.a.

mówiąc dochodzenie od państwa roszczeń odszkodowawczych nie jest uzależnione od stwierdzenia naruszenia prawa w stopniu rażącym, wystarczy jeżeli we właściwym postępowaniu zostanie stwierdzone „zwykłe” naruszenie prawa. Wydaje się przy tym, że prejudykat w postaci orzeczenia sądu administracyjnego dotyczący niewydania lub niewydania w stosownym terminie wyłączenie decyzji administracyjnych będzie mógł służyć dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 417¹ § 3 k.c. Odszkodowania za szkody spowodowane niezgodnym z prawem zaniechaniem przy wydaniu innych aktów, których dotyczyć może skarga na bezczynność lub przewlekle prowadzone postępowanie, będą realizowane na podstawie ogólnej normy art. 417 k.c.

3.3. Analiza obecnych rozwiązań w zakresie reprezentacji Skarbu Państwa w procesie odszkodowawczym

Wejście w życie art. 77 Konstytucji oraz późniejsza nowelizacja przepisów k.c. dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej państwa spowodowały zauważalne rozszerzenie zakresu tej odpowiedzialności. Wywołało to uzasadnione obawy o możliwość zwiększenia ilości powództw kierowanych przeciwko Skarbowi Państwa o zapłatę odszkodowania za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej. Ustawodawca chcąc zrównoważyć sytuację Skarbu Państwa i innych jednostek wykonujących władzę publiczną (które z własnych środków ponoszą odpowiedzialność za wyrządzone szkody) opracował projekt utworzenia wyspecjalizowanego organu – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa – zajmującego się zastępstwem procesowym jednostek publicznych. Poprawę sytuacji finansowej tych podmiotów miało gwarantować zapewnienie im skuteczniejszej ochrony procesowej w ewentualnym postępowaniu sądowym o zasądzenie odszkodowania²⁷⁶. Oprócz rozszerzenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, autorzy projektu ustawy o Prokuratorii Generalnej zauważyli też, że urzędy i instytucje państwowe, które po 1950 r. zmuszone były samodzielnie reprezentować swoje interesy we wszelkich postępowaniach sądowych, działając w warunkach rozchwianego systemu prawa, napotykały wiele trudności w tej materii. To spowodowało, że coraz częstsze stało się zjawisko powierzania obsługi prawnej interesów Skarbu Państwa prywatnym kancelariom prawnym za co, jak wyliczyła Najwyższa

²⁷⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, Druk Nr 3259, Sejm IV Kadencji, dostępny na stronie internetowej Sejmu RP pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/3259.htm>. projekt ustawy zakłada utworzenie Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, która ma na celu obronę interesów Skarbu Państwa dzięki jednolitemu i scentralizowanemu zastępstwu procesowemu w postępowaniu przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi, s. 1. Dalej też uzasadnienie projektu ustawy o PGSP.

Izba Kontroli w 2001 r., jednostki państwowe wypłacały niekiedy honoraria wynoszące nawet od 200 do 300 USD/godz.²⁷⁷

W takim stanie system ochrony interesów Skarbu Państwa nie mógł być uznany ani za tani, ani za skuteczny.²⁷⁸ Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa pomyślana jako jedna wysoko wyspecjalizowana instytucja miała zagwarantować kompleksową ochronę prawną interesów Skarbu Państwa i zapewnić ujednolicenie systemu jego zastępstwa procesowego, które dotychczas było realizowane w sposób zdecentralizowany. Powołanie do życia Prokuratorii stanowiło swoisty powrót do modelu ochrony procesowej Skarbu Państwa funkcjonującego w Polsce z niewielkimi zmianami organizacyjnymi w zasadzie od początków XIX w. aż do lat 50 XX w. Za utworzeniem takiego urzędu przemawiały jednak nie tylko względy o charakterze ekonomicznym, pragmatycznym, czy historycznym ale też fakt, że w praktyce innych państw z dużym powodzeniem funkcjonowały instytucje o podobnym profilu. Ustawodawca jako przykład takiego państwa podawał Hiszpanię, gdzie od 1881 r. rolę instytucji zajmującej się obroną interesów Skarbu Państwa pełnił Korpus Adwokatów Państwa (*Cuerpo de Abogados del Estado*), którego działalność została ostatnio unormowana Dekretem Królewskim Nr 997/2003 z dnia 25 lipca 2003 r.²⁷⁹

Ustawa o Prokuratorii Generalnej²⁸⁰ ostatecznie weszła w życie z dniem 15 marca 2006 r.²⁸¹ nadając Prokuratorii status państwowej jednostki organizacyjnej, nad którą nadzór powierzony został Ministrowi Skarbu Państwa, z tym jednak, że Prokuratoria zachowała niezależność w zakresie działań podejmowanych w ramach realizowanego zastępstwa procesowego i wydawanych opinii. Do zadań Prokuratorii ustawodawca w art. 4 ustawy zaliczył:

- 1) wyłączone zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym, z zastrzeżeniem art. 8b ust. 5;
- 2) zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, wojskowymi i polubownymi;
- 3) zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych;

²⁷⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o PGSP, s. 3.

²⁷⁸ Tamże.

²⁷⁹ Uzasadnienie projektu ustawy o PGSP, s. 1.

²⁸⁰ Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1313 z późn. zm.), dalej też jako: u.p.g.

²⁸¹ Wyjątek stanowiły przepisy przejściowe ustawy o powołaniu Pełnomocnika do spraw organizacji Prokuratorii Generalnej i określające jego zadania w zakresie organizowania Prokuratorii i jej oddziałów oraz zawarte w rozdziałach 5-7 ustawy regulujące wymagania dotyczące radców Prokuratorii ich odpowiedzialność dyscyplinarną oraz wymagania dotyczące innych pracowników Prokuratorii.

- 4) wydawanie opinii prawnych;
- 5) opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów Skarbu Państwa, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi.

Z przepisów zawartych w art. 4 wynika zatem, że kompetencje Prokuraturii obejmują przede wszystkim zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed wszystkimi praktycznie sądami – sądami powszechnymi, wojskowymi i polubownymi. Co do zasady Prokuratoria posiada wyłączone uprawnienie do zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w sprawach przed Sądem Najwyższym. Wyjątek stanowią tu sprawy przekazane przez Prokuratorię do prowadzenia podmiotowi reprezentującemu Skarb Państwa, który pomimo obowiązku reprezentowania Skarbu Państwa przez Prokuratorię zobowiązany jest wykonywać zastępstwo procesowe w takich sprawach również przed Sądem Najwyższym. Oprócz funkcji pełnomocnika procesowego Skarbu Państwa ustawodawca powierzył jej też zadania opiniodawcze w zakresie wydawania opinii prawnych i opiniowania aktów projektów normatywnych, których treść dotyczyć ma praw lub interesów Skarbu Państwa oraz regulujących warunki postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi.

Zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną, zgodnie z art. 4 ust. 2 u.p.g., rozciąga się na sprawy, w których Skarb Państwa jest lub powinien być stroną powodową albo pozwaną, albo też uczestnikiem postępowania. Pełnomocnictwo do reprezentowania Skarbu Państwa przez Prokuratorię nie może jednak obejmować spraw prowadzonych w trybie postępowania karnego, co wynika wprost z art. 4 ust. 5 pkt 2 u.p.g.

Według statystyk publikowanych corocznie przez Prokuratorię²⁸² niezwykle istotną kategorię spraw, w których wykonuje ona zastępstwo procesowe Skarbu Państwa stanowią te wynikające z roszczeń z tytułu odpowiedzialności Skarbu Państwa za wadliwe decyzje administracyjne. Ogólna wartość roszczeń dochodzonych od Skarbu Państwa zastępowanego przez Prokuratorię Generalną w tego rodzaju sprawach wynosiła w 2006 r. aż 293.107.454,69 zł, a w kolejnych latach wyraźnie wzrosła wynosząc 3.104.344 134,00 PLN w 2007 r. i 4.182.830.350,00 PLN w roku 2008 r.

W kolejnych latach Prokuratoria nie publikowała danych dotyczących ogólnej wartości przedmiotu sporu w sprawach z powództwa o zapłatę odszkodowania za szkodę spowodowaną wydaniem wadliwego aktu administracyjnego. Informowała jedynie o ilości tego typu spraw. Jednakże i w tym zakresie wyraźnie zauważalny jest wzrost, bowiem w 2007 r. Prokuratoria

²⁸² Sprawozdania z działalności Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa dostępne na stronie internetowej BIP Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa: <http://prokuratoria.gov.pl/bip/sprawozdania-z-dzialalnosci/>.

Generalna Skarbu Państwa wykonywała zastępstwo procesowe w 399 sprawach dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa za wadliwe decyzje administracyjne (w tym za decyzje administracyjne - 321, za decyzje podatkowe w zakresie nieprawidłowego naliczenia należności z tytułu podatku VAT, podatku akcyzowego i dochodowego, a także nieprawidłowości w procesie egzekucji zobowiązań podatkowych - 69 oraz za decyzje celne - 9). Natomiast w 2008 r. Prokuratoria prowadziła już 473 tego typu spraw (z tego 61 spraw dotyczyło odpowiedzialności za decyzje podatkowe), zaś w 2012 r. podobnych spraw zarejestrowano w Prokuratorii już 513, co stanowiło ponad 7% ogółu spraw prowadzonych w tym roku. W kolejnych latach zauważyć można niewielki spadek ilości spraw dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody spowodowane wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej. W 2013 r. było ich już ok. 500, zaś w 2014 r. ok. 424, czyli mniej niż w roku 2008. Niezależnie od tego Prokuratoria w najnowszych zestawieniach rocznych nadal podkreśla wagę i znaczną ilość przyjmowanych spraw o odszkodowania za wadliwe decyzje administracyjne. Wskazuje ona przy tym też na wysoką skuteczność podejmowanych działań w zakresie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa. Stale na wysokim poziomie utrzymuje się wysoki odsetek spraw wygranych, w których jako obrońca interesu Skarbu Państwa występowała Prokuratoria.

Wysoka jakość działań podejmowanych w ramach zastępstwa procesowego Skarbu Państwa świadczonego przez Prokuratorię Generalną, pomimo szerokiego – w zasadzie najszerszego w całej Europie – zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej polskiego Skarbu Państwa za szkody spowodowane wydaniem wadliwej decyzji powoduje istotne ograniczenie wydatków ponoszonych przez państwo na ewentualne odszkodowania. Dodatkowymi czynnikami, które powodują, że wydatki ponoszone z tego tytułu przez Skarb Państwa mogą okazywać się mniejsze niż zakładano początkowo przy rozszerzeniu zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa są różnego rodzaju trudności pojawiające się w sprawach z powództwa o odszkodowanie kierowanych przeciwko Skarbowi Państwa. Niezwykle ciekawe badania nad tą problematyką przeprowadzili M. Jabłoński i K. Koźmiński na grupie sędziów sądów rejonowych i okręgowych oraz pracowników urzędów pracujących na terenie całego kraju²⁸³. Główne wnioski wynikające z tych badań wskazują, że

²⁸³ M. Jabłoński, K. Koźmiński, *Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej względem obywateli. Badania empiryczne. Studia nad orzecznictwem*. Warszawa 2015. Autorzy podają, że badania wykorzystane przy tworzeniu tej publikacji były prowadzone w okresie od 8.09.2014 r. do 28.10.2014 r. W części ilościowej bazowały one na metodzie CAWI – wspomagany komputerowo wywiad kwestionariuszowy, zaś w części jakościowej opierały się na zastosowaniu indywidualnego wywiadu pogłębionego – IDI. Ogółem w toku badań zrealizowanych zostało 208 takich wywiadów z czego do właściwej części badań zakwalifikowanych zostało 199. Zob., s. 137.

sprawy odszkodowawcze z tytułu odpowiedzialności majątkowej państwa nie są jednak sprawami zwyczajnymi i częstymi. Najwięcej badanych bo 36,7% w swojej praktyce styka się z nimi rzadziej niż raz w roku, tylko raz do roku z podobnymi sprawami ma do czynienia 5,5% respondentów, a raz na pół roku 11,6% osób objętych badaniem²⁸⁴. Dodatkowo zauważają oni istnienie pewnych pozaprawnych czynników, które obiektywnie utrudniają poszkodowanym dochodzenie roszczeń odszkodowawczych za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. Najczęściej respondenci (40,2% odpowiedzi) wskazują, że takim czynnikiem jest brak wiary poszkodowanych w powodzenie procesu odszkodowawczego. Innym problemem, na który zwracało uwagę wielu badanych (39,2%) są trudności prawne związanych z istnieniem skomplikowanych procedur prawnych przy dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych przeciwko państwu²⁸⁵.

W mojej ocenie oba te elementy wiążą się ze sobą w pewnym stopniu. Jak wynika z poczynionych w niniejszym rozdziale rozważań, dochodzenie roszczeń odszkodowawczych przeciwko państwu istotnie realizowane jest w ramach szczególnej, dość skomplikowanej procedury. O jej zawiłym charakterze świadczy chociażby istnienie potrzeby uzyskania prejudykatywnego stwierdzenia bezprawności działania organu państwa, którego działanie było przyczyną szkody. Wobec dodatkowych utrudnień w postaci obowiązku uzyskania w odrębnym postępowaniu stwierdzenia bezprawności działania władzy publicznej poszkodowany może mieć uzasadnione wątpliwości, czy warto występować z powództwem przeciwko państwu o zapłatę odszkodowania. W społeczeństwie daje się przy tym nadal zauważyć pewną obawę przed kontaktem z wymiarem sprawiedliwości, co może potęgować obawy o brak skuteczności ewentualnego powództwa.

Opisane wyniki badań znajdują w pewnym sensie potwierdzenie w statystykach Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczących spraw prowadzonych przez sądy powszechne z powództwa o zapłatę odszkodowania za szkody spowodowane wydaniem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji (art. 417¹ § 2 k.c.) oraz niewydaniem orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewidywał przepis prawa (art. 417¹ § 3 k.c.)²⁸⁶. Wspomniane

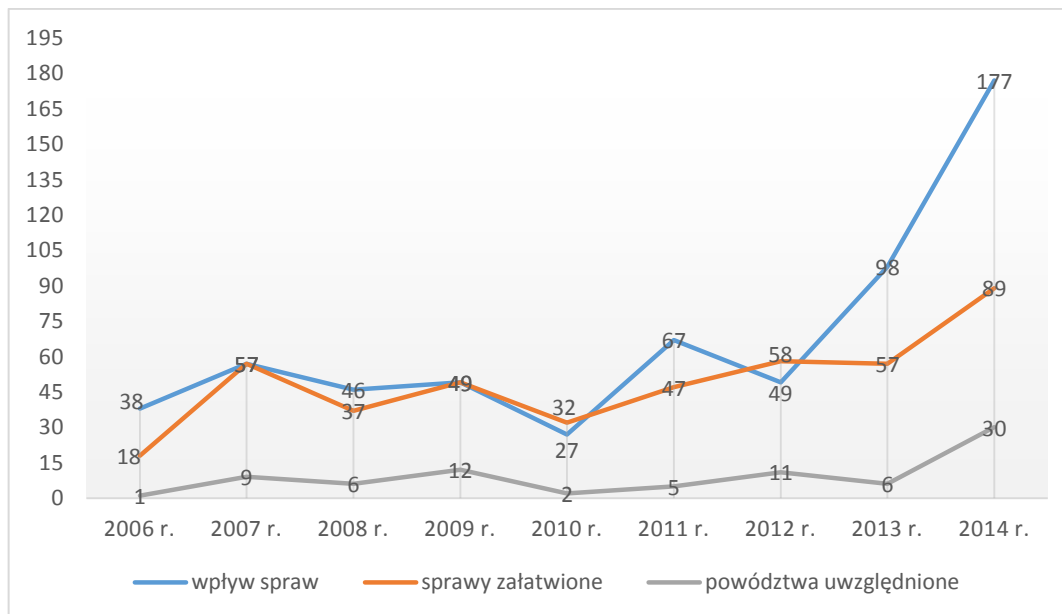
²⁸⁴ M. Jabłoński, K. Koźmiński *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 142, 144-145.

²⁸⁵ Tamże, s. 142, 150-151.

²⁸⁶ Dane statystyczne dotyczące spraw z powództwa o zapłatę odszkodowania za szkodę spowodowaną wydaniem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, albo niewydaniem orzeczenia lub decyzji gdy obowiązek ich wydania przewidywały przepisy prawa zostały pozyskane z Ministerstwa Sprawiedliwości na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2011 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 z późn. zm.). Wniosek o udostępnienie informacji publicznej skierowany do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 8 lipca 2015 r. zawierał prośbę o udostępnienie danych dotyczących ilości wspomnianych spraw rozpatrywanych w latach 2004 – 2014 (włącznie) przez sądy rejonowe działające jako sądy pierwszej instancji, sądy okręgowe działające jako sądy pierwszej i drugiej instancji, sądy apelacyjne działające jako sądy drugiej instancji z uwzględnieniem sposobu ich rozstrzygnięcia. W informacji sporządzonej przez Ministerstwo dołączonej do

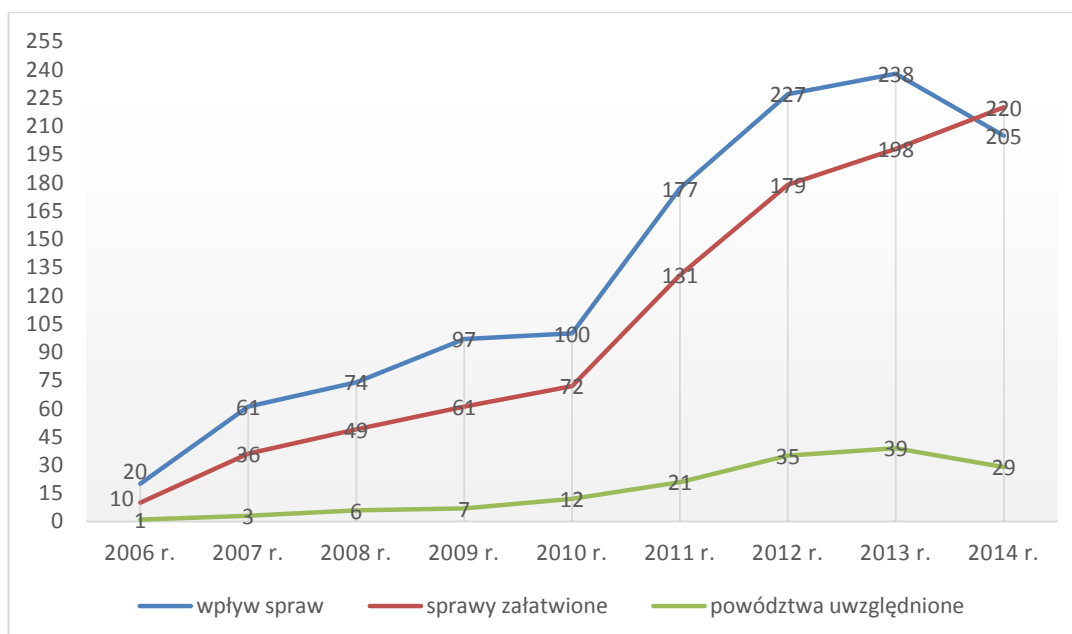
statystyki wskazują wprawdzie, że w ostatnich latach nastąpił w sądach wzrost liczby tego rodzaju spraw niemniej jednak dotychczas ich ilość kształtowała się na zbliżonym – dość niskim poziomie.

Wykres 1.: Sprawy o odszkodowania załatwione w I instancji przez sądy rejonowe



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań

Wykres 2.: Sprawy o odszkodowania załatwione w I instancji przez sądy okręgowe



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań

pisma z dnia 22 lipca 2015 r. ujęte zostały sprawy rozpatrzone przez sądy rejonowe w I instancji za lata 2006-2014; sądy okręgowe w I instancji za lata 2006-2014, sądy okręgowe w II instancji za lata 2007-2014; sądy apelacyjne w II instancji za lata 2011-2014. Ministerstwo nie dysponowało danymi w tym zakresie za lata 2004-2005, za rok 2006 w II instancji sądów okręgowych oraz za lata 2004-2010 w II instancji sądów apelacyjnych.

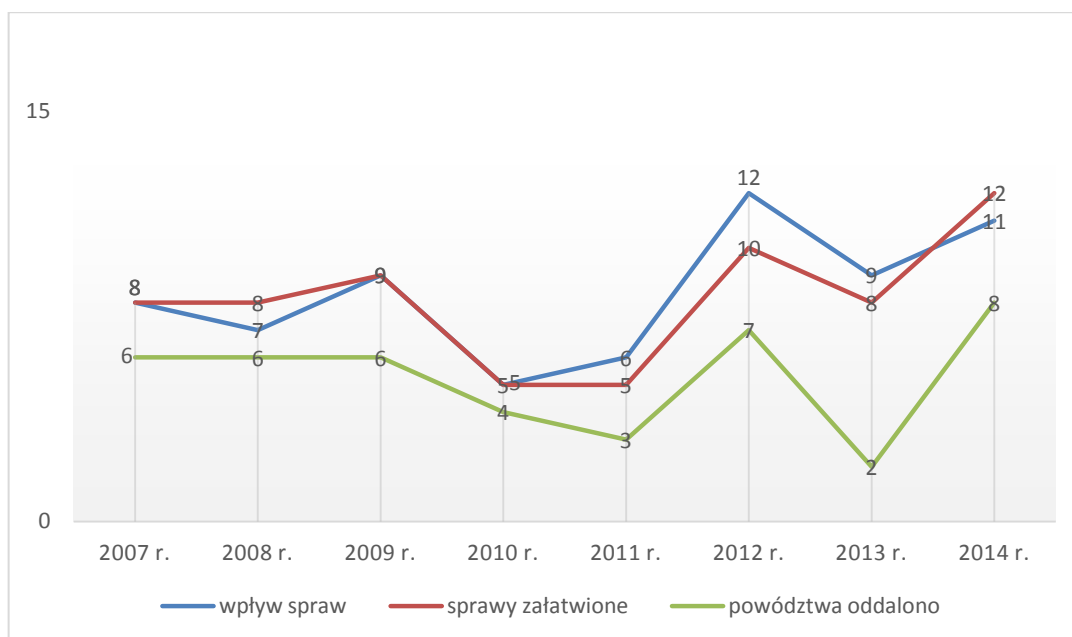
Wzrost ilości spraw o odszkodowanie za szkody spowodowane wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej i prawomocnego orzeczenia lub niewydaniem decyzji i orzeczenia zarówno w sądach rejonowych, jak i sądach okręgowych działających jako sądy pierwszej instancji wyraźnie zauważalny jest po 2011 r. W przypadku sądów rejonowych w 2014 r. do wszystkich sądów w kraju wpłynęło 177 spraw, czyli niemalże 3-krotnie więcej niż w 2011 r. kiedy podobnych spraw zarejestrowano 67.

Zbliżoną tendencję obserwujemy w statystykach sądów okręgowych, tyle że mniejsza jest w ich przypadku dynamika tego wzrostu. Pomiedzy 2010 r., a 2014 r. sprawy o odszkodowanie spowodowane wydaniem lub niewydaniem aktu władczego wzrosły „tylko” dwukrotnie. Jednak sądy okręgowe obecnie rozstrzygają w I instancji zdecydowanie więcej spraw z powództwa o odszkodowanie za szkodę spowodowaną wydaniem lub niewydaniem ostatecznej decyzji i prawomocnego orzeczenia niż sądy rejonowe. Podczas, gdy sądy rejonowe w 2013 r. zarejestrowały takich spraw 98, do sądów okręgowych wpłynęło ich aż 238. Wprawdzie w kolejnym roku różnica ta wyraźnie się zmniejszyła – ilość spraw przyjętych przez sądy okręgowe nieznacznie spadła (z 238 w 2013 r. do 220 w 2014 r.), z drugiej zaś strony wyraźnie wzrosła liczba spraw przyjętych przez sądy rejonowe. Z tym, że pomiedzy 2006 r. a 2014 r. w sądach okręgowych nastąpił aż 10-krotny wzrost spraw dotyczących interesującego mnie zagadnienia. W 2006 r. wpłynęło ich zaledwie 20, a w 2014 r. 220.

Najbardziej jednak zwraca uwagę fakt, że przy wyraźnym wzroście spraw przyjmowanych przez sądy – zarówno okręgowe, jak i rejonowe – na stale niskim poziomie utrzymuje się ilość powództw uwzględnionych przez sądy. To potwierdza wnioski formułowane przez M. Jabłońskiego i K. Koźmińskiego, że w wielu przypadkach tego rodzaju pozwy okazują się być oczywiście nieuzasadnione²⁸⁷.

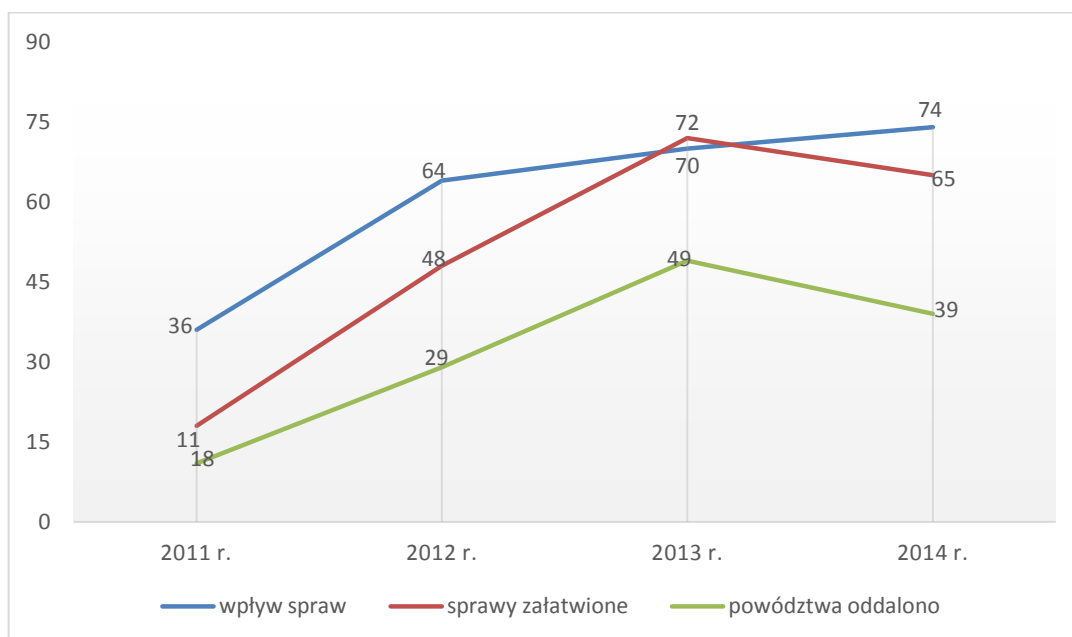
²⁸⁷ M. Jabłoński, K. Koźmiński *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 145-146.

Wykres 3.: Sprawy o odszkodowanie załatwione w II instancji przez sądy okręgowe



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań

Wykres 4.: Sprawy o odszkodowanie załatwione w II instancji przez sądy apelacyjne



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań

Spośród spraw załatwionych przez sądy pierwszej instancji niewielka część zaskarzana jest do sądów wyższej instancji. Jeśli chodzi o sądy okręgowe orzekające jako sądy drugiej instancji rejestrują one nie więcej niż ok 1/5 apelacji od wyroków sądów rejonowych (2008 r. i 2009 r.). Więcej, bo ok 1/3 zaskarżeń przyjmują sądy apelacyjne. Przy czym zarówno sądy

rejonowe, jak i sądy apelacyjne w większości przypadków oddalają kierowane do nich powództwa. W tej sytuacji, pomimo dość szerokiego zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej państwa po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. i nowelizacji k.c. z 2004 r., można zakładać, że straty finansowe państwa związane z wadliwym wykonywaniem władzy publicznej nie są szczególnie duże. Nie mniej jednak potrzebne będzie przeprowadzenie nieco głębszej analizy tego problemu, czym zajmę się w dalszych częściach.

4. Podsumowanie

Powyższe rozważania obrazują przebieg ewolucji i zmian jakie przechodził od 1918 r. do chwili obecnej (w zasadzie do 2004 r.) system odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane działaniem jego organów. I pomimo niedługiego okresu kształtowania się tej instytucji przeszła ona znaczące zmiany – od modelu władzy posiadającej immunitet chroniącą ją praktycznie w całości przed skutkami jej działania do modelu opartego na bardzo szerokiej odpowiedzialności za szkody spowodowane wykonywaniem władzy publicznej.

1. W początkowym okresie możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od państwa, choć uregulowana w Konstytucji (art. 121 Konstytucji Marcowej), była w zasadzie nieosiągalna dla obywateli. Sytuacja ta uległa zmianie dopiero w 1956 r. wraz z wprowadzeniem ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych, która w kompleksowy sposób określiła przesłanki odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane przez urzędników działających jako organy państwa i w charakterze podwładnych. Przesłankami odpowiedzialności na podstawie ustawy było powstanie szkody na skutek zawinionego działania funkcjonariusza przy wykonywaniu władzy publicznej. Najważniejsze przepisy tej ustawy, zgodnie z sugestiami części doktryny, włączone zostały w zasadzie w niezmienionym kształcie do uchwalonego w dniu 23 kwietnia 1964 r. Kodeksu cywilnego. Wobec pojawiających się wątpliwości orzeczniczych, dotyczących kierunków wykładni jego art. 417 – 420 zawierających regulacje dotyczące odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane zawinionym działaniem organów, Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 15 lutego 1971 r. określił wytyczne „wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych”, będące swoistym podsumowaniem dotychczasowego dorobku orzecznictwa i doktryny.

Istotne zmiany w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa wiązały się z wprowadzeniem w dniu 17 października 2007 r. aktualnie obowiązującej Konstytucji RP.

Nowa ustawa zasadnicza, nie tylko ponownie podniosła do rangi konstytucyjnej materię odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, ale też na nowo określiła w sposób odmienny od dotychczasowego przesłanki tej odpowiedzialności. Art. 77 ust. 1 Konstytucji uznawany był przy tym za regulację na tyle wyczerpującą, by nadawać się do bezpośredniego stosowania. Wobec takiej ingerencji ustawodawcy w ugruntowany już od dawna w orzecznictwie i doktrynie model funkcjonowania odpowiedzialności państwa narastały wątpliwości co do podstawy i przesłanek odpowiedzialności państwa, ponieważ w świetle regulacji konstytucyjnej wina urzędnika przy wykonywaniu władzy publicznej stała się okolicznością irrelevantną dla ustalenia odpowiedzialności państwa. Przesłankami tej odpowiedzialności zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji były powstanie szkody u podmiotu „podległego” władzy publicznej; zdarzenie wywołujące szkodę, polegające na bezprawnym działaniu organu (jako instytucji – struktury, a nie konkretnego urzędnika) władzy publicznej w ramach wykonywania władzy publicznej; istnienie normalnego związku pomiędzy działaniem organu a powstaniem szkody. Wejście w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji, skutkujące uchYLENIEM przez TK art. 418 i nakreśleniem nowych kierunków wykładni art. 417 Kc, wywołało palącą potrzebę nowelizacji kodeksowej regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

W dniu 1 stycznia 2004 r. w życie weszła ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, która miała być swego rodzaju odpowiedzią na zmiany jakie dokonały się w systemie odpowiedzialności państwa w związku z pojawieniem się art. 77 ust. 1 Konstytucji. Określiła ona w art. 417, 417¹, 417² nowe, samodzielne podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, obejmujące odpowiedzialność za szkody spowodowane ogólnie pojętym wykonywaniem władzy publicznej. W ramach nowej regulacji ujęta została też odpowiedzialność za szkody spowodowane orzeczeniami wydawanymi przez organy administracji i organy sądowe oraz zaniechaniem działania w tym zakresie. Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej za tego rodzaju działania i zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej, pomimo wprowadzenia swoistego obostrzenia w postaci konieczności stwierdzenia „niezgodności z prawem” przy wydaniu decyzji (orzeczenia) lub zaniechaniu jej wydania zostały w istotny sposób złagodzone w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego. Art. 417¹ § 2 i § 3 Kc uniezależniły obowiązek odszkodowawczy państwa od winy konkretnego urzędnika, czy też grupy urzędników, przesłanka niezgodności z prawem wykonywania władzy publicznej odnosi się do organu rozumianego jako pewnej struktury – całej jednostki. Zdjęcie z obywatela obowiązku wykazywania winy konkretnego urzędnika, czy choćby ich grupy, w istotny sposób uprościło proces dochodzenia od państwa roszczeń odszkodowawczych z tytułu szkód

wywołanych wydaniem decyzji i orzeczeń (lub zaniechaniem ich wydania), które we właściwym postępowaniu uznane zostały za niezgodne z prawem. Odejście od krytykowanej przesłanki winy urzędnika na rzecz niezgodności z prawem działania przy wykonywaniu władzy publicznej stanowi wyraz dążenia ustawodawcy do obiektywizacji przesłanek odpowiedzialności deliktowej państwa.

2. Nałożenie obowiązku odszkodowawczego za szkody spowodowane niezgodnym z prawem działaniem przy wykonywaniu władzy publicznej na Skarb Państwa (j.s.t. i innych osób prawnych wykonujących władzę publiczną z mocy prawa) oznacza, że ewentualne odszkodowania, jako że wypłacane z budżetu państwa będą w rzeczywistości obciążały w równym stopniu wszystkich obywateli. Takie rozwiązanie zdaje się być realizacją zasady wynikającej z art. 88 Konstytucji równości obywateli wobec ciężarów publicznych²⁸⁸. Przy czym w tym wypadku rozumieć należy ją w ten sposób, że skoro władza publiczna – z założenia – działa dla dobra społeczeństwa, to skutki jej ewentualnych błędów powinny rozkładać się na wszystkich członków tego społeczeństwa. Dlatego odszkodowania za szkody wyrządzone na skutek wykonywania władzy publicznej wypłacane są ze środków publicznych, a obciążenie nimi w całości i wyłącznie poszkodowanego byłoby całkowicie niesprawiedliwe. To wyjaśnia też, dlaczego obowiązek odszkodowawczy, w całości nie może być przeniesiony na osobę – urzędnika, który jest rzeczywistym wykonawcą działań związanych z realizacją zadań władzy publicznej.

3. Należy jednoznacznie odrzucić argument powtarzany kilkakrotnie w doktrynie, iż dążenie do tak szerokiego jak obecnie ujęcia odpowiedzialności odszkodowawczej państwa jest niewłaściwe, ponieważ może powodować nadmierne obciążenia dla budżetu państwa, zobowiązanego do wypłaty niejednokrotnie wysokich odszkodowań. Rozpatrując sens istnienia obowiązku odszkodowawczego państwa w tak szerokim kształcie należy mieć na uwadze relacje jakie istnieją pomiędzy państwem i obywatelem, tzn. nierówności pozycji władzy publicznej i obywatela będącego niejako jej „poddanym”. Państwo sprawujące władzę publiczną występuje w tym układzie z pozycji podmiotu silniejszego, natomiast obywatel ma obowiązek podporządkować się jego działaniom władczym. Dlatego też obywatel, jako poddany, powinien posiadać gwarancję, że gdy na skutek niezgodnego z prawem działania władzy publicznej wyrządzona zostanie mu szkoda, przyznane zostanie mu także odszkodowanie we właściwej wysokości. Ustanowienie jako podmiotu odpowiedzialnego Skarbu Państwa jest gwarancją, że odszkodowanie zostanie poszkodowanemu przyznane, co

²⁸⁸ Zob.: A. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 93.

napotykałoby istotne utrudnienia, gdyby obowiązek odszkodowawczy w całości przenieść na będącego bezpośrednim sprawcą szkody urzędnika dysponującego bardzo ograniczonymi środkami.

4. Ze względu na obecny kształt i przesłanki na jakich opiera się odpowiedzialność odszkodowawcza państwa można stwierdzić, iż ma ona charakter typowo kompensacyjny. Celem jej ustanowienia nie jest zatem nałożenie na podmiot ją ponoszący negatywnej konsekwencji za powstałą szkodę, lecz zagwarantowanie wyrównania szkody poniesionej przez obywatela. To oznacza, iż słuszną wydaje się być postawiona w pierwszym rozdziale teza, że odpowiedzialność odszkodowawcza państwa nie ma większego wpływu na sposób funkcjonowania administracji. Natomiast, poprzez realizację funkcji kompensacyjnej, zaspokaja ona istniejącą w społeczeństwie psychologiczną potrzebę zapewnienia stanu równowagi, w którym doznany uszczerbek zostanie poszkodowanemu naprawiony. To odpowiedzialność konkretnego urzędnika, poprzez wymuszenie przestrzegania prawa, zapewnić ma sprawne funkcjonowanie aparatu administracyjnego. W dalszej części pracy, analizując w sposób szczegółowy kształt odpowiedzialności majątkowej urzędników, poddać należy jednak pod rozważę, czy może ona w pewien sposób realizować też funkcję odszkodowawczą, tyle, że wobec Skarbu Państwa ponoszącego bezpośrednią odpowiedzialność wobec obywatela.

Rozdział III

Przepisy dotyczące odpowiedzialności majątkowej urzędników obowiązujące przed wejściem w życie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa

1. Kształtowanie się odpowiedzialności urzędników – wprowadzenie

Niniejszy rozdział w założeniu ma obejmować analizę regulacji prawnych mogących stanowić podstawę odpowiedzialności majątkowej urzędników, istniejących w polskim porządku prawnym przed wejściem w życie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Na wstępie zasadnym wydaje się udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie: czy przed uchwaleniem ustawy o odpowiedzialności majątkowej za rażące naruszenie prawa takie regulacje w ogóle istniały w polskim systemie prawnym, czy też może ustawa ta stanowi rewolucję w dziedzinie odpowiedzialności majątkowej urzędników? Udzielenie odpowiedzi na tak postawioną kwestię wydaje się być właściwym punktem wyjścia dla dalszych rozważań. Tym bardziej, że jednym z motywów uzasadniających podjęcie prac nad zmianami w zakresie odpowiedzialności majątkowej urzędników²⁸⁹ był właśnie brak instrumentów zapobiegających wydawaniu przez urzędników rozstrzygnięć niegodnych z prawem.

Lektura uzasadnienia ostatecznego projektu ustawy mającej wprowadzać wspomniane zmiany wywołuje wrażenie, że projektodawca przekonany był o słuszności tego założenia. Szczególnie uwypuklał on bowiem problem niedoborów legislacyjnych dotyczących materii odpowiedzialności urzędników. W jego ocenie obowiązujące wówczas przepisy prawa pozwalały skutecznie pociągnąć urzędnika wyłącznie do odpowiedzialności karnej za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków urzędniczych na podstawie art. 231 kodeksu karnego²⁹⁰. Ewentualnie, w przypadku niektórych urzędników możliwe było też zastosowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej²⁹¹. W swoich rozważaniach w zasadzie całkowicie pominął natomiast istnienie majątkowych instrumentów oddziaływania na urzędników. Tymczasem zupełnie odmienne stanowisko było prezentowane w doktrynie. Jej

²⁸⁹ Projekt ustawy o szczególnych zasadach..., Nr druku 1407 z dnia 7 października 2008 r., s. 9-10.

²⁹⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (t.j. Dz.U. 2016 r., poz. 1137) – dalej też k.k.

²⁹¹ Uzasadnienie projektu ustawy str. 11, gdzie na marginesie zwraca się też uwagę na istnienie pracowniczej odpowiedzialności dyscyplinarnej i odpowiedzialności cywilnej z zastrzeżeniem, że podlega jej tylko pewna część urzędników dokonujących rozstrzygnięć administracyjnych, a dodatkowo ich status prawny, jako ukonstytuowany różnymi przepisami prawnymi nie jest jednolity.

przedstawiciele²⁹² twierdzili bowiem, że w momencie podejmowania prac nad projektem ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, oprócz wskazywanych przez autorów projektu przepisów określających sankcje karne i dyscyplinarne wobec urzędników, funkcjonowały też regulacje pozwalające zastosować wobec nich sankcje finansowe, gdy ich działanie stanowiło czyn wyrządzający szkodę po stronie pracodawcy – Skarbowi Państwa lub j.s.t. Za regulacje te uznać można w szczególności art. 441 kodeksu cywilnego stanowiący podstawę roszczenia regresowego oraz przepisy kodeksu pracy dotyczące odpowiedzialności pracowniczej, tj. jego art. 114 i n. W tej sytuacji jeden z głównych argumentów uzasadniających potrzebę wprowadzenia ustawy regulującej zasady odpowiedzialności majątkowej urzędników w istotny sposób traci na znaczeniu. Na tym etapie nie można jednak przesądzić czy był on całkowicie nietrafny, należy bowiem określić jednoznacznie jakie przepisy pozwalają pociągnąć do odpowiedzialności majątkowej urzędnika winnego wydania wadliwej decyzji administracyjnej, ustalić jaki jest kształt i zakres tych regulacji, a także podjąć próbę oceny ich funkcjonowania. To pozwoli przybliżyć się do znalezienia odpowiedzi na najistotniejsze z punktu widzenia przedmiotowej rozprawy pytania, tj. czy ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa w rzeczywistości stanowi – jak się ją określa – *novum* w polskim systemie prawnym, czy też jest ona etapem ewolucji rozwiązań już istniejących oraz czy jej przepisy są korzystniejsze, tj. mogą funkcjonować lepiej niż te istniejące dotychczas.

2. Urzędnik, funkcjonariusz publiczny, osoba pełniąca funkcje publiczne – operacjonalizacja pojęć

2.1. Kształtowanie się pojęcia urzędnik w poglądach doktryny

Dotychczas w mojej pracy pojęcia „funkcjonariusz” czy „funkcjonariusz publiczny” i „urzędnik” wykorzystywane były w zasadzie zamiennie na określenie podmiotów „stojących” za wadliwym wykonywaniem władzy publicznej i mających ponosić majątkową odpowiedzialność za szkody spowodowane takim działaniem. Dla uzyskania pełnej jasności stosowanych pojęć należy wyjaśnić jednak, że określenia urzędnik, funkcjonariusz publiczny czy funkcjonujące w języku prawnym pojęcie „osoba pełniąca funkcje publiczne” posiadają zróżnicowane znaczenie. Stąd pojawia się potrzeba, czy wręcz konieczność – jeżeli weźmiemy

²⁹² Zob.: E. Bagińska, *Opinia prawna o projekcie ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa* (druk sejmowy nr 1407), opinia zlecona przez Biuro Analiz Sejmowych, Toruń 2009, dostępna na stronie internetowej Sejmu RP, <http://orka.sejm.gov.pl>.

pod uwagę przedmiot badań i tytuł pracy – ustalenia na czym polegają te różnice, a następnie rozstrzygnięcia jak najcelniej należy określać osoby ponoszące majątkową odpowiedzialność za wydawanie wadliwych aktów administracyjnych i przewlekłe działanie administracji.

Zgodnie z potocznym rozumieniem, przyjmowanym na podstawie definicji słownikowej, urzędnik to ten, kto pracuje w jakimś urzędzie, osoba piastująca jakieś stanowisko w administracji²⁹³. Natomiast w Encyklopedii prawa nie odnajdujemy bezpośredniej definicji tego pojęcia, wykorzystuje się je tam wyłącznie przy okazji definiowania pojęcia urzędu administracji publicznej, który stanowić ma aparat pomocniczy organów administracji publicznej, zespół urzędników przydanych organowi do pracy w realizacji jego zadań i kompetencji, zorganizowany w odpowiednie jednostki organizacyjne²⁹⁴. W obu tych przypadkach zwraca się uwagę na powiązanie urzędnika z urzędem i pełnienie w tym urzędzie jakiejś określonej funkcji związanej z administrowaniem – funkcji z zakresu administracji publicznej.

Wobec braku ustawowej definicji pojęć urzędnika już w dawnej nauce prawa poświęcono wiele miejsca próbom ustalenia jego znaczenia i pojęcia zbliżonego, często traktowanego wówczas jako tożsame, tj. pojęcia funkcjonariusza. Pogłębionej analizy poglądów doktryny francuskiej, niemieckiej i polskiej w tej materii dokonał już w 1987 r. H. Popławski, który wskazywał, że niektórzy uczeni uznawali za niemożliwe sformułowanie takich definicji²⁹⁵, zwracali oni też uwagę, że nikomu nie udało się wyszukać znamion, które charakteryzowałyby urzędnika. Przyczyną takiego stanu rzeczy miał być fakt, że wyraz „urzędnik” był uznawany za nieposiadający znaczenia bezwzględnego. W związku z tym uważano, że wynikiem ewentualnych prób zbudowania ustawowej definicji urzędnika mogło być wyłącznie stworzenie katalogu osób, którym na potrzeby konkretnej regulacji status urzędnika byłby przyznany²⁹⁶.

Mimo tego nie ustawały dociekania nad istotą pojęcia urzędnika, w których za punkt wyjścia przyjmowano podział działań państwa na działania z zakresu prawa prywatnego i działań z zakresu władzy publicznej. W oparciu o tak ustalone kryterium przeprowadzono podział urzędników na dwie kategorie. Pierwsza z nich obejmowała przedstawicieli państwa jako osoby prywatnej, spełniających czynności zawiadowcze, pozbawionych *imperium*, którzy

²⁹³ B. Dunaj (red.) *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 1188.

²⁹⁴ U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2004, s. 867.

²⁹⁵ Zob.: H. Popławski, *Funkcjonariusz publiczny i jego odpowiedzialność za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków*, Warszawa 1973, gdzie Autor dokonuje analizy poglądów przedstawicieli nauki francuskiej H. Nerthélemy i H. Nézard'a optujących za poglądem o braku możliwości sformułowania definicji pojęć urzędnika państwowego i funkcjonariusza publicznego.

²⁹⁶ H. Popławski, *Funkcjonariusz publiczny...*, cyt. wyd. s. 17, za: H. Nézard *Théorie juridique de la fonction publique*, Paris 1901, s. 32.

mieli nie być urzędnikami w sensie właściwym. Druga grupa miała zaś składać się z osób posiadających część władzy publicznej nadaną im mocą ustawy (bądź innego aktu prawnego), które w zakresie przyznanych uprawnień sprawowały władzę zwierzchnią. Te osoby miały stanowić urzędników w sensie właściwym²⁹⁷. Według innego poglądu urzędnikami mieli być wszyscy pracownicy, którzy stale i normalnie uczestniczyli w działaniu urzędu publicznego. W tym ujęciu pozostawało bez znaczenia to czy w zakresie swoich kompetencji posiadali samodzielne tworzenie aktów prawnych, czy też zajmowali się wyłącznie działalnością techniczną²⁹⁸.

Pierwszy z przedstawionych wyżej poglądów, według którego za urzędnika uważano wyłącznie osobę autorytatywnie wykonującą część władzy państwowej był zbliżony do założeń nauki prawa niemieckiego. Z tym, że tu punktem wyjściowym było odróżnienie państwa jako organizacji reprezentującej władzę od organizacji reprezentującej fiskusa – skarb. Urzędnikami były więc tylko te osoby, które we właściwym znaczeniu zostały ustanowione przez państwo do „dźwignia na sobie części władzy publicznej”. Zaznaczyć trzeba, że według prezentowanego poglądu status urzędnika nie mógłby być przyznany np. referentowi w ministerstwie pełniącemu funkcje sprawozdawcze, a przysługiwałyby np. woźnemu sądowemu²⁹⁹.

W nieco odmiennym ujęciu zakładano, że o uznaniu danego podmiotu za urzędnika decydować miał wyłącznie charakter i rodzaj umowy łączącej go z państwem. Zdaniem Autora tego twierdzenia, urzędnikiem była osoba, świadcząca na rzecz państwa określone czynności w oparciu o umowę, której treść jednostronnie określało państwo. W tym wypadku stosunek łączący strony umowy (urzędnika i państwo) był zaliczany do sfery prawa publicznego w odróżnieniu od stosunku wynikającego z prywatnych umów zawieranych pomiędzy państwem

²⁹⁷ H. Popławski, *Funkcjonariusz publiczny...*, cyt. wyd. s. 17, cytując H. Berthlémy *Traite élémentaires de droit administratif*, Prais 1916, s. 4. H. Autor zwraca uwagę, że tak przedstawiony podział urzędników akceptował również H. Nézard z tym, że proponował on dodatkowy podział w kategorii „*fonctionnaires de gestion*”, w ramach której miałyby być wyodrębnione kategorie mandatariuszy państwa i osób zajmujących się do prowadzenia czynności zawiadowczych bez przedstawicielstwa. Podział na urzędników w sensie właściwym i pracowników niebędących urzędnikami zakładał też G. Jéze, tyle że za urzędników uważał on tylko osoby zajmujące trwale „normalne stanowiska w celu pełnienia służby publicznej”. Natomiast osoby pełniące służbę jedynie na podstawie umowy o najem usług, zdaniem Autora urzędnikami nie byli. G. Jéze, *Les principes généraux du droit administratif*, Paris 1904, s. 26 i 40 – 42, podają za: H. Popławski, *Funkcjonariusz publiczny...*, cyt. wyd., s. 18

²⁹⁸ L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. I, 1911, s. 425 i 429, podają za: H. Popławski, *Funkcjonariusz publiczny...*, cyt. wyd. s. 18.

²⁹⁹ E. Eckstein, *Der Beamtenbegriff nach privaten und öffentlichen Recht*, w: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1911, s. 510 i 515, podają za: Popławski, *Funkcjonariusz publiczny...*, cyt. wyd., s. 19.

a obywatelem³⁰⁰. Z punktu widzenia tego poglądu funkcja sprawowana przez daną osobę nie miała żadnego znaczenia dla kwalifikacji jej jako urzędnika. Urzędnikiem mógł zatem być np. dozorca, czy odźwierny w budynku państwowym, z tym że pracownicy na takich stanowiskach należeli do klasy niższych urzędników³⁰¹.

Pojęcie urzędnika rozpatrywane bywało też przez pryzmat urzędu rozumianego jako pewien zakres spraw państwa lub podporządkowanej mu osoby prawnej prawa publicznego, które winny być załatwione na podstawie publicznoprawnego obowiązku służby. W tym ujęciu tylko tam, gdzie istniał taki obowiązek można było mówić o urzędzie i tym samym o urzędnikach, bez znaczenia pozostawała zaś natura prawna świadczonych przez urzędnika czynności³⁰². Z drugiej strony istniał jednak i taki pogląd, który całkowicie odrzucał jakąkolwiek umowę jako źródło funkcji urzędniczych. Zakładał on, że obsadzenie stanowisk urzędniczych mogło odbywać się jedynie na podstawie przepisów ustawy, zaś wszystkie stanowiska wynikające z umowy pomiędzy osobą je zajmującą, a władzą rządową uważane były za najem usług³⁰³.

Wśród niejednorodnych poglądów przedstawiciele europejskiej myśli prawniczej dominowały dwa zasadnicze kierunki. Pierwszy z nich uzależniał status urzędnika od rodzaju i charakteru wykonywanych działań, zaś drugi większe znaczenie przykładał do tego na jakiej podstawie działania te były wykonywane, czy w jakiej formie następowało nawiązanie z urzędnikiem stosunku służbowego. Jednoznacznego stanowiska w omawianej kwestii nie wypracowali też przedstawiciele nauki polskiej. Niektórzy z nich przyjmowali, że urzędnikiem, niezależnie od sposobu nadania mu stanowiska (wybór, nominacja, powołanie itd.) jest ten, kto na zasadzie odpowiedniego upoważnienia lub zlecenia władzy państwowej był powołany do działania w imieniu i w celu realizacji zadań państwa jako organu władzy³⁰⁴. W podobnym ujęciu przyjmowano, że urzędnikiem jest osoba będąca w służbie państwa lub samorządu pełniąca funkcje w zakresie administracji rządowej lub samorządowej w imieniu państwa lub samorządu, będąca jednocześnie organem państwa lub samorządu, za pomocą którego

³⁰⁰ Przykładem takiej umowy prywatnej mogła być, np. umowa o wykonanie dostawy towaru, P. Laband, *Staatsrecht des Deutschen Reiches*, t. I, 1911, s. 431 i nast., podają za: H. Popławski, *Funkcjonariusz publiczny...*, cyt. wyd. s. 19.

³⁰¹ H. Popławski, *Funkcjonariusz publiczny...*, cyt. wyd. s. 19.

³⁰² O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht, München* 1924, s. 133, 140, 239. Świadczenie spełniane przez urzędnika mogło więc odnosić się tak do sfery prawa publicznego, jak i sfery prawa prywatnego. Innymi słowy urzędnik spełniać mógł tożsamą funkcję, jak pracownik najemy, elementem wyróżniającym urzędnika było to, że jego funkcja wynikała z publicznego obowiązku służby. Podają za: H. Popławski, *Funkcjonariusz publiczny...*, cyt. wyd., s. 20.

³⁰³ Tak: F. J. Goodnow, *Les principes de droit administratif des Etats-Unis*, Paris 1907. Podają za: H. Popławski, *Funkcjonariusz publiczny...*, cyt. wyd., s. 21

³⁰⁴ W. Makowski, *Kodeks karny, Komentarz i orzecznictwo*, Warszawa 1922, t. III, s. 448.

podmioty te działały na zewnątrz w stosunku do obywateli³⁰⁵. Z kolei inni Autorzy nie podejmowali prób tworzenia jednoznacznej definicji urzędnika, a w swoich dociekaniach usiłowali raczej odnaleźć pewne cechy charakteryzujące pojęcie urzędnika. Bądź też starali się zaproponować katalog lub choćby przykładowe wyliczenia poszczególnych służb, których wykonywanie mogło dawać status urzędnika, i ustalić dla jakiego rodzaju funkcji stosunek służby publicznej jest najwłaściwszy³⁰⁶. Prezentowane były też stanowiska bardziej ogólne, że urzędnikami są ci pracownicy państwowi, którzy swoim działaniem „dotykają nerwów organizmu zbiorowego”, zaś zakres ich funkcji i granice pomiędzy stanowiskami urzędniczymi, a innymi funkcjonariuszami rozstrzygane są w indywidualnej praktyce każdego państwa, z uwzględnieniem sposobu urządzenia jego aparatu administracji³⁰⁷.

Niejako podsumowując ówczesny stan nauki H. Popławski stwierdził, że nie można upatrywać istoty pojęcia urzędnika wyłącznie przez pryzmat charakteru stosunku prawnego łączącego go z państwem. Należy bowiem łączyć je z pojęciem samego urzędu – związanego z nim zakresem oznaczonych zadań i kompetencji. Urzędnikiem w takim ujęciu miała być osoba ustanowiona przez państwo w celu spełniania określonych i trwałych funkcji³⁰⁸. Takie określenie urzędnika ostatecznie wydaje się być jednak zbyt ogólne i niewystarczające, co zauważa zresztą sam Autor i zaleca poszukiwanie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie kto jest urzędnikiem nie w teorii, a w prawie pozytywnym³⁰⁹.

2.2. Urzędnik a funkcjonariusz publiczny i osoba pełniąca funkcję publiczną

2.2.1. Funkcjonariusz publiczny a osoba pełniąca funkcje publiczne

Pojęcie urzędnik jeszcze do niedawna w doktrynie było używane w zasadzie zamiennie z pojęciem funkcjonariusz publiczny, obecnie jednak występują one raczej jako pojęcia samodzielne. Obok nich spotkać się możemy jeszcze z określeniem zbliżonym, tj. osoby pełniącej funkcje publiczne. Pomimo pozornej symetrii znaczeniowej tych pojęć dla zachowania precyzji językowej należałoby ustalić, które z nich będzie najbardziej właściwym z punktu widzenia mojej pracy. W tym celu należy odszukać istniejące pomiędzy nimi różnice i określić możliwie najbardziej precyzyjnie treść tych „na pierwszy rzut oka” zbliżonych

³⁰⁵ M. Śliwowski, *Prawo karne materialne*, Warszawa 1946, s. 35, Autor opisowo porównuje urzędnika będącego organem do ramienia państwa lub samorządu umożliwiającego państwu działanie na zewnątrz w stosunku do obywatela.

³⁰⁶ M. Jaroszyński, *Problemy personalne w administracji publicznej*, Warszawa 1933, s. 201. W ocenie Autora najistotniejsze były funkcje polegające na wykonywaniu władzy zwierzchniej (*imperium*), w których rola urzędnika polega na uczestnictwie we władzy publicznej w najpełniejszym znaczeniu.

³⁰⁷ M. Szerer, *Sprawa urzędnicza w demokracji*, Warszawa, 1924, s. 40 i 41.

³⁰⁸ H. Popławski, *Funkcjonariusz...*, cyt. wyd., s. 23.

³⁰⁹ Tamże, s. 24.

terminów. W ten sposób uda się też zrealizować zalecenie H. Popławskiego, zgodnie z którym znaczenie pojęcia urzędnik winno odbywać się poprzez odwołanie się do prawa pozytywnego.

Wydaje się, że najbardziej rozpowszechnionym jest pojęcie funkcjonariusza publicznego. Posługuje się nim przede wszystkim kodeks karny, znalazło ono zastosowanie także w u.o.m.f.p., a dawniej pojawiała się też w k.c.³¹⁰ Jednak nie jest ono pojęciem najszerszym znaczeniowo. Zauważyć należy bowiem, że w art. 115 § 19 k.k. zawarta została definicja osoby pełniącej funkcję publiczną, którą jest: funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową. Definicja legalna zawarta w ustawie karnej jako osobę pełniącą funkcję publiczną na pierwszym miejscu wymienia funkcjonariusza publicznego, stanowi więc kategorię szerszą zakresowo. Oprócz funkcjonariusza publicznego osobami pełniącymi funkcje publiczne są też członkowie organów samorządowych oraz osoby pracujące w jednostkach organizacyjnych dysponujących środkami publicznymi z wyjątkiem osób wykonujących czynności mając jedynie usługowy charakter, a także wszystkie inne osoby, wykonujące w zakresie działalności publicznej uprawnienia i obowiązki uznane przez ustawę.

Pojęcie „funkcjonariusz publiczny” zostało zdefiniowane w § 13 art. 115 k.k.³¹¹ w następujący sposób: wyliczono w nim wprost – z nazwy osoby uznane za funkcjonariuszy, bądź wskazano rodzaj wykonywanej przez nich działalności albo jednostki, w których dana osoba może być zatrudniona. I tak funkcjonariuszami publicznymi w rozumieniu k.k. są: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, poseł, senator, radny, poseł do Parlamentu Europejskiego, sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy, osoba będąca

³¹⁰ Dawniej pojęcie funkcjonariusz używane było też w przepisach kodeksu cywilnego regulujących odpowiedzialność państwa za szkody spowodowane przez funkcjonariuszy publicznych. Obecnie jednak, na skutek nowelizacji kodeksu, która miała przybliżyć jego regulacje do wymogów Konstytucji (szerzej kwestia kształtowania się odpowiedzialności odszkodowawczej państwa poruszono we wcześniejszym rozdziale) odpowiedzialność państwa ustawodawca wiąże z wadliwym wykonywaniem władzy publicznej, a nie działaniem konkretnego funkcjonariusza publicznego, czy choćby i grupy tych funkcjonariuszy.

³¹¹ Pamiętać należy oczywiście też, że ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa również posługuje się terminem funkcjonariusz publiczny, który na potrzeby tejże ustawy został specjalnie zdefiniowany. Jednak analiza podmiotowej strony tego aktu prawnego, a w związku z tym też przyjętej na jego potrzeby definicji funkcjonariusza publicznego będzie przedmiotem rozważań kolejnego rozdziału.

pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych, osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej, osoba pełniąca czynną służbę wojskową, pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe.

Oba zaprezentowane pojęcia mają bardzo szeroki zakres. Obejmują one w sposób zbiorczy szereg podmiotów zaangażowanych w działanie państwa i realizację jego podstawowych zadań³¹². Słusznym wydaje się być wniosek, że taki zbiorczy charakter pojęć funkcjonariusza publicznego i osoby pełniącej funkcje publiczne ma zagwarantować ustawodawcy efektywne osiągnięcie celów regulacji karnej, którymi są: – po pierwsze, zapewnienie obywatelom prawnokarnej ochrony przed bezprawnymi działaniami osób związanych z wykonywaniem działań państwa, i – po drugie, zapewnienie możliwie najskuteczniejszej i najszerzej ochrony osobom, reprezentującym państwo i wykonującym w jego imieniu władcze działania³¹³. Należy jednak zastanowić się, czy to co jest zaletą z punktu widzenia ustawy karnej nie ogranicza ich przydatności dla przedmiotowej pracy, która koncentruje się wokół problemu odpowiedzialności majątkowej szczególnej grupy podmiotów wydających w imieniu państwa władcze rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach. Dlatego też należy je skonfrontować z pojęciem urzędnika by w ten sposób ustalić, które określenie najbardziej przystaje do wspomnianych podmiotów.

2.2.2. Możliwe znaczenia pojęcia urzędnik

Na wstępie należy zauważyć, iż pojęcie „urzędnik” wobec braku definicji ustawowej nie jest interpretowane jednolicie. W najszerzym możliwym ujęciu za urzędników uznaje się, obok osób zatrudnionych w jednostkach sektora publicznego, m.in. pracowników instytucji użyteczności publicznej, czy nawet pracowników banków³¹⁴. Takie rozwinięcie pojęcia urzędnik bliższe jest jego potocznemu rozumieniu i nie przystaje zupełnie do znaczenia w jakim wykorzystuje je ustawodawca. W języku prawnym słowo urzędnik nie występuje co prawda samodzielnie – brak jest jego ustawowej definicji, ale odnajdujemy je w aktach prawnych w połączeniu z przymiotnikami „samorządowy” (pracownik samorządowy

³¹² Podobnie: J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2013, s. 7.

³¹³ Tamże, s. 8

³¹⁴ Zob.: A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 17.

zatrudniony na stanowisku urzędniczym) lub „państwowy”, albo w określeniu „urzędnik służby cywilnej”. Świadczy to wyraźnie, że określenie urzędnik zarezerwowane jest dla osób zatrudnionych w służbie publicznej, których działania wiążą się ze sferą realizacji zadań państwa. Wspomniane ustawy, w których pojawia się określenie urzędnik, coraz częściej ujmowane są jako odrębna gałąź prawa, dla której doktryna wypracowała nazwę prawa urzędniczego³¹⁵. Obejmuje ona szereg aktów prawnych, jednakże jako podstawowe zalicza się do niej – ustawę o pracownikach samorządowych, ustawę o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawę o służbie cywilnej, określanych też mianem urzędniczych pragmatyk zawodowych. Przepisy tych ustaw są uznawane za regulacje szczególne wobec kodeksu pracy i dotyczą one zatrudnienia pracowników w jednostkach związanych z wykonywaniem władzy państwowej. To wydaje się wskazywać, że nie należy jako urzędników traktować osób znajdujących zatrudnienie poza sferą *imperium*³¹⁶. Regulacje prawa urzędniczego odnoszą się bowiem wyłącznie do osób, które reprezentują zawodową służbę państwową, pozostające w różnorodnych stosunkach zatrudnienia z państwem lub jego jednostkami organizacyjnymi.

W literaturze z zakresu prawa urzędniczego w różny sposób próbuje się zdefiniować pojęcie urzędnika. Przy przyjęciu szerokiego założenia, że urzędnikami są wszystkie osoby zatrudnione w sferze państwowej należy jako urzędników potraktować każdego kto zatrudniony jest w administracji publicznej, czyli osoby zajmujące najwyższe stanowiska w państwie, funkcjonariuszy służb mundurowych, a także nauczycieli, pracowników agencji państwowych i wszystkich innych pracowników państwowych. W ujęciu węższym, jako podmioty prawa urzędniczego wskazuje się osoby wykonujące określoną funkcję publiczną. Przy takim założeniu urzędnikami są osoby zatrudnione w urzędach publicznych, a także pracownicy zatrudnieni w urzędach państwowych, osoby pełniące funkcje organów władzy państwowej – sędziowie, prokuratorzy i funkcjonariusze policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Biura Ochrony Rządu i funkcjonariusze innych służb mundurowych. Przyjęcie zarówno pierwszego, jak i drugiego podejścia powodowałoby, że pomiędzy pojęciami „urzędnik” i „osoba pełniąca funkcje publiczne” moglibyśmy postawić znak równości. Jednakże takie rozwiązanie należałoby od razu odrzucić

³¹⁵ Pojęcie prawa urzędniczego nie jest pojęciem języka prawnego, stanowi w zasadzie wytwór doktryny. Pomijając pogłębione rozważania na temat kształtowania się tego pojęcia, które wydają się być zbędne z punktu widzenia przedmiotowej rozprawy przyjąć należy, że prawo urzędnicze stanowi zespół norm regulujących zasady zatrudnienia na stanowiskach urzędniczych, głównie w administracji rządowej i samorządowej, stanowiące w istocie część prawa pracy. Zob. A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo...*, cyt. wyd., s. 19.

³¹⁶ A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo...*, cyt. wyd., s. 17.

biorąc pod uwagę, że ustawodawca różnicuje te pojęcia³¹⁷. Dlatego też w doktrynie prawa urzędniczego³¹⁸ pojęcie urzędnik wykorzystywane jest ostatecznie w rozumieniu wąskim, zgodnie z którym przymiot urzędnika jest łączony z zatrudnieniem w urzędach³¹⁹ administracji publicznej oraz urzędach władzy publicznej. Niemniej nie wszystkim osobom wykonującym jakąkolwiek pracę w urzędach przypisuje się automatycznie status urzędników, obok nich w urzędach zatrudnienie bowiem znajdują też pracownicy tworzący personel o charakterze pomocniczym i technicznym³²⁰.

Podsumowując należy przyjąć, że urzędnikami są tylko osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych wyodrębnionych na podstawie przepisów prawa w urzędach administracji i władzy publicznej, a więc: pracownicy służby cywilnej – zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, urzędnicy służby cywilnej – zatrudnieni na podstawie mianowania, urzędnicy państwowi – zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, urzędnicy państwowi mianowani oraz pracownicy samorządowi zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych³²¹. Przy takim założeniu poza kategorią urzędników pozostają sędziowie, prokuratorzy, funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych, nauczyciele, a także osoby zatrudnione w urzędach administracji publicznej zajmujące stanowiska o charakterze doradczym, obsługowym, technicznym, czy asystenckim. W takim znaczeniu pojęcie urzędnika jest znacznie bardziej precyzyjne niż przywołane wyżej pojęcia funkcjonariusza publicznego, czy tym bardziej osoby pełniące funkcje publiczne. Należy jednak zastanowić się czy można ująć w nim też osoby pełniące funkcje organów państwowych. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie ma niezwykle istotne znaczenie, a to dlatego, że odpowiednie organy są podstawowymi podmiotami upoważnionymi przez ustawodawcę do władczego rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej i podatkowej.

Pozycja organów w strukturze państwa i ich charakter były przedmiotem licznych publikacji. Przyjmuje się, że istotą organu jest wykonywanie pewnych zadań i funkcji państwa, do realizacji których dany organ zostaje w strukturze państwa wyodrębniony. Niemniej jednak,

³¹⁷ Pojęcie urzędnika, jak już wspomniałem nie jest definiowane wprost, używa się go natomiast w połączeniu z określeniami „służby cywilnej”, „samorządu terytorialnego”, „urzędów państwowych” na określenie osób zatrudnionych na niektórych stanowiskach w tych strukturach. Natomiast pojęcie osoby pełniące funkcje publiczne jest definiowane w art. 115 § 19 kodeksu karnego, gdzie wymienia się podmioty zaliczane będące osobami pełniącymi funkcje publiczne.

³¹⁸ A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo...*, cyt. wyd., s. 18 – 19. J. Stelina, *Prawo...*, cyt. wyd., s. 6.

³¹⁹ Urząd w tym wypadku jest rozumiany jako jednostka organizacyjna przydana odpowiedniemu organowi administracji publicznej do realizacji jego zadań i kompetencji na podstawie i w granicach upoważnienia udzielanego poszczególnym pracownikom urzędu przez organ administracji bezpośrednio nad nimi nadzrędnym. Zob. W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1978, s. 139.

³²⁰ Podział taki proponuje J. Stelina w: J. Stelina, *Prawo...*, cyt. wyd., s. 5-6.

³²¹ A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo...*, cyt. wyd. s. 104.

za każdym organem, niezależnie od jego struktury (organy jednoosobowe, kolegialne), stoją ludzie – konkretne osoby – faktycznie i fizycznie realizujący przekazane danemu organowi kompetencje. Organ należy traktować zatem, jako pewną konstrukcję strukturalno-organizacyjną³²². Oczywiście nieuprawnione byłoby stwierdzenie, że urzędnik jest zawsze pojęciem równorzędnym z pojęciem organu. Jak zauważa się bowiem słusznie, pojęcie kompetencji administracyjnej wymaga jej połączenia z organem, ten zaś może przekazać uprawnienie do wykonywania odpowiednich zadań w ramach posiadanych kompetencji innemu pracownikowi (urzędnikowi) jednostki organizacyjnej, która została przydana mu do pomocy³²³. Poza tym istnieją też organy o charakterze kolegialnym, które składają się z kilku (kilkunastu) członków, które swoje kompetencje wykonują przez reprezentantów działających w określonym składzie. Jednak z punktu widzenia odpowiedzialności majątkowej za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej pozycja osoby pełniącej funkcję organu jest zbliżona, by nie rzec identyczna, jak pracownika urzędu, co można wyjaśnić biorąc za przykład organy i pracowników jednostek samorządu terytorialnego. Dawniej status osób na stanowiskach organów pozostawał trudny do określenia, jednak obecne unormowania ustawy o pracownikach samorządowych wydają się nie budzić wątpliwości, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) pozostają pracownikami odpowiednich jednostek organizacyjnych – urzędu gminy, urzędu miasta, starostwa powiatowego, czy urzędu marszałkowskiego i pozostają w normalnych stosunkach pracowniczych z daną jednostką – tak jak i pozostali urzędnicy. Z art. 2 pkt 3 u.p.s. wynika, że jej przepisy mają zastosowanie m.in. do pracowników samorządowych zatrudnionych w: 1) urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych; 2) starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych; 3) urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych. Pracownicy samorządowi mogą, zgodnie z art. 4 ust.1 u.p.s. zostać zatrudnieni na podstawie wyboru powołania, bądź na podstawie umowy o pracę. Przy czym z pkt 1 lit. c art. 4 ust. 1 ustawy wynika wprost, że pracownikiem samorządowym zatrudnianym na podstawie wyboru w urzędzie gminy jest wójt

³²² Zob.: J. Zimmermann, *Prawo...*, cyt. wyd., s. 109. Uprzedzając ewentualne wątpliwości, co do przedstawionego założenia wyjaśnić należy, że organ nie jest tu utożsamiany z pojęciem urzędu, rozumianego jako zespół środków materialnych technicznych i osobowych – zob.: Cz. Martysz w: B. Dolnicki (red.) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010 – przyjmuje się jedynie, że osoba piastująca funkcję tego organu, wykonująca w sensie fizycznym jego obowiązki może być uznana za urzędnika.

³²³ Zob.: art. 286a k.p.a., przepis ten pozwala organom udzielić w odpowiedzialnej formie upoważnienia do działania w ich imieniu pracownikom kierowanej jednostki, jak słusznie zauważa WSA w Warszawie Upoważnienie udzielone na podstawie art.268a k.p.a. wywiera ten skutek, że zmienia się osoba wykonująca funkcję organu, która jednak nie staje się przez to organem administracji publicznej, bowiem wykonuje tylko kompetencje tego organu (z jego upoważnienia). Wyrok z dnia 16.04.2007 r., II SA/Wa 2091/06, LEX nr 338271.

(burmistrz, prezydent)³²⁴. To oznacza, że wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast miasta, starostowie), zatrudnieni na podstawie wyboru, oprócz tego, że pełnią funkcję organu danej jednostki samorządu terytorialnego są także pracownikami samorządowymi – odpowiednio urzędu gminy, miasta, powiatu. Ust. 2 art. 4 u.p.s. wskazuje natomiast, że pracownicy samorządowi mogą być zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych (art. 4 ust. 2 pkt 1), a także stanowiskach doradców, asystentów (art. 4 ust. 2 pkt 2) oraz pomocniczych i obsługi (art. 4 ust. 2 pkt 3). Biorąc pod uwagę pozycję jaką w strukturze samorządu zajmują organy należałoby osoby zatrudnione na podstawie wyboru do pełnienia ich funkcji zaliczyć do osób zatrudnionych na urzędniczych stanowiskach kierowniczych.

Z uwagi na sposób w jaki nawiązuje się stosunek pracy z osobą pełniącą funkcję organu danej jednostki (wybór) nie mogą dotyczyć ich przepisy rozdziału 2 u.p.s., który reguluje warunki nawiązania stosunku pracy z urzędnikami samorządowymi zatrudnianymi na podstawie umowy o pracę. Pracownicy samorządowi zatrudnieni na stanowiskach organów nie podlegają też – inaczej niż pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę – okresowej ocenie dokonywanej przez przełożonego, co wynika z nadrzędnej pozycji organu w strukturze samorządu. Niemniej jednak do pracowników wykonujących funkcje organów stosuje się, obejmujące wszystkich pracowników samorządowych, przepisy dotyczące obowiązku podnoszenia kwalifikacji, obowiązków ogólnych i odpowiedzialności za ich nieprzestrzeganie.

Podobne uwagi jak powyżej można odnieść do urzędników administracji rządowej, oczywiście uwzględniając specyfikę zatrudnienia w administracji centralnej i jej strukturę. Dlatego też dalej po krótko omówię niektóre spośród nich uwzględniając przy tym organy centralne i terenowe. Nie ma wątpliwości, że kluczową pozycję w sektorze rządowym zajmuje Prezes Rady Ministrów, spełnia on przy tym dwojaką rolę z jednej strony jest bowiem samodzielnym organem administracji rządowej, a z drugiej przewodniczącym Rady Ministrów. Kompetencje Prezesa Rady Ministrów określa art. 148 Konstytucji, który przewiduje, że reprezentuje on Radę Ministrów, kieruje jej pracami, wydaje rozporządzenia, zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania, koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów, sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach, jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej. Jako aparat pomocniczy w wykonywaniu tych zadań

³²⁴ Podobnie rzecz się ma w przypadku marszałka województwa, który w myśl art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a u.p.s. należy do pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie wyboru w urzędzie marszałkowskim i starosty, który z kolei zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b u.p.s. jest pracownikiem samorządowym zatrudnianym na podstawie wyboru w starostwie powiatowym.

powołana jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów kierowana przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Przemier – jak potocznie określa się Prezesa Rady Ministrów – pomimo iż posiada niezwykle szerokie uprawnienia, raczej rzadko rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych. W niektórych przypadkach, jak np. przy decyzjach wydawanych przez Szefa Służby Cywilnej na podstawie art. 63 i 66 u.s.c o przeniesieniu urzędnika służby cywilnej, jest organem drugiego stopnia właściwym do rozpatrywania odwołania od takich rozstrzygnięć. Dlatego też jego pozycja nie będzie poddawana głębszej analizie. Inaczej kształtuje się rola ministrów, którzy są desygnowani przez premiera do kierowania określonymi działami administracji rządowej (tzw. ministrowie resortowi)³²⁵ lub wykonywania określonych zadań wskazanych im przez premiera (tzw. ministrowie bez teki)³²⁶. Ministrowie są bowiem, zgodnie z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.³²⁷ jednym z organów administracji publicznej. Należą przy tym do administracji centralnej i w zakresie powierzonych im zadań pozostają organami właściwymi także do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych. Realizacja kompetencji powierzonych osobie pisatującej funkcje ministra jest wspierana przez aparat pomocniczy w postaci ministerstwa. Te, choć zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów³²⁸ tworzy i znosi Rada Ministrów są kierowane przez właściwego ministra, który – jak wskazuje się w literaturze – obejmuje urząd w efekcie kariery politycznej³²⁹. Zatem osoba, którą wyznaczono do pełnienia zadań ministra staje się też kierownikiem urzędu przydanego mu do pomocy przy realizacji tych zadań, i z którym pozostaje nierozdzielnie związany. W praktyce pracownikom tego urzędu przekazywane jest też upoważnienia do wydania w imieniu ministra decyzji w sprawach z zakresu administracji publicznej³³⁰.

W terenie głównym przedstawicielem administracji rządowej jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów (na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej) wojewoda. By móc uzyskać powołanie na wojewodę konieczne jest spełnienie wymagań

³²⁵ Tak: J. Jagielski w: M. Wierzbowski, Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo...*, cyt. wyd. s. 165. Autor podkreśla, że bardziej precyzyjną formą jest „ministrowie kierujący działami administracji”, tym niemniej spotykane są też i inne określenia, które w mniejszym lub większym stopniu można uznać za właściwe.

³²⁶ Zob.: J. Zimmermann, *Prawo...*, cyt. wyd. s. 162.

³²⁷ Przy czym przepis ten posługuje się pojęciem „minister” w szczególnym znaczeniu. Traktuje on bowiem jako ministra nie tylko wspomniane wcześniej podmioty, ale również kierowników urzędów państwowych równorzędnych z kierownikami centralnych urzędów administracji rządowej.

³²⁸ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 392 z późn. zm.).

³²⁹ Zob.: E. Kosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010, s. 109.

³³⁰ Tamże, s. 110.

określonych w art. 6 ust. 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³³¹. Przewiduje on wobec osoby powoływanej na to stanowisko bezwzględny wymóg posiadania obywatelstwa polskiego i tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego, dawania rękojmi należytego wykonywania obowiązków, korzystania z pełni praw publicznych, posiadania nieposzlakowanej opinii i braku skazania prawomocnym wyrokiem za umyślne popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego lub umyślnego przestępstwa skarbowego. Podstawową funkcją wojewody jest reprezentowanie Rady Ministrów w województwie, gdzie odpowiada za realizację polityki rządu³³². Oprócz tego jest on organem właściwym we wszystkich sprawach z zakresu administracji rządowej (także jako organ wyższego stopnia w rozumieniu przepisów k.p.a.), które w przepisach odrębnych nie zostały zastrzeżone do właściwości innego organu administracji rządowej³³³. Pomoc w realizacji zadań wojewodzie ma zapewniać przede wszystkim urząd wojewódzki. Wspierają go także organy rządowej administracji zespolonej w województwie (art. 13 ust. 1 ustawy o wojewodzie). Jeżeli zachodzi potrzeba usprawienia ich pracy wojewodzie przyznane zostało uprawnienie do tworzenia delegatur urzędu wojewódzkiego (art. 14 tej ustawy).

Poczynione ustalenia pozwalają twierdzić, że pomimo pewnych różnic dotyczących głównie sposobu ich ustanowienia³³⁴, pozycja podmiotów wykonujących funkcję organów samorządowych i rządowych pozostaje zbliżona. W obu tych grupach obęcie funkcji organu wiąże się z przyjęciem na siebie obowiązku realizacji jego kompetencji określonych prawem w sposób i w granicach w nim przewidzianych. Pomoc przy ich realizacji zapewniać ma aparat pomocniczy w postaci urzędu, na którego czele stoi organ kierując jednocześnie pracą osób w nim zatrudnionych. Sam organ – rozumiany jako „zbiór kompetencji” – pozostaje jednak niezależny od jego personalnej obsady, realizuje je bowiem konkretna osoba – urzędnik, którego wymiana nie wywiera żadnych skutków w zakresie ciągłości istnienia organu.

Dlatego też uważam, że na określenie podmiotu mającego ponosić osobistą odpowiedzialność za szkody spowodowane faktycznym wykonywaniem władzy publicznej – przejawiającej się poprzez wydanie administracyjnych rozstrzygnięć władczych – należy

³³¹ ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U z 2015 r., poz. 525 z późn. zm.).

³³² Funkcje wojewody określone zostały w art. 3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

³³³ Zob.: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 kwietnia 2012 r., II SA/Bk 154/12, LEX nr 1145731. Nadmienić należy oczywiście, iż nie są to jedyne kompetencje przyznane wojewodzie, zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, wojewoda jest też: zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie; organem rządowej administracji zespolonej w województwie; organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności; reprezentantem Skarbu Państwa.

³³⁴ W strukturze samorządowej osoby piastujące funkcję organów pochodzą głównie z wyboru, zaś w administracji centralnej dominującą formą ich ustanowienia do pełnienia funkcji jest powołanie.

używać pojęcia urzędnik, przy założeniu, że urzędnikami są też osoby sprawujące funkcje organów. Ewentualne posługiwanie się pojęciami funkcjonariusza publicznego, czy też osoby pełniącej funkcje publiczne wymagałoby daleko idącej operacjonalizacji i doprecyzowania ich treści znaczeniowej. Problem ten uwidacznia się wyraźnie przy analizie stwierdzenia „odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych”. Wywoływać może ona uzasadnione wątpliwości, czy odpowiedzialność ta dotyczyć ma wszystkich funkcjonariuszy wskazanych w art. 115 § 13 k.k.³³⁵, czy też innego kręgu podmiotów.

3. Kwalifikacje urzędników a ich odpowiedzialność według pragmatyk urzędniczych

3.1. Regulacje dotyczące kwalifikacji wymaganych od kandydatów na urzędników

3.1.1. Rys historyczny

W mojej ocenie istotne znaczenie, z punktu widzenia odpowiedzialności majątkowej urzędników, ma kwestia ich umiejętności oraz wymagań stawianych osobom ubiegającym się o zatrudnienie w sektorze publicznym. Mają one niewątpliwy wpływ na prawidłowość funkcjonowania całego aparatu administracyjnego i dlatego powinny być w odpowiedni sposób zweryfikowane na etapie naboru do pracy na danym stanowisku.

Kwestię wymogów stawianych osobom ubiegającym się o pracę na stanowiskach urzędników i wymaganego na tych stanowiskach przygotowania już w okresie II RP regulowała ustawa o państwowej służbie cywilnej³³⁶ oraz wydane na podstawie tej ustawy akty wykonawcze, w szczególności rozporządzenie z dnia 21 stycznia 1924 r.³³⁷ Przepisy ustawy określały status prawny urzędnika i wynikało z nich, że powstający pomiędzy nim a jego pracodawcą stosunek państwowej służby cywilnej ma charakter publiczno-prawny (art.1). Zmiany tego stosunku (obejmujące również jego zawieszenie i rozwiązanie) mogły nastąpić wyłącznie w oparciu o przepisy prawa publicznego, w szczególności przepisy samej ustawy. W zakresie minimalnych wymagań stawianych pracownikom państwowym wspomniana ustawa przewidywała bezwzględny wymóg posiadania obywatelstwa polskiego, biegłej umiejętności posługiwania się językiem polskim w mowie i piśmie, cechowania się nieskazitelną przeszłością, posiadania zdolności do działań (czynności) prawnych oraz predyspozycji umysłowych i fizycznych odpowiednich do pełnienia obowiązków służbowych (art. 5). W niektórych przypadkach do mianowania pracownika państwowego konieczne było dodatkowo

³³⁵ Szerzej o tym w rozdziale IV.

³³⁶ Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 164 z późn. zm.).

³³⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów o służbie przygotowawczej i egzaminie kandydatów na stanowiska wyższej służby administracyjnej (Dz.U. Nr 1, poz. 113 z późn. zm.).

uzyskanie zezwolenia właściwej władzy zwierzchniej. Obowiązek ten dotyczył kandydatów, którzy nie ukończyli osiemnastego roku życia lub ukończyli czterdzieści lat i dotychczas nie pracowali w służbie państwowej oraz kandydatów karanych sądownie i wydalonych wcześniej ze służby cywilnej (art. 7).

Ze względu na wymagane przygotowanie teoretyczne i praktyczne ustawa dzieliła pracowników państwowych na dwie grupy: pracowników służb specjalnych i pracowników służby ogólnej (art. 10). Do służb specjalnych ustawa zaliczała te stanowiska, w których sprawowanie funkcji urzędniczych wymagało specjalnego przygotowania teoretycznego i praktycznego. Pozostałe stanowiska, niewymagające takiego przygotowania, należały do kategorii służby ogólnej. Zatrudnienie w jednej z tych grup mogło być uzależnione przez Radę Ministrów od ukończenia odpowiednich studiów, odbycia służby przygotowawczej i złożenia egzaminu kwalifikacyjno-praktycznego niezależnie od ukończenia studiów lub zamiast ich ukończenia (art. 11³³⁸). Następnie rozróżnienie to zostało zastąpione zdecydowanie bardziej precyzyjnym kryterium wykształcenia, według którego kandydaci do służby publicznej, mogli ubiegać się o zatrudnienie na stanowiska urzędnicze podzielone na trzy kategorie: po pierwsze stanowiska, na których wymagane było posiadanie wykształcenia wyższego potwierdzonego złożeniem odpowiednich egzaminów, po drugie – stanowiska, których wykonywanie wymagało ukończenia wykształcenia średniego ogólnokształcącego lub zawodowego, wreszcie po trzecie, na pozostałe stanowiska, na których wystarczającym było ukończenie szkoły powszechnej lub niższych klas szkoły średniej³³⁹.

Dodatkowym wymogiem dla kandydatów na stanowiska w wyższej służbie administracyjnej było odbycie służby przygotowawczej i złożenie specjalnego egzaminu, którego tryb przeprowadzania określało rozporządzenie z dnia 21 stycznia 1924 r. Służba przygotowawcza trwać miała rok, w trakcie którego obowiązkiem kandydata było zapoznanie się z agendami należącymi do działu administracji państwowej, w których pełnić miał służbę oraz specyfiką pracy kancelaryjno-biurowej³⁴⁰. Natomiast egzamin składał się z dwóch części – pisemnej oraz organizowanej najpóźniej w terminie trzydniowym po egzaminie pisemnym, części ustnej³⁴¹.

³³⁸ W brzmieniu obowiązującym do 6 grudnia 1930 r.

³³⁹ Art. 11 został znówelizowany w ten sposób z dniem 6 grudnia 1930 r. przez art. 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 3 grudnia 1930 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. Nr 86, poz. 658).

³⁴⁰ § 4 zd. 1 Rozporządzenia z dnia 21 stycznia 1924 r.

³⁴¹ § 7 Rozporządzenia z dnia 21 stycznia 1924 r.

W dniu 13 lipca 1933 r. weszła w życie ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego³⁴², która uregulowała dotychczas nieokreśloną kwestię³⁴³ przygotowania zawodowego pracowników jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa wprowadzała wymóg legitymowania się określonym wykształceniem w stosunku do osób ubiegających się o zatrudnienie na większości stanowisk urzędniczych w samorządzie terytorialnym, o czym dalej. W literaturze wskazuje się też, że ustawa przewidywała podział stanowiska wójta na stanowisko zawodowe i stanowisko niezawodowe – społeczne³⁴⁴. Warto jednak zauważyć też, że podobny podział dotyczył również stanowiska burmistrza, które miało być obsadzane przez burmistrzów zawodowych i niezawodowych. Jedynym stanowiskiem, dla którego nie przewidywano niezawodowego odpowiednika było stanowisko prezydenta miasta, na które powoływani mogli być wyłącznie zawodowi prezydenci i zawodowi wiceprezydenci.

Spostrzeżenie to wydaje się mieć istotne znaczenie, ponieważ w zależności od stanowiska i jego charakteru wymagania wobec osób ubiegających się o ich objęcie były w ustawie ukształtowane w odmienny sposób. Analizując kwalifikacje wymagane na poszczególnych stanowiskach urzędniczych zacząć należałoby od szczebla najniższego, na którym znajdowali się przewodniczący gmin wiejskich. Na stanowiska te powoływani byli wójtowie niezawodowi, wobec których ustawodawca nie przewidział żadnych konkretnych wymagań co do ich kwalifikacji i doświadczenia zawodowego. Stanowisko przewodniczącego gminy wiejskiej mógł objąć też wójt zawodowy, o którego powołaniu decydowała rada gminy w drodze uchwały. Szczegółowe wymagania w zakresie kwalifikacji zawodowych wobec kandydatów na wójtów zawodowych zostały określone odrębnym aktem³⁴⁵, wynikało z niego, że na stanowisko to mogły być powoływane osoby, które posiadały odpowiednie wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe. Kandydaci na stanowisko zawodowego wójta mieli legitymować się co najmniej wykształceniem w zakresie gimnazjum lub szkoły zawodowej stopnia gimnazjalnego³⁴⁶ i jednocześnie 3 – letnim doświadczeniem pracy na odpowiednim stanowisku³⁴⁷. Wymóg wykazania trzyletniego doświadczenia zawodowego skracany był do

³⁴² Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. (Dz.U. Nr 35, poz. 294 z późn. zm.).

³⁴³ M. Giżyńska, A. Piszcz (red.), *Odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych*, Toruń 2014, s. 138.

³⁴⁴ Tamże, s. 142.

³⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 stycznia 1934 r. w sprawie w sprawie kwalifikacji kandydatów na wójtów zawodowych (Dz.U. Nr 13, poz. 108).

³⁴⁶ Poziom wykształcenia określany był według przepisów ustawy z dnia 11 marca 1932 r. o ustroju szkolnictwa (Dz.U. RP Nr 38, poz. 389), która przewidywała jako podstawową, siedmioletnią szkołę powszechną oraz szkoły średnie ogólnokształcące, w których kształcenie trwało sześć lat z czego cztery lata trwała nauka w gimnazjum, a dwa lata nauka w liceum.

³⁴⁷ Wójta w gminie na obszarze województw centralnych i wschodnich, prezydenta (wiceprezydenta) miasta, burmistrza (wiceburmistrza), bądź pracownika zarządu gminy wiejskiej, miejskiej, biura wydziału powiatowego,

jednego roku w przypadku osób, które posiadały wykształcenie uprawniające do odbycia studiów wyższych lub wykształcenie wyższe.

Burmistrzowie powoływani jako przewodniczący gmin w miastach niewydzielonych z powiatowego związku samorządowego mogli pełnić funkcję na stanowisku zawodowym lub społecznym. Ustawa przewidywała też stanowisko zastępcy przełożonego gminy w tych miastach, na które powoływani mogli być niezawodowi wiceburmistrzowie, a w miastach, gdzie liczba ludności przekraczała 15.000 mieszkańców – wiceburmistrzowie zawodowi. Cenzus wykształcenia ustawodawca wprowadzał wyłącznie wobec osób powoływanych na stanowisko zawodowych burmistrzów i wiceburmistrzów. Dla powołania na zawodowe stanowisko burmistrza i wiceburmistrza konieczne było posiadanie wykształcenia uprawniającego do odbywania studiów wyższych, bądź wykształcenia wyższego, a także wykazanie co najmniej 3 – letniego doświadczenia w pracy w charakterze członka zarządu miejskiego lub na samodzielnym stanowisku w administracji samorządu terytorialnego, bądź na stanowisku urzędnika państwowego I kategorii we władzach administracji ogólnej. Podobne wymagania stawiane były też osobom powoływanych na stanowiska prezydentów i wiceprezydentów. W nieco odmienny sposób ustawa określała warunki jakie spełniać miały osoby ubiegające o powołanie na burmistrza w miastach liczących ponad 5.000 mieszkańców. Ustawodawca w tym przypadku nie przewidywał obowiązku posiadania konkretnego doświadczenia zawodowego, wymaganym było jedynie posiadanie wykształcenia w zakresie gimnazjum lub szkoły zawodowej typu gimnazjalnego.

Ustawa o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. obowiązywała aż do 1974 r., kiedy to uchylono ją przepisami ustawy wprowadzającej Kodeks pracy³⁴⁸. W okresie powojennym można zaobserwować swoisty upadek znaczenia stanowisk urzędniczych, czego symbolem mogły być regulacje Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie praw i obowiązków urzędników państwowych³⁴⁹. Rozporządzenie to przewidywało, jako główne kryterium naboru na wszelkie stanowiska państwowe, odpowiednią postawę ideowo-moralną kandydata, co wyraźnie świadczy o upolitycznieniu stanowisk urzędniczych w okresie PRL.

3.1.2. Współczesne przepisy regulujące kwalifikacji kandydatów na urzędników

Przywrócenie pozycji pracowników państwowych nastąpiło w zasadzie dopiero po 1989 r., czyli wraz z upadkiem systemu socjalistycznego. W marcu 1990 r. uchwalona została

starostwa krajowego lub funkcjonariusza urzędów władz administracji ogólnej oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, jeżeli do zajmowanego stanowiska przywiązane były czynności referendarskie.

³⁴⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające kodeks pracy (Dz.U. Nr 24, poz. 142 z późn. zm.)

³⁴⁹ Rozporządzenie z dnia 20 grudnia 1974 r. (Dz.U. Nr 49, poz. 300).

ustawa o pracownikach samorządowych³⁵⁰, a we wrześniu tego roku rozpoczęto pracę nad nową ustawą o służbie cywilnej. Ustawa o pracownikach samorządowych na nowo określiła wymagania stawiane pracownikom ubiegającym się o uzyskanie zatrudnienia na stanowiskach państwowych w samorządzie terytorialnym, które podzielone były na dwie kategorie – pracowników zatrudnianych na podstawie mowy o pracę i pracowników samorządowych zatrudnianych na stanowiska urzędnicze. Początkowo ustawa przewidywała dla kandydatów na wszystkie stanowiska urzędnicze w samorządzie jedynie ogólne wymagania, które obejmowały obowiązek posiadania obywatelstwa polskiego, kwalifikacji zawodowych niezbędnych do wykonywania pracy na określonym stanowisku, posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych i korzystania z pełni praw publicznych oraz stanu zdrowia umożliwiającego podjęcie pracy na tym stanowisku. W 2005 r. mocą art. 1 ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych i ustawy o systemie oświaty³⁵¹ zmieniono zakres wymagań wobec osób ubiegających się o zatrudnienie w urzędach organów samorządu terytorialnego. Ustawa nowelizująca wprowadziła szereg nowych wymagań stawianych kandydatom na stanowiska urzędnicze w tych urzędach oraz osób aspirujących na kierownicze stanowiska urzędnicze. Ustawodawca przyjął, że pracownicy samorządowi zatrudniani na stanowiska urzędnicze, oprócz wypełnienia wszystkich wspomnianych ogólnych wymagań, powinni posiadać też co najmniej średnie wykształcenie. Ponadto na stanowiska urzędnicze mogły być zatrudnione tylko osoby nie skazane prawomocnie za umyślne popełnione przestępstwo oraz cieszące się nieposzlakowaną opinią. Jeśli chodzi o kandydatów na stanowiska kierownicze w strukturze samorządu terytorialnego musieli oni dodatkowo posiadać też wykształcenie wyższe oraz odpowiednie doświadczenie zawodowe obejmujące co najmniej 2 – letni staż pracy na stanowiskach urzędniczych w którejś z następujących jednostek: urządzie marszałkowskim, wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych, urzędzie gminy, w jednostkach pomocniczych gminy oraz w gminnych jednostkach i zakładach budżetowych, biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz zakładów budżetowych utworzonych przez te związki, biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Nowa – obowiązująca obecnie - ustawa o pracownikach samorządowych derogowała w całości z dniem 1 stycznia 2009 r. przepisy ustawy o pracownikach samorządowych z 1990 r. Wielokrotne nowelizacje uchylonej ustawy i liczne odesłania do innych aktów spowodowały,

³⁵⁰ Ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.).

³⁵¹ Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 1020).

iż utraciła ona wewnętrzną spójność. Problem ten dostrzegli autorzy projektu nowej regulacji³⁵², która miała w sposób bardziej nowoczesny i przede wszystkim uporządkowany, uregulować status pracowników administracji samorządowej. To miało umożliwić zbudowanie samorządu terytorialnego, który swoje zadania będzie realizował w sposób sprawny i profesjonalny oraz zapewnić lepsze zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji samorządowej.

Obecna ustawa o pracownikach samorządowych, podobnie jak wcześniejsza regulacja, przewidywała pewne ogólne wymagania stawiane wszystkim osobom ubiegającym się o zatrudnienie w strukturze samorządu terytorialnego. Zgodnie z założeniami ustawy z 2008 r. pracownikiem samorządowym zostać może wyłącznie osoba, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych i posiada kwalifikacje zawodowe umożliwiające jej podjęcie pracy na określonym stanowisku. Obecna ustawa złagodziła istniejący wcześniej bezwzględny obowiązek posiadania przez pracownika samorządowego obywatelstwa polskiego. Oznacza to, że nie każda osoba ubiegająca się o zatrudnienie w samorządzie terytorialnym musi legitymować się takim obywatelstwem. Osoba niebędąca obywatelem Polski może zostać zatrudniona na stanowisku, na którym wykonywana praca nie będzie polegała na bezpośrednim lub choćby pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę podstawowych interesów państwa. Wydaje się, że taki zabieg należy odczytywać jako przejaw dbałości naszego ustawodawcy o zapewnienie równego dostępu do służby publicznej³⁵³. Nie zapomniał on przy tym o potrzebie zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności generalnych interesów państwa. Całkowicie usunięty natomiast został przepis przewidujący wymóg posiadania przez kandydata na pracownika samorządowego osiemnastego roku życia. Stał się on zbędny w sytuacji, gdy od osób ubiegających się o zatrudnienie bezwzględnie wymagane jest posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych. Zniesiono też obowiązek wykazywania się nieposzlakowaną opinią oraz bezwzględnej niekaralności każdego kandydata za przestępstwa popełnione umyślnie. Jedynie wobec pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie wyboru lub powołania

³⁵² Rządowy projekt ustawy o pracownikach samorządowych Sejm RP VI Kadencji (Druk nr 752). Tekst projektu wraz z uzasadnieniem dostępny na stronie internetowej <http://www.sejm.gov.pl>.

³⁵³ Zawarty w poprzedniej ustawie o pracownikach samorządowych bezwzględny wymóg posiadania przez osoby ubiegające się o zatrudnienie w samorządzie terytorialnym polskiego obywatelstwa uzasadniany był troską o lojalność urzędników wobec państwa polskiego; zob.: A.M. Śledzińska, *Zatrudnienie w służbie cywilnej. Polskie obywatelstwo jako warunek dostępu do służby cywilnej*, Sł. Cyw. z 2006, nr 14, s. 87 i n., w zasadzie całkowicie wykluczał uzyskanie pracy w polskim samorządzie osobom posiadającym obywatelstwo obcego państwa i choć w zasadzie pozbawiał możliwości uzyskania zatrudnienia w polskim samorządzie osobom posiadającym obywatelstwo innych państw nie było ostatecznie traktowane, jako naruszenie praw obywatelskich, por.: B. Hebdzińska, *Ustawa o służbie cywilnej z komentarzem oraz przepisy związkowe*, Warszawa-Kraków 1996, s. 18.

dzisiejsza ustawa przewiduje przesłankę braku skazania za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego oraz umyślne przestępstwo skarbowe. Taki sam warunek niekaralności stawiany jest przy zatrudnieniu pracownika samorządowego na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym oraz na stanowisku doradcy lub asystenta. Pracownicy na takich stanowiskach powinni także posiadać co najmniej średnie wykształcenie i cieszyć się nieposzlakowaną opinią. Przesłanki zatrudnienia, co do karalności, opinii kandydata i posiadanego wykształcenie nie dotyczą obecnie pracowników pomocniczych samorządu i obsługi.

Podwyższone wymagania ustawa przewiduje wobec pracowników samorządowym zatrudnianych na podstawie umowy o pracę na kierowniczych stanowiskach urzędniczych w rozumieniu art. 4 ust. 2 pkt 1 u.p.s. Tego rodzaju stanowiska mogą być objęte wyłącznie przez osoby posiadające wyższe wykształcenie pierwszego lub drugiego stopnia. Spełnienie wymogu posiadania określonego wykształcenia jest weryfikowane w oparciu o przepisy ustawy o szkolnictwie wyższym, która przewiduje istnienie trzech form kształcenia w ramach studiów wyższych. Są to studia pierwszego stopnia, na które przyjmowani są kandydaci posiadający świadectwo dojrzałości. Kończą się one uzyskaniem kwalifikacji pierwszego stopnia, tzw. licencjatem. Kwalifikacje drugiego stopnia uzyskać mogą natomiast absolwenci studiów drugiego stopnia, posiadający przed tym co najmniej kwalifikacje pierwszego stopnia oraz studenci jednolitych studiów magisterskich. W celu ubiegania się o zatrudnienie na stanowisku kierowniczym w samorządzie wymagane jest też posiadanie co najmniej trzyletniego stażu pracy lub wykonywania przez co najmniej trzy lata działalności gospodarczej o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku. Ustawodawca zrezygnował z przyjętego wcześniej wymogu posiadania dwuletniego stażu na stanowiskach w administracji wobec osób kandydujących na stanowiska kierownicze urzędnicze przyjmując, że powinni oni posiadać co najmniej trzyletnie doświadczenie w postaci stażu pracy lub prowadzenia działalności gospodarczej. Taki zabieg, jak wynika wprost z uzasadnienia do projektu ustawy³⁵⁴ miał na celu zwiększenie atrakcyjności zatrudnienia w samorządzie i zachęcenie do pracy w jednostkach samorządowych osób z doświadczeniem menedżerskim czy biznesowym. To może z kolei zapewnić sprawniejsze i bardziej efektywne zarządzanie kadrą pracowniczą samorządu przez wyspecjalizowanych menadżerów.

Z dniem 1 stycznia 1997 r., po trwających od 1990 r. pracach legislacyjnych zaczęła wreszcie obowiązywać ustawa o służbie cywilnej³⁵⁵, która dotyczyła wszystkich urzędników

³⁵⁴ Rządowy projekt ustawy o pracownikach samorządowych..., cyt. wyżej, Druk nr 752.

³⁵⁵ Ustawa o służbie cywilnej z dnia 5 lipca 1996 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 402).

służby cywilnej zatrudnianych w urzędach administracji rządowej. Przewidywała ona, że urzędnikiem służby cywilnej zostać mogła osoba, która posiadała wyłącznie obywatelstwo polskie, korzystała z pełni praw publicznych, nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie, była nieskazitelnego charakteru, posiadała odpowiednie kwalifikacje i predyspozycje wymagane do mianowania do służby cywilnej, miała stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie w służbie cywilnej i mogła być zatrudniona w pełnym wymiarze czasu. Przy czym w zależności od rodzaju wykonywanej funkcji i zadań oraz kwalifikacji (wykształcenia, przygotowania zawodowego, umiejętności i cech osobowości decydujących o przydatności kandydata do służby) ustawa wyróżniała cztery kategorie urzędnicze. Należały do nich: – kategoria A obejmująca osoby zdolne do zajmowania stanowisk kierowniczych wyższego szczebla, cechujące się w szczególności zdolnościami do kierowania złożonymi zespołami ludzkimi i podejmowania decyzji, kreatywnością, zdolnością do zarządzania środkami finansowymi, materialnymi oraz informacjami, posiadające: wyższe wykształcenie, znajomość co najmniej jednego języka obcego, a także co najmniej siedmioletni staż pracy, w tym staż czteroletni na stanowiskach kierowniczych bądź samodzielnych; – kategoria B, do której zaliczały się osoby zdolne do zajmowania stanowisk kierowniczych niższego szczebla lub o charakterze koncepcyjnym, cechujące się w szczególności umiejętnościami współdziałania i kierowania zespołem ludzkim, zdolnościami samodzielnej analizy i syntezy, zarządzania środkami finansowymi, materialnymi oraz informacjami, posiadające: wyższe wykształcenie i co najmniej pięcioletni staż pracy; – kategoria S, którą tworzyły osoby zdolne do zajmowania stanowisk wymagających specjalistycznych kwalifikacji w określonym zawodzie lub dziedzinie, posiadające wykształcenie wyższe; – wreszcie kategoria C, do której ustawa zaliczała osoby zdolne do wykonywania prac pomocniczych wobec urzędników zaliczonych do kategorii A, B i S, posiadające: wykształcenie wyższe i co najmniej dwuletni staż pracy lub wykształcenie średnie i co najmniej siedmioletni staż pracy. Przydział do poszczególnych kategorii urzędniczych był uzależniony od wyników postępowania kwalifikacyjnego, które miało być przeprowadzane zgodnie z wymogami określonymi odrębnym aktem³⁵⁶ wydanym na podstawie delegacji wynikającej z ustawy. W toku postępowania kwalifikacyjnego komisja prowadząca postępowanie miała za zadanie sprawdzić i ocenić kwalifikacje i przydatność kandydata do realizacji zadań służby cywilnej właściwych dla określonej kategorii stanowisk urzędniczych.

³⁵⁶ Zakresy postępowania kwalifikacyjnego do poszczególnych kategorii urzędniczych oraz sposób ustalania wyników postępowania ustalono w uchwale Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej z dnia 16 lipca 1997 r. (M.P. Nr 45, poz. 446).

W dniu 1 lipca 1999 r. ustawa o służbie cywilnej z 1996 r. została uchylona mocą ustawy o służbie cywilnej z 1998 r.³⁵⁷, w której ustawodawca doprecyzował krąg podmiotów objętych regulacją ustawową – miała ona objąć swoim zasięgiem osoby znajdujące zatrudnienie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, Rządowym Centrum Studiów Strategicznych oraz komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, o ile inne ustawy nie przewidywały odmiennych ustaleń. Ustawa dokonała podziału członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w w/w jednostkach na pracowników służby cywilnej – zatrudnionych na podstawie umowy o pracę i urzędników służby cywilnej – zatrudnionych na podstawie mianowania. Dla obydwu tych grup ustawa określała wspólne warunki wymagane przy zatrudnieniu w korpusie służby cywilnej. Zgodnie z nimi osoba ubiegająca się o zatrudnienie w służbie cywilnej mogła być wyłącznie obywatelem polskim musiała korzystać z pełni praw publicznych, posiadać nieposzlakowaną opinię i kwalifikacje wymagane do pracy w służbie cywilnej. Bezwzględnie musiała spełniać też warunek braku karalności za umyślnie popełnione przestępstwo. Bardziej szczegółowe wymagania ustawa przewidywała wyłącznie wobec osób ubiegających się o mianowanie w służbie cywilnej. Kandydaci na urzędników służby cywilnej musieli być pracownikami służby cywilnej, po odbytej służbie przygotowawczej, z której ustawa zwalniała absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej³⁵⁸. Od kandydatów na stanowiska urzędnicze wymagany był też co najmniej dwuletni staż pracy w służbie cywilnej, posiadanie tytułu magistra – czyli ukończenie studiów drugiego stopnia lub jednolitych studiów magisterskich, znajomość co najmniej jednego języka obcego i uregulowany stosunek do służby wojskowej (art. 28). Kolejne zmiany pozycji pracowników służby cywilnej wprowadziła ustawa o służbie cywilnej z 2006 r.³⁵⁹, jednakże ostateczny kształt ustawa ta uzyskała po 2008 r., kiedy w życie weszła aktualnie obowiązująca ustawa o służbie cywilnej. Ustawa ta w skład korpusu członków służby cywilnej ujęła pracowników

³⁵⁷ Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483, z późn. zm.

³⁵⁸ Krajowa Szkoła Administracji Publicznej – dalej jako: KSAP, została utworzona w 1991 r. mocą ustawy z dnia 14 czerwca 1991 o Krajowej Szkole Administracji Publicznej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 248 z późn. zm.). Obecnie status KSAP reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 października 1999 r. w sprawie nadania statutu Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz.U. Nr 82, poz. 920 z późn. zm.).

³⁵⁹ Ustawa o służbie cywilnej z dnia 24 sierpnia 2006 r. (Dz.U. Nr 170, poz. 1218).

zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, Centralnym Biurze Śledczym Policji, Biurze Nasiennictwa Leśnego, jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej. Nowa ustawa jako członków korpusu służby cywilnej potraktowała także powiatowych i granicznych lekarzy weterynarii oraz ich zastępców.

Ogólne wymogi kwalifikacyjne jakie ustawa sformułowała wobec kandydatów na stanowiska w korpusie służby cywilnej objęły względny obowiązek posiadania polskiego obywatelstwa, korzystania z pełni praw publicznych, brak skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe, posiadania kwalifikacji potrzebnych na danym stanowisku i nieposzlakowanej opinii. Osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może obecnie ubiegać się o zatrudnienie w korpusie służby cywilnej, z tym jednak zastrzeżeniem, że musi posiadać znajomość języka polskiego potwierdzoną odpowiednim dokumentem, a stanowisko, na które pretenduje nie może polegać – choćby w pośredni sposób – na wykonywaniu władzy publicznej i sprawowaniu funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa. Nałożenie na osobę posiadającą obywatelstwo inne niż polskie, ubiegającą się o zatrudnienie w służbie cywilnej, obowiązku udokumentowania znajomości języka polskiego zostało ocenione pozytywnie w procesie legislacyjnym, jako zgodne z prawem wspólnotowym³⁶⁰. W tym przypadku, tak jak przy nowelizacji ustawy o pracownikach samorządowych pojawiały się wątpliwości, czy takie rozwiązanie nie będzie stanowiło ograniczenia równego dostępu do pracy w służbie cywilnej i swobodnego przepływu pracowników w ramach struktur wspólnotowych. Wymaganie od kandydata ubiegającego się o zatrudnienie w jednym z państw członkowskich znajomości języka tego państwa nie jest uznawane za niezgodne z prawem wspólnotowym, o ile podyktowane jest realizacją polityki

³⁶⁰ Zob.: Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych o poselskim i rządowym projektach ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druki nr 125 i 125-A, 595). Sejm RP VI Kadencji, Druk nr 1058.

ochrony oraz promowania tego języka i jednocześnie jeżeli ustawodawca krajowy właściwie określi sposoby udokumentowania znajomości danego języka³⁶¹.

Podobnie jak w wyżej omawianym akcie z 1998 r., ustawodawca podzielił członków korpusu służby cywilnej na pracowników służby cywilnej, do których zaliczone zostały osoby zatrudnione w służbie cywilnej na podstawie umowy o pracę oraz urzędników służby cywilnej, którymi są osoby zatrudnione w służbie cywilnej na podstawie mianowania. Obecna ustawa utrzymuje też obowiązek odbycia służby przygotowawczej przez osoby zatrudniane w służbie cywilnej pierwszy raz. Z obowiązku odbycia służby przygotowawczej zostali zwolnieni wyłącznie absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, ponadto na umotywowany wniosek kierownika danej komórki organizacyjnej ze służby przygotowawczej mogą być zwolnieni pracownicy zatrudniani w służbie cywilnej pierwszy raz, których wiedza lub umiejętności umożliwiają należyte wykonywanie obowiązków służbowych. Celem służby przygotowawczej, wynikającym wprost z przepisów ustawy, jest teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika podejmującego po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej do należytego wykonywania obowiązków służbowych. Ma to umożliwić stworzenie profesjonalnej i wykwalifikowanej kadry pracowników, którzy będą posiadali kompleksowe przygotowanie pod względem merytorycznym i, co równie ważne etycznym, do pełnienia obowiązków w służbie cywilnej. Służba przygotowawcza powinna trwać nie dłużej niż 4 miesiące, kończy się nie później niż z upływem 8 miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika przeprowadzeniem egzaminu, który ma sprawdzić poziom przygotowania członka korpusu służby cywilnej do dalszego pełnienia obowiązków służbowych. Jako wyraz dążenia ustawodawcy do zapewnienia profesjonalizacji kadry korpusu służby cywilnej należy odczytywać też wprowadzenie w ustawie z 21 listopada 2008 r. instytucji pierwszej oceny pracownika służby cywilnej. Pierwszej ocenie podlegają wszystkie, z wyłączeniem absolwentów KSAP, którzy złożyli wniosek o mianowanie w służbie cywilnej, osoby zatrudnione w służbie cywilnej na podstawie umowy o pracę. Pierwsza ocena pracownika służby cywilnej jest dokonywana najwcześniej po upływie 8 miesięcy od nawiązania stosunku pracy, nie później jednak niż przed upływem okresu na jaki zawarta została pierwsza umowa o

³⁶¹ Za niedopuszczalne, jako naruszające zasadę równego traktowania, uznano zobowiązanie osoby ubiegającej się o zatrudnienie do przedstawienia wyłącznie jednego, ściśle określonego, rodzaju poświadczenia znajomości języka, przy wykluczeniu udowodnienia tej umiejętności w inny sposób, chociażby poprzez kwalifikacje uzyskane w innych państwach (Sprawa C-281198 Agonese, podaję za: Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej). Zob.: Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych o poselskim i rządowym projektach ustawy..., cyt. wyd.

pracę³⁶². Bezpośredni przełożony pracownika dokonując jego oceny bierze pod uwagę wyniki egzaminu kończącego służbę przygotowawczą, przygotowane przez ocenianego sprawozdanie dotyczące realizowanych przez niego zadań w trakcie przepracowanego okresu, a także postawę pracownika, jego zaangażowanie i postępy w pracy, relacje ze współpracownikami oraz terminowość wykonywania zadań. Pierwsza ocena pracownika uwzględnia więc wiele czynników, począwszy od poziomu wiedzy danego pracownika oraz jego umiejętności organizacyjnych i nastawienia do wykonywanych zadań, czy też prezentowaną przez pracownika postawę moralną i podejście do współpracowników. Dzięki wielowymiarowej ocenie pracownika, pracodawca może dokonać doboru najlepszych kandydatów do dalszej służby, gwarantujących właściwą realizację zadań stawianych służbie cywilnej. Z punktu widzenia kandydata pierwsza ocena jest o tyle istotna, że decyduje w zasadzie o jego dalszym zatrudnieniu, ponieważ jeżeli wynik dokonanej oceny jest pozytywny, kierownik danej jednostki organizacyjnej wnioskuje o zawarcie z ocenianym pracownikiem umowy na czas nieokreślony. Natomiast w przypadku oceny negatywnej kierownik wnioskuje o niezawieranie z ocenianym umowy na czas nieokreślony albo nawet o rozwiązanie umowy, która zawarta była na czas określony.

Odrębne wymagania aktualna ustawa o służbie cywilnej stawia osobom ubiegającym się o uzyskanie mianowania w służbie cywilnej. Pracę na podstawie mianowania w służbie cywilnej mogą obecnie uzyskać osoby, które są pracownikami korpusu służby cywilnej zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę i posiadają łącznie co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej. Wymóg ten nie dotyczy osób, które przed upływem trzech lat od momentu uzyskania zatrudnienia w służbie cywilnej – nie wcześniej jednak niż po upływie lat dwóch – uzyskały zgodę na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego od dyrektora generalnego urzędu służby cywilnej. Od kandydatów na mianowania wymaga się posiadania tytułu zawodowego magistra, uzyskiwanego (o czym pisałem wcześniej) po ukończeniu studiów drugiego stopnia, albo jednolitych studiów magisterskich lub tytułu równorzędnego. Zawodowymi tytułami równorzędnymi z tytułem magistra są lekarz, lekarz dentysta i lekarz weterynarii nadawane absolwentom jednolitych studiów magisterskich, albo np. magister inżynier, magister inżynier architekt, które uzyskują absolwenci studiów drugiego stopnia. Kolejnym wymogiem dla urzędników służby cywilnej zatrudnianych na podstawie mianowania jest znajomość co najmniej jednego języka obcego zaliczanego do języków roboczych Unii

³⁶² Pierwsza umowa o pracę z pracownikiem korpusu służby cywilnej, zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej, zawierana jest zawsze na czas określony 12 miesięcy z możliwością wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy z zachowaniem dwu tygodniowego okresu wypowiedzenia.

Europejskiej, czyli: angielskiego, bułgarskiego, chorwackiego, czeskiego, duńskiego, estońskiego, fińskiego, francuskiego, greckiego, hiszpańskiego, irlandzkiego, litewskiego, łotewskiego, maltańskiego, niemieckiego, niderlandzkiego, portugalskiego, rumuńskiego, słowackiego, słoweńskiego, szwedzkiego, węgierskiego albo włoskiego lub jednego z następujących języków: arabskiego, białoruskiego, chińskiego, islandzkiego, japońskiego, norweskiego, rosyjskiego, ukraińskiego. Ostatecznie osoba ubiegająca się o mianowanie w służbie cywilnej musi posiadać uregulowany stosunek względem służby wojskowej, czyli być żołnierzem rezerwy, albo być całkowicie wyłączonym spod obowiązku obrony. Kandydaci spełniający wszystkie przedstawione wyżej warunki poddawani są postępowaniu kwalifikacyjnemu, obejmującemu sprawdzenie wiedzy i umiejętności niezbędnych do wykonywania zadań służby cywilnej, które przeprowadza KSAP.

Warto zwrócić uwagę, że na początku 2016 r. dokonano licznych zmian w zakresie naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Przed tym zatrudnienie na stanowisku: 1) dyrektora generalnego urzędu; 2) kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób; 3) wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy; 4) kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tej osoby, które w strukturze służby cywilnej są stanowiskami wyższymi, uzależnione było od posiadania przez kandydata odpowiednio wysokich kwalifikacji i poprzedzało je przeprowadzenie procedury konkursowej. Na podstawie ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw³⁶³ został zniesiony istniejący dotychczas wymóg posiadania doświadczenia zawodowego obejmującego też pracę na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych. Procedura naboru na stanowiska wyższe przed ostatnią nowelizacją opierała się na wyborze – w drodze otwartego konkursu – kandydata posiadającego najlepsze predyspozycje. Konkurs przeprowadzany był przez zespół składający się z co najmniej 5 członków korpusu służby cywilnej. Ustawodawca wymagał od nich wiedzy i doświadczenia dającego rękojmię wyłonienia najlepszych kandydatów. Konkurs miał doprowadzić do wyłonienia dwóch najlepszych kandydatów, którzy w zależności od rodzaju stanowiska byli przedstawiani odpowiednio:

³⁶³ Dz. U. z 2016 r., poz. 34.

- szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, właściwemu ministrowi, przewodniczącemu komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, kierownikowi urzędu centralnego organu administracji rządowej albo wojewodzie (w przypadku naboru na stanowisko dyrektora generalnego urzędu),

- dyrektorowi generalnemu urzędu (w przypadku naboru na kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób),

- Głównemu Lekarzowi Weterynarii (w przypadku wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy),

- dyrektorowi Biura Nasiennictwa Leśnego (w przypadku kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tej osoby).

Obecnie natomiast stosunek pracy na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej jest nawiązywany i rozwiązywany wyłącznie na podstawie powołania i odwołania, bez jakiegokolwiek weryfikacji kompetencji kandydata.

Ustawowe określenie wymogów wobec osób ubiegających się o zatrudnienie w administracji samorządowej i administracji rządowej ma zagwarantować dopływ wykwalifikowanych pracowników posiadających kompetencje merytoryczne i społeczne potrzebne dla realizacji zadań wykonywanych przez administrację w imieniu państwa. System kwalifikacji i oceny pracowników zatrudnionych w jednostkach państwowych stanowi narzędzie umożliwiające dodatkową selekcję pracowników wykazujących się większą bądź mniejszą przydatnością do realizacji powierzanych im zadań. Kwestia właściwego doboru pracowników sektora publicznego ma istotne znaczenie z punktu widzenia prawidłowego działania państwa, ponieważ osoby zatrudnione w tym sektorze stają się faktycznymi wykonawcami władczych uprawnień państwa i jednostek samorządu. Dlatego też ich wiedza i umiejętności przekładają się na jakość działania instytucji państwowych. Moim zadaniem na pozytywną ocenę zasługuje wprowadzenie ustawą o służbie cywilnej z 2008 r. obowiązkowej pierwszej oceny członka korpusu służby cywilnej. Być może warto było by postulować wprowadzenie rozwiązania podobnego w przypadku pracowników samorządowych, przynajmniej wobec tych zatrudnianych na stanowiskach urzędniczych w samorządzie. Obecnie ustawa o pracownikach samorządowych wyłącznie w sposób ramowy reguluje problem nakładając na kierownika jednostki obowiązek określenia sposobu i kryteriów przeprowadzania okresowej oceny pracowników samorządowych. Przyjęcie takiego modelu

wydaje się wpisywać w ogólne dążenie do zagwarantowania samodzielności samorządu terytorialnego, jednakże w praktyce może powodować problemy przy ustaleniu adekwatnych instrumentów i procedur oceny pracowników samorządowych. Zatem bardziej szczegółowe uregulowanie tej materii mogłoby usprawnić te mechanizmy, a w efekcie zapewniłoby skuteczniejszy dobór kadry pracowniczej, poprzez przyjęcie i zatrzymanie w administracji samorządowej pracowników najbardziej wartościowych, o najlepszych kwalifikacjach, gwarantujących prawidłowe wykonywanie zadań samorządu i jego organów, w szczególności w zakresie w jakim władczo ingeruje on w sferę uprawnień i obowiązków obywateli. Z drugiej strony stanowiłoby to dodatkowy bodziec do dodatkowego kształcenia i podnoszenia kwalifikacji administracji samorządowej na co ustawodawca zwraca szczególną uwagę w nowej ustawie o pracownikach samorządowych.

Pewnym problemem może być też kwestia kwalifikacji osób zatrudnianych w samorządzie na podstawie wyboru, są to w szczególności osoby pełniące funkcje organów samorządu. Zauważyć należy, że nie są one objęte przepisami określającymi wymagania stawiane pozostałym pracownikom, podczas gdy zakres przyznanych im uprawnień jest niezwykle szeroki, bowiem wykonują oni w strukturach samorządu funkcje merytoryczne posiadając uprawnienie do władczego rozstrzygania spraw indywidualnych, sprawują one obowiązki pracodawcy wobec pozostałych pracowników danej jednostki, a także realizują funkcje polityczne.

3.2. Odpowiedzialność urzędników w przepisach pragmatyk urzędniczych

Ustawa o pracownikach urzędów państwowych, oraz ustawy o pracownikach samorządowych i ustawa o służbie cywilnej, poza regulacjami dotyczącymi warunków zatrudnienia urzędników określają także zakres ich obowiązków i jednocześnie ustanawiają reguły ponoszenia odpowiedzialności za ich niedochowanie.

W ustawie o pracownikach urzędów państwowych wskazuje się, że urzędnicy państwowi są zobowiązani przede wszystkim chronić interesy państwa oraz słuszne interesy obywateli³⁶⁴. Zastosowane zostały tu dwa pojęcia nieostre czyli szeroko rozumiany „interes państwa” i „słuszny interes obywateli”. Taki zabieg mógłby znacznie utrudniać ustalenie w sposób bezsporny zakresu obowiązków urzędniczych, jednakże dalej ustawodawca doprecyzował te ogólne stwierdzenie. Wskazał, że urzędnicy są w szczególności zobowiązani: przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa; strzec autorytetu Rzeczypospolitej Polskiej oraz dążyć do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa;

³⁶⁴ Zob.: art. 17 ust. 1 u.p.u.p.

racjonalnie gospodarować środkami publicznymi; rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania; dochowywać tajemnicy związanej z wykonywaniem obowiązków; rozwijać własną wiedzę zawodową; godnie zachowywać się w pracy oraz poza nią. Użyte w ust. 2 art. 17 u.p.u.p. sformułowanie „w szczególności” wskazuje jednak, iż zawartego w nim wyliczenia obowiązków urzędnika nie można uznać za wyczerpujące, a traktować je należy jedynie jako przykłady, wzory zachowań pożądaných od osób pracujących na stanowiskach urzędniczych. W bardzo podobny sposób zakres obowiązków urzędniczych określa ustawa o służbie cywilnej, a także ustawa o pracownikach samorządowych³⁶⁵. Wspomniane wcześniej ustawy obejmują też przepisy regulujące warunki odpowiedzialności urzędników za naruszenie obowiązków nałożonych na nich przez ustawodawcę.³⁶⁶ Według reguł określonych w ustawie o pracownikach urzędów państwowych odpowiedzialność za naruszenie obowiązków pracowniczych ponosić mogą wyłącznie urzędnicy państwowi mianowani³⁶⁷. Przewidziane wobec nich kary podzielone są w zależności od wagi przewinienia na kary porządkowe – tu występuje tylko jedna forma kary, tj. upomnienie oraz kary dyscyplinarne, które z kolei mogą przybrać formę: 1) nagany, 2) nagany z ostrzeżeniem, 3) nagany z pozbawieniem możliwości awansowania przez okres do dwóch lat do wyższej grupy wynagrodzenia lub na wyższe stanowisko, 4) przeniesienia na niższe stanowisko, i w ostateczności 5) wydalenia z pracy w urzędzie.

Ustawa o służbie cywilnej określając kary za naruszenie obowiązków pracowniczych bardzo podobnie traktuje pracowników i urzędników służby cywilnej, którzy za naruszenie wspomnianych obowiązków odpowiadają dyscyplinarnie. Możliwymi do zastosowania wobec nich karami dyscyplinarnymi są natomiast: 1) upomnienie, 2) nagana, 3) pozbawienie możliwości awansowania przez okres dwóch lat na wyższy stopień służbowy, 4) obniżenie wynagrodzenia zasadniczego, nie więcej niż o 25% - przez okres nie dłuższy niż sześć

³⁶⁵ Por.: art. 24 u.p.s. oraz . art. 76 u.s.c.

³⁶⁶ Mowa tu przede wszystkim o dwóch spośród ustaw zaliczanych do gałęzi prawa urzędniczego, mianowicie ustawie o służbie cywilnej oraz ustawie o pracownikach urzędów państwowych. Natomiast ustawa o pracownikach samorządowych w jej aktualnym brzmieniu nie przewiduje regulacji dotyczących odpowiedzialności pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych. Jedynie wśród przepisów przejściowych tej ustawy – w art. 57 ust. 3 wskazuje się, że do postępowań dyscyplinarnych wszczętych na podstawie dotychczasowych przepisów i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Przed dniem wejścia w życie tej ustawy uregulowane było w rozdziale 4 ustawy o pracownikach samorządowych z 22 marca 1990 r. obejmowało ono jedynie pracowników mianowanych, którzy naruszyli swoje obowiązki wynikające z tej ustawy.

³⁶⁷ Odpowiedzialności tej nie podlegają więc urzędnicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, czy powołania, a także inni pracownicy urzędów państwowych nie będący urzędnikami. Zob.: I. Grochowalska w: J. Borkowska (red.) *Odpowiedzialność urzędnika administracji publicznej. Odpowiedzialność majątkowa, służbowa, cywilnoprawna i karna*, Warszawa 2011, s. 59.

miesiący, 5) obniżenie stopnia służbowego służby cywilnej, 6) wydalenie ze służby cywilnej³⁶⁸. W przypadku naruszeń mniejszej wagi, zarówno pracownicy, jak i urzędnicy służby cywilnej mogą być ukarani upomnieniem udzielanym przez dyrektora generalnego urzędu na piśmie.

Kompleksowa analiza przywołanych regulacji ustawy o służbie cywilnej i ustawy o pracownikach urzędów państwowych pozwala zauważyć, że w przypadku niedopełnienia przez urzędnika jego obowiązków służbowych możliwe jest wyłącznie pociągnięcie go do odpowiedzialności dyscyplinarnej lub odpowiedzialności porządkowej, gdy popełnione uchybienia stanowią naruszenia mniejszej wagi. Wspomniane ustawy nie przewidują natomiast żadnych innych instrumentów ujemnego oddziaływania na urzędników za niedochowanie obowiązków urzędniczych, w tym też instrumentów o charakterze majątkowym. Dlatego też dalej postaram się ustalić jakie akty przewidywały takie instrumenty i jak regulowały one warunki odpowiedzialności majątkowej urzędników.

4. Podstawy prawne odpowiedzialności majątkowej urzędników

4.1. Wprowadzenie

Przepisy pragmatyk urzędniczych, jak już wynika z poczynionych rozważań, nie przewidują możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności majątkowej urzędnika. W ocenie ustawodawcy dopiero wejście w życie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa miało umożliwić zastosowanie takiej. Uważał on, że w polskim porządku prawnym obowiązującym przed jej wprowadzeniem nie istniały skuteczne instrumenty odpowiedzialności majątkowej, co stanowiło sytuację dalece niekorzystną dla Skarbu Państwa i funkcjonowania administracji.

Niektórzy przedstawiciele doktryny prawa prezentowali jednak pogląd zasadniczo odmienny od przedstawianego. Jednoznacznie skrytykowali oni twierdzenie, że w stanie prawnym przed wejściem w życie ustawy nie było narzędzi umożliwiających pociągnięcie do majątkowej odpowiedzialności urzędnika będącego sprawcą szkody przy wykonywaniu władzy publicznej. Możliwość taką miały zapewniać obowiązujące rozwiązania bazujące na roszczeniach zwrotnych Skarbu Państwa, j.s.t. lub innych osób prawnych wykonujących władzę publiczną z mocy prawa przeciwko urzędnikom³⁶⁹. Miały to być przepisy kodeksu cywilnego, w szczególności te regulujące dochodzenie nieograniczonych roszczeń regresowych

³⁶⁸ Różnica w sytuacji urzędników korpusu służby cywilnej, a pracowników służby cywilnej polega na tym, że wobec pracowników nie mogą być rzucone kary polegające na pozbawieniu go możliwości awansowania na wyższy stopień służbowy oraz obniżeniu stopnia służbowego służby cywilnej.

³⁶⁹ Zob.: Opinia E. Bagińskiej sporządzona na zlecenie Biura Analiz Sejmowych o projekcie ustawy o Odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa przywoływana we wstępie.

oraz przepisy kodeksu pracy, które kompleksowo normowały warunki regresowej odpowiedzialności pracownika wobec pracodawcy. Ponadto trzeba też zauważyć, że pewne sankcje o charakterze majątkowym mogą zostać zastosowane wobec urzędnika na podstawie przepisów kodeksu karnego.

Dalej postaram się ostatecznie rozważyć czy przed wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych istniały rozwiązania pozwalające na pociągnięcie do majątkowej odpowiedzialności urzędników. W ramach tych rozważań podejmę próbę ustalenia jakie przepisy mogły stanowić podstawę tej odpowiedzialności, jakie wynikały z nich przesłanki majątkowej odpowiedzialności urzędnika i ostatecznie jaki były relacje pomiędzy tymi unormowaniami.

4.2. Odpowiedzialność majątkowa urzędnika w kodeksie karnym

Kodeks karny w rozdziale XXIX zawiera przepisy dotyczące przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego. Wśród tych czynów godzących w autorytet i funkcjonowanie instytucji publicznych szczebla centralnego i samorządowego znajdują się zarówno przestępstwa powszechne, jak i tzw. przestępstwa urzędnicze czy inaczej przestępstwa służbowe, których popełnienie staje się możliwe w związku z pełnieniem określonej funkcji publicznej. Do tej drugiej kategorii czynów zabronionych, w których osoby piastujące funkcje publiczne występują w roli sprawcy, należą stypizowane w art. 228 i 231 k.k. przestępstwa sprzedajności oraz nadużycia lub niedopełnienia obowiązków służbowych³⁷⁰.

Przestępstwo sprzedajności, zgodnie z art. 228 § 1 k.k., polega na przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej albo ich obietnicy w związku z pełnieniem funkcji publicznej. W podstawowej formie podlega ono karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat, zaś w wypadku mniejszej wagi grzywnie, karze ograniczenia wolności, albo pozbawienia wolności do lat 2 (art. 228 § 2). Kwalifikowany typ łapownictwa, który cechuje się tym, że przyjęcie korzyści o jakiej mowa jest w § 1 lub jej obietnicą następuje w zamian za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa, podlega karze pozbawienia wolności od roku do 10 lat. Mając na uwadze, że celem tego działania było osiągnięcie przez jego sprawcę korzyści majątkowej sąd na podstawie art. 33 § 2 k.k. może wymierzyć mu obok kary pozbawienia wolności karę grzywny³⁷¹. W ten sposób dopuszczenie się łapówkarstwa w zasadzie w każdej

³⁷⁰ O. Górnik w: G. Wąsek (red.) *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 222 – 316*, Warszawa 2006, s. 5.

³⁷¹ Tamże, s. 69.

formie wiąże się lub może wiązać się z zastosowaniem wobec jego sprawcy dolegliwości o charakterze majątkowym w postaci kary grzywny. Granice tej kary określają przepisy art. 33 kk, z tym że nie przewidują one jej ram kwotowych, a opierają się na systemie stawek³⁷². Zgodnie z § 1 art. 33, najniższa liczba stawek grzywny wynosi 10, zaś najwyższa 540, przy czym sąd wymierzając grzywnę, oprócz ilości stawek określa też oczywiście ich wysokość. Ta z kolei w myśl art. 33 § 3 k.k. powinna być ustalona przy uwzględnieniu dochodów sprawcy, jego warunków osobistych, rodzinnych, majątkowych i możliwości zarobkowych. Jednak stawka dzienna nie może być niższa niż 10 zł, ani wyższa niż 2.000 zł. Całkowita wartość najniższej grzywny wynosi zatem 100 zł (10 stawek×10 zł), najwyższej zaś 1080000 zł (540 stawek×2.000 zł)³⁷³.

Nałożenie kary grzywny na urzędnika możliwe jest także za popełnienie przestępstwa nadużycia władzy lub niedopełnienia obowiązków stanowiące działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego (art. 231 § 1 k.k.). Wprawdzie bezpośrednie zagrożenie grzywną ustawa karna w art. 321 § 3 przewiduje tylko wobec sprawcy wspomnianych czynów zabronionych działającego w sposób nieumyślny i o ile wyrządził on istotną szkodę. Podstawowy typ tego czynu zagrożony jest natomiast karą pozbawienia wolności do lat 3, a kwalifikowany – stypizowany w art. 231 § 2 – który wiąże się z nastawieniem na osiągnięcie przez sprawcę korzyści majątkowej, karą pozbawienia wolności od roku do lat 10. W tym ostatnim przypadku kara grzywny może jednak zostać nałożona na urzędnika dopuszczającego się nadużycia władzy właśnie z tego względu, że jego działanie ukierunkowane było na osiągnięcie korzyści majątkowej. Natomiast w typie podstawowym kara grzywny może zostać nałożona na sprawcę na zasadzie art. 37a k.k. Przewiduje on, że w razie popełniania czynu zabronionego, zagrożonego karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat możliwe jest orzeczenie, zamiast tej kary, właśnie kary grzywny lub kary ograniczenia wolności.

Pamiętać trzeba jednak w jakim celu popełnienie opisywanych czynów zostało zabezpieczone sankcjami karnymi w tym też przyjmującą postać dolegliwości finansowej karą grzywny. Dobrem chronionym przez wszystkie paragrafy art. 238 jest bezinteresowność osób pełniących funkcje publiczne i zaufanie społeczne do rzetelności działań instytucji państwowych i samorządu terytorialnego³⁷⁴. Natomiast art. 231 chroni dość dobrze o niezwykle rozległej naturze, powstrzymać ma on urzędnika od stworzenia zagrożenia dla jakiegokolwiek dobra należącego do sfery prywatnej lub sfery publicznej. Przede wszystkim jednak

³⁷² M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz*. Opubl. LEX/el. Komentarz do art. 33.

³⁷³ Maksymalna liczba stawek w pewnych przypadkach może być wyższa. Przede wszystkim w przypadku orzekania kary łącznej oraz w razie nadzwyczajnego obostrzenia kary może ona wzrosnąć do 810 stawek.

³⁷⁴ O. Gómiok, *Kodeks karny...*, cyt. wyd., s. 54.

zabezpiecza on prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego i związany z tym autorytet władzy publicznej³⁷⁵. Odpowiedzialność ta, mimo iż może przybierać charakter majątkowy, nie jest jednak bezpośrednio związana z wydaniem wadliwego, bądź nie wydaniem rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym lub podatkowym. Ustanowiono ją w celu ochrony innych – z całą pewnością – istotnych dóbr. Jednakże z racji na brak jej bezpośredniego powiązania z właściwym rozstrzygnięciem przez urzędników spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej i spraw podatkowych nie będą dokonywał jej szerszej analizy.

4.3. Możliwość ponoszenia odpowiedzialności przez urzędników na podstawie przepisów kodeksu cywilnego

4.3.1. Odpowiedzialność osobista sprawcy szkody

Jednym z aktów wymienianych wśród rozwiązań umożliwiających pociągnięcie do majątkowej odpowiedzialności urzędnika jest kodeks cywilny. Przepisy kodeksu zawarte w Tytule VI regulują takie elementy jak osobista odpowiedzialność sprawcy szkody spowodowanej jego zawinionym działaniem, a także odpowiedzialność solidarną i realizację roszczeń regresowych.

Podstawową zasadę odpowiedzialności³⁷⁶, która opiera się na winie bezpośredniego sprawcy szkody reguluje art. 415 k.c. Przepis ten stanowi, że „kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia”. Wynika z niego, że osoba, która swoim zawinionym działaniem doprowadziła do powstania szkody jest bez żadnego ograniczenia³⁷⁷ zobowiązana do jej naprawienia. Za działanie wyrządzające szkodę, o jakim mowa w analizowanym przepisie, należy rozumieć zarówno określoną aktywność sprawcy szkody, jak też zaniechanie działania wówczas, gdy na sprawcy szkody spoczywał obowiązek podjęcia pewnego działania. Ustawodawca w art. 415 w żaden sposób nie ogranicza zakresu odpowiedzialności sprawcy szkody spowodowanej jego zawinionym działaniem. Jej sprawca odpowiada więc za szkodę w pełnym zakresie. Zastosowanie art. 415 k.c. wymaga ustalenia trzech podstawowych przesłanek. Pierwszą z nich jest powstanie szkody, drugą ustalenie, że winę za zdarzenie wyrządzające szkodę ponosi sprawca, zaś trzecia to istnienie normalnego

³⁷⁵ Zob.: O. Gómiok, *Kodeks karny...*, cyt. wyd., s. 88, za: A. Zoll (red.) *Kodeks karny. Część szczególna*, Kraków 1999, s. 776.

³⁷⁶ G. Bieniek w: G. Bieniek i in. *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia zobowiązania*. T. I, Warszawa 1996, s. 180.

³⁷⁷ W przypadku odpowiedzialności za czyny niedozwolone zakres odpowiedzialności pozostaje niezależny od stopnia winy sprawcy szkody, ponosi on taką samą odpowiedzialność, gdy wykazał się winą umyślną, jak i choćby lekkim niedbalstwem.

związku przyczynowego pomiędzy szkodą, a działaniem lub zaniechaniem sprawcy będącego jej źródłem.

Rozważając możliwość zastosowania art. 415 k.c., jako podstawy odpowiedzialności urzędnika uczestniczącego we władczym rozstrzygnięciu indywidualnych spraw w imieniu państwa trzeba mieć na uwadze konstrukcję systemu majątkowej odpowiedzialności za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej. W poprzednim rozdziale, w którym dokonywałem analizy regulacji dotyczących odpowiedzialności za szkody powstałe na skutek niezgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej w polskim systemie prawnym wskazałem, że w stosunku do obywatela bezpośrednią odpowiedzialność za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej ponoszą Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne wykonujące władzę publiczną z mocy prawa. Następnie mogą one dochodzić od urzędnika, będącego rzeczywistym sprawcą szkody roszczeń zwrotnych. Trudną do zaakceptowania wydaje się być sytuacja, w której urzędnik ponoszący bezpośrednią odpowiedzialność za szkody spowodowane swoim zawinionym działaniem miałby ponosić odpowiedzialność nieograniczoną. Powodowałoby to wiele potencjalnych problemów. Po pierwsze, w przypadku szkód o szczególnie dużych rozmiarach realizacja roszczenia odszkodowawczego mogłaby okazać się znacznie utrudniona, czy wręcz niemożliwa. Po drugie, urzędnicy w obawie przed dotkliwymi skutkami ewentualnych wadliwych działań mogliby unikać podejmowania niektórych czynności, szczególnie tych obarczonych dużym ryzykiem błędu. Można przy tym znaleźć jeszcze inne argumenty uzasadniające przeniesienie bezpośredniej odpowiedzialności odszkodowawczej z urzędnika na podmioty publiczne.

Powracając do sedna wydaje się, że należy odrzucić możliwość zastosowania art. 415 k.c., jako podstawy roszczeń odszkodowawczych przeciwko urzędnikowi, który szkodę wyrządził na skutek wydania wadliwej decyzji, właśnie ze względu na obowiązującą koncepcję odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. Przepis ten reguluje warunki osobistej odpowiedzialności sprawcy szkody. Może on stanowić podstawę osobistej odpowiedzialności każdego podmiotu za szkodę wyrządzoną z jego winy. Nie może jednak znaleźć zastosowania przeciwko urzędnikowi, który szkodę wyrządził przy wykonywaniu władzy publicznej. Stwierdzenie, iż szkoda spowodowana została przy wykonywaniu władzy publicznej skutkuje bezpośrednią odpowiedzialnością Skarbu Państwa lub innego podmiotu publicznego. Wynika to wprost z treści obowiązującego obecnie art. 417 § 1 k.c., zgodnie z którym za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka

samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Podstawę roszczeń przeciwko urzędnikowi art. 415 k.c. mógłby stanowić jedynie wówczas, gdy szkoda jaką wyrządził nie była skutkiem wykonywania przez niego władzy publicznej.

4.3.2. Odpowiedzialność regresowa na podstawie przepisów kodeksu cywilnego

Odpowiedzialność majątkowa urzędnika za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej nie ma charakteru bezpośredniego, opiera się na możliwości skierowania przeciwko temu urzędnikowi roszczenia zwrotnego przez Skarb Państwa, j.s.t. lub inną jednostkę wykonującą władzę publiczną z mocy prawa. Kodeks cywilny oprócz odpowiedzialności osobistej sprawcy reguluje także przesłanki i tryb dochodzenia roszczeń zwrotnych, inaczej nazywanych regresowymi. Ustawodawca w art. 441 § 1 k.c. wyczerpująco unormował kwestię roszczeń zwrotnych pomiędzy podmiotami ponoszącymi współodpowiedzialność za szkody spowodowane czynem niedozwolonym. Z jego treści wynika, że osoby ponoszące współodpowiedzialność w razie wyrządzenia szkody czynem niedozwolonym są dłużnikami solidarnymi³⁷⁸. Odpowiedzialność solidarna podmiotów odpowiadających za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym zachodzi niezależnie od tego czy jest ona oparta na tych samych czy różnych podstawach³⁷⁹ i niezależnie też od tego, na jakiej zasadzie opiera się ta odpowiedzialność. Innymi słowy nie ma znaczenia, czy nawiązała się ona na zasadzie winy, na zasadzie ryzyka, czy też na zasadzie słuszności³⁸⁰. Przyjmuje się, że wyłączne znaczenie dla odpowiedzialności kilku współodpowiedzialnych na podstawie art. 441 § 1 k.c. ma możliwość przypisania im odpowiedzialności deliktowej za daną szkodę – niezależnie od tego czy to w ramach sprawstwa, czy też odpowiedzialności np. za czyn cudzy³⁸¹. Art. 441 § 1 przyjmuje zatem generalną regułę odpowiedzialności solidarnej, występującej we wszystkich przypadkach, w których kilka osób ponosić ma odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym.

Zauważyć należy, że w § 1 art. 441 k.c. mowa jest w nim o solidarnej odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym przez kilka osób. Użycie przez ustawodawcę sformułowania o szkodzie wyrządzonej „przez kilka osób” powoduje, że strona podmiotowa tego przepisu określona została w sposób dość ogólny. Taki zabieg

³⁷⁸ A. Rzetecka – Gil, *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania część ogólna*, LEX/el., 2011. Solidarność dłużników stanowi solidarność w ujęciu biernym. Polega ona na ukształtowaniu zobowiązania w taki sposób, że każdy z wielu dłużników uprawniony jest do spełnienia świadczenia w całości. Zob. G. Bieniek w: G. Bieniek i in., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia Zobowiązania. T. 1.*, Warszawa 2006, s. 436.

³⁷⁹ Zob.: wyrok SN z dnia 23 marca 1965 r., I CR 41/65, OSNPG 1965, nr 10, poz. 51.

³⁸⁰ Zob.: wyrok SN z dnia 7 czerwca 1982 r., IV CR 188/82, LEX 8482.

³⁸¹ A. Rzetecka – Gil, *Kodeks...*, cyt. wyd. Por. także: G. Bieniek w: G. Bieniek i in. *Komentarz...*, cyt. wyd., s. 339.

powoduje, że analizowany przepis staje się bardzo elastyczny. Jego dyspozycja obejmować może dzięki temu bardzo różne stany faktyczne i w zasadzie nieograniczoną liczbę podmiotów, którymi w zależności od okoliczności, mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne³⁸². Decydującego znaczenia dla obciążenia danego podmiotu odpowiedzialnością solidarną nie ma w tym wypadku jego charakter, lecz ciężący na nim z mocy prawa cywilnego obowiązek wyrównania szkody spowodowanej czynem niedozwolonym. To w konsekwencji oznacza, że ustalenie kręgu osób ponoszących odpowiedzialność solidarną za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym następuje już z momentem wyrządzenia szkody, bowiem już wówczas odpowiednie normy prawne łączą obowiązek jej wyrównania z określonymi podmiotami³⁸³.

Z treści art. 441 § 1 k.c. wyinterpretowane zostały trzy przesłanki odpowiedzialności solidarnej. Pierwszą z nich jest wyrządzenie szkody czynem niedozwolonym. Drugą – jedność szkody, za którą odpowiedzialność ponosi kilka podmiotów. Ostatnią zaś jest istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy powstaniem szkody a zdarzeniem będącym jej źródłem, za które każdy ze współodpowiedzialnych ponosi odpowiedzialność³⁸⁴. Bez znaczenia przy zastosowaniu art. 441 § 1 pozostają wewnętrzne więzi łączące podmioty ponoszące współodpowiedzialność³⁸⁵. Istotnym dla powstania tej odpowiedzialności jest tylko to, że skutkiem zachowania kilku podmiotów jest jedna i, jak podkreśla Sąd Najwyższy³⁸⁶, niepodzielna szkoda. Dla potrzeb niniejszej pracy wystarczające jest samo wyliczenie tych przesłanek. Ich szczegółowe omówienie po pierwsze wymagałoby pogłębionych i obszernych rozważań, a po drugie, ich analizie poświęcono wiele miejsca w publikacjach szeroko poruszających problematykę odpowiedzialności solidarnej³⁸⁷. Przesłanki odpowiedzialności solidarnej przeanalizowane zostały tam w bardzo wyczerpujący sposób, w związku z tym

³⁸² B. Lewaszkiwicz-Petrykowska, *Wyrządzenie szkody przez kilka osób*, Warszawa 1978, s. 28,

³⁸³ Tamże, s. 29. Autorka pogląd ten formułuje aprobowując stanowiska GKA wyrażone w orzeczeniu z dnia 14 lipca 1956 r., I 752/65, OSpIKA 1966, Nr 10, poz. 230.

³⁸⁴ Tak: G. Bieniek w: G. Bieniek i in., *Komentarz...*, cyt. wyd. s. 339. Podobnie choć nieco może prościej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej określiła B. Lewaszkiwicz-Petrykowska, która stwierdziła, że zastosowanie art. 441 § 1 k.c. znajdzie wówczas, gdy: 1) zrealizowany zostanie stan faktyczny czynu niedozwolonego lub czynów niedozwolonych przez kilka osób, 2) wystąpi jedna szkoda, 3) występuje związek przyczynowy pomiędzy szkodą, a faktem lub faktami, z wystąpieniem których ustawa łączy odpowiedzialność określonego podmiotu.

³⁸⁵ Por.: Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania. Część ogólna*, Warszawa 2006, s. 109.

³⁸⁶ Zob.: wyrok SN z dnia 20 listopada 2002 r., II CKN 859/00 LEX nr: 78881. Sąd podkreśla, że z jedną szkodą w rozumieniu przepisu art. 441 § 1 k.c. mamy do czynienia albo wtedy, gdy z natury swej jest ona niepodzielna, albo wówczas, gdy udział sprawców w jednym delikcie przesądzi o niemożności podziału wywołanych nim skutków.

³⁸⁷ Przede wszystkim: B. Lewaszkiwicz – Petrykowska, *Wyrządzenie szkody przez kilka osób*, Warszawa 1978; A. Klein, *Istota solidarności biernej, a stosunki prawne odpowiedzialności* w: Z. Radwański (red.) *Studia z prawa zobowiązań*, Warszawa – Poznań, 1979.

ponowne ich omawianie sprowadziłoby się w zasadzie do powtórzenia ugruntowanych już poglądów doktryny i judykatury.

Warto natomiast zwrócić uwagę, że naprawienie szkody spowodowanej przez jednego z dłużników powoduje, że wobec pozostałych przysługuje mu roszczenie zwrotne (regresowe), może on domagać się od pozostałych podmiotów współodpowiedzialnych zwrotu całości lub odpowiedniej części świadczenia odszkodowawczego³⁸⁸. Roszczenie zwrotne, jak podkreśla się w doktrynie, jest niezbędnym korelatem sytuacji, w której wiele osób zobowiązanych jest do naprawienia jednej szkody, bowiem kiedy jeden z dłużników solidarnych wykona świadczenie pojawia się konieczność dokonania odpowiedniego rozliczenia pomiędzy tymi osobami³⁸⁹. Roszczeniem zwrotnym – regresowym jest więc takie roszczenie, które opiera się na żądaniu zwrotu – regresie. Występuje ono pomiędzy podmiotem, który będąc współodpowiedzialnym za powstałą szkodę spełnił wymagane świadczenie, a pozostałymi osobami będącymi odpowiedzialnymi za jej naprawienie, które nie uczestniczyły w jej usunięciu. Dla powstania roszczenia regresowego, co potwierdził też SN³⁹⁰, decydujące znaczenie ma więc moment naprawienia szkody poprzez zapłatę poszkodowanemu należnego mu odszkodowania, przez jednego z współdłużników solidarnych, nie zaś samo wyrządzenie szkody przez jej bezpośredniego sprawcę. Innymi słowy, roszczenie regresowe powstaje dopiero i tylko wówczas, gdy nastąpi rzeczywista zapłata poszkodowanemu należnego mu odszkodowania przez jednego z odpowiedzialnych za powstanie szkody.

Kolejne przepisy art. 441 k.c. zawarte w § 2 i 3 uregulowały problem rozliczenia roszczeń zwrotnych. Pierwszy z nich stanowi, że jeżeli szkoda była wynikiem działania lub zaniechania kilku osób ten, kto szkodę naprawił może żądać od pozostałych zwrotu odpowiedniej części zależnie od okoliczności, a zwłaszcza od winy danej osoby oraz od stopnia, w jakim przyczyniła się do powstania szkody. Zgodnie zaś z drugim ten, kto naprawił szkodę, za którą jest odpowiedzialny mimo braku winy ma zwrotne roszczenie do sprawcy, jeżeli szkoda powstała z winy sprawcy. Przywołane przepisy regulując sposób rozliczenia i ustalenia wysokości roszczenia zwrotnego uchylają możliwość zastosowania unormowań art. 376 k.c.³⁹¹, który reguluje regres w znaczeniu ścisłym. Szczególny charakter tych unormowań

³⁸⁸ Por.: A. Olejniczak w: A. Kidyba (red.) *Kodeks cywilny. Komentarz. T. III. Zobowiązania - część ogólna*, LEX/el. 2014.

³⁸⁹ B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wyrządzenie szkody...*, cyt. wyd. s. 139.

³⁹⁰ Wyrok SN z dnia 12 lipca 1968 r., I CR 265/68, OSNCP 1969, nr 7-8, poz. 138, czy wyrok SN z dnia 1 czerwca 1973 r., II PR 97/73, OSP 1974, z. 4, poz. 84. W ostatnim wyroku Sąd stwierdza wprost, że „O powstaniu roszczenia regresowego decyduje nie chwila wyrządzenia szkody przez bezpośredniego sprawcę, lecz chwila jej naprawienia przez jednego z dłużników solidarnych” zob. teza wyroku.

³⁹¹ W nauce prawa istnieje też krytykowany pogląd, zgodnie z którym roszczenia wynikające z art. 441 § 2 i 3 k.c. nie stanowią roszczeń zwrotnych w rozumieniu art. 376 k.c., a mają charakter odszkodowawczy i pozostają

polega na tym, że ustalenie wysokości roszczenia zwrotnego odbywa się według nich odmiennie niż zakłada to wspomniany art. 376³⁹².

Redakcja analizowanych przepisów bywa oceniana jako dość nieudana³⁹³, czego następstwem są pewne wątpliwości interpretacyjne, które koncentrują się wokół relacji pomiędzy § 2 i § 3 art. 441 k.c. Na tym tle w doktrynie zarysowały się dwa główne stanowiska. Według pierwszego z nich art. 441 § 2 znajduje zastosowanie wówczas, gdy podstawy (zasady) odpowiedzialności osób współodpowiedzialnych są takie same, natomiast art. 441 § 3 zastosowany może być wtedy, gdy współodpowiedzialność opiera się na różnych zasadach. Zgodnie zaś z drugim zapatrywaniem zastosowanie art. 441 § 2 ograniczane jest wyłącznie do sytuacji, gdy współodpowiedzialność wszystkich dłużników opiera się na zasadzie winy – taką tezę miałyby potwierdzać zastosowanie w art. 441 § 2 zwrotu „jeżeli szkoda była wynikiem działania lub zaniechania kilku osób”. Z kolei art. 441 § 3 odnosić się ma do takich przypadków, gdzie odpowiedzialność jednego z dłużników opiera się na zasadzie winy, a pozostałych na zasadzie słuszności lub ryzyka. Powszechne uznanie i akceptację doktryny zyskał pierwszy z przedstawionych poglądów, jest on oceniany jako „bardziej elastyczny”. Zgodnie z ogólnie przyjętymi kierunkami wykładni roszczenie regresowe przeciwko sprawcy szkody może opierać się na art. 441 § 3 k.c. wówczas, gdy zostanie wykazana wyłącznie jego wina³⁹⁴, przyczynienie się osoby ponoszącej odpowiedzialność za czyn cudzy do powstania szkody wyłącza więc możliwość jego zastosowania. W takich przypadkach – gdy osoba dochodząca roszczenia zwrotnego również ponosi winę za powstałą szkodę, jej roszczenie powinno opierać się na podstawie art. 441 § 2³⁹⁵. Dyspozycje art. 441 § 2 i 3 k.c. są też uznawane za ogólne wytyczne dla sądu określające sposób rozliczenia podmiotów ponoszących odpowiedzialność solidarną³⁹⁶. W takim ujęciu art. 441 § 2 k.c. normuje warunki rozliczenia dłużników zobowiązania solidarnego, określa według jakich kryteriów powinien rozkładać się ciężar szkody pomiędzy tymi podmiotami. Natomiast art. 441 § 3 k.c. wskazuje

uzależnione od stosunku prawnego łączącego strony, zob.: B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wyrządzenie szkody...*, cyt. wyd., s. 142 i n. Przedstawione tam stanowisko zyskuje powszechną akceptację doktryny. Zob też: A. Olejniczak w: Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania...*, cyt. wyd., s. 247.

³⁹² Zgodnie z art. 376 k.c., to treść stosunku prawnego istniejącego pomiędzy współdłużnikami rozstrzyga o tym, czy i w jakich częściach dłużnik, który spełnił świadczenie może żądać jego zwrotu od współdłużników. Natomiast w art. 441 § 2 i 3, to ustawodawca wprost określił przesłanki i kryteria rozliczenia podmiotu spełniającego świadczenie z innymi współodpowiedzialnymi.

³⁹³ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania...*, cyt. wyd., s. 247.

³⁹⁴ Por.: wyrok SN z dnia 16 października 1958 r., III CR 81/58, OSPiKA 1960, Nr 1, poz. 6. Tak też: G. Bieniek w: G. Bieniek i in. *Komentarz...*, cyt. wyd., s. 439-440.

³⁹⁵ Zob. G. Bieniek w: G. Bieniek i in. *Komentarz...*, cyt. wyd. s. 440.

³⁹⁶ B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wyrządzenie szkody...*, cyt. wyd. s. 161, E. Łętowska w: *System Prawa Cywilnego*, T. III, cz. 1, s. 341., por. też G. Bieniek w: G. Bieniek i in. *Komentarz...*, cyt. wyd. s. 439.

kierunek podniesienia roszczenia regresowego w ten sposób, że wyłącza roszczenie regresowe sprawcy przeciwko osobie, która za czyn sprawcy odpowiada³⁹⁷.

Pobieżna analiza treści kolejnych przepisów art. 441 k.c. może istotnie prowadzić do wniosku, że stanowią one wystarczającą podstawę roszczeń regresowych Skarbu Państwa, czy j.s.t. przeciwko urzędnikom będącym rzeczywistymi sprawcami czynów wyrządzających szkodę obywatelowi. Podobne twierdzenia pojawiały się w opiniach prezentowanych w toku prac legislacyjnych nad u.o.m.f.p. w których wskazuje się, że roszczenie zwrotne jednostek ponoszących odpowiedzialność za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej mogłoby opierać się na art. 441³⁹⁸. Jednakże, w mojej ocenie, obecnie takie stanowisko nie może być przyjęte jako słuszne, jeżeli pod uwagę weźmiemy aktualną treść przepisów regulujących zasady odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane przy niezgodnym z prawem wykonywaniu władzy publicznej. Przypomnieć trzeba, że kodeks cywilny w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. przewidywał, że Skarb Państwa (podobnie, jak jednostki samorządu terytorialnego i inne podmioty wykonujące władzę publiczną z mocy prawa) ponosił na zasadzie ryzyka odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy przy wykonywaniu powierzonych im czynności jak za działania osób trzecich. Po zmianach kodeksu cywilnego z 17 czerwca 2004 r., wymuszonych potrzebą dostosowania regulacji kodeksowej do unormowań nowej Konstytucji (art. 417 i nast.) reguluje odpowiedzialność władzy publicznej za jej własne działania, w tym też działania niezgodne z prawem. Obecnie Skarb Państwa, j.s.t. i inne jednostki organizacyjne – choć działania władcze wykonują przy pomocy swoich organów i ich urzędników – odpowiedzialność za szkody spowodowane takimi działaniami ponoszą, jak za czyny własne, a nie na zasadzie ryzyka za działania osób trzecich. Dlatego moim zdaniem w obecnym stanie prawnym art. 441 § 3 k.c. nie może być podstawą roszczeń regresowych Skarbu Państwa, j.s.t. i innych jednostek wykonujących z mocy prawa władzę publiczną przeciwko ich urzędnikom, ponieważ przy wykonywaniu władzy publicznej nie działają oni jako osoby trzecie, lecz bezpośrednio w imieniu tych jednostek. Należy tym samym odrzucić więc koncepcję odpowiedzialności majątkowej urzędnika opartej na roszczeniu regresowym państwa przeciwko urzędnikowi na podstawie przepisów kodeksu cywilnego. Ostatecznie rozważyć trzeba zatem możliwość dochodzenia odpowiedzialności majątkowej od urzędnika na podstawie przepisów kodeksu pracy.

³⁹⁷ B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wyrządzenie szkody...*, cyt. wyd. s. 164. Autorzy zauważają, że gdyby przepisu tego nie było wszystkie sprawy rozliczeń regresowych mogłyby być przeprowadzone na podstawie art. 441 § 2.

³⁹⁸ Opinia E. Bagińskiej z 9 lutego 2008 r. cyt. wyżej.

4.4. Odpowiedzialność urzędników na podstawie przepisów kodeksu pracy

4.4.1. Urzędnik jako pracownik

Kodeks pracy od momentu jego wejścia w życie, czyli od 1974 r., w zasadzie w niezmiennym sposób – z niewielkimi tylko „kosmetycznymi” poprawkami – reguluje różne formy odpowiedzialności materialnej pracowników wobec pracodawcy. Wśród nich wyróżnia się odpowiedzialność za mienie powierzone pracownikowi, odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną pracodawcy zawinionym działaniem pracownika i odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez pracownika osobie trzeciej, do której naprawienia zobowiązany był przez pracodawcę. Mając na uwadze przedmiot mojej rozprawy w dalszej części pominię kwestię odpowiedzialności pracownika za mienie mu powierzone, skoncentruję się zaś na jego odpowiedzialności za szkody wyrządzone pracodawcy zawinionym działaniem bądź za szkody wyrządzone osobom trzecim.

Odpowiedzialność majątkowa, czy też materialna – bo takim właśnie terminem posługuje się kodeks pracy³⁹⁹, jest konsekwencją niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków pracowniczych. Pojęcie pracownika zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w art. 2 k.p., zgodnie z którym pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Definicja pracownika jest więc tworzona poprzez wyliczenie, w formie zamkniętego katalogu podstaw nawiązania stosunku pracy pomiędzy pracodawcą a pracownikiem. W polskim systemie prawa obowiązuje zasada osobistego świadczenia pracy⁴⁰⁰, co oznacza, że praca musi być świadczona samodzielnie – bezpośrednio przez daną osobę, bez żadnego pośrednictwa w związku z czym pracownikiem może być wyłącznie osoba fizyczna. Jednakże jako pracownika nie będzie można potraktować osoby fizycznej choćby świadczyła ona określone czynności osobiście, jeżeli czynności te wykonywane są na innej podstawie niż przewiduje to art. 2 k.p., bowiem bez zawarcia stosownej umowy nie dochodzi do powstania stosunku pracowniczego⁴⁰¹.

³⁹⁹ Na potrzeby przedmiotowej pracy przyjąć można jednak, że pojęcia „odpowiedzialność majątkowa” i „odpowiedzialność materialna” pracowników wykorzystywane będą zamiennie. Taki zabieg nie powinien wywoływać większych wątpliwości, jeżeli założymy już na początku, że terminy te będą używane jako równoznaczne. Broniąc takiego rozwiązania należy też zauważyć, że w doktrynie prawa pracy dopuszcza się i akceptuje zamienne stosowanie ustawowego określenie „odpowiedzialność materialna” z pojęciem odpowiedzialności majątkowa pracownika, czy też pracownicza odpowiedzialność odszkodowawcza. Por.: G. Bieniek, *Kodeks Pracy. Odpowiedzialność materialna pracowników*, Warszawa 1979, s. 8.

⁴⁰⁰ Polega ona na osobistym wykonywaniu powtarzających się czynności – „pracowaniu”. Wykonywanie pracy nie polega więc wyłącznie na dostarczeniu pracodawcy określonego rezultatu pracy. Zob.: T. Liszcz, *Prawo Pracy*, Lublin 2009, s. 20.

⁴⁰¹ Zob.: B. Ćwiertniak w: K. W. Baran (red.), *Prawo pracy*, Kraków 2005, s. 188.

Mając na uwadze, że art. 2 k.p. za pracowników uznaje każdą osobę fizyczną, która wykonuje pracę na podstawie umowy o pracę, powołania, mianowania i wyboru, wydaje się nie budzić wątpliwości, że urzędnicy mieszczą się w pojęciu pracowników w rozumieniu art. 2 k.p. Urzędnikiem może być wyłącznie osoba fizyczna, która po nawiązaniu stosunku pracowniczego na podstawie wyboru, mianowania, powołania lub umowy o pracę, powierzone jej obowiązki wykonuje osobiście. Wprawdzie tryb i warunki zatrudnienia urzędników określają w wyczerpujący sposób przepisy prawa urzędniczego, niemniej jednak regulacje ustaw tworzących tą gałąź prawa stanowią unormowania szczególne wobec kodeksu pracy. Przepisy pragmatyk urzędniczych nie przewidują odmiennych niż k.p. podstaw zatrudnienia. I tak urzędnikami, jak ustaliłem wcześniej, są pracownicy urzędów państwowych, do których zalicza się: urzędników służby cywilnej, których zatrudnienie odbywa się na podstawie mianowania⁴⁰² i pozostałych pracowników, wśród których dominującą podstawą zatrudnienia jest umowa o pracę. Status urzędnika przysługuje też pracownikom samorządowym⁴⁰³, którzy zatrudniani są na podstawie wyboru, powołania oraz na podstawie umowy o pracę. Tak więc urzędnicy jako osoby fizyczne wykonujące pracę na podstawie umowy o pracę (dominująca forma nawiązania ich stosunku pracy), wyboru, mianowania bądź powołania powinni być traktowani jako pracownicy w rozumieniu przepisów kodeksu pracy.

Podsumowując można przyjąć, że odpowiedzialność urzędników, którzy mieszczą się w szerszej grupie pracowników w myśl k.p., przed wejściem w życie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa mogła opierać się na przepisach prawa pracy. Wprawdzie praca świadczona jest przez urzędnika na rzecz dość szczególnego pracodawcy, którym jest państwo, nie zmienia to jednak faktu, że istniejący pomiędzy nimi stosunek spełnia wszelkie przesłanki stosunku pracy. Oczywiście stwierdzenie, że pracodawcą urzędnika jest państwo stanowi wyłącznie swego rodzaju skrót myślowy, bowiem państwo jako takie nie może być stroną stosunku pracy. Jego uosobieniem stają się konkretne jednostki państwowe czy samorządowe.

4.4.2. Ogólne zasady odpowiedzialności majątkowej w kodeksie pracy

Odpowiedzialność, określana w kodeksie pracy jako odpowiedzialność materialna pracowników została uregulowana w Dziale piątym kodeksu. Zawiera on dwa rozdziały, przy czym w pierwszym z nich umiejscowione zostały przepisy dotyczące odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną pracodawcy (art. 114 – 123), natomiast w drugim przepisy normujące

⁴⁰² Wyłaniany są oni spośród kandydatów spełniających warunki opisane w ustawie o służbie cywilnej.

⁴⁰³ O których mowa w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

odpowiedzialność za mienie powierzone pracownikowi. Jak wspomniałem wcześniej, w mojej rozprawie nie będę zajmował się odpowiedzialnością majątkową za mienie powierzone urzędnikom, a jedynie za szkody wyrządzone przez nich pracodawcy, w tym w szczególności na skutek naprawienia przez pracodawcę uszczerbku wyrządzonego przez pracownika osobie trzeciej. Zgodnie bowiem z koncepcją wynikającą z kodeksu cywilnego, szkody wyrządzone przez urzędników przy wykonywaniu władzy publicznej osobom trzecim zobowiązane są naprawić Skarb Państwa, j.s.t. lub inna jednostka wykonująca władzę publiczną z mocy prawa.

Taki sam obowiązek – naprawienia szkody wyrządzonej przez pracownika osobie trzeciej – ciąży na pracodawcy zgodnie z przepisami prawa pracy. Do kwestii związanych z powstaniem takiej szkody odnoszą się przepisy art. 120 k.p. Zgodnie z jego § 1 w razie wyrządzenia przez pracownika przy wykonywaniu przez niego obowiązków pracowniczych szkody osobie trzeciej, zobowiązany do naprawienia szkody jest wyłącznie pracodawca. Pracodawca przed realizacją nałożonego na niego w art. 120 § 1 k.p. obowiązku wypłaty odszkodowania osobie poszkodowanej zawinionym działaniem swojego pracownika bezpośrednio nie odczuwa skutków zachowania pracownika będącego sprawcą szkody. Ujemne skutki jego zachowania dotyczą osobę trzecią – niebędącą pracodawcą, która na skutek zawinionego działania doznała szkody. Dopiero w razie poniesienia takiego uszczerbku przez osobę trzecią na skutek zawinionego działania pracownika na jego pracodawcę nałożony zostaje obowiązek zapłaty odszkodowania. Podmiotem, który ponosi bezpośrednią szkodę w wyniku zawinionego zachowania pracownika, który bezpośrednio odczuwa skutki tego zachowania jest więc osoba trzecia, pracodawca dopiero w następnej kolejności zobowiązany jest zapłacić odszkodowanie za działanie pracownika. Jednakże kwota takiego odszkodowania jaką zobowiązany jest wypłacić pracodawca osobie bezpośrednio poszkodowanej powoduje niewątpliwie pomniejszenie jego aktywów. Stanowi ona oczywisty uszczerbek po stronie pracodawcy, którego źródłem jest *de facto* wcześniejsze zawinione działanie pracownika. Przyjęcie takiej koncepcji jest uzasadniane faktem, iż wyłącznym lub przynajmniej głównym beneficjentem wyników pracy wykonywanej przez pracownika jest jego pracodawca. Koniecznym jest zatem zapewnienie pewnej ochrony pracownikowi przed niekorzystnymi skutkami wykonywania pracy na rzecz pracodawcy. Taką właśnie funkcję realizować ma art. 120 § 1 k.p. gwarantuje on bowiem, że pracodawca partycypuje nie tylko w sukcesach pracownika, ale także w jego niepowodzeniach⁴⁰⁴.

⁴⁰⁴ Wyrok SN z dnia 10 września 2009 r., V CSK 85/09, LEX nr: 532369.

Pracodawca, który naprawiając uszczerbek wyrządzony osobie trzeciej przez swojego pracownika doznał pewnej straty zachowuje wobec tego pracownika – będącego rzeczywistym jej sprawcą – uprawnienie do dochodzenia roszczenia zwrotnego. Wynika to z art. 120 § 2 k.p., zgodnie z którym wobec pracodawcy, który naprawił szkodę wyrządzoną osobie trzeciej, pracownik ponosi odpowiedzialność przewidzianą w przepisach rozdziału I, Działu Piątego kodeksu pracy. To oznacza, że odpowiedzialność pracownika wobec pracodawcy, który naprawił szkodę wyrządzoną jego zawinionym działaniem odbywa się na zasadach ogólnych, określonych w przepisach regulujących odpowiedzialność pracownika za szkody wyrządzone pracodawcy. Przepis ten ma o tyle istotne znaczenie z punktu widzenia omawianej tematyki, że wyłącza możliwość ponoszenia przez pracownika (w tym także urzędnika) odpowiedzialności wobec swojego pracodawcy na podstawie unormowań kodeksu cywilnego. To eliminuje ewentualne wątpliwości co do możliwości wystąpienia zbiegu tych reżimów odpowiedzialności.

Ogólne reguły odpowiedzialności majątkowej pracowników określa art. 114 k.p. stanowiący, że pracownik, który wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków pracowniczych ze swej winy wyrządził pracodawcy szkodę, ponosi odpowiedzialność materialną według zasad określonych w przepisach tego rozdziału. Przepis ten w wyczerpujący sposób normuje przesłanki powstania odpowiedzialności materialnej pracowników, którymi są: 1) po pierwsze, powstanie po stronie pracodawcy szkody, 2) po wtóre spowodowanie szkody jest wynikiem bezprawnego zachowania urzędnika, które polega na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu obowiązków pracowniczych, 3) trzecią przesłanką jest istnienie winy pracownika i 4) wreszcie ostatnią jest istnienie związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem pracownika (niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem jego obowiązków) a szkodą poniesioną przez pracodawcę⁴⁰⁵.

W doktrynie podkreśla się, że przesłanki odpowiedzialności materialnej pracowników w kodeksie pracy ukształtowane zostały w nieco odmienny sposób niż czyni się to w przypadku odpowiedzialności kontraktowej w kodeksie cywilnym. Tam urzeczywistnienie się odpowiedzialności jest uzależnione od spełnienia trzech przesłanek, tj.: nienależytego wykonania lub niewykonania zobowiązania, powstania szkody, istnienia związku przyczynowego pomiędzy szkodą a zachowaniem, którego szkoda jest następstwem⁴⁰⁶. Panuje

⁴⁰⁵ W tej kwestii przedstawiciele doktryny prezentują zgodny pogląd, zob. np: M. Rafacz – Krzyżanowska, *Odpowiedzialność majątkowa pracownika wobec zakładu pracy*, Warszawa 1969, s. 58 i n., G. Bieniek, *Kodeks...*, cyt. wyd., s. 20, L. Mitrus w: K. W. Baran (red.), *Prawo pracy...*, cyt. wyd. s. 497 i n.

⁴⁰⁶ Zob.: art. 471 kc. Różnica ta wymaga podkreślenia, ponieważ w doktrynie zwracano uwagę na „genetyczne powiązanie” majątkowej odpowiedzialności pracowniczej z odpowiedzialnością kontraktową prawa cywilnego,

przy tym powszechne przekonanie, że dla powstania majątkowej odpowiedzialności pracownika jest istotne, by wszystkie opisane wyżej przesłanki zostały spełnione łącznie. Innymi słowy, brak którejkolwiek z nich wyłącza odpowiedzialność pracownika i możliwość dochodzenia od niego odszkodowania.

Treść art. 114 k.p. wyraźnie wskazuje, że odpowiedzialność materialna pracownika wiąże się z jego bezprawnym zachowaniem. Przejawem takiego zachowania może być niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków pracowniczych. W tym wypadku bezprawność działania – inaczej niż w ujęciu cywilistycznym – nie jest więc utożsamiana z zachowaniem sprzecznym z normami prawa stanowionego (bezprawność w rozumieniu ścisłym), czy też z zachowaniem godzącym w pewne przyjęte ogólnie normy, niezgodnym z obowiązującym wzorcem (bezprawność w ujęciu szerokim). Bezprawność działania pracownika w ujęciu właściwym dla prawa pracy ujawnia się bowiem pod postacią naruszenia obowiązków należących do pracownika. Naruszenie obowiązków pracowniczych może być wynikiem zaniechania określonego działania przez pracownika. Przejawia się ono w ten sposób, że pracownik nie podejmuje się w ogóle określonego działania, mimo iż ciąży na nim obowiązek jego wykonania. Oczywiście zachowanie pracownika niezgodne z jego obowiązkami może też przybrać formę pewnej aktywności, która ma miejsce wówczas gdy pracownik choć podejmuje określone działania, to nie zmierzają one całkowicie do realizacji jego obowiązków lub podejmując je pracownik nie realizuje swoich obowiązków w pełni – w należyty sposób.

Dla spełnienia przesłanki bezprawności działania istotne jest stwierdzenie czy w ogóle, a jeżeli tak, to jaki obowiązek pracowniczy został naruszony⁴⁰⁷ poprzez jego niewykonanie lub wykonanie w sposób nienależyty. Oczywiście nie sposób jest stworzyć jednego stałego katalogu obowiązków pracowniczych, ponieważ na jego kształt może mieć wpływ wiele czynników, jak choćby ogólne warunki społeczno-gospodarcze⁴⁰⁸, ale przede wszystkim zakres obowiązków pracowniczych jest uzależniony od treści stosunku pracy łączącego pracodawcę i pracownika. Zakres obowiązków pracowniczych, jak podkreślał Sąd Najwyższy powinien uwzględniać tylko te obowiązki, które ciążą na pracowniku jako na stronie stosunku pracy, a nie te, które powstają wyłącznie przy okazji jego nawiązania i są z tym stosunkiem powiązane

zob.: M. Rafacz-Krzyżanowska, *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 69. Niemniej jednak odpowiedzialność majątkowa pracowników wynikająca z kodeksu pracy jest obecnie uznawana za samodzielną instytucję prawa pracy, która przepisami kodeksu została uregulowana w sposób całościowy i wyczerpujący. Podstawy tej odpowiedzialności zostały ukształtowane odmiennie niż czyni to kodeks cywilny. Zob.: L. Mitrus w: K. W. Baran (red.), *Prawo pracy...*, cyt. wyd. s. 495-496.

⁴⁰⁷ Tak: G. Bieniek, *Kodeks pracy...*, cyt. wyd., s. 21

⁴⁰⁸ Doskonale widać to na przykładzie poglądów prezentowanych w powojennej literaturze Prawa pracy, gdzie wyraźnie dostrzegalny jest wpływ przekonań właściwych dla ustroju socjalistycznego.

jedynie pośrednio⁴⁰⁹. Majątkowa odpowiedzialność pracowników uregulowana w kodeksie pracy nie obejmuje zatem szkód wyrządzonych przez pracownika poprzez naruszenie obowiązków powszechnych, które ciążyą na każdym obywatelu jako podmiocie prawa.

Pomimo, iż sformułowanie stałego katalogu obowiązków pracowniczych jest zadaniem raczej niemożliwym, zauważa się, że pewien ramowy katalog obowiązków pracownika określa już sam kodeks pracy w art. 100. Przy tym, spośród zawartych w nim zobowiązań pracowniczych, największe znaczenie – z punktu widzenia odpowiedzialności materialnej – przypisywane jest tradycyjnie dwójakiego rodzaju obowiązkom, tj. obowiązkowi świadczenia pracy i obowiązkowi dbałości o zakład pracy⁴¹⁰. Ostatecznie jednak zakres obowiązków pracownika kształtuje w głównym stopniu zawarta pomiędzy nim a pracodawcą umowa o pracę lub inny akt, na podstawie którego nawiązany został stosunek pracy, ale także inne wewnątrzzakładowe akty normatywne jak regulamin zakładu pracy, dokument określający zakres obowiązków pracownika, czy wreszcie też jednorazowe polecenie pracodawcy⁴¹¹. W przypadku urzędników aktami mającymi zasadniczy wpływ na kształt i zakres obowiązków pracowniczych są, oprócz umowy o pracę, akty mianowania, wyboru czy powołania, w oparciu o które zatrudniani są urzędnicy. Dodatkowo wraz z powstaniem ich stosunku pracy, niezależnie od treści aktu, na podstawie którego powstał ten stosunek, zostają na nich nałożone obowiązki wynikające z przepisów prawa urzędniczego. Zakres obowiązków pracowniczych urzędników jest więc kreowany zarówno przez umowę o pracę, czy inny równorzędny akt oraz przepisy ustawowe, w szczególności ustawy o pracownikach urzędów państwowych, ustawy o pracownikach samorządowych i ustawy o służbie cywilnej.

Podstawowym – wymienianym jako pierwszy – szczegółowym obowiązkiem urzędników jest przestrzeganie Konstytucji i innych przepisów prawa⁴¹², w dalszej kolejności ustawodawca wymienia takie obowiązki, jak: rzetelne, bezstronne i terminowe (sprawne) wykonywanie powierzonych zadań, oraz rozwijanie wiedzy zawodowej (podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych). Ich respektowanie wydaje się być nierozzerwalnie powiązane z odpowiedzialnością majątkową urzędników za szkody spowodowane wydawaniem wadliwych decyzji. Wynika to z faktu, iż lekceważenie obowiązujących

⁴⁰⁹ Por.: orzeczenie SN z dnia 20 września 1960 r., I CR 566/60, OSPiKA 1961, poz. 278.

⁴¹⁰ M. Rafacz – Krzyżanowska, *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd. s. 60 i n., G. Bieniek, Kodeks pracy..., cyt. wyd., s. 22 i n. Prezentowany tam pogląd jest akceptowany do dziś, zob. m.in. E. Straszewska, Z. Góról (red.) *Bezprawność działania lub zaniechania pracownika polegająca na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu obowiązków pracowniczych w: Odpowiedzialność pracownicza*, LEX/el 2013.

⁴¹¹ Zob.: wyrok SN z dnia 13 czerwca 1973, I PR 160/73 OSNC z 1974 r. Nr 4, poz. 75, w którym Sąd przyjął, że niewykonanie polecenia służbowego może być zakwalifikowana jako ciężkie naruszenie obowiązków pracowniczych, stanowiące podstawę natychmiastowego rozwiązania z pracownikiem umowy o pracę.

⁴¹² Art. 17 ust. 2 u.p.u.p., art. 24 ust. 2 u.p.s., art. 76 ust.1 u.s.c.

przepisów, czy działanie nieterminowe w bezpośredni sposób rzutować może na wadliwość działań urzędników i wydawanych przez nich rozstrzygnięć. W tym kontekście niemniej ważne znaczenie mają obowiązek podnoszenia kwalifikacji i pogłębiania posiadanej wiedzy przez urzędników. Zauważyć należy bowiem, że obecnie mamy do czynienia z sytuacją, gdzie prawo rozumiane jako system aktów normatywnych poddawane jest ciągłym zmianom. W związku z tym, dla zapewnienia prawidłowego działania aparatu administracyjnego konieczne jest ciągle podnoszenie kwalifikacji i pogłębianie posiadanej wiedzy przez tworzących go urzędników. Warto jednak zważyć w tym miejscu, że zarzut niewykonania, czy nienależytego wykonania wszelkich obowiązków pracowniczych można pracownikowi postawić skutecznie tylko wówczas, gdy mógł je wykonać w należyty sposób⁴¹³. W tym miejscu pojawia się istotna kwestia, bowiem na pracodawcy spoczywa obowiązek zapewnienia pracownikowi takich warunków pracy, które umożliwią mu właściwą realizację powierzonych obowiązków, także tych dotyczących rozwijania posiadanych umiejętności i pogłębiania wiedzy. Dotykamy jednak w ten sposób odrębnej materii jaką jest współodpowiedzialności pracodawcy za ewentualne szkody, która stanowi przesłankę wyłączającą lub ograniczającą odpowiedzialność pracownika.

Kolejną przesłanką odpowiedzialności materialnej pracowników jest wina, która stanowi niezbędny warunek przypisania pracownikowi odpowiedzialności materialnej⁴¹⁴. Tym samym nie ma możliwości by odpowiedzialność pracownika była oparta na zasadzie słuszności czy też zasadzie ryzyka⁴¹⁵. Jak dotychczas prawo pracy nie wypracowało własnego pojęcia winy i posługuje się w tym zakresie konstrukcją znaną z prawa cywilnego. Winę pracownika rozpatrywać należy więc w kategoriach jego stosunku psychicznego – nastawienia jako sprawcy do skutków swojego postępowania. Stanowi ona obiektywnie ujemną ocenę zachowania sprawcy, które pozostaje sprzeczne z ustalonym porządkiem prawnym. Wina jako przesłanka pracowniczej odpowiedzialności majątkowej może mieć dwojaki charakter. Po pierwsze – możemy mówić o winie umyślnej, która występuje gdy sprawca miał zamiar popełnić szkodę (*dolus directus*) lub licząc się z możliwością jej popełnienia godził się na to (*dolus eventualis*). Po drugie – może mieć ona charakter nieumyślny, wtedy gdy szkoda spowodowana jest na skutek niedbalstwa lub lekkomyślności sprawcy. Powstanie

⁴¹³ T. Liszcz, *Prawo...*, cyt. wyd., s. 313.

⁴¹⁴ Zob.: Uchwała Pełnego Składu Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 29 grudnia 1975 r., V PZP 13/75 MP Nr 10, poz. 50 i 51, Teza I. Dalej powoływana jako Uchwała V PZP 13/75 lub Wytyczne. Sąd stwierdza tam, że „kodeks pracy wyczerpująco normuje odpowiedzialność materialną pracowników ustanawiając postawy tej odpowiedzialności odmiennie od podstaw przyjętych w Kodeksie cywilnym. Pracownik ponosi materialną odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną zakładowi pracy na zasadzie winy (...)”

⁴¹⁵ Zob.: M. Rafacz – Krzyżanowska, *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 69 za: Z. Salwa, *Podstawowe problemy prawa pracy*, Warszawa 1957, s. 133 (praca zbiorowa).

odpowiedzialności majątkowej pracownika jest zatem uzależnione od tego, czy możemy mu przypisać winę za powstanie szkody, która ma miejsce wówczas, gdy uda się wykazać, że pracownik wyrządzając szkodę naruszył umyślnie lub nieumyślnie swoje obowiązki⁴¹⁶ wynikające ze stosunku pracy. Podkreślić należy, że rozróżnienie to ma ogromne znaczenie, ponieważ Kodeks pracy w zależności od stopnia winy różnicuje zakres odpowiedzialności materialnej pracownika. Jeżeli powstanie szkody nastąpiło z winy umyślnej to pracownik jest zobowiązany wyrównać ją w całości⁴¹⁷. Przy tym obowiązek naprawienia przez pracownika szkody w całości oznacza, że roszczenie pracodawcy obejmować może poniesioną przez niego rzeczywistą stratę (*damnum emergens*), jak też utracone korzyści (*lucrum cessans*), których pracodawca mógłby oczekiwać, gdyby pracownik nie wyrządził mu szkody⁴¹⁸, o tym jednak w dalszej części.

Prawo pracy wyróżnia zatem dwa rodzaje umyślności i dwa rodzaje nieumyślności. Wyjaśnić należy, że wyrządzenie przez pracownika szkody z winy umyślnej, następuje wówczas, gdy pracownik nie wykonuje – lub wykonuje w sposób niewłaściwy – przypisane mu obowiązki pracownicze, godząc się przy tym, czy też działając z nastawieniem osiągnięcia celu jakim jest wyrządzenie szkody w majątku pracodawcy⁴¹⁹. Takie działanie określane jest mianem *dolus directus*, obok niego wyróżnia się też *dolus eventualis*, które charakteryzuje się tym, że pracownik choć przewiduje możliwość powstania szkody zaniedbuje swój obowiązek kierując się bezpodstawnym przypuszczeniem, iż jej uniknie, ewentualnie nie przewiduje w ogóle możliwości wystąpienia szkody. Zaznaczyć należy przy tym, że samo rozróżnienie umyślności na *dolus directus* i *dolus eventualis* nie ma tu największego znaczenia. Najważniejsze jest samo ustalenie, że szkoda spowodowana została przez pracownika z winy umyślnej czy też nieumyślnej. Jest to jedyna okoliczność, która ma wpływ na zakres tej odpowiedzialności, co oznacza, że odpowiedzialność w pełnym zakresie będzie ponosił zarówno ten pracownik, który wyrządził szkodę działając z bezpośrednim zamiarem jej wyrządzenia, jak też ten który nie wykonując swoich obowiązków, czy wykonując je nienależycie, godził się na jej powstanie. Przypadki umyślnego (czy to z zamiarem

⁴¹⁶ Uchwała V PZP 13/75, Teza I.

⁴¹⁷ Zob.: art. 122 k.p.

⁴¹⁸ Uchwała V PZP 13/75, Teza IV.

⁴¹⁹ Uchwała V PZP 13/75, Teza IV, SN podkreśla, że „Umyślne wyrządzenie szkody w rozumieniu art. 122 kp zachodzi wówczas, gdy pracownik objął następstwa swego czynu zamiarem bezpośrednim lub ewentualnym(...). Nie chodzi tu o umyślne działanie, które w konsekwencji doprowadziło do szkody, ale o takie umyślne działanie, którego skutek jest objęty zamiarem sprawcy (np. uszkodzenie maszyny w celu jej unieruchomienia). W pełnej wysokości odpowiada też pracownik, który wprowadzi nie chce wyrządzić szkody zakładowi pracy, ale podejmuje określone działanie (zaniechanie) przewidując, że szkoda może nastąpić i na to się godzi (...).”

bezpośrednim, czy też ewentualnym) wyrządzenia szkody przez pracownika wydają się być jednak raczej rzadkością – to potwierdza też stanowisko doktryny prawa pracy⁴²⁰ – zdecydowanie częściej dochodzi do sytuacji, gdzie szkoda jest następstwem nieumyślnego zachowania pracownika⁴²¹.

Ustalenie stopnia winy pracownika, oprócz tego, że wpływa bezpośrednio na zakres jego odpowiedzialności ma też decydujące znaczenie dla długości terminów przedawnienia roszczeń przysługujących z tego tytułu pracodawcy. Co do zasady, roszczenia pracodawcy o naprawienie szkody, wyrządzonej przez pracownika wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków pracowniczych, ulegają przedawnieniu z upływem 1 roku od dnia, w którym pracodawca powziął wiadomość o wyrządzeniu przez pracownika szkody, nie później jednak niż z upływem 3 lat od jej wyrządzenia⁴²². Jednakże w przypadku umyślnego wyrządzenia przez pracownika szkody pracodawcy do przedawnienia jego roszczeń o naprawienie powstałej szkody ustawodawca nakazuje stosować przepisy Kodeksu cywilnego⁴²³. Odesłanie to powoduje, że terminy przedawnienia roszczeń pracodawcy o naprawienie szkody wyrządzonej przez pracownika z winy umyślnej mogą ulegać daleko idącej modyfikacji, np. gdy szkoda jest wynikiem popełnienia przestępstwa termin przedawnienia rozciąga się aż do 20 lat od dnia popełnienia przestępstwa bez względu na to, kiedy poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia.

Pamiętać należy o tym, że wina pracownika może być wyłączona w kilku przypadkach. Obejmują one przede wszystkim niepoczytalność pracownika – jego niedorozwój psychiczny, chorobę psychiczną lub zakłócenia czynności psychicznych oraz działanie w uzasadnionym błędzie. Oznacza to, że winę przypisać można wyłącznie temu, kto w dostatecznym stopniu zachowuje swobodę kierowania swoim postępowaniem i osiągnął dostateczny stopień rozeznania znaczenia podejmowanych działań. Przy czym w prawie pracy obowiązuje też znana w prawie karnym i prawie cywilnym zasada, że wina pracownika nie może być wyłączona, gdy jako sprawca szkody sam wprowadził się w stan wyłączający możliwość kierowania swoim zachowaniem, czy utrudniający właściwą ocenę znaczenia podejmowanych działań⁴²⁴. Jeśli chodzi o zatrudnienie osób posiadających ograniczoną zdolność do czynności prawnych czy osób młodocianych przepisy kodeksu pracy nie wyłączają

⁴²⁰ Zob.: G. Bieniek, *Kodeks...*, cyt. wyd., s. 27

⁴²¹ Powstanie szkody z winy umyślnej pracownika reguły będzie wynikiem takich zachowań, które oprócz tego, że wyczerpują przesłanki odpowiedzialności pracowniczej, to dodatkowo stanowią też naruszenie innych norm powszechnie obowiązujących, przykładem może tu być chociażby podawane przez G. Bieńka zagamięcie mienia.

⁴²² Art. 291 § 2 k.p.

⁴²³ Art. 291 § 3 k.c.

⁴²⁴ E. Dobrodziej, *Odpowiedzialność materialna pracowników*, Bydgoszcz 1997, s. 36-37.

całkowicie takiej możliwości. Panuje jednakże przekonanie, iż warunki odpowiedzialności takich osób muszą kształtować się nieco łagodniej niż osób pełnoletnich, posiadających pełną zdolność do czynności prawnych i odpowiednie doświadczenie zawodowe⁴²⁵. Wynika to poniekąd z przyjętego założenia, zgodnie z którym za przejaw niedołożenia należytej staranności przez pracodawcę traktuje się powierzenie określonego zadania czy mienia osobie małoletniej lub niedostatecznie doświadczonej. Taki wybór pracodawcy co do osoby wykonawcy konkretnego rodzaju pracy może stanowić przesłankę uzasadniającą obniżenie odpowiedzialności pracownika⁴²⁶. Jeśli chodzi jednak o urzędników, to przepisy pragmatyk urzędniczych w zasadzie całkowicie wykluczają zatrudnienie na stanowisku urzędniczym osoby nieposiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych, czy cechującej się ograniczoną zdolnością oceny podejmowanych działań. Zgodnie z omawianymi warunkami zatrudnienia pracowników samorządowych, pracowników urzędów publicznych i urzędników służby cywilnej, jednymi z podstawowych wymogów stawianych kandydatom na urzędników są posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych (ewentualnie ukończenie osiemnastego roku życia), legitymowanie się określonym wykształceniem lub dodatkowymi kwalifikacjami (np. ukończenia aplikacji administracyjnej), a także posiadanie stanu zdrowia pozwalającego na wykonywanie pracy na określonym stanowisku. Tym samym w zasadzie nie jest też możliwe zaistnienie sytuacji uzasadniającej wyłączenia winy urzędnika.

Kolejną przesłanką omawianej odpowiedzialności jest powstanie po stronie pracodawcy szkody na skutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków pracownika. Szkada będąca koniecznym warunkiem powstania odpowiedzialności pracowniczej⁴²⁷ nie posiada definicji ustawowej. W literaturze powszechnie panuje jednak przekonanie, że należy rozumieć ją jako uszczerbek o majątkowym charakterze, którego doznał pracodawca w następstwie zachowania pracownika⁴²⁸. Niektórzy Autorzy charakteryzując pojęcie szkody, jako przesłanki majątkowej odpowiedzialności pracowniczej, słusznie podkreślają, że jest ona uszczerbkiem poniesionym przez pracodawcę wbrew swojej woli⁴²⁹. Ustalenie jej rozmiarów

⁴²⁵ E. Dobrodziej, *Odpowiedzialność materialna...*, cyt. wyd., s. 35.

⁴²⁶ Por.: S. Garlicki, M. Piekarski, A. Stelmachowski, *Odpowiedzialność cywilna za niedobory*, Warszawa 1970, s. 28; powoływane też w: E. Dobrodziej, *Odpowiedzialność materialna...*, cyt. wyd., s. 35.

⁴²⁷ Konieczność wystąpienia szkody u pracodawcy dla powstania majątkowej odpowiedzialności pracownika wydaje się nie budzić żadnych wątpliwości. Brak tego elementu powoduje, że nie dopełnienie lub nienależyte dopełnienie obowiązków pracownika może skutkować powstaniem wyłącznie innego rodzaju odpowiedzialności np. karnej, gdy naruszenie obowiązków pracowniczych stanowi jednocześnie naruszenie przepisów ustawy karnej.

⁴²⁸ A. Kisielewicz, *Prawo pracy i prawo urzędnicze*, Przemysł–Rzeszów 2013, s. 154.

⁴²⁹ L. Mitrus w: K. W. Baran (red.) *Prawo pracy...*, cyt. wyd. s. 497. Pogląd ten jest o tyle słuszny, że ubytek w majątku pracodawcy powstający godnie z jego wolą może być związany chociażby z zakupem środków, czy materiałów, które w dłuższej perspektywie posłużą przysporzeniu tego pracodawcy.

odbywa się natomiast poprzez zestawienie obecnego stanu majątkowego pracodawcy i tego, który posiadałby gdyby nie zaistniało zdarzenie powodujące uszczerbek⁴³⁰. Wobec braku legalnej definicji szkody, przy ustalaniu jej znaczenia na gruncie prawa pracy często odwoływano się do konstrukcji wypracowanej w prawie cywilnym. Na tej podstawie przyjmuje się, że szkoda pracodawcy powinna obejmować straty w jego majątku przejawiające się zmniejszeniem aktywów bądź powiększeniem pasywów czyli (*damnum emergens*), a także utracone korzyści jakie pracodawca mógłby uzyskać gdyby nie nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę (*lucrum cessans*). Podobne stanowisko prezentowane jest też w orzecznictwie sądów cywilnych⁴³¹.

W ogólnym ujęciu szkoda skutkująca powstaniem odpowiedzialności majątkowej pracownika może przybierać różną postać - zniszczenia mienia pracodawcy, utraty czy zużycia pewnych elementów tego mienia, obniżenie ich wartości lub ich uszkodzenie⁴³². Jednakże z punktu widzenia majątkowej odpowiedzialności urzędników najistotniejsze znaczenie ma szkoda przyjmująca postać zwiększenia zobowiązań pracodawcy lub obniżenie jego aktywów na skutek naruszenia obowiązków pracowniczych. Jej powstanie związane jest z realizacją ciążącego na pracodawcy obowiązku wyrównania uszczerbku wyrządzonego wcześniej osobie trzeciej przez pracownika. Szkodę poniesioną przez pracodawcę stanowi w tym przypadku kwota odszkodowania wypłacona osobie za działanie swojego pracownika. Wypłata takiego odszkodowania powoduje zubożenie środków majątkowych jakimi dysponuje pracodawca lub powiększenie jego zobowiązań. Z racji na zróżnicowany charakter szkód różny może być także przebieg ich powstawania. Zdarzyć się może bowiem tak, że zaistnienie szkody związane jest bezpośrednio z momentem, w którym nastąpiło niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków przez pracownika. Jednakże możliwa jest i taka sytuacja, kiedy pomiędzy bezprawnym działaniem lub zaniechaniem pracownika a powstaniem szkody upływa pewien czas. Doskonałym przykładem drugiego z wymienionych przypadków wydają się być zobowiązania jakie powstają po stronie pracodawcy wobec osób trzecich za szkody spowodowane im przez pracowników przy wykonywaniu obowiązków pracowniczych. Tego

⁴³⁰ W doktrynie teoria ta jest określana mianem teorii różnicy. Zob.: M. Rafacz-Krzyżanowska, *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd. s. 98, znajduje ona również akceptację sądownictwa cywilnego, Zob.: orzeczenie SN z dnia 11 lipca 1957 r., II CR 304/57, OSN 1958 nr 3, poz. 76; uchwała 7 sędziów SN z dnia 22 listopada 1963 r., III PO 31/63, OSNCP 1964 nr 7-8, poz. 128; uchwała SN z dnia 3 stycznia 1967 r., III PZP 38/66, OSNCP 1967 nr 3, poz. 49; uchwała SN z dnia 31 maja 1994 r., III CZP 68/94, Wokanda 1994 nr 7, s. 9;

⁴³¹ Zob.: orzeczenie SN z dnia 25 kwietnia 1958 r., III CR 419/57 OSPiKA 1959, poz. 114.

⁴³² G. Bieniek, *Kodeks...*, cyt. wyd., s. 29. Autor słusznie zwraca uwagę, że nie zawsze ubytek w majątku pracownika oznacza powstanie szkody. Chodzi tu przede wszystkim o naturalne ubytki powstające na skutek wyparowania, wyschnięcia, wyciekania towarów, czy też ubytki spowodowane normalną eksploatacją powodującą zużycie sprzętów i urządzeń.

rodzaju zobowiązania po stronie jednostki publicznej powodowane obowiązkiem naprawienia szkody wyrządzonej przez urzędnika stanowią właśnie podstawę roszczenia pracodawcy przeciwko urzędnikowi przewidziane w art. 114 k.p.

Ostatnią przesłanką majątkowej odpowiedzialności pracowniczej jest istnienie związku przyczynowego pomiędzy niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków pracownika a powstaniem szkody. Problematyka związku przyczynowego ma bardzo złożony charakter, który – jak zauważa się w doktrynie – wykraczać może poza granicę nauk prawnych⁴³³. Jest ona analizowana jednak w szeroki sposób przede wszystkim na gruncie nauki prawa karnego i prawa cywilnego. W tych rozważaniach zarysowały się dwie główne teorie, pierwsza nazywana jest teorią równowartości przyczyn (in. *conditio sine qua non*), zaś druga teorią adekwatnej przyczynowości. Choć nie są to teorie jedyne, uważane są za najbardziej powszechne. Ukazują one pewne kierunki zapatrywań na to jak kwalifikować należy szereg splatających się ze sobą zdarzeń, które doprowadziły do określonego skutku w postaci szkody. Wyjaśniać miały problem związku przyczynowego pomiędzy określonym zdarzeniem początkowym a powstałą szkodą.

Według teorii pierwszej, oczywiście w pewnym uproszczeniu, zakłada się, że całokształt zdarzeń, które doprowadziły do powstania określonego skutku – w tym przypadku szkody – są równowartościowe o tyle, o ile eliminacja któregośkolwiek z tych zdarzeń, jako przyczyny uniemożliwiłoby zaistnienie ocenianego skutku. W takim ujęciu związek przyczynowy łączy ostateczny skutek z każdym ze zdarzeń mających wpływ na powstanie tego skutku. Każde z tych zdarzeń stanowi *conditio sine qua non* dla powstałego skutku - szkody odnosi równe znaczenie. Brak jakiegokolwiek zróżnicowania wartości zdarzeń prowadzących do powstania szkody powoduje, że teoria ta oceniana jest raczej ujemnie, prowadzi bowiem do zbyt rozległego pojmowania problemu związku przyczynowego. Jako pewne jej złagodzenie traktowana jest teoria adekwatnej przyczynowości. W przeciwieństwie do teorii równowartości przyczyn zakłada ona, że wszystkie przyczyny, które doprowadziły do powstania danego skutku podlegają wartościowaniu. Według niej należy spośród wszystkich zdarzeń, których splot wywołał określony skutek wyróżnić te, które uznać należy za zwykłe następstwa zdarzeń wcześniejszych oraz te, które mają charakter nietypowy. Z punktu widzenia prawa znaczenie ma przy tym wyłącznie związek normalny – typowy, brak jest więc związku przyczynowego, gdy skutek wywołany jest ciągiem zdarzeń mających charakter nietypowy⁴³⁴.

⁴³³ Por.: M. Piekarski, *Pracownicza odpowiedzialność odszkodowawcza*, Warszawa 1976, s. 13.

⁴³⁴ Szerzej zob.: W. Czachórski (red.), *Zobowiązania. Zarys...*, cyt. wyd., s. 155 i n.

Dla instytucji odpowiedzialności materialnej pracownika na gruncie prawa pracy bardziej przystająca wydaje się być teoria adekwatnego związku przyczynowego. Świadczyć może o tym treść art. 115 k.p., który stanowi, że pracownik ponosi odpowiedzialność za szkodę w granicach rzeczywistej straty poniesionej przez pracodawcę i tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego wynikła szkoda. Wyraźnie wskazuje on, że pracownik odpowiedzialność ponosić może wyłącznie za normalne następstwa działań lub zaniechań będących przyczyną szkody. Odpowiedzialność majątkowa pracownika powstaje więc jedynie wówczas gdy szkoda poniesiona przez pracodawcę jest normalnym następstwem zachowań pracownika⁴³⁵. Pogląd taki akceptuje też sądownictwo, które przyjmuje, że w przypadku odpowiedzialności odszkodowawczej trzeba brać pod uwagę takie zdarzenia, które w normalnym, zwykłym następstwie zdarzeń, „zgodnie z prawidłowością stwierdzoną doświadczeniem, doprowadzają do powstania szkody”. Zastrzega się przy tym jednak, że przyczyna taka nie musi być zawsze bezpośrednim źródłem szkody, ponieważ obok niej pojawić się mogą jeszcze inne „współprzyczyny szkody”⁴³⁶. Powyższe rozważania wskazują, że istnienie związku przyczynowego pomiędzy skutkiem, przyjmującym postać szkody po stronie pracodawcy, a zdarzeniami, które doprowadziły do jej powstania każdorazowo wymaga indywidualnej, wnikliwej analizy. Słusznie podkreśla się, zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie, że ocena czy dane następstwo może być uznane za normalne musi opierać się na całokształcie danej sprawy i wynikać z zasad doświadczenia życiowego i nauki⁴³⁷. Jedynie w przypadku łącznego spełnienia wszystkich analizowanych wyżej przesłanek powstać może odpowiedzialność majątkowa pracownika. Ciężar ich udowodnienia i wykazania wysokości szkody, w przypadku sporów o naprawienie przez pracownika szkody wyrządzonej pracodawcy, obciąża pracodawcę dochodzącego naprawienia szkody⁴³⁸.

⁴³⁵ Zob.: M. Rafacz-Krzyżanowska, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 118 – 119, Autorka przesłankę tą obrazuje przykładem sytuacji, w której pracodawca dostarczył pracownikowi materiał nienadający się do produkcji, a jednocześnie pracownik wykorzystując go wykazał się brakiem należytej staranności. W efekcie powstał towar całkowicie wadliwy, co spowodowało szkodę po stronie pracodawcy, która obejmowała wartość materiału i koszty pracy. Przyczynami, które wywołały szkodę niewątpliwie były wadliwość materiału i brak staranności pracownika. Jednakże tylko fakt posługiwania się przez pracownika niepełnowartościowym materiałem pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym z powstaniem szkody. Dzieje się tak ponieważ niezależnie od stopnia staranności działania pracownika szkoda i tak musiała powstać ze względu na przekazanie mu niepełnowartościowego materiału. Podobnie zob. G. Bieniek, *Kodeks...*, cyt. wyd. s. 30 – 31.

⁴³⁶ Wyrok SN z dnia 26 listopada 1977 r., sygn. akt: V PRN 4/77, teza opubl. LEX.

⁴³⁷ G. Bieniek, *Kodeks...*, cyt. wyd., s 31.

⁴³⁸ Zob.: Teza V Uchwały V PZP 13/75. Zasada ta dotyczy sporów pomiędzy pracodawcą a pracownikiem o naprawienie szkody wyrządzonej pracodawcy. Nieco inaczej kształtują się obowiązki pracodawcy w przypadku sporu o naprawienie szkody w mieniu powierzonym pracownikowi. W takich przypadkach zakład pracy obowiązany jest wykazać przede wszystkim prawidłowe powierzenie mienia, a następnie wykazać fakt powstania szkody i jej wysokość oraz, że szkoda powstała w następstwie niewyliczenia się z powierzonego pracownikowi mienia. Nie jest więc obowiązkiem pracodawcy udowodnienie tego, że niewyliczenie się z powierzonego

4.5. Roszczenie odszkodowawcze pracodawcy przeciwko urzędnikowi

4.5.1. Koncepcja roszczenia odszkodowawczego

Centralnym – bo stanowiącym o jej dolegliwości – elementem odpowiedzialności majątkowej urzędników realizowanej na podstawie przepisów pracy jest możliwość dochodzenia przez pracodawcę, który pokrył szkodę po stronie osoby trzeciej, roszczenia odszkodowawczego przeciwko temu urzędnikowi. Uprawnienie to może być skutecznie realizowane dopiero wówczas, gdy pracodawca wykaże jego zasadność innymi słowy udowodni spełnienie omawianych przesłanek majątkowej odpowiedzialności pracowniczej. W przeciwnym wypadku jego roszczenie przeciwko urzędnikowi nie zostanie uwzględnione. Ustalenie wysokości odszkodowania jest w prawie pracy kategorią dość złożoną i, podobnie jak funkcja samego odszkodowania, w znaczący sposób odbiega od tego jak odszkodowanie postrzegane jest w nauce prawa cywilnego. Wydaje się, że analiza tych różnic pozwoli właściwie odczytać funkcje odszkodowania w prawie pracy.

Według obowiązującego dawniej kodeksu zobowiązań⁴³⁹ zasadą było wypłacanie odszkodowania w pieniądzu, dopiero na wyraźne żądanie pokrzywdzonego możliwe było ustalenie przez sąd innego sposobu przywrócenia stanu poprzedzającego powstanie szkody. Obecnie w prawie polskim przyjęto jednak koncepcję zupełnie odmienną, kodeks cywilny pozostawia bowiem poszkodowanemu wybór sposobu naprawienia poniesionej szkody (art. 363 § 1). Dopuszczalne jest zarówno jej skompensowanie poprzez przywrócenie stanu istniejącego przed powstaniem szkody, jak i poprzez zapłatę rekompensaty w formie pieniężnej. Przyznanie poszkodowanemu możliwości określenia sposobu naprawienia szkody, niewątpliwie umocniające jego pozycję, jest odczytywane jako dążenie ustawodawcy do rozszerzenia ochrony interesów podmiotów ponoszących szkodę⁴⁴⁰. Ograniczenie prawa poszkodowanego do prawa wyboru sposobu naprawienia szkody następuje jedynie w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdy przywrócenie stanu poprzedniego jest niemożliwe i po drugie, gdyby przywrócenie stanu sprzed powstania szkody pociągało za sobą dla zobowiązanego nadmierne trudności lub nadmierne koszty. Wówczas świadczenie zobowiązanego musi przyjąć postać odszkodowania pieniężnego. Takie rozwiązanie ma uchronić sprawcę szkody przed ponoszeniem skutków niewspółmiernych do wyrządzonej szkody. Można więc

pracownikowi mienia nastąpiło z jego winy, zachodzi tu tzw. domniemanie winy pracownika (zob. G. Bieniek, *Kodeks...*, cyt. wyd., s. 33). Ta problematyka pozostaje jednak całkowicie poza obszarem moich zainteresowań i nie jest związana z głównym wątkiem tej pracy dlatego też nie wymaga ona pogłębionej analizy.

⁴³⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – kodeks zobowiązań (Dz.U. z 1933 r. Nr 82, poz. 598).

⁴⁴⁰ A. Olejniczak w: A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. T. III. Zobowiązania – część ogólna*. LEX/el 2014.

stwierdzić, że obecnie spośród dwóch dopuszczalnych sposobów naprawienia szkody zapłata odszkodowania jest możliwa w każdym przypadku, natomiast restytucja stanu poprzedniego dopuszczalna jest o ile nie sprzeciwiają się temu wspomniane okoliczności. W tym miejscu podzielić należy pogląd, według którego żaden z wymienionych sposobów kompensacji szkody sam w sobie nie ma charakteru korzystniejszego dla którejś ze stron stosunku odszkodowawczego⁴⁴¹. Mimo, iż istnieje też stanowisko odmienne, które zakłada, że odszkodowanie pieniężne stanowiące jedynie ekwiwalent szkody jest formą rekompensaty korzystniejszą dla poszkodowanego⁴⁴². Wydaje się, iż słuszne jest twierdzenie, że ochrona jaką obu stronom zapewnia art. 363 § 1 k.c. powoduje, że w normalnych warunkach zapłata odszkodowania i przywrócenie stanu poprzedniego zyskują w zasadzie równoważny charakter. Pamiętać należy przy tym, że przywrócenie stanu poprzedniego, jako rozwiązanie alternatywne wobec wyrównania szkody w formie jej ekwiwalentu pieniężnego, nie może być związane z nałożeniem na dłużnika nadmiernych trudności i jak podkreśla się w orzecznictwie, nie może ono powodować przysporzenia wierzyciela⁴⁴³. Skorzystanie z możliwości naprawienia szkody poprzez przywrócenie stanu poprzedniego powinno być zatem zawsze uzależnione od wcześniejszej oceny konkretnych okoliczności danej sytuacji obejmującej relację pomiędzy dłużnikiem i wierzycielem. Jak wynika z poczynionych przeze mnie ustaleń, instytucja naprawienia szkody w prawie cywilnym z zasady doprowadzić ma do wyrównania szkody wyrządzonej pokrzywdzonemu przez jej sprawcę. Naprawienie szkody przyjmujące postać wypłaty odszkodowania lub przywrócenia stanu poprzedniego powinno odpowiadać wysokości szkody, prowadzić do przywrócenia sytuacji poszkodowanego do stanu istniejącego przed powstaniem szkody. Jako, że nadrzędnym celem naprawienia szkody w ujęciu cywilistycznym jest wyrównanie uszczerbku doznanego przez poszkodowanego, należy uznać, iż na pierwsze miejsce wysuwa się kompensacyjna funkcja odszkodowania⁴⁴⁴.

Nieco odmiennie kształtuje się natomiast koncepcja odpowiedzialności odszkodowawczej na gruncie prawa. Oczywiście opiera się ona na dochodzeniu roszczenia zwrotnego przez pracodawcę od pracownika, który na skutek niewykonania lub wykonania w

⁴⁴¹ A. Szpunar, *Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkoda na mieniu i osobie*. Bydgoszcz 1998, s. 115.

⁴⁴² Zob.: np. G. Bieniek, *Kodeks...*, cyt. wyd. s. 38, powołując się na: F. Błahuta w: *Komentarz do kodeksu cywilnego*. T. II (dzieło zbiorowe), Warszawa 1972, s. 880.

⁴⁴³ Zob.: wyrok SN z dnia 11 czerwca 2003 r., V CKN 308/01, LEX nr 157324, gdzie Sąd wskazuje, że „Jeżeli skutkiem naprawy samochodu nastąpił wzrost jego wartości, to świadczenie ubezpieczyciela obejmuje pełny koszt naprawy pomniejszony o wzrost wartości samochodu” i stwierdza, iż restytucja nie może być źródłem wzbogacenia poszkodowanego.

⁴⁴⁴ Oczywiście nie można całkowicie odrzucić poglądu o prewencyjno-wychowawczej, czy nawet represyjnej funkcji odszkodowania, nie mniej jednak można im przypisać rolę raczej uzupełniającą względem funkcji kompensacyjnej. Szerzej zob. A. Szpunar, *Odszkodowanie za szkodę...*, cyt. wyd. s. 135 – 136.

sposób nienależyty obowiązków służbowych stał się sprawcą szkody. Z założenia zatem ma doprowadzić do wyrównania pracodawcy szkody jakiej doznał na skutek zawinionego działania lub zaniechania pracownika. Jednakże przysługujące pracodawcy przeciwko pracownikowi roszczenie odszkodowawcze w prawie pracy pełni zasadniczo inną funkcję niż ta, którą przypisuje się odszkodowaniu w ujęciu cywilistycznym. W tym przypadku na dalszy plan usuwa się kompensacyjna funkcja odszkodowania, zaś główną jego rolą jest chęć zwiększenia jakości pracy wykonywanej przez pracownika, poprzez wymuszenie na nim właściwej, pełnej realizacji powierzonych obowiązków.

W tym miejscu nawiązać należy do omówionej w rozdziale pierwszym ogólnej koncepcji odpowiedzialności, której centralnym elementem jest sankcja rozumiana jako represja – ujemna odpowiedź na nieakceptowalne normatywnie zachowania danego podmiotu⁴⁴⁵. Przyjmując takie rozumienie sankcji należy odpowiedzialność utożsamiać z ponoszeniem lub możliwością ponoszenia przez określony podmiot negatywnych skutków, tj. ujemnych konsekwencji jego zachowań zyskujących ujemną klasyfikację prawną. Celem istnienia tej odpowiedzialności „zaopatrzonej” w sankcje jest wymuszenie na podmiocie ponoszącym odpowiedzialność przestrzegania pewnych reguł, modeli zachowań, które ochraniają się poprzez istnienie odpowiedzialności. Pracownicza odpowiedzialność majątkowa, o czym też wspominałem wcześniej, stanowi tylko jedną z form odpowiedzialności jakiej podlegać mogą pracownicy. W przypadku odpowiedzialności majątkowej sankcja za zachowanie pracownika zyskujące ujemną klasyfikację – wyrządzenie szkody pracodawcy poprzez niewykonanie lub nienależyte wykonanie powierzonych obowiązków przyjmuje postać roszczenia pracodawcy o zapłatę odszkodowania. Obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej pracodawcy nabiera więc cech dolegliwości natury pieniężnej⁴⁴⁶. Wstępnie zasygnalizowałem już, że wysokość tego odszkodowania może być zróżnicowana w zależności od okoliczności jakie towarzyszyły powstaniu szkody, szerzej o okolicznościach tych wspomnę dalej. Przed tym należy tylko zauważyć, że przedmiotem ochrony, dla którego ustanowiona została odpowiedzialność materialna pracowników jest przestrzeganie przez pracowników ich obowiązków wynikających ze stosunku pracy łączącego ich z pracodawcą. Nałożenie kary na pracownika, który na skutek niewykonania lub nienależytego wykonania tych obowiązków wyrządził pracodawcy szkodę ma przyczynić się do polepszenia jakości pracy wykonywanej przez pracownika.

⁴⁴⁵ Zob.: J. M. Salachna, *Odpowiedzialność ...*, cyt. wyd., s. 96.

⁴⁴⁶ Zob.: M. Rafacz-Krzyżanowska, *Odpowiedzialność ...*, cyt. wyd. s. 128.

W praktyce wydaje się nie budzić wątpliwości kwestia możliwości ponoszenia pracowniczej odpowiedzialności majątkowej przez urzędników pracujących w urzędach wspierających pracę danego organu. Wobec osób zatrudnionych na tego typu stanowiskach obowiązki pracodawcy z reguły wykonuje osoba piastująca funkcję właściwego organu. W zakresie jej kompetencji znajduje się też możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przeciwko pracownikom jednostki. Więcej problemów budzi natomiast sposób dochodzenia omawianych roszczeń od samego piastuna organu danej jednostki np. wójta gminy. Ten bowiem, jako kierownik w urzędzie gminy, nie ma nad sobą żadnego zwierzchnika. Rozpatrując to zagadnienie należy pamiętać jednak, że wójt (burmistrz, prezydent miasta), choć jest organem wykonawczym danej jednostki samorządu terytorialnego, pozostaje też pracownikiem urzędu gminy i w związku z tym (tak jak każdy inny pracownik samorządowy) powinien ponosić odpowiedzialność majątkową w razie wyrządzenia pracodawcy szkody. Rozstrzygnąć należy jednak komu przepisy prawa przyznają legitymację procesową do reprezentowania pracodawcy wójtą w postępowaniu o ustalenie odszkodowania za uszczerbek wyrządzony pracodawcy.

Podmioty, które podejmować mają czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta zostały wymienione w art. 8 ust. 2 u.p.s. Przepis ten stanowi, że czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta) związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności - wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z tym że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały. Różnicuje on właściwość podmiotów wykonujących czynności z zakresu prawa pracy wobec organów wykonawczych j.s.t. ze względu na charakter tych czynności. I tak, wykonywanie czynności pracodawcy z zakresu prawa pracy związanych z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy ustawodawca powierzył przewodniczącemu rady gminy. Jako osoba władna do nawiązania z wójtem stosunku pracy, przewodniczący rady sporządza odpowiedni dokument, w którym określa rodzaj, miejsce, czas wykonywanej pracy i termin jej rozpoczęcia⁴⁴⁷. Ustalenie warunków pracy obejmuje też określenie wysokości płacy, jednakże tę kwestię zastrzeżono do wyłącznej właściwości rady gminy, która decyduje w formie uchwały o wysokości wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Najszerze uprawnienia powierzono wyznaczonej przez wójta „osobie zastępującej”, alternatywnie sekretarzowi gminy, którzy wykonywać mają wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wszystkie inne czynności z zakresu prawa pracy

⁴⁴⁷ Zob.: A. Szewc, *Stosunek pracy z wójtem nawiązuje przewodniczący rady gminy*, Rzeczposp. z dnia 25 marca 2009 r., <http://www.rp.pl>

niezastrzeżone dla rady gminy i jej przewodniczącego. Dlatego też w doktrynie mówi się o pewnym domniemaniu właściwości tych podmiotów do podejmowania czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta⁴⁴⁸.

Przyjmując, że radzie gminy ustawodawca powierzył podejmowanie wobec wójta czynności z zakresu prawa pracy polegających na ustalaniu – więc też i zmienianiu – wynagrodzenia wójta, sądy administracyjne wywodzą, że radzie przysługuje także legitymacja procesowa do reprezentowania urzędu gminy jako pracodawcy w ewentualnym postępowaniu przed sądem pracy, którego przedmiotem jest spór co do sposobu ustalenia wynagrodzenia wójta stosowną uchwałą rady gminy. Inaczej mówiąc, materialna kompetencja rady gminy wynikająca z art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych w świetle art. 31 § 1 k.p. przesądza o uprawnieniu rady do podejmowania za urząd gminy jako pracodawcę czynności procesowych, w tym udzielenia pełnomocnictwa procesowego w postępowaniu sądowym w sprawie z zakresu prawa pracy dotyczącej wynagrodzenia wójta⁴⁴⁹. Skoro rada gminy jest uznawana za podmiot uprawniony do reprezentowania urzędu gminy w postępowaniu sądowym dotyczącym ustalenia wynagrodzenia wójta to należy uznać, że w sprawach dotyczących ustalenia stosunku pracy z wójtem uprawnienie takie posiada przewodniczący rady zaś w pozostałych sprawach legitymacja procesowa przysługuje wskazanej przez wójta osobie zastępcy lub sekretarzowi gminy. Zatem sekretarz gminy lub inna osoba zastępująca wójta (wskazana wcześniej przez niego) będą podmiotami uprawnionymi by w imieniu urzędu gminy jako pracodawcy występować przeciwko wójtowi w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej pracodawcy. Należy zatem stwierdzić, że organ danej jednostki, tak jak każdy inny urzędnik może być pociągnięty do odpowiedzialności majątkowej na podstawie przepisów kodeksu pracy w razie wyrządzenia szkody majątkowej swojemu pracodawcy.

4.5.2. Wysokość odszkodowania i jego funkcje

Funkcję dolegliwości w majątkowej odpowiedzialności pracowników za szkody wyrządzone pracodawcom spełnia odszkodowanie, którego pracodawca może dochodzić od pracownika, gdy wykaże, że spełnione zostały przesłanki tej odpowiedzialności. O tym, że obowiązek naprawienia przez pracownika szkody wyrządzonej pracodawcy ma charakter odmienny od – nakierowanego na wyrównanie określonego uszczerbku – odszkodowania w

⁴⁴⁸ W. Drobny w: W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, LEX/el, 2010.

⁴⁴⁹ Wyrok WSA w Lublinie, z dnia 30 stycznia 2012 r., III SA/Lu 767/11, CBOSA, Sąd przyjął, że działania te mieszczą się bowiem w czynnościach dokonywanych przez radę gminy w ramach uprawnień określonych w art. 31 § 1 k.p. w związku z art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

ujęciu cywilistycznym świadczyć może już to, że roszczenie zwrotne pracodawcy w zależności od konkretnych okoliczności przysługiwać może w różnej wysokości – nie zawsze odpowiadającej wartości poniesionej szkody.

Podstawową okolicznością, która wpływa na wysokość odszkodowania przysługującego pracodawcy jest ustalenie stopnia zawinienia pracownika przy wyrządzeniu szkody. Zauważyć należy, że zgodnie z powoływanym wyżej art. 122 k.p. pracownik, który wyrządził szkodę pracodawcy z winy umyślnej jest zobowiązany do naprawienia szkody w pełnej wysokości. Wynika z niego, że pracownik ma bezwzględny obowiązek naprawienia pracodawcy wyrządzonej szkody w pełnej wysokości zawsze wtedy, gdy szkoda ta została wyrządzona w sposób umyślny. Obowiązek naprawienia szkody w pełnej wysokości oznacza, że pracownik zwrócić ma pracodawcy wartość rzeczywiście doznanej straty powstałej na skutek jego działania lub zaniechania oraz spodziewanych korzyści jakie uzyskałby pracodawca, gdyby nie nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę. Naprawienie szkody w pełnej wysokości wymagane jest od pracownika wyłącznie wówczas, gdy powstała ona na skutek jego umyślnego działania. O wyrządzeniu szkody w sposób umyślny możemy zaś mówić kiedy pracownik, który przewidując możliwość wyrządzenia szkody zakładowi pracy zgodzi się na to⁴⁵⁰, czy wręcz zmierza do jej wyrządzenia. Biorąc pod uwagę treść art. 122 k.p. wydaje się nie budzić wątpliwości, że ustalenie, iż wyrządzenie przez pracownika szkody nastąpiło z winy umyślnej, całkowicie wyłącza możliwość ograniczenia odpowiedzialności pracownika⁴⁵¹. Oznacza to, że pracownik bezwzględnie zobowiązany jest wypłacić pracodawcy odszkodowanie w wysokości pełnej wartości szkody obejmującej *damnum emergens* i *lucrum cessans*.⁴⁵²

Odpowiedzialność majątkowa pracownika za szkodę wyrządzoną z winy umyślnej ma zatem charakter niezwykle dotkliwy. Wynika to z faktu, iż zachowanie pracownika, którego działanie było podyktowane chęcią wyrządzenia szkody swojemu pracodawcy, czy który choćby godził się na to, że jego działanie wywoła taki skutek, niewątpliwie wymaga szczególnego potępienia. W doktrynie nie dostrzega się żadnych podstaw uzasadniających

⁴⁵⁰ Zob.: Teza VIII Uchwały V PZP 13/75.

⁴⁵¹ Taki pogląd prezentują też sądy cywilne, zob. m.in.: wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 14 listopada 2012 r., III APa 9/11, LEX nr 1254315.

⁴⁵² Należy podkreślić, że umyślne wyrządzenie szkody, stanowi przesłankę jakże dotkliwej odpowiedzialności majątkowej pracownika, nie może być utożsamiane z umyślnym naruszeniem jego obowiązków. Ta różnica wydaje się być zrozumiała, ponieważ warunkiem powstania odpowiedzialności z art. 122 k.p. jest ustalenie, że podejmując określone działanie, czy nie podejmując go – z naruszeniem obowiązków – stawiał sobie za cel wyrządzenie szkody pracodawcy, ewentualnie realizując inny cel, godził się, że taka szkoda powstanie. Warunku tego nie wypełnia więc stwierdzenie, że pracownik, nawet jeżeli swoim zachowaniem spowodował powstanie szkody, działał wyłącznie z zamiarem naruszenia swoich obowiązków.

objęcie ochroną pracowniczą sprawców szkód wyrządzonych z winy umyślnej⁴⁵³. Jak wspominałem jednak celowe wyrządzenie pracodawcy szkody przez jego pracownika zdarza się dość rzadko, a zdecydowanie częstszym zjawiskiem jest spowodowanie szkody z nieumyślnej winy. Samo ustalenie winy pracownika za szkodę wyrządzoną pracodawcy jest obligatoryjną przesłanką jego majątkowej odpowiedzialności, jednakże tylko stwierdzenie, iż wina ta ma charakter umyślny jest warunkiem zaostrzonej odpowiedzialności obejmującej obowiązek naprawienia szkody w pełnej wysokości. Natomiast w przypadku działania pracownika z winy nieumyślnej jego odpowiedzialność, zgodnie z art. 119 k.p., ogranicza się wyłącznie do wysokości szkody rzeczywistej. To z punktu widzenia zarówno pracodawcy i pracownika ma ogromne znaczenie. Odpowiedzialność wynikająca z art. 119 nie obejmuje – w przeciwieństwie do art. 122 k.p. – obowiązku zwrotu spodziewanych korzyści, jakie pracodawca mógłby uzyskać, gdyby zdarzenie będące źródłem szkody nie wystąpiło. Odpowiedzialność pracownika zostaje w tym wypadku ograniczona wyłącznie do wysokości realnej szkody jaką poniósł pracodawca. Celnie relację pomiędzy normą art. 119 a art. 122 k.p. ujął Sąd Najwyższy przyjmując, że wykładnia celowościowa art. 119 § 1 k.p.⁴⁵⁴ przemawia za stosowaniem ograniczonej odpowiedzialności pracownika przede wszystkim w sytuacjach, których szkoda została wyrządzona w trakcie wykonywania przez niego czynności w interesie zakładu pracy. Takie stanowisko znajduje pośrednie potwierdzenie w zestawieniu art. 119 § 1 k.p. z art. 122 k.p. W sytuacjach bowiem, w których dochodzi do wyrządzenia szkody przy realizacji celów sprzecznych z interesami zakładu pracy (art. 122 k.p.) ustawodawca zakłada pełną materialnie odpowiedzialność pracownika. Tym samym brzmienie art. 122 k.p. przemawia pośrednio za przyjęciem ograniczonej odpowiedzialności pracownika z art. 119 § 1 k.p., wówczas gdy szkoda wyrządzona nieumyślnie nastąpiła w trakcie realizowania przez pracownika czynności w interesie zakładu pracy⁴⁵⁵.

Analizując dalszą część art. 119 k.p. zauważyć należy jednak, że odpowiedzialność pracownika w razie wyrządzenia szkody z winy nieumyślnej doznaje jeszcze dalej idącego ograniczenia. Z przepisu tego wynika bowiem, że odszkodowanie, które ustala się od

⁴⁵³ Por.: W. Perdus w: K. W. Baran (red.) *Kodeks pracy. Komentarz*. LEX/el, Komentarz do art.122 kodeksu pracy.

⁴⁵⁴ Pierwotnie art. 119 k.p. składał się z trzech paragrafów. § 2 i § 3 art. 119 k.p. zostały uchylone mocą ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz zmiana niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 24, poz. 110), natomiast istniejący w dacie wydawania cytowanego orzeczenia § 1 art. 119 k.p. posiadał treść zbliżoną do dzisiejszego art. 119 k.p.

⁴⁵⁵ Wyrok SN z dnia 19 kwietnia 1979 r., IV PZP 1/79, LEX nr 14493, podobnie też skonstatował SN w wyroku z dnia 16 stycznia 1978 r., IV PRN 14/77, LEX nr 13495, gdzie podkreślił, że nieumyślne spowodowanie uszczerbku winno nastąpić w trakcie czynności podejmowanych w interesie zakładu pracy, jak również podczas czynności mających wprowadzić na cel interes pracownika, ale pozostających - w ramach form organizacyjnych zakładu pracy - w bezpośrednim związku ze świadczeniem pracy.

pracownika będącego sprawcą szkody (które co do zasady ustalane jest w wysokości rzeczywistej szkody poniesionej przez pracodawcę) nie może przewyższać kwoty trzymiesięcznego wynagrodzenia przysługującego pracownikowi w dniu wyrządzenia szkody. Zatem w przypadku szkody wyrządzonej pracodawcy nieumyślnie pracownik ponoszący odpowiedzialność będzie musiał wypłacić odszkodowanie jedynie do wysokości rzeczywistej szkody pracodawcy, jednakże nie będzie ono mogło przewyższać kwoty jego trzymiesięcznego wynagrodzenia pobieranego w chwili wyrządzenia szkody. Często więc może zdarzyć się więc tak, że rzeczywista szkoda jaką poniósł pracodawca będzie przewyższała maksymalną kwotę odszkodowania jakiej pracodawca będzie mógł dochodzić od pracownika. Wysokość wynagrodzenia przysługującego pracownikowi staje się tym samym istotnym kryterium przy ustaleniu zakresu jego obowiązku odszkodowawczego, bowiem zarobki pracownika z dnia wynagrodzenia szkody stanowią podstawę do ustalenia wysokości odszkodowania⁴⁵⁶. Sposób obliczenia wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia na potrzeby ustalenia wysokości odszkodowania na podstawie art. 119 k.p. reguluje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w kodeksie pracy⁴⁵⁷. W myśl § 3 tego rozporządzenia kwotę wynagrodzenia do celów ustalenia wysokości odszkodowania za szkodę wyrządzoną pracodawcy przez pracownika oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop, bez uwzględnienia zmian w warunkach wynagradzania lub wysokości składników wynagrodzenia wprowadzonych po dniu wyrządzenia szkody.

Zestawiając rozwiązania dotyczące obowiązku naprawienia szkody przyjęte na gruncie prawa cywilnego z regulacjami odpowiedzialności majątkowej pracowników za szkody spowodowane z winy nieumyślnej w prawie pracy łatwo dostrzec można, że kodeks pracy obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej przez pracownika reguluje z punktu widzenia

⁴⁵⁶ L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2000, s. 217.

⁴⁵⁷ Rozporządzenie z dnia 29 maja 1996 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 289 z późn. zm.). Wcześniej bardzo zbliżone unormowanie zawarte było w § 8 rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 18 grudnia 1974 r. w sprawie obliczania wynagrodzenia za czas niewykonywania pracy, odszkodowań, dodatków wyrównawczych oraz niektórych innych należności ze stosunku pracy (Dz. U. Nr 51, poz. 334), zgodnie z którym „kwotę trzymiesięcznego wynagrodzenia dla celów ustalenia wysokości odszkodowania za wyrządzoną przez pracownika szkodę zakładowi pracy oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop; kwotę tę ustala się po odliczeniu podatku od wynagrodzenia oraz składki na cele emerytalne”. Także SN w Uchwale 7 Sędziów z dnia 27 czerwca 1975 r. (OSNC 1976 Nr 1, poz. 2) przyjął już zasadę, że odszkodowanie, ograniczone do trzymiesięcznego wynagrodzenia pracownika, ustala się na podstawie jego zarobków z daty wyrządzenia szkody, według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop, potwierdza to następnie w Tezie V Uchwały V PZP 13/75.

pracownika w sposób mniej dolegliwy niż czynią to przepisy dotyczące odpowiedzialności sprawcy czynu niedozwolonego. W tej sytuacji odejście przez prawo pracy od koncepcji obowiązku naprawienia szkody w pełnej wysokości w tych przypadkach, gdy szkoda wyrządzona jest z winy nieumyślnej (co jest najczęściej spotykane w razie wyrządzenia szkody przez pracownika) jest wyrazem zerwania z kompensacyjnym charakterem tego obowiązku. Poprzez przyjęcie, że w ramach odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną pracodawcy sprawca szkody ponosi odpowiedzialności do wysokości trzykrotności swojego miesięcznego wynagrodzenia, obowiązek odszkodowawczy pracownika, na którym opiera się jego odpowiedzialność materialna nabiera charakteru represji pieniężnej i posłużyć ma do poprawienia jakości jego pracy. Nie może przy tym ująć uwadze, że skutki choćby i nieumyślnego działania pracowników mogą powodować bezpośrednio po stronie pracodawcy, jak i u osób trzecich szkody znacznej wartości. Stwierdzenie to nabiera szczególnego znaczenia, gdy pomyślimy o organach państwa i ich urzędnikach wydających w imieniu państwa władcze rozstrzygnięcia wobec podmiotów zewnętrznych – zarówno osób fizycznych, jak i osób prawnych. Takie rozstrzygnięcia szczególnie wydawane w postępowaniu podatkowym mogą powodować u ich adresatów szkody o wartości znacznie przekraczającej finansowe możliwości jej sprawcy. Rezygnacja z dochodzenia od sprawcy szkody działającego nieumyślnie kwoty równej pełnej wartości wyrządzonej szkody powoduje, że wynikający z kodeksu pracy obowiązek odszkodowawczy powinien być pojmowany jako środek represji wobec pracownika, ewentualnie narzędzie prewencyjno-wychowawcze, nie zaś jako instrument umożliwiający poszkodowanemu pracodawcy wyrównanie uszczerbku spowodowanego zawinionym działaniem swojego pracownika. Wnioski takie wydają się być też słuszne, gdy spojrzymy całościowo na majątkową odpowiedzialność pracowników ukształtowaną przez prawo pracy. Analizując regulacje majątkowej odpowiedzialności prawa pracy pod takim właśnie kątem można stwierdzić, że obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej przez pracownika z winy nieumyślnej, który z woli ustawodawcy ograniczony został do wysokości rzeczywistej szkody poniesionej przez pracodawcę, z zastrzeżeniem, że kwota odszkodowania dochodzonego od pracownika nie może przewyższać kwoty jego trzymiesięcznego wynagrodzenia pobieranego w dacie wyrządzenia szkody, stanowi normalną sankcję za zawinione wyrządzenie pracodawcy szkody. Natomiast obowiązek naprawienia pracodawcy szkody w pełnej wysokości stanowi środek zaostrzonej represji, który stosowany jest w sytuacjach wymagających szczególnego napiętnowania sprawy, czyli wtedy gdy szkodę pracodawcy wyrządził on działając umyślnie.

Jak wynika z poczynionych dotychczas ustaleń kodeks pracy reguluje odpowiedzialność materialną pracownika w zasadzie w wyczerpujący sposób. Kodeks normuje konstrukcję i przesłanki tej odpowiedzialności wiążąc ją z naruszeniem przez pracownika jego obowiązków pracowniczych. Przyjmuje się w związku z tym, że naruszenie przez pracownika ciążących na nim z racji wykonywanej pracy obowiązków skutkuje powstaniem odpowiedzialności pracowniczej, która wyłącza powstanie innego rodzaju odpowiedzialności, nawet jeżeli naruszenie obowiązków pracowniczych stanowi równocześnie inne obowiązujące nakazy lub zakazy i stanowi czyn niedozwolony⁴⁵⁸. Tym samym należy też stwierdzić, że urzędnik, który dopuszczając się naruszenia swoich obowiązków pracowniczych wyrządził szkodę swojemu pracodawcy przed wejściem w życie u.o.m.f.p. ponosić mógł odpowiedzialność majątkową na zasadach przewidzianych w kodeksie pracy.

4.5.3. Przesłanki ograniczenia odpowiedzialności majątkowej w kodeksie pracy

Ograniczenie obowiązku odszkodowawczego pracownika, który nieumyślnie wyrządził szkodę pracodawcy powoduje osłabienie jego funkcji kompensacyjnej na rzecz oddziaływania represyjnego. Istnieją jednak i inne czynniki, które uzasadniają potrzebę ukształtowania odpowiedzialności materialnej pracownika za szkody wyrządzone pracodawcy z winy nieumyślnej w zakresie ograniczonym. Analizując je trzeba odwołać się do jednej z podstawowych dla prawa pracy zasad jaką jest zasada ryzyka pracodawcy. Na ogólnie pojmowaną zasadę ryzyka faktycznie składa się ryzyko techniczne, ryzyko osobowe, ryzyko gospodarcze oraz ryzyko socjalne⁴⁵⁹. Poszczególne ww. elementy wynikają z kilku przepisów kodeksu pracy, jednakże w interesującym mnie zakresie zasada ryzyka pracodawcy wywodzona jest przede wszystkim z art. 117 § 2 k.p., zgodnie z którym pracownik nie ponosi ryzyka związanego z działalnością pracodawcy, a w szczególności nie odpowiada za szkodę wynikłą w związku z działaniem w granicach dopuszczalnego ryzyka. Z tego przepisu wynika, że nie można na pracownika przenosić ryzyka związanego z działalnością pracodawcy, w szczególności pracownik nie ponosi odpowiedzialności za szkodę, która powstała w związku z działaniem w granicach dopuszczalnego ryzyka. SN stwierdził, że pracownik dokonujący w imieniu pracodawcy czynności prawa pracy pozostające w normalnym związku z jego

⁴⁵⁸ Zob.: Teza I Uchwały SN, V PZP 13/75; także: L. Florek, *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. VI, opubl. Lex/el. 2011.

⁴⁵⁹ Takie rozróżnienie stosuje M. Rafacz-Krzyżanowska, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd. s. 10, w nieco innym ujęciu, które nie odbiega jednak w znaczący sposób od zaprezentowanego wyżej, przyjmuje się, że zasada ryzyka pracodawcy obejmuje ryzyko osobowe, gospodarcze, techniczno-organizacyjne i socjalne. Tym nie mniej podział zaproponowany przez Autorkę jest akceptowany również obecnie zob.: L. Florek, T. Zieliński, *Prawo...*, cyt. wyd., s. 45.

działalnością nie powinien ponosić ryzyka podejmowania takich decyzji⁴⁶⁰. Zatem to na pracodawcy ciąży ogólne ryzyko funkcjonowania tworzonego przez niego zakładu – przedsiębiorstwa, pracownik zaś może być odpowiedzialny jedynie za pewien zakres jego funkcjonowania, ten którego realizacja mieści się w zakresie powierzonych mu przez pracodawcę obowiązków. Konsekwencją zasady ryzyka pracodawcy stanowi koncepcja odpowiedzialności materialnej pracownika opartej wyłącznie na zasadzie jego winy⁴⁶¹. Jak wskazywałem już wcześniej, odpowiedzialność majątkowa pracownika nie może opierać się na innych podstawach jak choćby ryzyka pracownika, czy na zasadzie słuszności. Pracownik na skutek oparcia odpowiedzialności majątkowej na zasadzie winy odpowiada wyłącznie za skutki swoich zawnionych działań. Natomiast tam gdzie szkoda powstała nie z winy pracownika jego odpowiedzialność nie powstaje.

Dalsze ograniczenie odpowiedzialności majątkowej pracownika jest wynikiem innej, nie mniej istotnej zasady prawa pracy, tj. zasady ochrony wynagrodzenia. Wynagrodzenie w stosunku pracy jaki nawiązuje się pomiędzy pracownikiem a pracodawcą ma charakter świadczenia okresowego, dokonywanego co pewien czas⁴⁶² przez podmiot zatrudniający na rzecz pracownika zasadniczo tytułem ekwiwalentu za wykonywaną pracę⁴⁶³. Stosunek pracy wykazuje więc charakter zobowiązaniowy⁴⁶⁴, gdzie jedna ze stron przyjmuje na siebie obowiązek świadczenia określonej pracy w ustalonym miejscu i wymiarze czasowym, natomiast druga w zamian za wykonanie tej pracy zobowiązuje się do okresowego dokonywania świadczenia pieniężnego na wykonującego pracę. Wynagrodzenie uznaje się więc za swoistą wierzytelność przysługującą pracownikowi od pracodawcy, jednakże różni się ono od innych świadczeń wzajemnych poprzez to, że spełnia funkcję alimentacyjną⁴⁶⁵. Pobierane przez pracownika wynagrodzenia stanowi podstawowe źródło utrzymania jego i pozostałych członków jego rodziny, z tego względu koniecznym jest stworzenie skutecznych mechanizmów ochrony wynagrodzenia. Prawo pracy przewiduje wiele narzędzi mających chronić wynagrodzenie, jednym z nich jest ograniczenie wykonywania tzw. „potrąceń” z wynagrodzenia. Ograniczenie to polega na tym, że z wynagrodzenia przysługującego

⁴⁶⁰ Wyrok z dnia 15 marca 2007 r., I PK 262/06 OSNP 2008/7-8/102.

⁴⁶¹ M. Rafacz-Krzyżanowska, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd. s. 13.

⁴⁶² Zgodnie z art. 85 § 1 k.p. wypłaty wynagrodzenia za pracę dokonuje się co najmniej raz w miesiącu, w stałym i ustalonym z góry terminie.

⁴⁶³ L. Florek, T. Zieliński, *Prawo...*, cyt. wyd., s. 180, w skład prawnego wynagrodzenia za pracę, jak dodają Autorzy wyjątkowo może wchodzić też świadczenie za czas niewykonywania pracy. Zgodnie z Kodeksem pracy wynagrodzenie za taki czas przysługuje wówczas, gdy Kodeks lub przepisy tak stanowią (art. 80 zd. 2 K.p.).

⁴⁶⁴ Por.: wyrok SN z dnia 9 lipca 2014 r., I PK 250/13 LEX nr 1537262 oraz wyrok SA w Rzeszowie z dnia 10 września 2014 r., III AUa 279/14 LEX nr 1506730.

⁴⁶⁵ M. Rafacz-Krzyżanowska, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 14.

pracownikowi mogą być potrącone tylko określone należności, a dodatkowo mogą one być potrącane z wynagrodzenia przysługującego pracownikowi tylko w określonych ustawowo granicach, dlatego też ustanowione zostały kwoty wynagrodzenia całkowicie wolne od potrąceń. Ich istnienie powoduje, że niedopuszczalne są wszelkie uszczuplenie wynagrodzenia ponad te, które wynikają z ustawy, a w razie ich ewentualnego dokonania pracownik zachowuje wobec pracodawcy roszczenie o zwrot świadczenia nienależnie potrąconego. Należy też zauważyć, że dokonywanie nienależnych potrąceń z wynagrodzenia przysługującego pracownikowi stanowi, zgodnie z art. 282 § 1 pkt 1 k.p., wykroczenie przeciwko pracownikowi zagrożone karą grzywny od 1.000 do 30.000 zł. Celem ochrony wynagrodzenia kodeks pracy ustanawia też ograniczenie dysponowania wynagrodzeniem, które polega na zakazie zrzekania się prawa do wynagrodzenia za pracę i zakazie przenoszenia prawa do wynagrodzenia na inną osobę⁴⁶⁶. Kodeks pracy wyłącza możliwość zawierania jakichkolwiek czynności zmierzających do zrzeczenia się przez pracownika prawa do wynagrodzenia lub przeniesienia tego wynagrodzenia na osobę trzecią. Każde oświadczenie, które prowadzić ma do zrzeczenia się wynagrodzenia bądź jego przeniesienia w całości lub w części⁴⁶⁷ na inną osobę jest nieważne⁴⁶⁸. Słuszne wydają się być poglądy, wedle których ochrona wynagrodzenia uznawana jest za instytucję wielopoziomową. Obejmuje ona instrumenty chroniące wynagrodzenie należne pracownikowi przed jego własnymi decyzjami, a także czynnikami całkowicie niezależnymi od jego woli⁴⁶⁹.

Potrzeba zapewnienia tak szerokiej ochrony wynagrodzenia wynika z roli, jaką tradycyjnie przypisywano mu w stosunkach społecznych, na co zwracał też uwagę Sąd

⁴⁶⁶ Art. 84 k.p.

⁴⁶⁷ Por.: wyrok SN z dnia 3 lutego 2006 r., II PK 161/05, OSNP z 2007 r. Nr 3-4, poz. 41, gdzie Sąd jednoznacznie stwierdza, że z art. 84 k.p. wynika zakaz nie tylko całkowitego, lecz także częściowego zrzeczenia się prawa do wynagrodzenia. Zakaz ten ma charakter bezwzględny i obejmuje zrzeczenie się prawa do wynagrodzenia za pracę w drodze wszelkich oświadczeń woli pracownika, w tym również w drodze ugody sądowej.

⁴⁶⁸ Odstępstwo od ogólnej zasady zakazu przenoszenia wynagrodzenia na inne osoby przewiduje ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 583 z późn. zm.). Zgodnie z art. 28 tej ustawy całość lub część wynagrodzenia przysługującego pracownikowi, który pozostaje ze swym małżonkiem we wspólnym pożyciu może być wypłacane do rąk drugiego małżonka, jeżeli nie spełnia ciężącego na nim obowiązku przyczyniania się do zaspakajania potrzeb rodziny. O nakazie wypłaty wynagrodzenia do rąk drugiego małżonka orzeka sąd, a jego rozstrzygnięcie wydane w tym przedmiocie zachowuje moc nawet pomimo ustania po jego wydaniu wspólnego pożycia małżeńskiego, może ono być zmienione lub uchylone na wniosek każdego z małżonków. Kolejne odstępstwo od zakazu przenoszenia wynagrodzenia przewiduje art. 29 wspomnianej ustawy, zgodnie z którym jeden z małżonków pozostających we wspólnym pożyciu może w razie przemijającej przeszkody dotyczącej drugiego małżonka, działać w sprawach zwykłego zarządu, w szczególności może bez pełnomocnictwa pobierać przypadające mu należności, w tym też wynagrodzenie za pracę.

⁴⁶⁹ A. Sobczyk w: K. W. Baran (red.), *Prawo...*, cyt. wyd. s. 410.

Najwyższy. W jego cenie pozbawienie pracownika przysługującego mu wynagrodzenia za pracę utożsamiać należy z naruszeniem interesu państwa⁴⁷⁰.

Wyraźnie zauważalne dążenie ustawodawcy do zapewnienia ochrony tego szczególnego świadczenia jakim jest wynagrodzenie za pracę zostało też uwzględnione przy tworzeniu systemu odpowiedzialności majątkowej pracowników. Wyrazem starań ustawodawcy w tym zakresie jest ograniczony charakter odpowiedzialności majątkowej pracowników w przypadku nieumyślnie wyrządzonych szkód pracodawcy. Jak już wspomniałem wcześniej, i co podkreśla się też w literaturze⁴⁷¹, wykonywanie obowiązków pracowniczych, w szczególności gdy obowiązki te polegają na podejmowaniu działań władczych w imieniu państwa, może być przyczyną szkód o dużych rozmiarach. Przyjęcie odmiennej konstrukcji i nałożenie na pracownika obowiązku wyrównania wyrządzonej pracodawcy szkody w pełnej wysokości wywoływałoby daleko idące, niekorzystne konsekwencje dla pracownika będącego sprawcą szkody. Przede wszystkim obciążenie go obowiązkiem wyrównania szkody w pełnej wysokości, w większości przypadków wykraczałoby poza finansowe możliwości danego pracownika, co najczęściej prowadziłoby do bezskuteczności egzekucji tego rodzaju należności. Zaś konsekwentne ich egzekwowanie w dalszej kolejności mogłoby być przyczyną poważnych problemów bytowych i materialnych pracowników i ich rodzin, a także odpływu kadry pracowniczej⁴⁷². Ponadto trzeba pamiętać, że szkody wyrządzone pracodawcy z winy nieumyślnej najczęściej są skutkiem czynności podejmowanych przez pracownika w interesie pracodawcy.

4.6. Dochodzenie odszkodowania przez pracodawcę

4.6.1. Obowiązek wykazania przesłanek odpowiedzialności

Możliwość skutecznego dochodzenia roszczenia o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przez pracownika jest uzależniona od łącznego spełniania omawianych we wcześniejszej części przesłanek odpowiedzialności. Obowiązek wykazania okoliczności uzasadniających powstanie odpowiedzialności pracownika, jak również wysokości szkody obciąża z mocy art. 116 k.p. pracodawcę, który dochodzi odszkodowania, a więc posiada w

⁴⁷⁰ Zob.: orzeczenie SN z dnia 30 stycznia 1951 r., C. 1859/51, PiP z 1952, nr 12, s. 889. Orzeczenie to wydane było wprawdzie pod rządami obowiązującego do dnia 1 stycznia 1956 r. kodeksu postępowania cywilnego, a Sąd ocenił w nim, jak istotne znaczenie ma zapewnienie ochrony wynagrodzenia za pracę dla interesów PRL, pomimo zmian gospodarczych, jakie zaszły w Polsce wraz z przemianami ustrojowymi po 1989 r. Rola samego wynagrodzenia, a co za tym idzie też potrzeba jego ochrony nie straciły na znaczeniu.

⁴⁷¹ Zob.: M. Rafacz-Krzyżanowska, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd. s. 15.

⁴⁷² Tamże, Autorka przywołując W. Szuberta, *Kodyfikacja prawa cywilnego, a prawo pracy*, PiP 1963, nr 11, s. 645 podobnie przedstawia problemy jakie mogłoby powodować założenie, że pracownicy powinni zawsze ponosić odpowiedzialność w zakresie obejmującym pełną wartość wyrządzonej wcześniej szkody.

tym zakresie interes prawny. Niewykazanie przez pracodawcę spełnienia którejs z przesłanek odpowiedzialności może skutkować oddaleniem jego żądania. To oznacza, że dochodzenie odszkodowania od pracownika będącego sprawcą szkody w żadnej mierze nie może opierać się na założeniu, że powstanie szkody nastąpiło z winy pracownika, co stawia pracownika w zdecydowanie korzystniejszej pozycji⁴⁷³. Za pracownikiem stoi bowiem domniemanie należytego wykonania obowiązków pracowniczych, zaś rolą pracodawcy chcącego pociągnąć pracownika do odpowiedzialności jest obalenie tego domniemania. W ocenie przedstawicieli doktryny, w żaden sposób nie zmienia niekorzystnej sytuacji pracodawcy fakt, iż kodeks pracy nie wprowadza żadnych ograniczeń sposobu dowodzenia okoliczności powstania odpowiedzialności pracownika. Spełnienie przesłanek odpowiedzialności może być udowodnione za pomocą wszelkich środków dowodowych, pracodawca nie musi więc ograniczać się wyłącznie do dowodu z dokumentów⁴⁷⁴. Wręcz przeciwnie, może on posługiwać się każdym dowodem dopuszczonym przez prawo. Tu odwołać się trzeba do Działu III Tytułu VI Księgi Pierwszej kodeksu postępowania cywilnego⁴⁷⁵, gdzie uregulowane zostały przebieg postępowania dowodowego, a także rodzaj dowodów. Możliwość korzystania ze wszystkich środków dowodowych oznacza, że pracodawca chcąc wykazać powstanie odpowiedzialności pracownika może korzystać z każdego instrumentu uznanego przez ustawodawcę za dowód, czyli po pierwsze wspomnianych wcześniej dokumentów (art. 244 – 257 k.p.c.), po wtóre dowodów z zeznań świadków – szczególnie istotne w tego rodzaju postępowaniu (art. 258 – 267 k.p.c.), po trzecie opinii sporządzonych przez biegłych z danej dziedziny (art. 278 – 291 k.p.c.), jeżeli okaże się to przydatne, oględzin (art. 292 – 298 k.p.c.) i wysłuchania samych stron sporu (art. 299 – 304 k.p.c.). Innymi środkami dowodowymi, które mogą okazać się przydatne w postępowaniu o ustalenie odszkodowania od pracownika mogą być też dowody z filmu (nagrania z kamer), fotokopii, fotografii, płyt lub taśm dźwiękowych i innych przyrządów utrwalających albo przenoszących obrazy lub dźwięki. Natomiast trudno jest mi wyobrazić sobie sytuację, gdzie przydatne jako dowód w sprawie z powództwa pracodawcy przeciwko pracownikowi o odszkodowanie może okazać się przeprowadzenie dowodu z grupowego badania krwi, nie mniej jednak i taki dowód, zgodnie z art. 305 k.p.c., może zostać przez sąd dopuszczony. Rolą sądu jest ostatecznie dokonanie oceny wiarygodności i mocy dowodów według własnego przekonania, na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego

⁴⁷³ Tak: G. Bieniek, *Kodeks...*, cyt. wyd. s. 32, por. też W. Perdeus w: K. W. Baran (red.) *Kodeks pracy...*, cyt. wyd. *Komentarz do art. 116 kodeksu pracy*.

⁴⁷⁴ Tak stwierdził SN w wyroku z dnia 23 czerwca 2009 r., III PK 15/09, Teza 1 wyroku, LEX nr 523590

⁴⁷⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 101 z późn. zm.) – dalej też k.p.c.

materiału. Według tych ogólnych dyrektyw dotyczących sposobu oceny materiału dowodowego sąd ma też ocenić okoliczności wymienione w art. 116 k.p.⁴⁷⁶. W przypadku prawidłowego wykazania przez pracodawcę, że zachodzą przesłanki pociągnięcia pracownika do odpowiedzialności Sąd orzeka o obowiązku zapłaty odszkodowania⁴⁷⁷ w wysokości uzależnionej od indywidualnych okoliczności danej sprawy, które towarzyszyły powstaniu szkody. Prawomocne orzeczenie sądu po zaopatrzeniu go w klauzulę wykonalności staje się tytułem wykonawczym stanowiącym podstawę egzekwowania roszczeń od pracownika.

4.6.2. Obowiązek dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez pracodawcę

W prawie pracy nie ma żadnych regulacji, które jednoznacznie wymuszałyby na pracodawcy dochodzenie odszkodowania od pracownika czy egzekwowanie ewentualnych należności w razie uzyskania tytułu wykonawczego. Dlatego też pracodawca z zasady samodzielnie podejmuje suwerenną decyzję o ewentualnym rozpoczęciu dochodzenia odszkodowania od pracownika i późniejszym jego egzekwowaniu, bądź o odstąpieniu działań zmierzających w tym kierunku. W większości państw demokratycznych, do których zalicza się też Polska dominuje ustrój gospodarczy opierający się na zasadach wolności gospodarczej i własności prywatnej⁴⁷⁸, co stanowi podstawowe cechy gospodarki rynkowej. W krajach o gospodarce rynkowej działalność gospodarcza opiera się w głównej mierze na prywatnej przedsiębiorczości. Podmioty gospodarcze rywalizują pomiędzy sobą na rynku dążąc, zgodnie z zasadami rachunku ekonomicznego, do uzyskania najlepszych efektów prowadzonej działalności poprzez maksymalizowanie celu lub minimalizowanie nakładów. Podstawowym celem podmiotów gospodarczych w gospodarce rynkowej jest dążenie do osiągnięcia i maksymalizacji zysku⁴⁷⁹. Wydaje się, że przy tak postawionych celach pracodawca, kierujący się zasadami rachunku ekonomicznego, z reguły będzie dochodził odszkodowania od

⁴⁷⁶ Por.: teza I cyt. wyroku SN z dnia 23 czerwca 2009 r., III PK 15/09.

⁴⁷⁷ Orzeczenie sądu o obowiązku zapłaty odszkodowania może przybrać różną formę w zależności od wartości przedmiotu sporu i trybu w jakim pracodawca dochodzi odszkodowania. Zasadą jest, że w postępowaniu zwykłym sąd zgodnie z art. 316 § 1 wydaje wyrok. Forma wyroku zastrzeżona jest dla orzeczeń sądu w postępowaniu cywilnym. Właściwość sądu w sprawach o prawa majątkowe, które obejmują też sprawy o odszkodowania, ustalana jest według wartości przedmiotu sporu. Kierując się tym kryterium k.p.c. do właściwości sądów okręgowych zastrzega sprawy o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa siedemdziesiąt pięć tysięcy złotych (art. 17 pkt 4 k.p.c.) w pozostałych sprawach właściwymi są sądy rejonowe. Postępowanie cywilne przewiduje też możliwość rozstrzygnięcia spraw o prawa majątkowe w postępowaniu odrębnym te z kolei posiada trzy formy – postępowanie nakazowe, postępowanie upominawcze i postępowanie uproszczone.

⁴⁷⁸ Zasadę budowania ustroju gospodarczego RP w oparciu o prymat sektora prywatnego i swobodę prowadzenia działalności gospodarczej utrwalono w Konstytucji RP, zob.: art. 20.

⁴⁷⁹ W obrazowy sposób cele podmiotów finansów niepublicznych i podmiotów finansów publicznych oraz relacje między nimi przedstawia E. Ruśkowski w: C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.) *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 22 – 24.

pracownika, który swoim działaniem lub zaniechaniem wyrządził mu szkodę, by w ten sposób uniknąć zbędnych strat (element minimalizacji nakładów).

Zdecydowanie odmiennie kształtują się cele funkcjonowania większości jednostek państwowych, które utworzone są w celu faktycznej i sprawnej realizacji podstawowych zadań. Jednostki publiczne zaliczane są do sektora finansów publicznych, którego nadrzędnym celem nie jest generowanie zysków, ale zabezpieczenie w imieniu państwa potrzeb społeczeństwa. Działanie jednostek publicznych – należących do sektora finansów publicznych nie jest regulowane zasadami rynkowymi. To oznacza, że organy państwa nie są zagrożone takimi zjawiskami, jak bankructwo, czy upadłość. Niezależność jednostek publicznych od praw gospodarki rynkowej i brak nastawienia na maksymalizację zysków, może teoretycznie powodować, że kierownicy, czy inne podmioty zarządzające tymi jednostkami nie będą podejmowały stosownych działań w celu dochodzenia odszkodowań od swoich pracowników. Być może taką właśnie sytuację mieli na myśli Autorzy projektu ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa pisząc, że obecnie nie istnieją żadne instrumenty umożliwiające pociągnięcie do odpowiedzialności majątkowej urzędnika, który poprzez wydanie wadliwej decyzji wyrządziła szkodę osobie trzeciej – adresatowi decyzji, a w konsekwencji swojemu pracodawcy, który był zobowiązany do jej naprawienia.

Pojawiają się jednak pewne wątpliwości co do trafności tego założenia. W doktrynie prawa pracy zauważa się bowiem, że do pracodawców publicznych, zarówno państwowych, jak i samorządowych mają zastosowanie przepisy ustawy o finansach publicznych⁴⁸⁰. Jej przepisy regulują natomiast pewne zasady dotyczące gospodarowania środkami publicznymi, w tym należnościami pieniężnymi o charakterze cywilnoprawnym przypadającym organom administracji rządowej, państwowym jednostkom budżetowym i państwowym funduszom celowym oraz j.s.t. Dopuszczają one możliwość umorzenia w całości lub w części spłaty takich należności lub rozłożenia na raty albo odroczenia ich płatności (art. 55 i 59 u.f.p.). Pojawia się w związku z tym pogląd, że w razie naruszenia tych przepisów pracodawca publiczny narazić się może na zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych, który skutkuje odpowiedzialnością określoną w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴⁸¹.

⁴⁸⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.). Dalej powoływana jako: u.f.p.

⁴⁸¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 168 z późn. zm.). Dalej powoływana też jako: u.d.f.p. Pogląd taki prezentuje K. Jaśkowski (red.),

Analizując przedstawione stanowisko należy zgodzić się z tym, że odszkodowanie przysługujące pracodawcy od pracownika może być potraktowane jako należność pieniężna o charakterze cywilnoprawnym. Przyjmuje ono postać świadczenia pieniężnego przysługującego pracodawcy od pracownika. Obowiązek jego zapłaty zostaje nałożony na pracownika na podstawie orzeczenia właściwego sądu, po uznaniu zasadności roszczenia pracodawcy przeciwko temu pracownikowi. Uwzględnienie takiego powództwa natomiast uzależnione jest od łącznego spełnienia omawianych przesłanek majątkowej odpowiedzialności pracowniczej. Świadczenie to – z punktu widzenia pracodawcy – stanowi całościową lub częściową rekompensatę szkody poniesionej uprzednio na skutek zawinionego działania pracownika. Wspomniana ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określa w formie zamkniętego katalogu czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych, podmioty ponoszące taką odpowiedzialność, tryb postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz rodzaje kar przewidzianych za takie naruszenie.

Rodzaje kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz zasady ich stosowania uregulowane zostały w art. 31 – 41 u.d.f.p. Ustawodawca w art. 31 u.d.f.p. za naruszenia dyscypliny finansów publicznych przewiduje następujące rodzaje kar: 1) upomnienie; 2) nagana; 3) kara pieniężna; 4) zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Katalog ten obejmuje kary pogrupowane ze względu na stopień ich dolegliwości⁴⁸², od najłżejszych, jak upomnienie i nagana do najbardziej dotkliwych przyjmujących postać kary pieniężnej, czy w ostateczności zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Kara pieniężna, zgodnie z art. 31 ust. 2 u.d.f.p., może być wymierzona od 0,25 do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W pierwotnej wersji ustawodawca zakładał, że dolna granica kary pieniężnej nie mogła być niższa niż jednokrotność wynagrodzenia obwinionego o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Kara tej wysokości była jednak jedną z przyczyn, dla których komisje orzekające o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych rzadko po nią sięgały, uznając, że byłaby ona zbyt dolegliwa w stosunku do popełnionego naruszenia⁴⁸³. Obniżenie dolnej granicy kary pieniężnej do poziomu $\frac{1}{4}$ miesięcznego wynagrodzenia obwinionego miało uelastyczyć oraz

Kodeks pracy. Tom I. Komentarz. Ustawy towarzyszące z orzecznictwem. Europejskie prawo pracy z orzecznictwem, wyd. IX. opubl. LEX/el. 2014, komentarz do art. 119 k.p.

⁴⁸² J. M. Salachna w: C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne...*, cyt. wyd. s. 838.

⁴⁸³ Zob.: Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, Sejm VI Kadencji, Druk nr 4465. Dostępny na stronie internetowej Sejmu pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl>. Uzasadnienie projektu s. 17.

zracjonalizować stosowanie kar pieniężnych⁴⁸⁴. Takie podejście wpisuje się też w tendencję odchodzenia od kar szczególnie dotkliwych na rzecz kar o „łżejszym” charakterze, jednakże też trudnych do uniknięcia, w przypadku których sprawca może z dużą dozą prawdopodobieństwa spodziewać się, że za skutki swojego negatywnego zachowania poniesie ujemne konsekwencje. Niewątpliwie najbardziej dolegliwą jest jednak kara polegająca na zakazie pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Karę tą, zgodnie z art. 31 ust. 4 u.d.f.p. wymierza się na okres od roku do pięciu lat. Polega ona na wykluczeniu, przez okres kary, możliwości pełnienia funkcji: 1) kierownika, zastępcy kierownika lub dyrektora generalnego, 2) członka zarządu, 3) skarbnika, głównego księgowego lub zastępcy głównego księgowego, 4) kierownika lub zastępcy kierownika komórki bezpośrednio odpowiedzialnej za wykonywanie budżetu lub planu finansowego – jednostki sektora finansów publicznych. Orzeczenie o zakazie pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi oznacza też zakaz reprezentowania interesów majątkowych Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych, a także członkostwa w organach stanowiących, nadzorczych i wykonawczych państwowych i samorządowych osób prawnych. Nie ogranicza ono jednak prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) na wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Niemniej jednak sankcje za naruszenie dyscypliny finansów publicznych mają stosunkowo dotkliwy charakter. Istnieje przy tym możliwość ich miarkowania w zależności od wagi popełnionego naruszenia.

Pośród przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych u.d.f.p. w art. 5 wymienia: nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (ust. 1), oraz niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (ust. 2). Są to czyny związane z procesem ustalania i poboru należności Skarbu Państwa, j.s.t. lub innych jednostek sektora finansów publicznych⁴⁸⁵. Wydaje się, że przedstawiciele nauki prawa pracy formułując tezę o możliwości ponoszenia przez pracodawcę publicznego odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych w razie zaniechania dochodzenia odszkodowania od urzędnika uznali, iż takie zaniechanie będzie stanowiło któryś z czynów opisany właśnie w art.

⁴⁸⁴ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 4465, przywoływany wyżej, s. 17.

⁴⁸⁵ J. M. Salachna w: C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne*..., cyt. wyd., s. 823.

5 ust. 1 i 2 u.d.f.p. Polegają one bowiem na nieustaleniu lub niewłaściwym ustaleniu należności Skarbu Państwa, j.s.t. lub innej jednostki sektora finansów publicznych, albo zaniechaniu pobrania lub dochodzenia takiej należności.

Gdyby uznać to założenie za słuszne wówczas zaniechanie przez pracodawcę publicznego dochodzenia od swojego pracownika odszkodowania zagrożone byłoby omawianymi sankcjami przewidzianymi w u.d.f.p. Zauważyć należy jednak, że o wypełnieniu przesłanki czynu polegającego na nieustaleniu należności (albo ustaleniu jej w wysokości innej niż należna) można mówić jedynie wówczas, gdy istniał przewidziany prawnie obowiązek jej ustalenia⁴⁸⁶. W tym miejscu pojawia się jednak wątpliwość, czy aktualnie istnieją przepisy statuujące obowiązek dochodzenia odszkodowania od urzędnika przez pracodawcę publicznego. Jego źródło stanowić mógłby ewentualnie przepis art. 42 ust. 5 u.f.p., dodany do ustawy na mocy art. 7 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw⁴⁸⁷. Stanowi on, że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Przepis ten nakłada więc na wszystkie jednostki sektora finansów obowiązki ustalania przypadających im należności pieniężnych i terminowego podejmowania czynności wszelkich czynności wobec zobowiązanych zmierzających do właściwej realizacji ciążącego na nich zobowiązania. W uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej⁴⁸⁸ podkreślono, że wszystkie jednostki publiczne w ramach swoich zadań dysponują środkami publicznymi, których uszczuplenie może wpływać negatywnie na sytuację finansową państwa. Przed wprowadzeniem omawianego przepisu w stosunku do większości z tych jednostek – poza państwowymi jednostkami budżetowymi⁴⁸⁹ – nie obowiązywała żadna regulacja nakazująca dochodzenie należności, w szczególności o charakterze cywilno-prawnym, w tym kar umownych. To stanowiło, zdaniem projektodawców, poważną przeszkodę przy dochodzeniu odpowiedzialności w tym zakresie w stosunku do pracowników sektora finansów publicznych⁴⁹⁰. W kontekście poczynionych ustaleń wydaje się, że przy braku takiej regulacji ich odpowiedzialność była w zasadzie całkowicie wyłączona. Jak bowiem słusznie zauważa się

⁴⁸⁶ Zob.: J. M. Salachna w: C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne*..., cyt. wyd., s. 823.

⁴⁸⁷ Dz. U. Nr 240, poz. 1429, zmieniony przepis obowiązuje od dnia 11 lutego 2012 r.

⁴⁸⁸ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności..., przywoływany wyżej, Druk nr 4465.

⁴⁸⁹ Wobec tych jednostek obowiązki związane z ustalaniem i dochodzeniem należności były sformułowane w § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych).

⁴⁹⁰ Projekt ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności..., Druk nr 4465, s. 49.

też dalej w projekcie, przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych muszą mieć swoje oparcie w regulacjach materialnych formułujących obowiązki dotyczące gospodarki finansowej⁴⁹¹. Celem dodanego do art. 42 u.f.p. pkt 5 miało być wymuszenie na pracownikach wszystkich – bez względu na formę organizacyjną – jednostek sektora publicznego działań zmierzających do ustalania i dochodzenia wszelkich należności, bez względu na to czy należą one do dochodów budżetu państwa, czy też nie⁴⁹². W ten sposób ustawodawca nowelizując treść art. 42 u.f.p. dążył do objęcia obowiązkiem ustalenia i dochodzenia wszelkich należności, w tym wyszczególnionych wyraźnie należności o charakterze cywilnoprawnym wszystkich pracowników jednostek sektora finansów publicznych odpowiadających za dysponowanie środkami publicznymi. Wydaje się zatem, że to właśnie dodanie do art. 42 u.f.p. ustępu 5 pozwoliło twierdzić przedstawicielom doktryny prawa pracy, iż pracodawcy publiczni za zaniechanie ustalenia i dochodzenia odszkodowania od urzędnika mogą narazić się na zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

4.7. Możliwość „miarkowania” odpowiedzialności urzędnika. Czynniki wpływające na zmniejszenie wysokości odszkodowania

Zgodnie z przedstawionymi wyżej zasadami wynikającymi z prawa pracy, ciężący na pracowniku obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej pracodawcy może przyjąć dwojaką formę. Po pierwsze pracownik może być zobowiązany do naprawienia szkody w pełnej wysokości, co oznacza, że ponosi on odpowiedzialność w granicach rzeczywistej straty poniesionej przez pracodawcę i korzyści, które utracił on z powodu zaistnienia czynu wyrządzającego szkodę. Sytuacja taka zachodzi wówczas, gdy szkoda powstała po stronie pracodawcy powstała na skutek umyślnego działania pracownika. Odmienna jest natomiast sytuacja pracownika, który wyrządził szkodę pracodawcy z winy nieumyślnej, realizując w normalny sposób swoje obowiązki. Wówczas pracownik ponosi odpowiedzialność za szkodę do wysokości rzeczywistej straty bez obowiązku zwrotu pracodawcy jego ewentualnych korzyści. Dodatkowo w takich przypadkach ustawodawca zastrzegł, że wysokość odszkodowania zasądanego od pracownika na rzecz pracodawcy nie może przekraczać kwoty trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia, jakie przysługiwało pracownikowi w momencie wyrządzenia szkody.

Istnieją jednak w kodeksie pracy takie regulacje, które umożliwiają dodatkowe obniżenie odszkodowania przysługującego pracodawcy od pracownika będącego sprawcą

⁴⁹¹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności..., Druk nr 4465, s. 49.

⁴⁹² Tamże.

szkody. Rozwiązanie takie przewiduje art. 121 k.p., z którego § 1 wynika, że jeżeli naprawienie szkody następuje na podstawie ugody pomiędzy pracodawcą i pracownikiem, wysokość odszkodowania może być obniżona, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności sprawy, a w szczególności stopnia winy pracownika i jego stosunku do obowiązków pracowniczych. Zgodnie zaś z § 2 art. 121 k.p., przy uwzględnieniu okoliczności wymienionych w § 1 wysokość odszkodowania może być także obniżona przez sąd pracy; dotyczy to również przypadku, gdy naprawienie szkody następuje na podstawie ugody sądowej. Przepisy te dają podstawę do obniżenia odszkodowania, które przysługiwałoby pracodawcy od pracownika będącego sprawcą szkody z uwagi na okoliczności występujące po stronie pracownika, w szczególności jego stosunku do obowiązków pracowniczych i stopnia winy. Kodeks nakazuje też by przy ustalaniu wysokości odszkodowania zawsze rozważyć wszystkie okoliczności danej sprawy.

Obniżenie odszkodowania przysługującego pracodawcy od pracownika następuje w formie zawieranej pomiędzy nimi ugody, w której strony ustalają wysokość kwoty jaką sprawca szkody ma wypłacić na rzecz poszkodowanego tytułem rekompensaty za doznany uszczerbek. Taka ugoda, po nadaniu jej przez sąd pracy klauzuli wykonalności stanowić może tytuł egzekucyjny i, w razie jej niewykonania przez pracownika, podlega ona w myśl art. 121¹ § 1 k.p. wykonaniu w trybie uregulowanym przepisami kodeksu postępowania cywilnego. W literaturze panuje przekonanie, że pracodawca zawierając z pracownikiem ugodę powinien wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności towarzyszące powstaniu szkody, w tym w szczególności przesłanki zachodzące po stronie pracownika⁴⁹³, tj. stopień zawinienia sprawcy, czy jego nastawienie do stawianych mu obowiązków pracowniczych. Wydaje się jednak, że pracodawca, zawierający z pracownikiem ugodę co do ostatecznej wysokości odszkodowania nie zawsze musi brać pod uwagę wszystkie wspomniane okoliczności. Najważniejszym jest bowiem to, czy pomiędzy ponoszącym szkodę pracodawcą a będącym jej sprawcą pracownikiem uda się wypracować pewien konsensus satysfakcjonujący dla obu stron. Nieco inaczej przedstawia się ta sytuacja gdy ugoda jest zawierana w formie ugody sądowej, wówczas bowiem sąd z urzędu zbadać musi wszelkie okoliczności danej sprawy. Potwierdza to sformułowane przez SN stwierdzenie, że odszkodowanie za szkodę wyrządzoną pracodawcy przez pracownika, przewyższając kwotę jego trzymiesięcznego wynagrodzenia, może być obniżone przez sąd tylko z przyczyn (...) przewidzianych w granicach określonych w art. 121 § 2 k.p., a zatem po uwzględnieniu okoliczności leżących po stronie pracodawcy i

⁴⁹³ Por.: L. Mitrus, w: K. W. Baran (red.), *Prawo pracy...*, cyt. wyd. s. 502.

indywidualnych warunków w jakich doszło do wyrządzenia przez niego szkody⁴⁹⁴. Sąd przed obniżeniem odszkodowania, inaczej niż pracodawca, który jedynie powinien wziąć pod uwagę okoliczności danej sprawy, jest zobowiązany zbadać te okoliczności i może zatwierdzić ugode dopiero wówczas, gdy stwierdzi, że pracownik prezentuje właściwy stosunek do powierzonych mu zadań i jednocześnie stopień jego winy jest niewielki⁴⁹⁵.

Wśród przedstawicieli doktryny nie ma jednolitego stanowiska, co do tego czy obniżenie odszkodowania w drodze ugody jest możliwe w przypadku każdej szkody – niezależnie od tego czy pracownik ją wyrządzający działał umyślnie, czy też jedynie wówczas gdy szkoda jest następstwem jego nieumyślnego działania. Niektórzy opowiadają się za tym, że ugodowe obniżenie odszkodowania obejmuje zarówno szkody wyrządzone z winy umyślnej, jak i te powstałe z winy nieumyślnej⁴⁹⁶. Inni z kolei prezentują bardziej ostrożne stanowisko nie przesadzając jednoznacznie, że odszkodowania za szkody wyrządzone z winy umyślnej też mogą być przedmiotem ugody pomiędzy pracodawcą i pracownikiem, czy ugody sądowej⁴⁹⁷. Jeżeli jednak prześledzimy orzecznictwo Sądu Najwyższego można też wywieść wnioski całkowicie przeciwne. W uchwale z 13 czerwca 1975 r. SN stwierdził np., że pracownik wyrządzający szkodę osobie trzeciej z winy nieumyślnej ponosi wobec zakładu pracy, który naprawił szkodę odpowiedzialność w ograniczonej wysokości na podstawie art. 115, 119 § 1, 121 § 1 i 2 k.p.⁴⁹⁸. To wskazywałoby, że w ocenie Sądu dalsze – poniżej trzykrotnej wysokości wynagrodzenia przysługującego pracownikowi – obniżenie wysokości odszkodowania jest możliwe tylko wobec pracowników, którzy szkodę wyrządzili pracodawcy nieumyślnie – korzystają z dobrodziejstwa art. 119 k.p. Podobne wnioski płyną z lektury zdania pierwszego tezy VII Wytycznych Sądu, zgodnie z którą odszkodowanie określone z mocy art. 119 § 1 k.p. w wysokości 3-miesięcznego wynagrodzenia pracownika może być obniżone na podstawie art. 121 k.p. Tu Sąd już wprost wskazał, że obniżone z uwagi na szczególne okoliczności danej sprawy, może być tylko odszkodowanie ustalone w wysokości trzykrotności wynagrodzenia pracownika w przypadku gdy szkoda jest następstwem jego nieumyślnego działania.

⁴⁹⁴ Zob.: uchwała SN z dnia 13 maja 1977 r., IV PZP 4/77, OSP z 1978 r., Nr 3, poz. 42.

⁴⁹⁵ Podobny pogląd wyraził SN w wyroku z dnia 8 grudnia 1976 r., IV PR 285/76 (LEX nr 14350), w którym wypowiadając się co do ugody przy odszkodowaniu za szkodę wyrządzoną w mieniu powierzonym pracownikowi stwierdza, że „Obniżenie odszkodowania na podstawie art. 121 § 2 k.p. może nastąpić tylko wtedy, kiedy całokształt okoliczności wskazuje na to, że stopień winy pracownika jest nieznaczny i że miał on właściwy stosunek do powierzonego mu mienia.” Podobnie też Sąd w wyroku z dnia 12 marca 1976 r., IV PR 205/75 (OSP z 1977 r. Nr 4, poz. 70) wyjaśnił, iż „Prawidłowa wykładnia art. 121 § 2 k.p. prowadzi do wniosku, że obniżenie odszkodowania w granicach przewidzianych tą dyspozycją może nastąpić tylko w razie pozytywnego wykazania należytego stosunku pracownika materialnie odpowiedzialnego do powierzonych mu obowiązków, a w szczególności niewielkiego stopnia winy w wyrządzaniu szkody.”

⁴⁹⁶ Tak: L. Mitrus w: K. W. Baran (red.) *Prawo pracy* ..., cyt. wyd. s. 502.

⁴⁹⁷ Zob: W. Perdeus, w: K. W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz* do art. 121 k.p. LEX/el.

⁴⁹⁸ Uchwała SN z dnia 13 czerwca 1975 r., IV PZP 7/75, OSNC z 1976 r. Nr 3, poz. 42.

Podkreślić należy, że aktualnie ustawodawca nie określił żadnej granicy w jakiej wysokość odszkodowania może być pomniejszona. Spostrzeżenie to jest o tyle ważne, że w pierwotnej wersji kodeks przewidywał możliwość obniżenia wysokości odszkodowania tylko do pewnego poziomu. Kwota odszkodowania przysługującego pracodawcy ustalana w drodze ugody pomiędzy pracownikiem i pracodawcą lub ugody sądowej mogła zostać obniżona o określoną ustawowo ułamkową część kwoty – w przypadku ugody sądowej o jedną piątą, a w przypadku ugody pozasądowej o jedną trzecią. Wydaje się, że ustalenie dolnej granicy odszkodowania w kodeksie z 1974 r. (obowiązujące aż do 1996 r.) podyktowane było troską ustawodawcy o gospodarkę opartą na prymacie własności państwowej. Wraz ze zmianami stosunków własnościowych w Polsce zostały zniesione unormowania określające w sztywny sposób granicę odszkodowania. W dzisiejszych realiach pracodawca, który zamierza zawrzeć z pracownikiem ugody co do wysokości odszkodowania, oprócz okoliczności leżących po stronie pracownika – stopnia jego winy i nastawienia do wykonywanych obowiązków – bierze też pod uwagę względy ekonomiczne istotne z punktu widzenia prowadzonej działalności. Natomiast w przypadku ugody sądowej rolą sądu pozostaje by zatwierdzona ugoda uwzględniała z jednej strony okoliczności towarzyszące popełnieniu szkody występujące po stronie pracownika oraz słuszny interes pracodawcy.

5. Ponoszenie przez państwo i urzędników odpowiedzialności majątkowej w praktyce

Niezależnie od poczynionych powyżej rozważań teoretycznych, dla uzyskania pełniejszego obrazu problemu ponoszenia majątkowej odpowiedzialności przez państwo i urzędników należało podjąć próbę ustalenia jak kształtuje się on w praktyce. W tym celu zwróciłem się do Ministerstwa Finansów z prośbą o udzielenie informacji o kosztach ponoszonych przez Skarb Państwa i j.s.t. z tytułu wypłaty odszkodowań za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej w latach 2004 – 2014⁴⁹⁹. W odpowiedzi Ministerstwo sporządziło zestawienie wydatków Skarbu Państwa, w podziale na poszczególnych dysponentów części budżetowych dotyczące wydatków sklasyfikowanych zgodnie z klasyfikacją budżetową w § 4590 *Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych*. Jednocześnie Ministerstwo wskazało miejsce publikacji danych dotyczących wydatków poszczególnych j.s.t., które dostępne są powszechnie na stronie internetowej BIP Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl). Analiza otrzymanych w ten sposób materiałów pozwala jednak twierdzić, iż nie dostarczają one miarodajnych informacji o interesującej mnie

⁴⁹⁹ Wniosek skierowanie do Ministerstwa Finansów w dniu 21 lipca 2015 r. stanowił prośbę o udostępnienie i ponowne wykorzystanie informacji publicznej w trybie u.u.i.p. obejmującej wspomniane dane.

problematyce. Zauważyć należy bowiem, że w § 4590 sklasyfikowane są wydatki na ogólnie pojęte kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych⁵⁰⁰, czyli nie tylko odszkodowania za szkody spowodowane wydaniem wadliwej decyzji ale chociażby też wadliwego orzeczenia sądu. Co więcej, mieści on w sobie także wydatki stanowiące kary i odszkodowania wypłacane osobom fizycznym za szkody spowodowane na skutek zgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej, czyli np. na odszkodowania za decyzje wywłaszczeniowe.

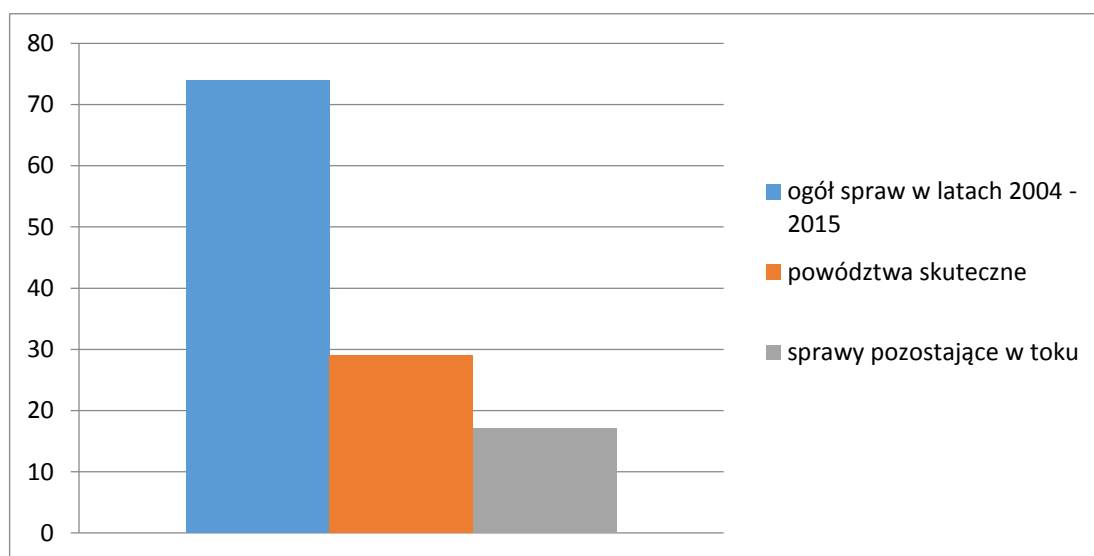
W celu uzyskania bardziej precyzyjnych danych należało zwrócić się bezpośrednio do podmiotów wydających decyzje administracyjne i podatkowe⁵⁰¹ by ustalić jak kształtują się ich wydatki na odszkodowania z tytułu szkód powodowanych wydawaniem wadliwych rozstrzygnięć i czy przed wejściem w życie u.o.m.f.p. dochodziły one zwrotu poniesionych w ten sposób strat od urzędników będących bezpośrednimi sprawcami szkody. Spośród podmiotów objętych badaniem jedynie 35 j.s.t. zadeklarowało, że od 2004 r. pozywane były o odszkodowanie za szkodę spowodowaną wydaniem wadliwej decyzji lub postanowienia ich niewydaniem albo przewlekłym prowadzeniem postępowania. Natomiast wśród 15 izb celnych z podobnymi pozwami spotykało się 6 jednostek, a na 15 izb skarbowych pozywanych było aż 13. Odrębną kwestią – tak jak sygnalizowałem już w rozdziale II – jest to na ile pozwy tego rodzaju były uzasadnione.

⁵⁰⁰ Dochody jak i wydatki Skarbu Państwa zostały usystematyzowane w rozporządzeniu Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1053 z późn. zm.). Zgodnie z załącznikiem 6 do rozporządzenia, który określa klasyfikację paragrafów rozchodów w § 459 sklasyfikowane są właśnie kary i odszkodowania na rzecz osób fizycznych, które bardziej szczegółowo dzielą się na odszkodowania Skarbu Państwa dla osób niesłusznie represjonowanych § 459001; odszkodowania Skarbu Państwa z tytułu ustanowienia obszarów ograniczonego użytkowania § 459002; pozostałe kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych § 459003.

⁵⁰¹ W tym celu w dniu 27 listopada 2015 r. skierowano prośbę o udostępnienie informacji publicznej do wszystkich 16 Izb Skarbowych i 16 Izb Celnych obejmującą dane dotyczące wypłaconych przez te jednostki i jednostki im podległe odszkodowań za szkodę spowodowaną wydaniem wadliwej decyzji lub postanowienia, niewydaniem tych aktów lub prowadzeniem postępowania w sposób przewlekły w okresie od 2004 r. do chwili otrzymania wniosku. Ostatecznie odpowiedzi na to pytanie udzieliło 14 Izb Skarbowych i 15 Izb Celnych, których odpowiedzi objęte zostały badaniem. Wyjaśnić należy w tym miejscu, że stopień wnikliwości poszczególnych odpowiedzi, mimo iż dotyczyły tego samego zapytania, nie był jednolity. Pojawiające się różnice opisane zostaną przy analizie poszczególnych odpowiedzi. Podobne zapytanie skierowane zostało do jednostek samorządu terytorialnego. Objęto nim początkowo 49 byłych miast wojewódzkich (40 odpowiedzi), oraz funkcjonujących na ich terenie 17 gmin (13 odpowiedzi) i 47 powiatów (43 odpowiedzi). W celu dodatkowego pogłębienia otrzymanych informacji w dniu 16 lutego 2016 r. opisane wcześniej zapytanie zostało wysłane do 253 j.s.t. różnego szczebla (gmin, miast, miast na prawach powiatu), spośród nich ostatecznie 211 ustosunkowało się do otrzymanego pytania. Łącznie (po odrzuceniu decyzji o odmowie dostępu do informacji publicznej z racji na jej przetworzony charakter i podmiotów, które nie udzieliły odpowiedzi) badaniem objęto odpowiedzi uzyskane od 318 podmiotów, których organy wydają władcze rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu administracji publicznej i sprawach podatkowych i które ponosić mogą odpowiedzialność za szkody spowodowane poprzez wydanie decyzji wadliwej, jej niewydanie gdy przepisy prawa przewidywały taki obowiązek i prowadzenia postępowania w sposób przewlekły.

Ogólnie do j.s.t., które zadeklarowały, że były pozywane o zapłatę odszkodowania za wyrządzenie szkody wydaniem wadliwej decyzji lub postanowienia, ich niewydaniem, albo przewlekłym prowadzeniem postępowania wpłynęło 74 pozwów w tym przedmiocie. Z tego skutecznych – uznających powództwo, zasądających odszkodowanie, prowadzących do zawarcia ugody, wymierzających karę za przewlekłość lub beczynność – okazało się 29 powództw, 17 spraw pozostaje w toku.

Wykres 5.: Powództwa o zapłatę odszkodowania przeciwko j.s.t. w latach 2004-2014



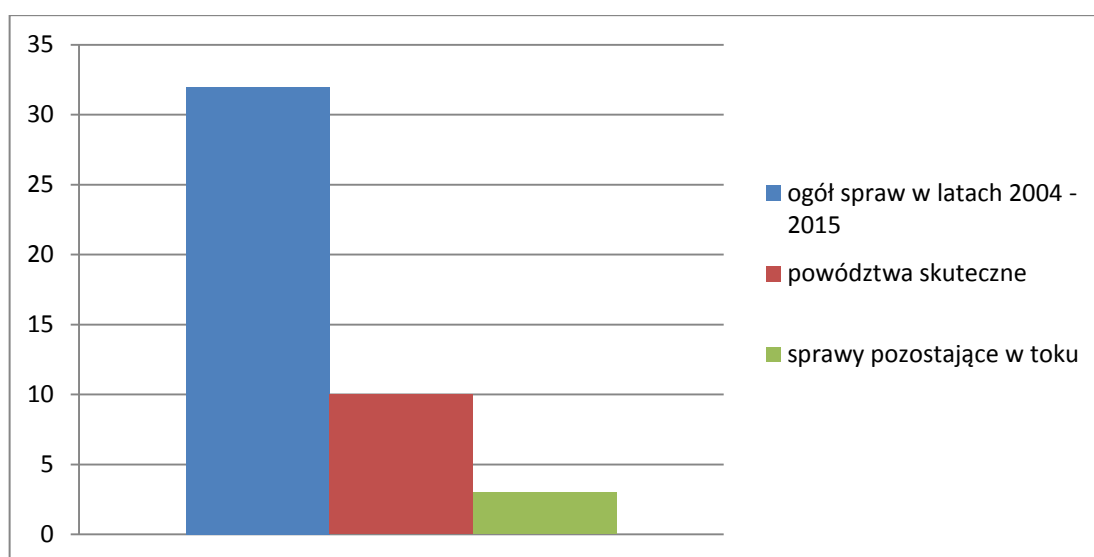
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Najwyższe kwoty odszkodowań zasądzonych od j.s.t. wynosiły 7.139.567,20 zł (zasądzone od Miasta Łódź) i 3.013.710,32 zł (zasądzone od Gminy Miasta Krosno). Stosunkowo wysokie odszkodowanie wypłacone zostało też w jednym przypadku na podstawie ugody, którą zawarto na kwotę 340.000,00 zł (Miasto Kraków). Przy jednym odszkodowaniu znacznej wysokości – wynoszącym 225.220,50 zł (zasądzone od Gminy Masłów) jednostka podjęła się dochodzenia rekompensaty poniesionej szkody od urzędnika. Jej starania w tym zakresie okazały się jednak nieskuteczne. Tylko w dwóch przypadkach jednostki objęte badaniem skutecznie pociągnęły do majątkowej odpowiedzialności urzędnika. W obydwu przypadkach podstawę roszczeń podmiotu publicznego zobowiązanego do zapłaty odszkodowania stanowiły przepisy kodeksu pracy (Biuro Administracji i Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, Burmistrz Dzielnicy Bemowo Miasta Stołecznego Warszawy). Jedna z jednostek wyjaśniła, że nie podejmowała się dochodzenia roszczeń przeciwko urzędnikowi, ponieważ zasądzone od niej odszkodowanie dotyczyło decyzji z 1968

r. (Miasto Przemyśl). Niemniej jednak okazuje się, iż zdarzały się przypadki skutecznego stosowania przeciwko urzędnikom majątkowej odpowiedzialności na podstawie k.p.

Przeciwko izbom celnym, które przyznały, że były pozywane o zapłatę odszkodowania za szkodę spowodowaną wydaniem wadliwej decyzji lub postanowienia, ich niewydaniem lub prowadzeniem postępowania w sposób przewlekły w latach 2004 – 2015 skierowano łącznie 32 powództwa. Ponadto Izba Skarbowa w Białymstoku wskazała, iż w jednej sprawie pozew kierowany był także przeciwko Urzędowi Celnemu w Łomży. W 10 przypadkach powództwa kierowane przeciwko Izbom okazały się skuteczne, natomiast 3 sprawy były nadal w toku.

Wykres 6.: Powództwa o zapłatę odszkodowania przeciwko izbom celnym w latach 2004-2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań

Najwyższe odszkodowanie wypłacone przez Izby objęte badaniem wynosiło 5.000.000,00 zł (Izba Celna w Rzepinie). Sąd nie uwzględnił jednak w całości roszczenia powoda, który domagał się zapłaty 20.000.000,00 zł. Pozostałe odszkodowania były wyraźnie niższe – z wyjątkiem dwóch, które wyniosły 284.303,92 zł (Izba Celna w Łodzi) i 161.350,95 zł (Izba Celna w Rzepinie) – nie przekraczały one 50.000,00 zł (najniższe 500 zł – Izba Celna w Białymstoku, najwyższe 43.992,48 zł – Izba Celna w Łodzi). W żadnym jednak przypadku Dyrektorzy Izb Celnych nie zdecydowali się na dochodzenie roszczeń pracowniczych przeciwko urzędnikom Izb. W jednej odpowiedzi wskazano natomiast, że odszkodowanie od pracownika nie było dochodzone, ponieważ roszczenia tego nie obejmowały przepisy u.o.m.f.p. Świadczyć to może o swego rodzaju niskiej świadomości prawnej, co do możliwości zastosowania wobec urzędnika odpowiedzialności majątkowej na podstawie unormowań kodeksu pracy.

Wyraźnie częściej niż izby celne o zapłatę odszkodowania pozywane były izby skarbowe. Łącznie przeciwko 13 izbom objętym badaniem skierowanych zostało na przestrzeni lat 2004 – 2015 108 pozwów. Z uzyskanych informacji wynika jednak, iż powództwa te skuteczne okazały się wyłącznie w 11 przypadkach. Wyjaśnić należy w tym miejscu, że Izby w Kielcach i Bydgoszczy podały wyłącznie dane o ilości spraw o odszkodowania ogółem i wysokości wypłaconych odszkodowań. To znacznie komplikuje ustalenie ile ostatecznie pozwów zostało uwzględnionych. Izba Skarbowa w Olsztynie podała natomiast, iż jedno kierowane przeciwko niej powództwo dotyczyło też Naczelnika Urzędu Skarbowego w Elblągu, jednakże zostało ono oddalone. Informacje dotyczące pozwów przeciwko jednostkom podległym posiadała też Izba Skarbowa w Opolu. Podała ona, że pozwy o zapłatę odszkodowania kierowane były przeciwko Naczelnikom Urzędów Skarbowych w Kędzierzynie Koźlu, Kluczborku i Namysłowie. Uwzględniony został tylko jeden z nich przeciwko Naczelnikowi US w Namysłowie, na podstawie którego sąd zasądził odszkodowanie wartości 50.607,66 zł za wydanie wadliwej decyzji. Wyraźnie zauważyć można, że kwoty poszczególnych odszkodowań zasądzonych od izb skarbowych nie były tak wysokie, jak w przypadku izb celnych, czy niektórych samorządów. Najwyższe odszkodowania wypłacane przez izby skarbowe wynosiły 2.209.188,00 (Izba w Szczecinie), lecz kwota ta stanowi sumę wszystkich odszkodowań wypłaconych w trzech przegranych sprawach. Natomiast najwyższe odszkodowanie wypłacone jednorazowo wynosiło 686.049,00 zł (Izba Skarbowa we Wrocławiu). Izby skarbowe podobnie przy tym jak izby celne w żadnym przypadku nie pociągnęły do majątkowej odpowiedzialności swoich urzędników.

6. Podsumowanie

1. Podsumowując należy stwierdzić, że na długo przed wejściem w życie ustawy odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa istniały regulacje pozwalające na pociągnięcie do odpowiedzialności majątkowej urzędnika, który poprzez wydanie wadliwej decyzji wyrządził szkodę jej adresatowi. Odpowiedzialność ta mogła być realizowana przy zastosowaniu przepisów kodeksu pracy dotyczących odpowiedzialności materialnej pracowników. Przepisy tego aktu regulują warunki ponoszenia przez pracowników odpowiedzialności za szkody powstałe w ramach wykonywania przez nich obowiązków pracowniczych. Regulacje te dotyczą m.in. kwestii odpowiedzialności pracownika za szkody spowodowane osobie trzeciej i szkody wyrządzone pracodawcy.

2. Szkada wyrządzona przez urzędnika osobie trzeciej na skutek wydania wadliwej decyzji administracyjnej jest wynikiem bezprawnego – w rozumieniu prawa pracy –

zachowania urzędnika. Obowiązek naprawienia tego rodzaju szkody przepisy kodeksu pracy przenoszą na pracodawcę urzędnika będącego jej sprawcą. Prawo pracy przyznaje mu jednak następnie prawo skierowania roszczenia regresowego przeciwko urzędnikowi.

3. Urzędnik, który wydaniem wadliwej decyzji wyrządził szkodę osobie trzeciej ponosi odpowiedzialność wobec pracodawcy na podstawie ogólnych warunków wynikających z kodeksu pracy. Oznacza to, że zastosowanie wobec urzędnika dolegliwości majątkowych musi być poprzedzone ustaleniem jego winy. Pracodawca chcący dochodzić od niego odszkodowania roszczeniem regresowym ma obowiązek wykazać, że wyrządzenie szkody nastąpiło z winy pracownika. Niezwykle istotne znaczenie ma przy tym kwestia ustalenia stopnia umyślności. Wówczas, gdy pracownik ten dopuścił się naruszenia swoich obowiązków wynikających ze stosunku pracy z zamiarem wyrządzenia szkody lub gdy naruszając je godził się na powstanie szkody (wina umyślna) na podstawie przepisów prawa pracy ponosi odpowiedzialność do wysokości szkody poniesionej przez pracodawcę. Odmiennie kształtuje się jego sytuacja w przypadku wyrządzenia szkody z winy nieumyślnej. W takich przypadkach urzędnik ponosić może odpowiedzialność ograniczoną do wysokości rzeczywistej szkody poniesionej przez pracodawcę. Ponadto zasądzone od niego na rzecz pracodawcy odszkodowanie nie mogło ostatecznie przewyższać trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego urzędnikowi w momencie wyrządzenia szkody. Regulacje zawarte w kodeksie pracy w kompleksowy sposób regulowały więc warunki majątkowej odpowiedzialności urzędników. Odpowiedzialność ta realizowana była na zasadach identycznych do tych jakie obowiązują wszystkie osoby będące pracownikami w rozumieniu kodeksu. Prowadzone analizy wskazały, iż przepisy te były kilkakrotnie stosowane wobec urzędników. Faktem jednak jest, że wykorzystywane były one zdecydowanie rzadko. Przyczyną tego stanu mogła być niska świadomość prawna pracodawców publicznych, a także przeświadczenie o braku obowiązku pociągnięcia do majątkowej odpowiedzialności urzędnika.

4. W mojej ocenie niesłuszne było twierdzenie, że przed wejściem w życie u.o.m.f.p. urzędnicy, którzy wyrządzili szkodę osobie trzeciej poprzez wydanie wadliwej decyzji mogli ponosić odpowiedzialność na podstawie przepisów kodeksu cywilnego. Przesądza o tym treść obecnych unormowań dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Na ich podstawie Skarb Państwa, j.s.t. i inne podmioty wykonujące władzę publiczną ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność za swoich urzędników będących faktycznymi wykonawcami tej władzy, jak za czyn własny. W takim wypadku wobec urzędników nie mogą znaleźć zastosowania ani przepisy dotyczące bezpośredniej odpowiedzialności sprawcy czynu

niedozwolonego, ani też regulacje dotyczące roszczeń regresowych pomiędzy jednostką publiczną a urzędnikiem nie powstaje bowiem stosunek współodpowiedzialności.

Rozdział IV

Regulacje ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa

1. Wprowadzenie

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej za rażące naruszenie prawa, pomimo zróżnicowanych opinii, co do potrzeby jej wprowadzenia, weszła w życie w dniu 17 maja 2011 r. Jest ona niezbyt obszernym aktem prawnym, który w 17 artykułach reguluje niezwykle istotną kwestię jaką jest odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych (problem trafności tego określenia będę poruszał w dalszej części), relacje tej odpowiedzialności z innymi reżimami odpowiedzialności wykonawców władzy publicznej, a także zawiera przepisy karne oraz zmieniające. Waga problemu odpowiedzialności osób faktycznie wykonujących władzę publiczną, w mojej ocenie, zdaje się nie budzić większych wątpliwości. Jak bowiem podkreślałem już kilkakrotnie, przekłada się ona bezpośrednio na sposób funkcjonowania państwa i jego interesy majątkowe. W nie mniejszym stopniu porusza też większość obywateli, którzy w zasadzie w każdej dziedzinie życia stykają się z władczymi działaniami aparatu państwowego.

Krytycy pomysłu uchwalenia ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa prezentowali głosy, że jej projekt opiera się na niesłusznym założeniu, że brak jest instrumentów pozwalających na pociągnięcie do odpowiedzialności majątkowej pracownika publicznego⁵⁰². Ten zarzut, jak dowodziłem we wcześniejszym rozdziale uznać należy za trafny, bowiem na długo przed podjęciem prac legislacyjnych nad u.o.m.f.p. istniały w polskim porządku prawnym instrumenty pozwalające na pociągnięcie do majątkowej odpowiedzialności osób zatrudnionych w sektorze publicznym, których obowiązki polegają na faktycznym wykonywaniu władzy publicznej. Podnoszono też, że projekt aktu pełen jest wad i nieścisłości natury terminologicznej uniemożliwiających skuteczne stosowanie rozwiązań projektowanej ustawy i szereg wątpliwości interpretacyjnych⁵⁰³. Liczne zastrzeżenia budziło też jedno z kluczowych rozwiązań ustawy,

⁵⁰² Problem ten sygnalizowała m.in. E. Bagińska, *Odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa w świetle projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa*, Opinie Biura Analiz Sejmowych. Opinia sporządzona na zlecenie przewodniczącego Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych 9 lutego 2009 r. dostępna na stronie internetowej Sejmu pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl>, cyt. wyżej.

⁵⁰³ Zob.: Krajowa Rada Sądownictwa, *Opinia z dnia 9 maja 2006 r.*, Krajowa Rada Sądownictwa, Biuletyn Informacyjny 2006 nr 13 s. 40-44. Podobnie: Z. Monkiewicz, *Opinia prawna Do projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publiczny za naruszenia prawa i o zmianie innych ustaw* (druk nr 3484), Warszawa 2005. dostępna na stronie internetowej Sejmu pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl>.

które polegało na ustanowieniu granicy odpowiedzialności majątkowej na poziomie dwunastokrotności średniego miesięcznego wynagrodzenia⁵⁰⁴ (w późniejszych wersjach projektu granica ta była już ustalana w odniesieniu do wynagrodzenia przysługującego danemu funkcjonariuszowi). Krytykowano też pomysł powierzenia prowadzenia postępowania wyjaśniającego „przeciwko funkcjonariuszowi” prokuraturom okręgowym⁵⁰⁵, czy uzależnienie odpowiedzialności funkcjonariusza od ziszczenia się przesłanki rażącego naruszenia prawa⁵⁰⁶. Niejako podsumowując wszystkie te wątpliwości wskazywano, że cel ustawy byłby możliwy do osiągnięcia poprzez dokonanie niezbędnych zmian w aktach już istniejących, bez potrzeby multiplikowania kolejnych norm prawnych. Tym bardziej, że wejście w życie projektowanej ustawy i tak powodowało konieczność przeprowadzenia istotnych zmian w aktach normatywnych o ugruntowanym znaczeniu dla poszczególnych gałęzi prawa, opartych o spójny zespół zasad.⁵⁰⁷

W toku prac legislacyjnych niektóre z tych zarzutów i wątpliwości zostało uwzględnionych. Nie oznacza to jednak, iż głosy krytyczne pod adresem ustawy całkowicie ustały. Wręcz przeciwnie, nieustanie wzbudza ona szereg wątpliwości wśród przedstawicieli doktryny. Komentatorzy podejmujący próbę omówienia przepisów u.o.m.f.p. prezentują zróżnicowaną ocenę poszczególnych kwestii problemowych, zaś nieliczne publikacje, którym przypisać można charakter naukowy dowodzą, że ustawa nie wypełnia postawionych jej założeń. Aby ustalić, czy wprowadzenie u.o.m.f.p. było zasadne oraz ocenić czy ustawa może przyczynić się do lepszego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa należy przeanalizować jej najważniejsze unormowania w kontekście dotychczasowych poglądów doktryny, a także podjąć próbę zbadania, jak jej przepisy funkcjonują w praktyce. Dokonanie takiej oceny wydaje się tym bardziej potrzebne, że pomimo 4 lat obowiązywania ustawy dotychczas nikt nie podjął się próby weryfikacji praktycznego oddziaływania u.o.m.f.p.

⁵⁰⁴ Zob. A. Bielska – Brodziak, Biuro Analiz Sejmowych, *Opinia Zlecona nr 1578/09/A w sprawie art. 7 projektu ustawy o odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (druk 1407) oraz relacji projektowanej ustawy wobec przepisów Kodeksu cywilnego i Kodeksu pracy*, Warszawa 2009 r. dostępna na stronie internetowej Sejmu pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl>.

⁵⁰⁵ Stanowisko Rady Ministrów w sprawie poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za naruszenie prawa, Sejm RP V Kadencji, Warszawa 2006, s. 8.

⁵⁰⁶ Tamże, s. 10.

⁵⁰⁷ Sz. Giderewicz, Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, *Opinia do ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, Warszawa 2011, s. 4. Dostępna na stronie internetowej Senatu, pod adresem: <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/opinie-i-ekspertyzy/rok,2011,1.html>.

2. Zakres ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa

2.1. Podmiotowy zakres ustawy

2.1.1. Ustawowe ujęcie funkcjonariusza publicznego

„Od strony podmiotowej” u.o.m.f.p., jak wynika z jej art. 1 i art. 2 pkt 1 i 2, określać ma zasady ponoszenia odpowiedzialności przez podmioty określone mianem funkcjonariuszy publicznych wobec podmiotów nazwanych na potrzeby ustawy odpowiedzialnymi. Jak wspominałem w poprzednim rozdziale, najbardziej rozpowszechnioną definicję pojęcia „funkcjonariusz publiczny” odnajdujemy w art. 115 § 13 kk. Jednakże ustawa wprowadza własną, odmienną od przyjętej w ustawie karnej definicję funkcjonariusza publicznego. Definicja ta została sformułowana w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym funkcjonariusz publiczny oznacza osobę działającą w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegiального organu administracji publicznej lub osobę wykonującą w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej biorącą udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ.

Zgodzić się należy z komentatorami ustawy, że art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p. zawierający definicję funkcjonariusza publicznego, z punktu widzenia całej ustawy spełnia szerszą funkcję niż tylko wyjaśnienie zastosowanego w niej pojęcia, a określa także podstawowe elementy podmiotowe odpowiedzialności⁵⁰⁸. W literaturze pojawił się pogląd, że definicja funkcjonariusza publicznego w u.o.m.f.p. została stworzona w oparciu o dwa elementy – osobowy i funkcjonalny. W oparciu o kryterium osobowe do grupy funkcjonariuszy publicznych ustawa zalicza osoby:

- a) działające w charakterze organu administracji publicznej,
- b) działające z upoważnienia organu administracji publicznej,
- c) działające jako członek kolegiального organu administracji publicznej,
- d) wykonujące w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej.

Natomiast w oparciu o kryterium funkcjonalne ustawa jako funkcjonariuszy traktuje też osoby biorące udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia

⁵⁰⁸ B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 29.

przez organ administracji publicznej⁵⁰⁹. Takie zapatrywanie spotkało się jednak z częściową krytyką. Zarzucano mu, że koncentruje się na elementach drugorzędnych, bowiem podstawowe znaczenie ma podział funkcjonariuszy na dwie grupy. Pierwsza z nich obejmuje tych funkcjonariuszy, którzy działają w charakterze organów administracji publicznej lub z ich upoważnienia albo jako członków kolegialnego organu administracji publicznej. Natomiast drugą grupę stanowią ci funkcjonariusze, którzy w urzędzie organu administracji publicznej wykonują pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej i którzy w ramach wykonywania tej pracy brali udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej⁵¹⁰.

Centralnym pojęciem z punktu widzenia ustawowej definicji funkcjonariusza publicznego wydaje się pojęcie organu administracji publicznej. Jest ono zarazem jednym z kluczowych pojęć dla prawa administracyjnego. Ponieważ było ono przeze mnie analizowane we wcześniejszych częściach pracy przypomnę jedynie podstawowe jego cechy charakterystyczne. W większości proponowanych w doktrynie ujęć organu administracji publicznej uwagę zwraca się na jego wyodrębnienie w strukturze państwa (lub samorządu terytorialnego), prawne umocowanie do realizacji władczych zadań państwa i osobową istotę organu. W tym momencie najistotniejsze znaczenie wydaje się mieć ostatni ze wspomnianych tu elementów cechujących organ, czyli jego osobowy substrat, który najprościej rzecz ujmując oznacza tyle, że organem faktycznie jest pewien człowiek lub grupa ludzi – jeżeli mamy do czynienia z organem o charakterze kolegialnym – realizujący władcze uprawnienia organu⁵¹¹. Samo istnienie organu pozostaje wprawdzie niezależne od jego rzeczywistej obsady, co znaczy, że organ, jako wykonawca pewnych kompetencji działa, bez względu na to kto aktualnie pozostaje wykonawcą jego funkcji. Niemniej jednak, funkcje te w sferze faktycznej wykonywane są zawsze przez konkretną osobę będącą piastunem organu, ewentualnie grupę osób tworzących organ kolegialny.

Osobowa strona organu istotna jest też z punktu widzenia art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p. Do kręgu funkcjonariuszy publicznych na pierwszym miejscu zalicza on bowiem **osoby**, które działają w charakterze organu administracji publicznej. Przepis ten nie przewiduje żadnych ograniczeń np. co do sposobu i podstawy objęcia funkcji organu. Zakłada on, że sam fakt działania w charakterze organu kwalifikuje daną osobę jako funkcjonariusza publicznego i wypełnia warunek odpowiedzialności majątkowej. Skoro, jako podmiot ponoszący

⁵⁰⁹ Tak: A. Bielska – Brodziak, G. Krawiec, S. Tkacz w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 115 – 116.

⁵¹⁰ B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd. s. 31.

⁵¹¹ Zob.: J. Boć (red.), *Prawo...*, cyt. wyd., s. 134. Podobnie: J. Zimmermann, *Prawo ...*, cyt. wyd., s. 109.

odpowiedzialność określa on osobę działającą w charakterze organu, należy zakładać, że odpowiedzialności tej nie ponosi organ rozumiany jako pewne ciało wyodrębnione w strukturze państwa dla realizacji określonych kompetencji, lecz osoba piastująca urząd na podstawie określonego stosunku prawnego (nawiązywanego np. w drodze wyboru, czy mianowania).

Pojęcie organu administracji publicznej, którym posługuje się art. 2 ust. 1 pkt 3 u.o.m.f.p. pojawia się na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego w art. 5 § 2 pkt 3. Kodeks definiuje pojęcie organu publicznego poprzez wyliczenie konkretnych podmiotów mieszczących się w kategorii organów. Według przyjętej w nim koncepcji organami administracji publicznej, są ministrowie, centralne organy administracji rządowej oraz wojewodowie, a także działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), a także wymienione w art. 1 pkt 2 k.p.a. inne organy państwowe, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Osobami ponoszącymi odpowiedzialność na podstawie przepisów u.o.m.f.p. będą więc na pewno piastuni funkcji organów administracji publicznej w rozumieniu przyjętym przez k.p.a. Zauważyć należy, że ustawa posługuje się wyłącznie pojęciem organu administracji publicznej, tymczasem w języku prawnym znane jest też pojęcie organu administracji podatkowej. Powstać może więc wątpliwość, czy osoby piastujące funkcje organów podatkowych mogą na podstawie u.o.m.f.p. ponieść odpowiedzialność majątkową. Organ podatkowy został zdefiniowany w art. 13 § 1 O.p., w którym jako organy podatkowe wymienia się: 1) naczelników urzędów skarbowych, naczelników urzędów celnych, wójtów, burmistrzów (prezydentów miast), starostów albo marszałków województw; 2) dyrektorów izb skarbowych, dyrektorów izb celnych; 3) samorządowe kolegia odwoławcze. Pojęcie organu podatkowego jest więc zakresowo węższe niż pojęcie organu administracji publicznej. Podmioty wymienione w O.p. jako organy podatkowe mieszczą się bowiem też w definicji organu administracji publicznej sformułowanej w k.p.a. Zatem osoby działające w charakterze organów podatkowych także ujęte są w zakresie podmiotowym u.o.m.f.p.

Na potrzeby ustawy za funkcjonariusza publicznego uznawane są osoby działające z upoważnienia organu administracji publicznej, które polega na powierzeniu wykonywania funkcji danego organu innemu organowi lub jednostce organizacyjnej, bądź też podległemu pracownikowi⁵¹². Stanowi ono swego rodzaju pełnomocnictwo administracyjne, które jednak

⁵¹² M. Wierzbowski, A. Wiktorowska w: M. Wierzbowski (red.) *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2007, s. 42.

odróżnić należy od przypadków przeniesienia kompetencji, które stanowią bardzo rzadką instytucję⁵¹³. Przepisy przewidujące możliwość upoważnienia innej osoby do wykonywania funkcji organu zostały wprowadzone z przyczyn organizacyjnych – aby usprawnić proces wydawania aktów administracyjnych i niektórych innych czynności materialno-technicznych⁵¹⁴. Obecnie kwestia upoważnienia do załatwienia sprawy w imieniu organu unormowana jest w art. 268a k.p.a., który określa formę upoważnienia wskazując, że upoważnienie do wykonywania funkcji organu winno być udzielone na piśmie. Poza wszelkim sporem pozostaje to, że zakres upoważnienia udzielonego przez organ nie może wykraczać poza kompetencje jakie ustawodawca powierzył organowi upoważniającemu. W piśmiennictwie i judykaturze dodatkowo podkreśla się, że w upoważnieniu należy też określić datę do jakiej będzie ono obowiązywało, a także zakres upoważnienia⁵¹⁵.

Skutkiem udzielenia pełnomocnictwa administracyjnego jest przeniesienie określonych kompetencji organu na któregoś z pracowników przydanego mu do pomocy urzędu. Powoduje to, że zmienia się osoba faktycznie wykonująca funkcję organu⁵¹⁶. Upoważnienie do działania „w imieniu organu” nie oznacza jednak, że upoważniony przejmuje kompetencje organu upoważniającego – staje się organem. Przeciwnie, organ wyposażony w kompetencje nie traci ich na rzecz osoby upoważnionej, zaś osoba upoważniona nie staje się organem administracji, nie nabywa jego kompetencji jako własnych, lecz wykonuje je w imieniu i na rzecz organu⁵¹⁷. Podsumowując można stwierdzić, że organ korzystający z instytucji pełnomocnictwa administracyjnego reprezentowany jest w zakresie udzielonego upoważnienia przez podmiot – najczęściej pracownika urzędu tego organu, któremu upoważnienie zostało udzielone. Działając w ramach udzielonego upoważnienia ta konkretna osoba upoważniona, będąca faktycznym wykonawcą kompetencji organu uznana zostaje w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p. za funkcjonariusza publicznego i z samego faktu działania w zastępstwie organu spełnia przesłankę podmiotową odpowiedzialności majątkowej zgodnie z ustawą.

⁵¹³ J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 51, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska w: M. Wierzbowski (red.) *Postępowanie administracyjne...*, cyt. wyd., s. 42.

⁵¹⁴ J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 877. M. Wierzbowski zauważa, że gdyby organ administracji nie mógł powierzyć wydawania decyzji podległym mu pracownikom każda decyzja opuszczająca dany urząd musiałaby być opatrzona podpisem odpowiedniego organu. W: M. Wierzbowski (red.) *Postępowanie administracyjne...*, cyt. wyd. s. 42.

⁵¹⁵ Wydanie decyzji przez pracownika w sprawie wykraczającej poza zakres tego upoważnienia stanowi rażące naruszenie prawa, zob.: wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 stycznia 2011 r., II SA/Rz 1036/10, LEX nr 707811.

⁵¹⁶ J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, cyt. wyd. s. 879.

⁵¹⁷ Zob.: postanowienie SN z dnia 5 czerwca 2003 r., II CKN 194/01, LEX nr 137549, jak zauważa przy tym J. Borkowski, przez to, że działania upoważnionego wykonywane są na rachunek organu, w praktyce traktuje się je jako rozstrzygnięcia pochodzące od organu upoważniającego. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, cyt. wyd., s. 879.

Funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu u.o.m.f.p. pozostaje też osoba działająca jako członek organu kolegialnego. Funkcje organu, jak wspomniałem już wcześniej, może wykonywać nie tylko jedna osoba, ale także grupa ludzi, wówczas mamy do czynienia z organem o charakterze kolegialnym. W doktrynie wskazuje się wiele czynników, które uzasadniają powierzenie wykonywania władczych funkcji państwa – w szczególności polegających na władczym stosowaniu prawa – w ręce organów jednoosobowych⁵¹⁸. Są to przede wszystkim szybkość i elastyczność działania aparatu państwowego. Dlatego też organy jednoosobowe najczęściej zostają powołane do realizacji władczych działań w imieniu i na rachunek państwa. Tym niemniej przywołać można wiele argumentów na uzasadnienie funkcjonowania organów kolegialnych, jak choćby wysoka – z reguły – jakość stosowania prawa, czy mniejsza podatność na zagrożenie korupcją. Wyższa jakość stosowania prawa przez organy kolegialne jest powodowana tym, że w ich działanie angażuje się szersza grupa osób. To pozwala bardziej obiektywnie, często też bardziej fachowo podejść do określonego problemu. Ponadto, wydanie aktu przez organ kolegialny – w zależności od sposobu jego funkcjonowania – wymaga zgody wszystkich lub pewnej, określonej przepisami, większości członków organu zawartej przy uwzględnieniu określonych zasad głosowania. W tym kontekście pewne wątpliwości budzi kwestia reprezentacji organu kolegialnego i jego odpowiedzialności za podejmowane działania. Zgodzić się należy jednak z ogólną tezą, że odpowiedzialność za działania organu kolegialnego ponosi, co do zasady, ten organ – nie zaś jego przewodniczący, czy konkretny członek⁵¹⁹. Natomiast ustawa i w tym wypadku oddziela kwestię strukturalnej budowy organu od podmiotu, który na podstawie jej przepisów ponosić ma odpowiedzialność. Wskazuje ona, że funkcjonariuszem publicznym jest konkretna osoba będąca członkiem organu kolegialnego, która brała udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez organ, który kolegialnie wydał rozstrzygnięcie. W mojej ocenie zasadnicze wątpliwości wzbudza możliwość ponoszenia odpowiedzialności poszczególnych członków organu kolegialnego biorących udział w załatwieniu danej sprawy i jej zakres. Ich przyczyną jest to, że ustawa wiąże ich odpowiedzialność właśnie z faktem brania udziału w załatwieniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia. Zauważyć należy bowiem, że formalnie w załatwieniu sprawy biorą udział wszyscy (lub odpowiedni

⁵¹⁸ J. Zimmermann, *Prawo...*, cyt. wyd. s. 117.

⁵¹⁹ Tamże, Autor podkreśla przy tym, że innym problemem jest kwestia prawidłowości i skuteczności działań danego organu, które są uzależnione od wewnętrznej specyfiki organu. Istnieją bowiem organy o określonej liczbie członków, które są uzależnione od wewnętrznej specyfiki organu. Istnieją bowiem organy o określonej liczbie członków, które swoje zadania wykonują w formie uchwał podejmowanych na podstawie głosowania przeprowadzanego przy określonym quorum i z uwzględnieniem pewnych zasad głosowania. Z drugiej zaś strony występują też organy, dla których ustalony jest „sztywny” skład, a jego działanie skuteczne jest jedynie wówczas, gdy podjęli je i następnie podpisali wszyscy członkowie składu.

skład) członkowie danego organu kolegialnego, którzy np. uczestniczyli w obradach poprzedzających wydanie rozstrzygnięcia przez ten organ. Ich udział w załatwieniu tej sprawy różni się jednak od zaangażowania członka, któremu przypada obowiązek przedstawienia sprawy i sporządzenia rozstrzygnięcia. Co więcej, może zdarzyć się i tak, że niektórzy członkowie organu kolegialnego biorący udział w załatwieniu sprawy przez ten organ, w trakcie głosowania nad rozstrzygnięciem wstrzymają się od głosu lub zagłosują odmiennie niż pozostali uczestnicy głosowania. Ustawodawca nie doprecyzował w żaden sposób w jakim zakresie członkowie ci – niewątpliwie uczestniczący w załatwieniu sprawy – ponosić mają odpowiedzialność majątkową.

Ostatecznie, jako funkcjonariusze publiczni zakwalifikowane zostały wszystkie osoby, które wykonują w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej. Ta niezwykle szeroka kategoria podmiotów tworzona jest poprzez nawiązanie do konstrukcji urzędu organu administracji publicznej. W doktrynie istnieje wprawdzie kilka możliwych znaczeń urzędu, jednakże z treści art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p. wywnioskować można, że użyte w nim pojęcie urzędu należy rozumieć jako zorganizowaną grupę – zespół osób przydanych organowi administracyjnemu do pomocy przy wykonywaniu jego funkcji (np. urząd gminy, urząd skarbowy)⁵²⁰. Osoby należące do analizowanej grupy, inaczej niż podmioty wymienione wcześniej w art. 2 ust. 1 pkt 1, nie tworzą organu administracji, są one wyłącznie pracownikami instytucji będącej swego rodzaju aparatem pomocniczym danego organu administracji publicznej.

Kategoria osób zatrudnionych w urzędzie organu administracji publicznej nie jest wewnętrznie jednolita, tworzą ją bowiem dwie grupy podmiotów. Są to: 1) osoby zatrudnione w urzędzie na podstawie stosunku pracy, który zostaje nawiązany pomiędzy pracodawcą a pracownikiem z chwilą zawarcia umowy o pracę lub na podstawie równorzędnego z umową o pracę aktu powołania lub mianowania na stanowisko albo wyboru; 2) osoby wykonujące pracę w urzędzie organu administracji publicznej na podstawie niepracowniczych stosunków pracy – stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej. Sam fakt wykonywania pracy w urzędzie organu administracji publicznej na podstawie umowy o pracę, czy równorzędnych z nią aktów albo stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej nie jest wystarczający dla uznania danej

⁵²⁰ Szerzej zob.: m.in.: J Boć (red.) *Prawo administracyjne...*, cyt. wyd. s. 137 – 138. Autor wskazuje, że w innym znaczeniu pojęcie urząd występować może po pierwsze jako pewien wyodrębniony zespół kompetencji – praw i obowiązków związanych z określonym organem administracyjnym, w takim znaczeniu mówi się np. o urzędzie ministra, które uznawane jest za równoznaczne z pojęciem stanowiska i po drugie jako pewna, umowna nazwa organu administracyjnego np. urząd celny. Takie ujęcie nie może jednak być traktowane inaczej jak tylko pewne uproszczenie, ponieważ organu jako takiego nie powinno się utożsamiać z całym urzędem. M.in. z tego względu najbardziej właściwym ujęciem urzędu wydaje się być to, które przedstawione zostało przeze mnie powyżej, z całą pewnością w takim znaczeniu pojęciem urzędu posługuje się też ustawodawca w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p.

osoby za funkcjonariusza publicznego w rozumieniu ustawy. Dana osoba wykonująca pracę w urzędzie organu administracji publicznej będzie, jako funkcjonariusz publiczny, ponosiła odpowiedzialność na podstawie przepisów ustawy dopiero wówczas, gdy brała udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez organ, w którego urzędzie pozostaje ona zatrudniona.

Zwrócić należy uwagę, że w literaturze w oparciu o wyniki językowej wykładni art. 2 ust 1 pkt 1 u.o.m.f.p. zaproponowano dwie możliwości interpretacji tego przepisu. Według pierwszej z nich tylko następujący fragment art. 2 ust. 1 pkt 1: „osobę wykonującą w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorącą udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ.” traktować należy jako całość. Powoduje to, że przesłanka brania udziału w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez ten organ winna być wiązana jedynie z kategorią osób wykonujących w urzędzie organu administracji publicznej pracę na podstawie określonego stosunku prawnego czyli osób wymienionych w drugiej części przepisu po słowie „lub”. Przyjęcie takiej propozycji powodowałoby, że katalog funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu ustawy obejmowałby: a) osobę działającą w charakterze organu administracji publicznej, b) osobę działającą z upoważnienia organu administracji publicznej, c) osobę działającą jako członek kolegiального organu administracji publicznej, d) osobę wykonującą w organie administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorącą udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ. Według propozycji alternatywnej pojęcie funkcjonariusza publicznego powinno być interpretowane w ten sposób, że poprzedzony przecinkiem element funkcjonalny definicji należałoby odnosić do każdego podmiotu wymienianego w art. 2 ust. 1 pkt 1. Wówczas krąg funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu ustawy obejmowałby: 1) osobę działającą w charakterze organu administracji publicznej, biorącą udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ; 2) osobę działającą z upoważnienia organu administracji publicznej, biorącą udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ; 3) osobę działającą jako członek organu kolegiального, biorącą udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ; 4) osobę wykonującą w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego, umowy

cywilnoprawnej, biorącą udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ.⁵²¹

Moim zdaniem, rozważyć można też jeszcze jedną koncepcję. W definicji zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p. bowiem jako funkcjonariusze publiczni w pierwszej kolejności wymienione są osoby pełniące funkcję organów administracji publicznej, obok których po spójniku „lub” wymieniane są osoby działające w charakterze organu na podstawie udzielonego im przez ten organ upoważnienia. Dalsze wyliczenie poprzedzone zostało słowem „albo”, które tradycyjnie łączy dwie części zdania tworzące alternatywę wykluczającą się. Po nim wymieniono osoby działające jako członek kolegialnego organu administracji publicznej lub osoby wykonujące w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej. Kolejny element definicji oddzielony przecinkiem uzależnia uznanie danej osoby za funkcjonariusza publicznego od tego, czy uczestniczyła ona w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej. Uważam, że ten opisowy element definicji, jeżeli nie odnosi się do wszystkich osób wymienianych w analizowanym przepisie to może być łączony zarówno z osobami wykonującymi w urzędzie organu administracji określoną pracę, jak i z osobami działającymi jako członek organu kolegialnego. Przy takim założeniu krąg funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu ustawy składałby się z następujących osób:

- 1) działających w charakterze organu administracji publicznej,
- 2) działających z upoważnienia organów administracji publicznej,
- 3) działających, jako członkowie organów kolegialnych, biorący udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez ten organ,
- 4) wykonujących w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorące udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ.

Za przyjęciem takiego sposobu rozumienia definicji art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p. przemawiają wspomniane wcześniej względy konstrukcyjne. Kierując się bowiem założeniem o świadomym i celowym działaniu ustawodawcy, który racjonalnie posługuje się określonymi słowami i zwrotami nie można pominąć tego, że dwie części wyliczenia z art. 2 ust. 1 pkt 1 zostały połączone spójnikiem „albo”. Poprzez taki zabieg przepis art. 2 ust. 1 pkt 1 może być odczytywany tak, że funkcjonariuszami publicznymi są osoby wymienione w jego części pierwszej czyli wszystkie osoby działające w charakterze organu administracji publicznej lub

⁵²¹ A. Bielska – Brodziak, G. Krawiec, S. Tkacz w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 116 – 117.

działające z upoważnienia tego organu albo osoby wymienione w jego części drugiej, tj. osoby działające jako członek organu kolegialnego, jeżeli uczestniczą w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej autorytarnie przez ten organ lub osoby wykonujące pracę w urzędzie organu administracji publicznej, biorące udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej przez ten organ w drodze decyzji lub postanowienia. Taka koncepcja wydaje się być też trafna, jeżeli ocenimy ją z punktu widzenia sposobu funkcjonowania i charakteru podmiotów wymienionych w definicji funkcjonariusza po spójniku „albo”.

I tak, gdy pod uwagę weźmiemy organy kolegialne trzeba zawsze pamiętać, że skuteczność ich władczego działania jest ściśle związana z zachowaniem przypisanego im sposobu podejmowania władczych rozstrzygnięć, za które odpowiedzialność – co zasygnalizowałem powyżej – ponosi dany organ jako całość, a nie poszczególni jego członkowie. Przyjęcie, że konkretny członek organu kolegialnego może być potraktowany jako odrębny funkcjonariusz mogący ponosić osobistą odpowiedzialność majątkową wymaga pewnego wyodrębnienia jego osoby w strukturze tego organu, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że brał on udział w podejmowaniu władczej czynności w imieniu tegoż organu. Podobnie jest w przypadku urzędników wykonujących pomocniczą pracę na rzecz organów administracji publicznej wymienionych w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Jednostka, w której wykonują oni pracę jako taka nie ponosi odpowiedzialności za władcze działania organu, zmuszony do jej ponoszenia jest bowiem sam organ. Pracownicy jednostki przydanej do pomocy temu organowi zyskują status funkcjonariusza publicznego pozwalający na pociągnięcie ich do majątkowej odpowiedzialności za skutki władczych działań tego organu tylko wówczas, gdy zaangażowani byli w prowadzenia sprawy, która zakończyła się wydaniem władczego rozstrzygnięcia – decyzji lub postanowienia tego organu. Przy czym z punktu widzenia całej definicji, jej element opisowy wyrażony stwierdzeniem: „brała udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez dany organ” ma niezwykle istotne znaczenie, w szczególności jeżeliby przyjąć – zgodnie z poglądem zaproponowanym jako pierwszy – że dotyczy on wszystkich osób wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p. Zauważyć należy bowiem, że brak osobistego zaangażowania w prowadzenie sprawy rozstrzyganej autorytarnie przez dany organ powoduje, że niektóre osoby spośród wymienionych w przepisie nie będą uzyskiwały statusu funkcjonariusza publicznego w rozumieniu ustawy⁵²². Tu można by przedstawić szeroką argumentację na rzecz każdej z przedstawionych koncepcji, pamiętać trzeba jednak, że celem tego rozdziału nie jest rozwiązanie wszystkich problemów

⁵²² Szerzej zob.: A. Bielska-Brodziak, G. Krawiec, S. Tkacz w: A. Bielska – Brodziak (red.), *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 138 – 139.

interpretacyjnych poszczególnych przepisów u.o.m.f.p., a jedynie dokonanie pewnej oceny przyjętych w niej rozwiązań.

W tym miejscu rysuje się też kolejna wątpliwość, na którą dotychczas doktryna nie znalazła jednoznacznej odpowiedzi. Chodzi mianowicie o to, jak należy odczytywać stwierdzenie „brał udział w prowadzeniu sprawy kończącej się wydaniem decyzji lub postanowienia”. W najprostszym ujęciu stwierdzenie, że „bierze się w coś udział” oznacza, uczestniczy się w tym⁵²³. Powstaje jednak pytanie: czy sformułowanie brał udział w rozstrzygnięciu sprawy należy rozumieć jako ogólnie pojęte uczestnictwo w procesie wydania decyzji przejawiające się w skrajnych przypadkach wykonywaniem czynności czysto technicznych, czy jednak wyłącznie zaangażowanie merytoryczne wywierające wpływ na treść rozstrzygnięcia⁵²⁴. Według tradycyjnej koncepcji odpowiedzialność za szkodę spowodowaną wydaniem wadliwego aktu ponosić miała osoba, która ją podpisała⁵²⁵. Podpis osoby, która wydała decyzję jest jednym z obligatoryjnych elementów kwalifikujących dany akt prawny jako decyzję organu administracji publicznej (organu podatkowego). Traktując decyzję jako władcze oświadczenie woli organu należy uznać, iż opatrzenie jej podpisem osoby wydającej jest niezwykle istotne, bowiem dopiero po jego złożeniu oświadczenie woli zostaje wyrażone w formie pisemnej⁵²⁶. Wydaje się jednak, że ustawodawca dążył do zerwania z tą koncepcją, a jego zamiarem było objęcie regulacjami ustawy jak najszerszego kręgu podmiotów, które w jakikolwiek sposób brały udział w załatwieniu sprawy. Wskazuje na to fakt, iż w pierwotnej wersji ustawy krąg funkcjonariuszy ponoszących odpowiedzialność na podstawie jej przepisów był budowany poprzez wskazanie konkretnych czynności, w których funkcjonariusze ci brali udział⁵²⁷. Dopiero na dalszym etapie prac legislacyjnych to zamknięte wyliczenie zostało

⁵²³ M. Bańko (red.) *Inny słownik języka polskiego PWN*, t. P...Ż, Warszawa 2002, s. 894.

⁵²⁴ Zob.: m.in. Monkiewicz, *Opinia prawna Do projektu ...* druk Nr 3484, s. 4.

⁵²⁵ Por.: A. Adamczyk, *Przesłanki odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego i tryb jej realizacji wg. ustawy z 20 stycznia 2011 r.*, artykuł powstały w ramach badań statutowych pt. *Efektywność struktur władzy publicznej w procesach stymulowania regionu* nr 115/S/11, prowadzonych w Zakładzie Administracji i Nauk Prawnych Instytutu Ekonomii i Administracji Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Opubl. Przegląd Prawa Publicznego z 2012 r., nr 6, s. 20-37.

⁵²⁶ Zob.: A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 625, oraz przywołany tam wyrok NSA z dnia 12 lutego 1991 r., SA/Lu 889/90, OSP z 1992 r., z. 2, poz. 27 z glosą J. Stelmasiaka i M. Zdyba.

⁵²⁷ Art. 4 ust. 2 projektu ustawy z 2006 r. miał następujące brzmienie: „działanie lub zaniechanie funkcjonariusza publicznego, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, może polegać na:

- 1) wydaniu rozstrzygnięcia administracyjnego z rażącym naruszeniem prawa;
- 2) powstrzymaniu się z rażącym naruszeniem prawa od wydania rozstrzygnięcia administracyjnego;
- 3) wydaniu polecenia wskazującego rozstrzygnięcie lub ocenę stanu faktycznego lub interpretację przepisów prawa, o ile to polecenie zostało uwzględnione w treści rozstrzygnięcia wydanego z rażącym naruszeniem prawa;
- 4) nakłonieniu innego funkcjonariusza publicznego do wydania określonego rozstrzygnięcia administracyjnego, które w sposób rażący narusza prawo lub do powstrzymania się z rażącym

zastąpione ogólną przesłanką brania udziału w załatwieniu sprawy. W ten sposób w zasadzie każdy urzędnik, który miał jakąkolwiek styczność z załatwieniem danej sprawy może być brany pod uwagę przy ustalaniu kręgu podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej. Pomocne przy dokonywaniu oceny ich rzeczywistego zaangażowania w ukształtowanie merytorycznej treści rozstrzygnięcia sprawy mogą okazać się informacje zawarte w metrykach sprawy, które obecnie mają być prowadzone dla każdej sprawy administracyjnej i podatkowej⁵²⁸.

Nie może też ująć uwagę, że definicja pojęcia funkcjonariusz publiczny sformułowana na potrzeby u.o.m.f.p. w istotny sposób odbiega od tego jak to samo pojęcie zdefiniowane zostało w ustawie karnej. Kodeks karny pojęcie funkcjonariusza publicznego traktuje znacznie szerzej, określając tym mianem szereg podmiotów do pełniących najwyższe funkcje w aparacie państwa – Prezydent RP, poprzez przedstawicieli władzy ustawodawczej – posłów i senatorów oraz władzy sądowniczej, aż po osoby będące pracownikami administracji publicznej i funkcjonariuszami zmilitaryzowanych służb mundurowych powołanych do ochrony bezpieczeństwa publicznego (zob. art. 115 § 13 k.k.). Definicja funkcjonariusza publicznego przyjęta na gruncie u.o.m.f.p. ma wyraźnie węższy zakres, co oczywiście można próbować wytłumaczyć tym, że definicje tych ustaw zostały sformułowane w różnych celach⁵²⁹. Nie mniej jednak słuszny jest pogląd, iż ostatecznie tak daleko idące rozbieżności są trudne do

naruszeniem prawa od wydania takiego rozstrzygnięcia, chociażby nakłaniający działał w tym zakresie bez należytego uprawnienia albo z przekroczeniem granic uprawnienia;

- 5) głosowaniu przez funkcjonariusza publicznego będącego członkiem kolegiального organu administracji za uchwałą tegoż organu administracji stanowiącą podstawę do wydania decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa;
- 6) wydaniu rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 106 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, z rażącym naruszeniem prawa;
- 7) niewydaniu rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 106 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, z rażącym naruszeniem prawa;
- 8) akceptacji treści rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie administracyjnej i wydanego z rażącym naruszeniem prawa;
- 9) przygotowaniu treści rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie administracyjnej wydanego z rażącym naruszeniem prawa.”

Jednakże uwagi dotyczące przesłanki brania udziału w załatwieniu rozwinięte zostaną przy okazji analizy przesłanek odpowiedzialności urzędników.

⁵²⁸ Obowiązek prowadzenia metryk sprawy wprowadzony został ustawą z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 186, poz. 1100) w dużym stopniu na potrzeby u.o.m.f.p..

⁵²⁹ A. Matan, *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, Warszawa 2014, s. 79-80. Celem szerokiego ujęcia definicji funkcjonariusza publicznego w kk. z jednej strony jest chęć zapewnienia możliwie najpełniejszej ochrony podmiotom będącym wykonawcami władczych funkcji państwa, z drugiej zaś ustalenie podmiotów ponoszących odpowiedzialność karną za popełnienie czynów sprzecznych z ustawą karną w związku z pełnieniem funkcji publicznej. Natomiast definicja funkcjonariusza zawarta w u.o.m.f.p. pomóc ma jedynie przy ustaleniu kręgu podmiotów ponoszących odpowiedzialność majątkową na podstawie przepisów tej ustawy.

uzasadnienia⁵³⁰ zwłaszcza, że niektórzy zarzucają wręcz, że ustawodawca formułując definicję funkcjonariusza publicznego w u.o.m.f.p. całkowicie zignorował istniejące znaczenie tego pojęcia⁵³¹. Głosy te wydają się być tym bardziej uzasadnione, że zgodnie ze wspomnianymi wcześniej zasadami techniki prawodawczej w nowotworzonej ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo”⁵³². Autorzy ustawy i wcześniejszych jej projektów zdaje się zapomnieli o tej jakże istotnej regule, co powodować może błędne przeświadczenie, iż ustawa reguluje warunki odpowiedzialności wszystkich funkcjonariuszy w rozumieniu art. 115 § 13 k.k., chociażby funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, ci jednak zostali przez ustawę pominięci⁵³³.

Faktycznie należy uznać, iż ustawa odnosi się jedynie do wąskiej grupy podmiotów mieszczących się w większości w definicji funkcjonariusza publicznego przyjętej w k.k. Są to osoby zatrudnione w strukturach administracji państwowej będące urzędnikami administracji publicznej w szerokim rozumieniu tego słowa, przyjętym we wcześniejszym rozdziale. Dlatego też uważam, że dużo czytelniejszym, i co więcej, bardziej prawidłowym rozwiązaniem było by wskazanie już w tytule ustawy, że dotyczy ona odpowiedzialności majątkowej urzędników administracji publicznej za rażące naruszenie prawa. W ten sposób krąg podmiotów ponoszących odpowiedzialność na podstawie przepisów ustawy byłby określony o wiele precyzyjniej, dzięki czemu można by uniknąć wielu niepotrzebnych wątpliwości. Pojęcie urzędnika wprost nie zostało dotychczas ustawowo zdefiniowane, dlatego też w art. 2 można by określić, które osoby z racji na wykonywaną funkcję (wykonywanie funkcji organu administracji publicznej, czy działanie z upoważnienia takiego organu), czy miejsce i podstawę zatrudnienia (wykonywanie pracy w urzędzie organu administracji publicznej) stanowią urzędników w rozumieniu u.o.m.f.p. Wydaje mi się, że takie rozwiązanie budziłoby dużo mniej wątpliwości interpretacyjnych niż aktualna ustawowa definicja funkcjonariusza publicznego.

2.1.2. Ustawowe ujęcie podmiotu odpowiedzialnego

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa w art. 2 ust.1 pkt 2 definiuje jeszcze jedno, niezwykle istotne dla całego aktu

⁵³⁰ A. Matan, *Rażące naruszenie...*, cyt. wyd. s. 79-80.

⁵³¹ M. Błachucki, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa i jej wpływ na postępowanie administracyjne w: Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach*, Warszawa 2012, s. 51.

⁵³² § 9 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2002 nr 100 poz. 908).

⁵³³ M. Błachucki, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej...*, cyt. wyd., s. 51.

pojęcie jakim jest „podmiot odpowiedzialny”. Ma ono znaczenie dla ustalenia zakresu podmiotowego u.o.m.f.p. poprzez określenie względem kogo ponoszona jest odpowiedzialność majątkowa przez funkcjonariusza. Podmiotem odpowiedzialnym, w myśl art. 2 ust. 1 pkt 2 jest: Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inny podmiot, który zgodnie z art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - kodeks cywilny, ponosi odpowiedzialność majątkową za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej. Podmiotem odpowiedzialnym przez ustawę określany jest ten podmiot, który zgodnie z art. 417 k.c., ponosi za szkody spowodowane wadliwym działaniem lub zaniechaniem władzy publicznej bezpośrednią odpowiedzialność wobec osób dotkniętych zawinionym działaniem aparatu państwowego. Katalog podmiotów odpowiedzialnych w ustawie ma charakter zamknięty i obejmuje on:

1. Skarb Państwa,
2. jednostkę samorządu terytorialnego,
3. inny podmiot, który ponosi odpowiedzialność majątkową za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej.

Wyraźnie widać, że nawiązuje on do sformułowanego w art. 417 k.c. kręgu podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej, który obejmuje Skarb Państwa, j.s.t. i inne jednostki wykonujące władzę publiczną na podstawie przepisów prawa, które ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność za szkody spowodowane przy wykonywaniu wszystkich form władzy publicznej⁵³⁴. Wydaje się, że stąd ustawodawca wywodzi określenie podmiot odpowiedzialny – wiąże się ono z przyjętym na gruncie prawa polskiego modelem odpowiedzialności władzy publicznej opartym na bezpośredniej odpowiedzialności Skarbu Państwa, j.s.t. i innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkody spowodowane działaniem ich funkcjonariuszy (w szerokim rozumieniu tego pojęcia obejmującym funkcjonariuszy wszystkich rodzajów władzy publicznej). Podmioty te w przypadku ziszczenia się przesłanek odpowiedzialności określonych w kodeksie cywilnym ponoszą wobec poszkodowanego bezpośrednią, pełną odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej.

Trzeba jednak zgodzić się z komentatorami, którzy zauważają, że posłużenie się w ustawie pojęciem podmiot odpowiedzialny jest rozwiązaniem raczej nietrafionym⁵³⁵. Z punktu widzenia całego systemu odpowiedzialności za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej określenie to mogłoby znajdować pewne uzasadnienie, ponieważ podmioty

⁵³⁴ Szeroka analiza podmiotów odpowiedzialnych za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej została przeprowadzona w rozdziale II, dlatego nie jest celowe powtarzanie poczynionych tam rozważań w tym miejscu.

⁵³⁵ Zob.: B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd. s. 41.

wymienione w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.m.f.p. ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność za tego typu szkody. Jednakże wydaje się ono być całkowicie nie przystające do pozycji, jaką przyznaje im u.o.m.f.p. Ustawa ta reguluje przesłanki szczególnej odpowiedzialności regresowej wąskiej grupy funkcjonariuszy wobec podmiotów, które uprzednio za skutki ich działań zmuszone były ponosić bezpośrednią odpowiedzialność wobec osób poszkodowanych przy wykonywaniu władzy publicznej. Pomiędzy podmiotem, który wypłaci odszkodowanie a urzędnikiem będącym bezpośrednim sprawcą szkody nawiązuje się więc stosunek o charakterze zobowiązaniowym, w którym urzędnik ma status zobowiązanego – dłużnika, a podmiot który wypłacił odszkodowanie staje się wierzycielem – uprawnionym. Słuszny jest zatem postulat *de lege ferenda*, by zbiorcze określenie podmioty odpowiedzialne zmienić na podmioty uprawnione⁵³⁶.

2.2. Przedmiotowy zakres ustawy

Wątpliwości co do precyzji językowej ustawodawcy nasuwają się też przy rozpatrywaniu przedmiotowego zakresu u.o.m.f.p. Granice przedmiotowe regulacji ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa w bardzo ogólny sposób zakreślono w jej art. 1. Wskazuje on, że ustawa określa zasady odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych wobec Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa oraz zasady postępowania w przedmiocie takiej odpowiedzialności. Przywołane unormowanie wskazuje, że przepisy ustawy regulować mają następujące elementy: po pierwsze – zasady odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej szkody, i po drugie – zasady postępowania w przedmiocie odpowiedzialności za szkody spowodowane przez funkcjonariuszy przy wykonywaniu władzy publicznej. Powierzchnowa analiza art. 1 u.o.m.f.p., który podobnie jak tytuł całego aktu i kilka jego kolejnych przepisów posługuje się sformułowaniem „odpowiedzialność za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej” może prowadzić do wniosku, że przedmiotowy zakres ustawy jest niezwykle rozległy. Pamiętając z rozdziału drugiego niniejszej rozprawy, jak rozumiane jest pojęcie wykonywania władzy publicznej, odnieść można wrażenie, że ustawa dokonuje wręcz rewolucji krajowego modelu odpowiedzialności osób będących jej faktycznymi wykonawcami. Wykonywanie władzy publicznej utożsamia się z podejmowaniem takich działań, które z racji swego charakteru i

⁵³⁶ B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd. s. 41.

funkcji przynależą do kompetencji władzy publicznej unormowanych w Konstytucji i aktach niższego stopnia. Wykonywanie tych kompetencji nierozzerwalnie wiąże się z możliwością władczej ingerencji w sferę uprawnień i obowiązków jednostki, czyli w tych obszarach, w których dojść może do naruszenia praw tej jednostki. Wykonywanie władzy publicznej przejawia się poprzez realizację kompetencji organów władzy publicznej we wszystkich sferach działalności państw obejmujących władzę ustawodawczą sprawowaną przez Sejm i Senat, władzę wykonawczą wykonywaną przez Prezydenta i Radę Ministrów oraz sądowniczą, która realizowana jest przez sądy i trybunały.⁵³⁷

Przy pogłębionej analizie art. 1 ustawy łatwo dostrzec można jednak zawężenie zakresu przedmiotowego ustawy poprzez przyjęcie, że jej regulacje dotyczą wyłącznie szkód spowodowanych takim wykonywaniem władzy publicznej lub zaniechaniem jej wykonania, które prowadzi do rażącego naruszenia prawa. Unormowania ustawy regulują więc wyłącznie odpowiedzialność za szkody spowodowane wadliwym – niezgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej, przy czym powstanie szkody na skutek wadliwego wykonywania władzy publicznej nie jest wystarczającym warunkiem odpowiedzialności na podstawie ustawy. Odpowiedzialność ta jest uzależniona dodatkowo od stwierdzenia kwalifikowanej, tj. rażącej formy naruszenia prawa przy wykonywaniu władzy publicznej. Rażące naruszenie prawa to konstrukcja prawna, która rozważana jest głównie na gruncie nauki prawa administracyjnego. Z racji na nieostry charakter budziło ono zawsze szereg kontrowersji dających się w dużej mierze usunąć w oparciu o orzecznictwo sądów administracyjnych. Ustawa o odpowiedzialności majątkowej, choć posługuje się pojęciem rażącego naruszenia prawa wykorzystuje je w ujęciu odbiegającym od istniejącego dotychczas. Traktuje ona rażące naruszenie prawa jako wynik oceny stopnia naruszenia prawa przez urzędnika, od którego uzależniona jest jego odpowiedzialność majątkowa. Szerzej znaczenie rażącego naruszenia prawa na gruncie u.o.m.f.p. omawiane będzie przy okazji analizy przesłanek odpowiedzialności urzędnika wynikających z ustawy. W tym miejscu sygnalizuję jedynie, iż takie pojęcie jest w niej wykorzystywane i w jaki sposób, wpływa to bowiem na zakres przedmiotowy całej regulacji.

Po zapoznaniu się z kolejnymi przepisami u.o.m.f.p., w szczególności art. 2 i art. 6 u.o.m.f.p., dostrzec można dalsze ograniczenie jej zakresu przedmiotowego. Treść tych przepisów pozwala stwierdzić, iż ustawa nie określa zasad odpowiedzialności za wszystkie przejawy wykonywania władzy publicznej, które cechują się kwalifikowanym naruszeniem

⁵³⁷ G. Bieniek w: G. Bieniek i in. *Komentarz...*, cyt. wyd., s. 271-272.

prawa, jak mogłoby wynikać z art. 1. Dotyczy ona wyłącznie tych szkód, które spowodowane zostały na skutek wydania, bądź niewydania ostatecznej decyzji administracyjnej (decyzji podatkowej), a także wydania lub zaniechania wydania postanowienia. Ustawa w rzeczywistości nie określa więc warunków odpowiedzialności za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej w sensie ogólnym. Dotyczy ona jedynie odpowiedzialności za szkody spowodowane dość wąskim i szczególnym – choć niewątpliwie istotnym – aspektem wykonywania takiej władzy jaką sprawują organy administracji publicznej i organy administracji podatkowej, które na podstawie powszechnie obowiązujących, abstrakcyjnych przepisów prawa wydają indywidualne władcze rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu administracji publicznej. Wydaje się, że w ramach tradycyjnie przyjmowanego trójpodziału władzy, który przewiduje podział władzy na równoważne władze: ustawodawczą wykonawczą i sędziowską⁵³⁸ – organy administracji publicznej powinny być zaliczane do sfery władzy wykonawczej. Podobnie przyjmują przedstawiciele nauki prawa administracyjnego, podkreślając, że obowiązująca Konstytucja RP wprost wymienia wykonawców poszczególnych rodzajów władzy w Polsce. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy zasadniczej, władzę ustawodawczą w Polsce sprawują Sejm i Senat. Są one organami powołanymi do stanowienia prawa, a ich kompetencje w toku procedury legislacyjnej i jej przebieg określone są dalszymi przepisami Konstytucji. W zakresie władzy sędziowskiej Konstytucja uprawnia do działania sądy i trybunały, gwarantując jednocześnie, że w ramach wykonywania władzy sędziowskiej pozostają one niezależne i odrębne od pozostałych władz. Jeśli zaś chodzi o władzę wykonawczą art. 10 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że w Polsce władzę tą wykonują Prezydent RP i Rada Ministrów. Choć nie wymienia on jako organów powołanych do sprawowania władzy wykonawczej organów administracji publicznej to umownie działalność administracyjna określana jest mianem działalności wykonawczej, a w konsekwencji władze administracyjne zaliczane są do władz wykonawczych⁵³⁹.

Chcąc określić przedmiotowy zakres u.o.m.f.p. w sposób bardziej precyzyjny, można by przyjąć, że odnosi się ona do odpowiedzialności za szkody spowodowane wykonywaniem wyłącznie jednej spośród trzech znanych rodzajów władzy publicznej, jaką jest władza wykonawcza. Biorąc jednak pod uwagę treść art. 2 i art. 6 i to stwierdzenie wydaje się być zbyt

⁵³⁸ Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej także opiera się na zasadzie trójpodziału i równowagi władz, który w zasadzie w niezmiennym kształcie przyjęty został na podstawie koncepcji Monteskiusza opracowanej w XVIII w, zakładającej istnienie trzech równorzędnych rodzajów władzy – władzy ustawodawczej, władzy sędziowskiej i władzy wykonawczej. Zob.: J. Montesquieu, *O duchu praw*, Warszawa 1957.

⁵³⁹ Pogląd taki zaprezentował S. Kasznica w: *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 9. Podziela go: W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 46 – 47.

ogólne. Przyjmując nawet, że władcze działanie organów administracji publicznej i organów podatkowych stanowi pewien element realizacji władzy wykonawczej, to kompetencje i uprawnienia, jakie w zakresie realizacji zadań władczych państwa powierzone zostały tym organom znacznie różnią się od podstawowych zadań i kompetencji, jakie Konstytucja przyznaje głównym wykonawcom władzy wykonawczej, tj. Prezydentowi RP i Radzie Ministrów. Organy administracji publicznej (organy podatkowe) powoływane są by w imieniu i na rachunek państwa dokonywać władczych rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (w sprawach podatkowych). Podstawową formą jaką przybierają rozstrzygnięcia tych organów są decyzje administracyjne (decyzje podatkowe). Stanowią one zewnętrzne oświadczenie woli organu, wydawane w imieniu państwa, rozstrzygające co do istoty daną indywidualną sprawę⁵⁴⁰. Władczego charakteru decyzja nie traci nawet wówczas, gdy jej treść jest wynikiem uzgodnienia poczynionego pomiędzy organem administracji, a zainteresowaną stroną (ugoda administracyjna). Mimo tego w sposób autorytarny kształtuje ona zakres praw i obowiązków podmiotu, do którego została skierowana. Rozstrzyganie w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej jest więc szczególnym elementem wykonywania władzy publicznej, którego realizacja została powierzona specjalnie wyodrębnionym do tego celu organom.

Podsumowując należy stwierdzić, że ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa od strony przedmiotowej w rzeczywistości reguluje warunki odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wydawaniu z rażącym naruszeniem prawa indywidualnych rozstrzygnięć z zakresu administracji publicznej i w sprawach podatkowych. To oznacza, że tytuł tego aktu oraz treść art. 1 charakteryzującego jego zakres przedmiotowy i podmiotowy są bardzo nieprecyzyjne w zestawieniu z rzeczywistą materią tej regulacji. Zarzut braku precyzji niektórych sformułowań ustawy, jak wspomniałem wcześniej, był jednym z najczęściej podnoszonych na etapie prac legislacyjnych i, jak wyraźnie widać, nie został on przez ustawodawcę uwzględniony w dostatecznym stopniu. W konsekwencji może to rodzić poważne wątpliwości, czy ustawa opracowana została zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji, które nakazują chociażby stanowienie ustaw w taki sposób, by wyczerpująco regulowały daną dziedzinę spraw i nie pozostawiały poza zakresem swojego

⁵⁴⁰ Zob.: E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne...*, cyt. wyd., s. 143. Kodeks postępowania administracyjnego, podobnie jak Ordynacja podatkowa ustanawiają zasadę prymatu, czy też domniemania decyzji. Z przepisów tych aktów – zawierających unormowania podstawowe dla postępowania administracyjnego i postępowania podatkowego – wynika, że podstawowym sposobem załatwienia sprawy jest wydanie decyzji. Załatwienie sprawy w inny sposób, co prawda nie jest całkowicie wykluczone jednakże może nastąpić tylko wówczas, gdy takie rozwiązania wyraźnie przewidują obowiązujące przepisy prawa (art. 104 k.p.a., art. 207 Op).

unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny⁵⁴¹. Zasady prawidłowej legislacji wymagają też, by w tytule ustawy określić jej przedmiot możliwie najzwężlej, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści⁵⁴². Rozważania poczynione powyżej pozwalają stwierdzić, iż tytuł ustawy i jej początkowe przepisy nie dają jasnej informacji o przedmiocie regulacji. Jeżeli ustawa ta miałaby regulować zasady odpowiedzialności za szkody spowodowane przy wykonywaniu ogólnie pojętej władzy publicznej to okazuje się, że poza zakresem jej regulacji pozostaje wiele istotnych aspektów tej dziedziny obejmujących szkody spowodowane wykonywaniem innych niż władza wykonawcza rodzajów władzy państwa, czyli władzy sądowniczej i ustawodawczej.

2.3. Relacje odpowiedzialności przewidzianej w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa z innymi systemami odpowiedzialności

Kwestię relacji odpowiedzialności majątkowej urzędników uregulowanej przepisami u.o.m.f.p. z innymi regulacjami przewidującymi ujemne konsekwencje wobec urzędników ustawodawca w pewien sposób określił już w samej ustawie. W jej art. 3 przyjął, że odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego na zasadach określonych w ustawie wyłącza przewidzianą w przepisach odrębnych odpowiedzialność majątkową funkcjonariusza publicznego wobec podmiotu odpowiedzialnego za szkodę wyrządzoną tym samym działaniem lub zaniechaniem. Z przepisu tego wynika, iż ustawodawca przyznaje odpowiedzialności wynikającej z u.o.m.f.p. szczególną pozycję, dając jej pierwszeństwo przed innymi istniejącymi dotychczas reżimami odpowiedzialności. W doktrynie przypisuje się mu jeszcze jedną, niezwykle istotną rolę. Przyjmuje się bowiem, iż stanowi on wyraz dążenia do unifikacji zasad odpowiedzialności majątkowej urzędników⁵⁴³.

Powstaje jednak pytanie w jakim zakresie art. 3 u.o.m.f.p. wyłącza pociągnięcie urzędnika do odpowiedzialności na podstawie odrębnych przepisów. Próbuąc udzielić odpowiedzi przyjmuje się, że zawsze gdy spełnione będą przesłanki odpowiedzialności z ustawy to właśnie jej przepisy, a nie jakiegokolwiek inne regulacje staną się prawem, na

⁵⁴¹ Zob.: § 2 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283) – dalej też jako z.t.p., który stanowi, że ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny.

⁵⁴² O tym stanowi § 18 ust. 1 załącznika z.t.p., w myśl którego przedmiot ustawy określa się możliwie najzwężlej, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści.

⁵⁴³ B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 53.

podstawie którego dochodzone będzie roszczenie od urzędnika⁵⁴⁴. Nie można jednak przyjąć, iż ustawa wyłącza całkowicie możliwość zastosowania innych aktów regulujących możliwość ponoszenia odpowiedzialności przez urzędnika. W art. 3 użyte zostało sformułowanie, że odpowiedzialność na zasadach określonych w tej ustawie wyłącza przewidzianą w przepisach odrębnych **odpowiedzialność majątkową**. Wyłączenie to dotyczy więc jedynie odpowiedzialności o charakterze majątkowym⁵⁴⁵, która przewiduje sankcje przyjmujące postać dolegliwości pieniężnej polegającej na zapłacie odszkodowania podmiotowi ponoszącemu odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej – Skarbowi Państwa, jednostce samorządu terytorialnego lub innemu podmiotowi wykonującemu władzę publiczną z mocy prawa. Nie budzi większych wątpliwości to, że na skutek wyłączenia wynikającego z przytoczonego przepisu wobec urzędnika ponoszącego odpowiedzialność w oparciu o regulacje u.o.m.f.p. za to samo naruszenie nie będą mogły zostać zastosowane przepisy o odpowiedzialności majątkowej zawarte w kodeksie cywilnym i kodeksie pracy⁵⁴⁶. Prawo pracy za naruszenie obowiązków pracowniczych przewiduje podobne, tyle że łagodniejsze sankcje, jak ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa przyjmujące charakter materialny. Wyłączenie odpowiedzialności pracowniczej w razie jej zbiegu z odpowiedzialnością wynikającą z u.o.m.f.p. wskazuje, że ustawodawca dąży do zapewnienia odpowiedzialności na zasadach wynikającej z ustawy pozycji nadrzędnej.

Pewne wątpliwości budzi natomiast relacja odpowiedzialności majątkowej wynikającej z ustawy z przepisami kodeksu karnego. Oczywiście, w sytuacji gdy działanie lub zaniechanie danego urzędnika wyczerpuje znamiona czynu zabronionego przez ustawę karną, a jednocześnie wypełnia przesłanki odpowiedzialności uregulowanej w u.o.m.f.p. pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej jako takiej nie może być wyłączone. Odpowiedzialność karna bazuje bowiem na karach o charakterze wolnościowym⁵⁴⁷, które nie noszą cech sankcji majątkowych. Słusznie podkreśla się jednak, iż w niektórych przypadkach odpowiedzialność karna może obejmować także skutki w sferze majątkowej. W ramach odpowiedzialności karnej przewiduje się chociażby możliwość stosowania środka karnego w postaci świadczenia

⁵⁴⁴ Tak: G. Krawiec, S. Tkacz w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 239-240.

⁵⁴⁵ B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 54.

⁵⁴⁶ Tak: G. Krawiec, S. Tkacz w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 236-237; M. Haczkowska, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Komentarz, Warszawa 2011.*, s. 135 – 137; B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 54 – 55.

⁵⁴⁷ Katalog kar kodeksu karny określa w art. 32. Obejmuje on pięć rodzajów kar, spośród których jedynie kara grzywny nie wywiera represji o charakterze wolnościowym. Pozostałe kary choć cechują się różnym stopniem dolegliwości wiążą się z ingerencją w sferę wolności człowieka.

pieniężnego, czy też wyszczególnionych z dniem 1 lipca 2015 r. środków o charakterze kompensacyjnym⁵⁴⁸, czyli orzeczenia obowiązku naprawienia szkody w oparciu o przepisy prawa cywilnego oraz nawiązki⁵⁴⁹. Należy zatem unać, iż celem wyłączenia przewidzianego w art. 3 u.o.m.f.p. nie było uniemożliwienie pociągnięcia do odpowiedzialności karnej urzędnika, którego czyn był źródłem szkody przy wykonywaniu władzy publicznej i jednocześnie wyczerpywał znamiona przestępstwa. Przeciwnie powinien on podlegać odpowiedzialności karnej za ten czyn, a dopiero w następnej kolejności ponieść odpowiedzialność majątkową na podstawie przepisów u.o.m.f.p. Ograniczenie ponoszenia odpowiedzialności karnej może dotyczyć jedynie przypadków, gdy przewiduje ona podobne - majątkowe sankcje, jak odpowiedzialność uregulowana w ustawie⁵⁵⁰.

3. Przesłanki odpowiedzialności według u.o.m.f.p.

3.1. Wprowadzenie

Rozdział 2 u.o.m.f.p. określa zasady odpowiedzialności urzędnika za rażące naruszenia prawa. Rozpoczyna się on art. 5, który wskazuje przesłanki tej odpowiedzialności. W myśl tego przepisu „funkcjonariusz publiczny ponosi odpowiedzialność majątkową w razie łącznego zaistnienia następujących przesłanek:

- 1) na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa;
- 2) rażące naruszenie prawa, o którym mowa w pkt 1, zostało spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego;
- 3) rażące naruszenie prawa, o którym mowa w pkt 1, zostało stwierdzone zgodnie z art. 6.

Z przytoczonej treści art. 5 u.o.m.f.p. wynika, że powstanie odpowiedzialności majątkowej urzędnika jest uzależnione od łącznego spełnienia trzech przesłanek, które obejmują – wypłatę na mocy prawomocnego orzeczenia sądu odszkodowania przez podmiot odpowiedzialny za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa; - urzędnik swoim zawinionym działaniem spowodował rażące naruszenie prawa; - zaistnienie rażącego naruszenia prawa zostało stwierdzone zgodnie z art. 6 u.o.m.f.p. Konieczność

⁵⁴⁸ Środki przewidziane aktualnie w Rozdziale Va kk, dodanym przez art. 1 pkt 16 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. (Dz.U. poz. 396) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 lipca 2015 r.

⁵⁴⁹ Kompensacyjny charakter tych środków służyć ma realizacji jednej z podstawowych zasad prawa karnego czyli zakończenie konfliktu pomiędzy sprawcą szkody, a pokrzywdzonym poprzez naprawienie powstałej szkody, zob. K. Buchała w: K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1997, s. 358-359.

⁵⁵⁰ B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 56.

kumulatywnego wystąpienia wymienionych przesłanek oznacza, że brak którejkolwiek z nich będzie skutkowało brakiem możliwości skierowania roszczenia przeciwko urzędnikowi.

W literaturze próbuje się wywodzić też, że art. 5 zawiera aż pięć przesłanek odpowiedzialności, którymi są:

- wypłata odszkodowania przez podmiot odpowiedzialny w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu (obejmującego też ugodę sądową);
- działanie lub zaniechanie funkcjonariusza publicznego, prowadzące do wydania rozstrzygnięcia z rażącym naruszeniem prawa;
- rażące naruszenie prawa;
- wina funkcjonariusza mogąca objawić się zarówno w postaci winy umyślnej, jak i nieumyślnej;
- stwierdzenie przez właściwy organ w stosownym trybie postępowania, że nastąpiło rażące naruszenie prawa przez organ administracji publicznej⁵⁵¹.

Pogląd ten zyskuje aprobatę doktryny przy założeniu jednak, że wspomniane przesłanki odpowiedzialności majątkowej urzędnika potraktowane będą jako ogół warunków, które muszą być spełnione dla ustalenia takiej odpowiedzialności. Nie wszystkie wywodzone w nim elementy wynikają bowiem wprost z art. 5 u.o.m.f.p., lecz odnajdujemy je w kodeksie cywilnym, do którego ustawa odsyła w art. 4⁵⁵². Dlatego też dalej przeanalizowane zostaną te trzy przesłanki odpowiedzialności majątkowej urzędnika, które wyartykułowane zostały wprost w art. 5 ustawy.

3.2. Wypłata odszkodowania przez podmiot odpowiedzialny

Pierwszą z przesłanek odpowiedzialności urzędnika jest dokonanie przez Skarb Państwa, j.s.t. lub inny organ ponoszący odpowiedzialność na podstawie art. 417 k.c. wypłaty odszkodowania za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa ustalonego na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu lub ugody. Aby można było uznać, że przesłanka ta ziściła się nie wystarczy by zapadło prawomocne orzeczenie sądu zasądające od podmiotu ponoszącego odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, bądź pomiędzy poszkodowanym na skutek wykonywania władzy publicznej a podmiotem ponoszącym odpowiedzialność zawarta została stosowana ugoda – jak wskazuje się w

⁵⁵¹ M. Haczkowska, *Ustawa o odpowiedzialności ...*, cyt. wyd., s. 164.

⁵⁵² B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd. s. 66.

niektórych komentarzach do ustawy⁵⁵³. Takie stwierdzenie stanowi zbyt daleko idący skrót myślowy, bowiem nie samo wydanie orzeczenia lub zawarcie ugody, które konkretyzują obowiązek zapłaty odszkodowania przysługującego podmiotowi poszkodowanemu na skutek wykonywania władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, a dopiero faktyczna wypłata takiego odszkodowania na podstawie prawomocnego orzeczenia lub ugody stanowi przesłankę odpowiedzialności majątkowej urzędnika zgodnie z art. 5 pkt 1 ustawy⁵⁵⁴. Niemniej jednak, wyegzekwowanie takiego odszkodowania przez podmiot, który na skutek wykonywania władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa doznał szkody, wymaga ustalenia we właściwym trybie wysokości odszkodowania i zobowiązania podmiotu ponoszącego odpowiedzialność do jego zapłaty. W takim sensie można zgodzić się z twierdzeniem, że odpowiedzialność urzędnika jest uzależniona od uprzedniego wydania przez sąd orzeczenia zasądającego odszkodowanie lub zawarcia w tym przedmiocie ugody.

Jako podstawę wypłaty odszkodowania za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa ustawodawca wymienia w pierwszej kolejności prawomocne orzeczenie sądu. Komentatorzy zgodni są w zasadzie, że orzeczenie sądu, które w procedurze cywilnej obejmuje wyroki, nakazy zapłaty i postanowienia, w realiach ustawy będzie najczęściej przyjmowało formę wyroku zasądającego odszkodowanie. Zgodnie bowiem z treścią art. 5 pkt 1 ustawy wypłata odszkodowania nastąpić ma na podstawie ostatecznego orzeczenia sądu zasądającego odszkodowanie, zaś sprawy o odszkodowanie rozpatrywane są przez sądy cywilne w ramach postępowania procesowego kończącego się wydaniem wyroku, który zasądzać może odszkodowanie.

Uruchomienie postępowania zmierzającego do zasądzenia odszkodowania za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej następuje po wniesieniu powództwa, w którym wnoszący – powód zgłasza wobec pozwanego konkretne żądanie, domagając się urzeczywistnienia abstrakcyjnej normy prawnej w drodze orzeczenia sądowego⁵⁵⁵. Powództwo o zasądzenie odszkodowania należy do najbardziej typowego i najczęściej występującego w praktyce rodzaju powództw jakimi są powództwa o zasądzenie świadczenia, stanowiące środek dochodzenia przez wierzyciela świadczeń należnych mu od dłużnika⁵⁵⁶. Uwzględniając

⁵⁵³ Zob.: J. Gęsiak w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd. s. 263.

⁵⁵⁴ Takie stwierdzenie jest dużo bardziej precyzyjne i w pełni oddaje zakres analizowanej przesłanki, podobnie przyjmują też: A. Adamczyk, *Przesłanki odpowiedzialności...*, cyt. wyd., a także B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd. s. 66.

⁵⁵⁵ J. Jodłowski w: J. Jodłowski, W. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk – Jodłowska, *Postępowanie...*, cyt. wyd., s. 250.

⁵⁵⁶ Tamże, s. 251 – 252, Autor obok powództwa o ustalenie prawa lub stosunku prawnego oraz powództwo o ukształtowanie prawa lub stosunku prawnego. Zaznacza on przy tym, że powództwo o odszkodowanie obok powództwa alimentacyjnego, czy o należności za pracę stanowi najczęściej spotykane powództwo o zasądzenie.

powództwo poszkodowanego sąd, po zamknięciu rozprawy i przy braku przeszkód do wydania wyroku, zasądza odszkodowanie od podmiotu ponoszącego odpowiedzialność za wykonywanie władzy publicznej. W kontradiktoryjnym modelu postępowaniu cywilnego zasadą jest, że obie strony procesu uczestniczą czynnie w postępowaniu przed sądem, jednakże w przypadku bezczynności pozwanego możliwe jest też wydanie wyroku zaocznego. Słusznym wydaje się jednak być pogląd, że niepodjęcie przez podmiot ponoszący odpowiedzialność za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej aktywnego uczestnictwa w procesie będzie raczej sytuacją wyjątkową⁵⁵⁷. Szczególnie jeżeli weźmie pod uwagę to, że do ochrony interesów majątkowych Skarbu Państwa (i innych podmiotów odpowiedzialnych za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej) powołany jest specjalnie wykwalifikowany organ, jakim jest Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, o której szerzej pisałem w rozdziale drugim.

Wypełnienie przesłanki odpowiedzialności urzędnika z art. 5 pkt 1 u.o.m.f.p. wymaga by wypłata odszkodowania nastąpiła na podstawie orzeczenia prawomocnego. Prawomocność wyroku w ujęciu formalnym oznacza tyle, że wyłączona jest możliwość uchylecia czy zmiany tego wyroku z powodu braku środków odwoławczych lub innych środków zaskarżenia. Kwestią odmienną jest prawomocność materialna, która oznacza moc wiążącą orzeczenia⁵⁵⁸ – związanie treścią wyroku stron postępowania i sądu, który orzeczenie wydał, ale też innych sądów zobowiązanych brać pod uwagę treść funkcjonującego w obrocie prawnym orzeczenia prawomocnego⁵⁵⁹ oraz organów państwowych i organów administracji publicznej.

Sytuacja, w której od danego orzeczenia nie przysługuje środek odwoławczy może mieć miejsce: po pierwsze, wówczas, gdy ustawa w ogóle nie przewiduje możliwości zaskarżenia tego orzeczenia; po drugie, środek zaskarżenia orzeczenia, mimo iż przysługiwał, nie został wniesiony w terminie i wreszcie po trzecie – środek zaskarżenia został wniesiony w prawidłowy sposób, jednakże nie doprowadził on do zmiany orzeczenia, ponieważ został odrzucony lub postępowanie zostało umorzone, innymi słowy – przysługujące środki odwoławcze zostały wyczerpane. Uprawomocnienie się orzeczenia wywołuje skutek w postaci związania orzeczeniem podmiotów wymienionych w art. 365 § 1 k.p.c. Do podmiotów tych należą oczywiście strony postępowania zakończonego orzeczeniem oraz sąd, który je wydał, ale także i inne sądy oraz organy władzy publicznej i organy administracji zobowiązane

⁵⁵⁷ J. Gęsiak w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność ...*, cyt. wyd., s. 264.

⁵⁵⁸ T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*, 2009, Monografia LEX/el. Rozdzielenie pojęcia prawomocności na prawomocność w rozumieniu formalnym i materialnym wydaje się być akceptowany powszechnie przez innych przedstawicieli doktryny, zob. np. Z. Resich, *Res iudicata*, Warszawa 1979, tenże w: J. Jodłowski, W. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk – Jodłowska, *Postępowanie cywilne...*, cyt. wyd., s. 402.

⁵⁵⁹ Zob.: wyrok SN z dnia 13 stycznia 2000 r., II CKN 655/98 LEX nr: 511062.

uwzględnić fakt istnienia orzeczenia prawomocnego. Jeśli chodzi o granice związania prawomocnym orzeczeniem to bezwzględnie obejmują one sentencję orzeczenia trwale wykluczając możliwość ponownego badania kwestii w niej przesądzonej. Jednakże sądownictwo cywilne staje też na stanowisku, że powaga rzeczy osądzonej rozciąga się również na motywy wyroku, o ile stanowią one konieczne uzupełnienie rozstrzygnięcia⁵⁶⁰.

Instytucja związania orzeczeniem prawomocnym odgrywa niezwykle istotną rolę z punktu widzenia wymagań praworządnego państwa. Gwarantuje ona poszanowanie orzeczenia sądu, trwale regulującego stosunek prawny będący przedmiotem rozstrzygnięcia. Istnienie prawomocnego wyroku udzielającego ochrony prawnej określönemu prawu podmiotowemu przekreśla możliwość ponownego oceniania zasadności roszczenia wynikającego z tego samego prawa, jeżeli występują te same okoliczności⁵⁶¹. To pozwala zapewnić stabilność określonej orzeczeniem sądowym sytuacji prawnej, zamykając stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia możliwość jego kwestionowania i zobowiązując do jej respektowania inne sądy oraz inne organy państwa w określonych przez ustawę granicach⁵⁶².

Prawomocność orzeczenia, zgodnie z art. 364 § 1 k.p.c. stwierdzana jest na wniosek strony. Co do zasady dokonuje jej sąd pierwszej instancji, jednakże dopóki akta sprawy znajdują się w sądzie drugiej instancji, prawomocność orzeczenia stwierdzić może również ten sąd. W obydwu tych przypadkach stwierdzenia prawomocności sąd dokonuje w składzie jednego sędziego na posiedzeniu niejawnym⁵⁶³. Choć art. 364 § 1 k.p.c. nie wskazuje wprost formy w jakiej następuje stwierdzenie prawomocności to, jak słusznie wywiódł Sąd Najwyższy, może być ono dokonywane wyłącznie w formie postanowienia, co oznacza, że inne sposoby stwierdzenia prawomocności, jak choćby poprzez naniesienie adnotacji na odpisie orzeczenia pozostają bezskuteczne⁵⁶⁴. Takie stanowisko potwierdza treść art. 364 § 2, który stanowi, że postanowienia w sprawie, o której mowa w § 1 może wydać także referendarz sądowy. Wskazuje on wyraźnie, że orzeczenie o prawomocności, o którym mowa

⁵⁶⁰ Wyrok SO w Białymstoku z dnia 9 grudnia 2013 r., II Ca596/13, LEX nr 1715519. Podobne stanowisko prezentuje również SN, który w wyroku z dnia 15 listopada 2013 r., V CSK 500/12, LEX nr 1425057 stwierdza m. in., że Sąd nie jest związany ustaleniami wynikającymi z uzasadnienia orzeczenia w takim zakresie, w jakim nie miały one znaczenia dla rozstrzygnięcia zawartego w wyroku. Jest natomiast związany wskazanymi w uzasadnieniu ustaleniami mającymi wpływ na końcowe rozstrzygnięcie, w szczególności ustaleniami prejudycjalnymi, których skutkiem było wydanie określönego wyroku lub postanowienia orzekającego co do istoty sprawy.

⁵⁶¹ Wyrok SN z dnia 20 maja 2014 r., I PK 295/13, LEX nr 1483572.

⁵⁶² Wyrok SN z dnia 6 marca 2014 r., V CSK 203/13, OSNC z 2015 r. Nr 2, poz. 23. Sąd zwraca też uwagę, że zapewniając stabilność sytuacji ustalonej prawomocnym orzeczeniem sądu, art. 365 i 366 k.p.c. realizują jedną z najistotniejszych gwarancji konstytucyjnych jaką jest prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji), która nie byłaby możliwa do osiągnięcia bez stabilności, pewności i niewzruszalności rozstrzygnięć sądowych. Są także jedną z gwarancji powagi wymiaru sprawiedliwości.

⁵⁶³ Zob.: B. Bładowski, *Metodyka pracy sędziego cywilisty*. Monografie LEX/el. 2013.

⁵⁶⁴ Postanowienie SN z dnia 21 grudnia 1965 r., I CZ 101/65, OSNCP 1966, nr 10, poz. 169.

jest w § 1 następuje w formie postanowienia i jednocześnie uprawnia do jego wydania referendarza sądowego, niezależnie od tego czy stwierdzenie prawomocności nastąpić ma przed sądem pierwszej, czy też drugiej instancji. Wydanie postanowienia stwierdzającego prawomocność orzeczenia nie jest jednak możliwe bez określonej aktywności strony postępowania uprawnionej do żądania takiego stwierdzenia. To oznacza, że sąd lub referendarz sądowy nie mogą wydać postanowienia o stwierdzeniu prawomocności z urzędu.

Stronami postępowania w sprawie o zasądzenie odszkodowania za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej będą podmiot poszkodowany wnoszący powództwo o zasądzenie odszkodowania i podmiot publiczny ponoszący odpowiedzialność – jednostka organizacyjna Skarbu Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inny podmiot wykonujący władzę publiczną z mocy prawa, ponoszący odpowiedzialność na podstawie art. 417 k.c. Stwierdzenie prawomocności orzeczenia kończącego takie postępowanie nastąpić może na wniosek obu stron (zarówno pozwanego, jak i powoda). Wydaje się jednak, iż słusznie przyjmują komentatorzy, że to podmiot, od którego sąd zasądzi odszkodowanie będzie wykazywał inicjatywę by uzyskać stwierdzenie prawomocności orzeczenia⁵⁶⁵. Konstatacja taka wydaje się być słuszna, ponieważ z punktu widzenia wierzyciela, na rzecz którego zasądzono odszkodowanie, najważniejsze jest jego wyegzekwowanie. Kwestią drugorzędną pozostaje to, czy jego wypłata nastąpi na podstawie orzeczenia, które najpierw uznane zostanie za prawomocne i dopiero wówczas będzie podlegało wykonaniu, czy też na podstawie orzeczenia zaopatrzonego w klauzulę natychmiastowej wykonalności. Natomiast dla podmiotu zobowiązanego do zapłaty odszkodowania fakt jego wypłaty na podstawie orzeczenia opatrzonego rygiorem natychmiastowej wykonalności rodzi daleko idące konsekwencje. Art. 5 pkt 1 u.o.m.f.p. jako przesłankę odpowiedzialności urzędnika traktuje bowiem wyłącznie wypłatę odszkodowania na podstawie orzeczenia prawomocnego. Użycie takiego sformułowania powoduje, że samo wypłacenie odszkodowania w oparciu o orzeczenie podlegające natychmiastowemu wykonaniu, lecz nie uznane za prawomocne, uniemożliwi podmiotowi odpowiedzialnemu w rozumieniu ustawy realizację roszczenia przeciwko urzędnikowi⁵⁶⁶.

Wypłata odszkodowania za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, która wypełni pierwszą przesłankę odpowiedzialności majątkowej urzędnika, zgodnie z art. 5 u.o.m.f.p. nastąpić może także na

⁵⁶⁵ Tak: J. Gęsiak w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 264 – 265, a także: B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 67.

⁵⁶⁶ Podobnie: J. Gęsiak w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 264.

podstawie ugody. Pisząc o możliwości wypłaty odszkodowania na podstawie ugody ustawodawca nie określił żadnych dodatkowych wymagań co do formy i sposobu jej zawarcia – czyli inaczej niż w przypadku orzeczeń sądowych, które aby wypełnić przesłankę odpowiedzialności urzędnika muszą być uznane za orzeczenia prawomocne. Wobec braku szczegółowych obostrzeń dotyczących trybu zawierania ugody, komentatorzy przyjmują zgodnie, że ugoda ta może zostać zawarta zarówno w ramach postępowania sądowego, jak też jako ugoda pozasądowa.

Podstawowe elementy konstrukcyjne ugody określa art. 917 k.c. Stanowi on, że przez ugodę strony czynią sobie wzajemne ustępstwa w zakresie istniejącego między nimi stosunku prawnego w tym celu, aby uchylić niepewność co do roszczeń wynikających z tego stosunku lub zapewnić ich wykonanie albo by uchylić spór istniejący lub mogący powstać. Ugoda należy więc do umów konsensualnych, w ramach których strony czyniąc wobec siebie wzajemne ustępstwa osiągają pewne satysfakcjonujące dla nich porozumienie. W doktrynie określa się, że ustępstwa poczynione przez strony ugody powinny być obustronne i mniej lub bardziej ekwiwalentne, to świadczy z kolei o wzajemnym charakterze umowy ugody⁵⁶⁷. Ugoda zawierana poza postępowaniem sądowym jest rozwiązaniem o tyle korzystnym, że nie wymaga zaangażowania żadnych podmiotów zewnętrznych i prowadzenia często długotrwałego i kosztownego postępowania wyjaśniającego⁵⁶⁸. Ugoda sądowa jest zaś zagadnieniem odrębnym. Stanowi ona instytucję prawa procesowego i zawierana jest przed organem sądowym w celu uniknięcia, bądź też zakończenia zawisłego przed sądem sporu bez jego rozstrzygnięcia przez ten sąd⁵⁶⁹. Zgodnie z art. 10 k.p.c. w sprawach, w których zawarcie ugody jest dopuszczalne, sąd powinien w każdym stanie postępowania dążyć do ich ugodowego załatwienia. Strony sprawy mogą także zawrzeć ugodę przed mediatorem. Ten przepis zobowiązuje sądy by dążyć do ugodowego załatwienia sprawy niezależnie od stadium postępowania, co oznacza iż do ugodowego załatwienia sprawy zobowiązany jest też sąd wyższej instancji.

Co ciekawe, sądy nie przekreślają możliwości ugodowego ustalenia sposobu wykonania zobowiązań wynikających z wcześniejszych orzeczeń sądowych, nawet jeżeli treść ugody będzie odnosiła się do roszczeń objętych orzeczeniami sądu korzystającymi z waloru prawomocności. To oznacza, że wykonanie zobowiązania w zakresie wynikającym z treści ugody przyjętej przez strony będzie równoznaczne z zaspokojeniem roszczeń uwzględnionych wcześniej wydanym orzeczeniem i spowoduje wygaśnięcie zobowiązania. Może też stanowić

⁵⁶⁷ W. Czachórski (red.), *Zobowiązania...*, cyt. wyd., s. 559.

⁵⁶⁸ A. Kidyba, *Kodeks cywilny. Komentarz...*, cyt. wyd., LEX/el.

⁵⁶⁹ W. Czachórski (red.), *Zobowiązania...*, cyt. wyd. s. 560; P. Buczkowski, *Ugoda w prawie cywilnym materialnym i procesowym – wady i zalety*, PPH z 2010 nr 5, s. 39 i n.

podstawę żądania pozbawienia wykonalności tytułu wykonawczego obejmującego to orzeczenie.⁵⁷⁰ Zatem podmiot, który zapłacić ma odszkodowanie za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu zachowuje prawo ugodowego ustalenia sposobu zapłaty tego zobowiązania, na warunkach korzystniejszych dla podmiotu ponoszącego odpowiedzialność. Zawarcie takiej ugody nie będzie wykluczało odpowiedzialności urzędnika na warunkach wynikających z u.o.m.f.p.

Podsumowując należy stwierdzić, że dla wypełnienia pierwszej przesłanki odpowiedzialności majątkowej urzędnika konieczne jest spełnienie następujących warunków. Po pierwsze, uzyskanie we właściwym trybie orzeczenia sądu uznającego roszczenie powoda o odszkodowanie przeciwko podmiotowi wykonującemu władzę publiczną, które następnie uznane zostanie za orzeczenie prawomocne lub zawarcie stosownej ugody w zakresie takiego odszkodowania. Po drugie – faktyczna wyłata odszkodowania za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa na podstawie wspomnianego orzeczenia lub ugody. Z praktycznego punktu widzenia wydaje się, iż znacznie częstsze będą przypadki rozstrzygnięcia o roszczeniu poszkodowanego na skutek wykonywania władzy publicznej przeciwko Skarbowi Państwa, j.s.t. lub innym podmiotom wykonującym władzę publiczną o odszkodowania w drodze postępowania sądowego poprzez wydanie prawomocnego orzeczenia. Podmioty publiczne raczej nie będą skore by, bez przeprowadzenia postępowania dowodowego przed sądem, uznawać w drodze ugody pozasądowej roszczenia odszkodowawcze poszkodowanego na skutek wadliwego wykonywania władzy publicznej. Być może po przeprowadzeniu takiego postępowania będą pojawiały się przypadki zawarcia ugody przed wydaniem orzeczenia przez sąd, jednakże najczęściej spełnienie pierwszej przesłanki odpowiedzialności urzędnika będzie następowało poprzez wypłatę odszkodowania na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

3.3. Rażące naruszenie prawa spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem urzędnika

3.3.1. Ogólne ujęcie rażącego naruszenia prawa⁵⁷¹

Drugą przesłanką odpowiedzialności majątkowej urzędnika wynikającą z art. 5 pkt 2 u.o.m.f.p. jest powstanie rażącego naruszenia prawa na skutek zawinionego działania lub

⁵⁷⁰ Wyrok SA w Katowicach z dnia 11 marca 2015 r., V ACa 651/14, LEX nr 1661176.

⁵⁷¹ Pewne elementy tego podrozdziału w tym przywoływane orzeczenia zostały wykorzystane w: K. P. Kowalewski, *Rażące naruszenie prawa w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Praca dyplomowa napisana na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu w Łodzi, pod kierunkiem Prof. nadzw. dr hab. Zofii Duniewskiej, w ramach projektu „Dobre prawo – sprawne rządzenie”.

zaniechania urzędnika. W ramach tej przesłanki wyróżnić można dwa elementy, a są nimi: 1) spowodowanie rażącego naruszenia prawa, 2) wywołanie takiego kwalifikowanego naruszenia zawinionym działaniem lub zaniechaniem urzędnika.

Zaczynając od pierwszego z tych elementów należy zauważyć, że pojęcie rażące naruszenie prawa najściślej wiąże się z nauką prawa administracyjnego. Jest ono jednak niejednoznaczne, nieoste, co wywołuje wiele sporów w orzecznictwie. Po części wynika to z braku ustawowej definicji tego pojęcia, po części zaś z faktu, iż ustawodawca wykorzystuje je w kilku aktach prawnych w różnym znaczeniu. Głównymi aktami posługującymi się określeniem rażącego naruszenia prawa są kodeks postępowania administracyjnego, gdzie pojęcie to występuje: – po pierwsze, jako kwalifikowany rodzaj naruszenia prawa będący jedną z przesłanek stwierdzenia nieważności postanowień i decyzji administracyjnych (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.); – pod drugie, jako wynik oceny przewlekłe prowadzonego postępowania i bezczynności organu administracji (art. art. 37 § 2 k.p.a.); – wreszcie też jako okoliczność uzasadniająca wydanie przez organ odwoławczy decyzji na niekorzyść strony, co stanowi wyjątek od ogólnej zasady zakazu *reformationis in peius* (art. 139 k.p.a.). W podobnym kontekście rażące naruszenie prawa znajduje zastosowanie w Ordynacji podatkowej, gdzie: art. 141 § 2 O.p. pozwala organowi podatkowemu wyższej instancji stwierdzić czy niezłałatwienie sprawy w terminie przez inny organ miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa; art. 247 § 1 pkt 3 O.p. daje podstawę do wyeliminowania jako nieważnej decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, oraz art. 234 O.p. dopuszcza wydanie decyzji na niekorzyść odwołującego się. Rażące naruszenie prawa jest wreszcie pojęciem kluczowym dla omawianej ustawy. Pojawia się ono już w tytule aktu, a ustawodawca wiąże z nim wystąpienie odpowiedzialności. W świetle regulacji zawartej w art. 2 ust. 2 u.o.m.f.p. rażące naruszenie prawa na potrzeby ustawy obejmuje też działanie organu bez podstawy prawnej (zawiera zatem w sobie drugą przesłankę stwierdzenia nieważności wymienioną w art. 156 § 1 pkt 2 k. p. a. – wydanie decyzji bez podstawy prawnej).

Pokazuje to jak elastyczne i różnorodne znaczenie może mieć pojęcie rażącego naruszenia prawa. Należy jednak przyjąć, iż podstawowe jego ujęcie wykorzystywane jest w k.p.a. i O.p. w kontekście oceny przyczyn nieważności aktów wydawanych przez organy administracji publicznej i organy podatkowe. W tym też ujęciu rażące naruszenie prawa wielokrotnie było przedmiotem analizy sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, a ich poglądy w syntetyczny sposób zostaną przeanalizowane poniżej. Tymczasem rozważania nad znaczeniem rażącego naruszenia prawa należałoby zacząć od ustalenia czym ogólnie jest naruszenie prawa. Przyjąć można, że naruszenie prawa oznacza

sytuację, kiedy określony stan faktyczny pozostaje w sprzeczności ze stanem prawnym obowiązującym na danym terenie w danym czasie. Oczywistym wydaje się być wniosek, że rażące naruszenie prawa jest kwalifikowaną formą takiego stanu, jednakże niejednokrotnie rozgraniczenie czy już można mówić o kwalifikowanej formie naruszenia prawa, czy też nie następuje wiele problemów, stąd wielość orzeczeń, które zapadły w tym przedmiocie.

Powierzchowna analiza orzecznictwa sądów administracyjnych, może wywoływać wrażenie braku spójności, bowiem różne składy orzekające sądu w poszczególnych wyrokach różnorodnie interpretowały pojęcie rażącego naruszenia prawa. NSA w tezach niektórych orzeczeń przyjmował np, że przy ocenie rażącego naruszenia prawa zwracać należy uwagę na skutki, jaki wywołuje wadliwa decyzja administracyjna⁵⁷². Z kolei w innej grupie wyroków sąd przy ocenie kwalifikowanego naruszenia prawa kładł nacisk na charakter przepisu, który został naruszony⁵⁷³. Przy głębszej analizie problemu daje się jednak zauważyć, że ostatecznie w orzecznictwie NSA wykrystalizowała się linia orzecznicza, która zdaje się godzić obydwie te stanowiska. W tezach wyroków ukazujących się od jakiegoś czasu NSA wskazuje, że rażące naruszenie prawa zachodzi wówczas, gdy spełnione zostaną łącznie trzy przesłanki. W wyroku NSA z dnia 7 października 2011 r. stwierdzono: „o rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony, oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze – skutki, które wywołuje decyzja”⁵⁷⁴. Powyższy pogląd został przychylnie przyjęty przez inne sądy administracyjne. Zaakceptowali go też przedstawiciele doktryny prawa. Poniżej postaram się zobrazować jak ewoluowało pojęcie rażącego naruszenia prawa w orzecznictwie i w poglądach nauki, by następnie ustalić kiedy możemy mówić o ziszczeniu się przesłanki odpowiedzialności majątkowej urzędnika.

Zauważany w dawniejszych orzeczeniach NSA pogląd, że rażące naruszenie prawa powinno być utożsamiane z naruszeniem przepisu prawnego, którego treść bez żadnych wątpliwości interpretacyjnych może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu akceptowany był też przez wielu przedstawicieli doktryny prawa⁵⁷⁵. Zarys takiego poglądu pojawia się już w wyrokach NSA z lat 80⁵⁷⁶, w których stwierdza się, że „rażące naruszenie prawa w rozumieniu

⁵⁷² Por.: wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2002 r., III SA 3116/00, opubl.: www.nsa.gov.pl. Podobnie wyrok NSA w Krakowie z dnia 12 listopada 2002 r., II SA/Kr 94/99, LEX nr 1694928.

⁵⁷³ Zob.: wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 maja 2003 r., III SA 2347/01, LEX nr 158821.

⁵⁷⁴ Wyrok NSA z dnia 7 października 2011 r., II OSK 1521/10, CBOSA.

⁵⁷⁵ Obrazuje to polemika, która nawiązała się na łamach „Państwa i Prawa”, a którą zapoczątkował artykuł J. Jendroński, B. Adamiak *Zagadnienia rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1986, z. 1, s. 66 – 71, przypomina o niej J. Borkowski (w:) B. Adamiak/J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006 r.

⁵⁷⁶ Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 1984 r., IV SA 716/86, CBOSA.

art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. zachodzi wtedy, gdy istnieje oczywista sprzeczność pomiędzy treścią przepisu a rozstrzygnięciem objętym decyzją.” Poglębione rozważania nad charakterem przepisu, który został naruszony w kontekście stwierdzenia rażącego naruszenia prawa poczynił NSA w wyroku z dnia 6 lutego 1995 r.⁵⁷⁷ dokonując interpretacji przepisów ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu⁵⁷⁸. W efekcie tych rozważań została sformułowana teza powtarzana następnie kilkakrotnie w orzeczeniach wydawanych przez NSA na podobnym tle, w której stwierdza się m. in., że „zastosowanie przy wydawaniu decyzji administracyjnej jednej z możliwych interpretacji niejednoznacznych w swej treści przepisów prawa nie może być uznane za rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., prowadzące do stwierdzenia nieważności decyzji, wyłącznie z tego powodu, że interpretacji tej nie podziela organ wyższego stopnia.” Natomiast jako rażące naruszenie prawa, o jakim mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., zdaniem Sądu należy rozumieć oczywiste naruszenie jednoznacznego przepisu prawa⁵⁷⁹.

Zwrócić należy również uwagę na następujące wyroki NSA – wyrok z dnia 18 czerwca 1997 r.⁵⁸⁰ oraz wyrok z dnia 28 listopada 1997 r.⁵⁸¹. Pierwszy z nich dotyczył stwierdzenia nieważności decyzji urzędu skarbowego wydanej na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej⁵⁸², który regulował wyłączenie obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej obejmujące umowy sprzedaży zawierane przez podatników, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym⁵⁸³ oraz umowy objęte zwolnieniami na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2, a także umowy sprzedaży zawierane przez podatników, o których mowa w art. 14 tej ustawy, co do czynności zwolnionych od podatku. Sąd w wydanym w sprawie rozstrzygnięciu stwierdził, że „jeżeli przepis prawa dopuszcza możliwość rozbieżnej jego interpretacji, to wybór jednej z nich nie może być oceniony jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., nawet wtedy, gdy zostanie ona później uznana za nieprawidłową albo, co zdarza się częściej, inna interpretacja zostanie uznana za słuszniejszą”. Natomiast w drugim z przywołanych wyroków skład orzekający Sądu przyjął, że „rozstrzygający dla oceny, czy zachodzą przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa,

⁵⁷⁷ Wyrok NSA z dnia 6 lutego 1995 r., II SA 1531/94, CBOSA.

⁵⁷⁸ (Dz. U. Nr 106, poz. 457 z późn. zm.).

⁵⁷⁹ Podobne ustalenia i wnioski Sąd przedstawił chociażby w wyroku NSA z dnia 6 lutego 1995 r., II SA 1642/94, CBOSA.

⁵⁸⁰ Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 1997 r., III SA 422/96, CBOSA.

⁵⁸¹ Wyrok NSA z dnia 28 listopada 1997 r., III SA 1134/96, ONSA 1998, z. 3, poz. 101.

⁵⁸² Dz.U. Nr 4, poz. 23.

⁵⁸³ Dz. U. z 1993 r. Nr 11, poz. 50.

jest stan prawa w dniu wydania tej decyzji; na taką ocenę nie może mieć wpływu ani późniejsza zmiana prawa, ani tym bardziej zmiana interpretacji tego prawa”. W obydwu tych orzeczeniach Sąd wykluczył więc możliwość stwierdzenia rażącego naruszenia prawa, jeżeli miałyby ono wynikać wyłącznie ze zmiany poglądu dotyczącego interpretacji przepisu, który stanowił podstawę wydanego rozstrzygnięcia (czy nawet zmiany w drodze nowelizacji treści tego przepisu). Przyjęcie takiego stanowiska w pewien sposób gwarantowało trwałość ostatecznej decyzji administracyjnej. Podobnie NSA przyjmował też interpretując pojęcie rażącego naruszenia prawa na tle przepisów ordynacji podatkowej. Wywodził bowiem, że „podstawą dla stwierdzenia nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa nie może być przyjęta w tej decyzji wykładnia przepisów prawa, co do której występuje wyraźny spór w judykaturze, i to nie tylko w odniesieniu do pojedynczej normy prawnej, ale co do podstaw normatywnych całej instytucji prawnej, gdzie różne sposoby interpretacji dają się uzasadnić z jednakową mocą”⁵⁸⁴.

Problem rażącego naruszenia prawa w swoim orzecznictwie poruszył też Sąd Najwyższy, którego poglądy wyraźnie podążały w kierunku zaproponowanym przez NSA. SN przyjmował bowiem, że „dla uchylenia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyniku rewizji nadzwyczajnej konieczne jest stwierdzenie przez Sąd Najwyższy, iż wyrok ten wydany został z rażącym naruszeniem prawa. Takie naruszenie prawa nie występuje jednak, gdy na tle tych samych przepisów możliwe jest wyrażenie rozbieżnych poglądów”. W innym z kolei wyroku SN wywodził, że „w przypadku gdy prawodawca pozostawia organowi wydającemu decyzje swobodę w ocenie lub wyborze konsekwencji stosowania przezeń normy prawnej, rażącym naruszeniem prawa jest tylko szczególnie istotne (rażące) naruszenie wymienionych ram swobody oceny lub uznania”⁵⁸⁵.

W ocenie przedstawicieli nauki, pomimo pewnej niezręczności w sposobie sformułowania tezy tegoż wyroku, na uwagę zasługuje to, że tzw. „luzy decyzyjne”, z których korzystają organy wydające decyzję administracyjną związane są z koniecznością oceny stanu faktycznego lub istotnych jego elementów. W związku z tym dopiero ewidentne przekroczenie granicy tych luzów, czy też wykorzystanie ich w innym celu niż określony przepisami prawa może stanowić podstawę do stwierdzenia, że naruszenie prawa miało charakter rażący.⁵⁸⁶ We wszystkich przytaczanych powyżej wyrokach wątpliwości co do wykładni przepisu będącego

⁵⁸⁴ Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2006 r., I FSK 439/05, CBOSA.

⁵⁸⁵ Wyrok SN z dnia 20 czerwca 1995 r., III ARN 22/95, OSNP z 1995 r. Nr 24, poz. 297; wyrok SN z dnia 5 lipca 1996 r., III ARN 19/96, OSNP z 1997 r. Nr 4, poz. 44. Podają za: J. Borkowski (w:) B. Adamiak/J. Borkowski, *Kodeks...*, cyt. wyd., s. 743.

⁵⁸⁶ J. Borkowski (w:) B. Adamiak/J. Borkowski, *Kodeks...*, cyt. wyd., s. 743 – 744.

podstawą wydanego przez organ rozstrzygnięcia, uznawane były za przeszkodę dla stwierdzenia rażącego naruszenia prawa. Niemniej jednak zdarzały się też orzeczenia, w których prezentowany był pogląd odmienny. Jako przykład podać można tu wyrok NSA z dnia 2 września 2011 r., w którym stwierdzono, że „rażące naruszenie prawa to naruszenie podstawowych reguł wykładni.” Sąd sprecyzował również, że taką „podstawową regułą wykładni jest pierwszeństwo regulacji szczególnej przed regulacją ogólną (...)”⁵⁸⁷.

Kolejnym elementem, na który wprawdzie rzadziej, ale również zwracano uwagę przy ocenie zjawiska rażącego naruszenia był rodzaj – charakter naruszenia prawa. W tym kontekście przyjmowano ogólnie, że rażące naruszenie prawa to naruszenie oczywiste i bezsporne. Oczywistość naruszenia prawa rozumieć przy tym należy jako „rzucającą się w oczy” sprzeczność pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a przepisem stanowiącym jego podstawę prawną. Podobny pogląd wyraził NSA w wyroku z dnia 17 kwietnia 1996 r.⁵⁸⁸ Stwierdził w nim, że „o rażącym naruszeniu prawa mówić można tylko wówczas, gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich „oczywistą niezgodność”. Sąd w wyroku tym wywiódł ponadto, że traktowanie naruszenia prawa jako „rażące” może mieć miejsce tylko wyjątkowo, wówczas gdy jego waga jest znacznie większa niż stabilność ostatecznej decyzji⁵⁸⁹. Bardzo zbliżony jest pogląd wyrażony w wyroku NSA wydanym w dniu 2 lipca 2009 r.⁵⁹⁰ Sąd wskazał w nim, że „wady przesądzające o nieważności mają charakter materialny i tkwią w samej decyzji (postanowieniu) jako akcie stanowiącym podstawę stosunku prawnego. Naruszenie prawa tylko wtedy ma charakter „rażący” gdy akt administracyjny został wydany wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w przepisie prawnym, wbrew wszystkim przesłankom przepisu nadano prawa albo ich odmówiono, albo też wbrew tym przesłankom obarczono stronę obowiązkiem albo uchylono obowiązek”. W obydwu przywołanych powyżej wyrokach składy orzekające sądu podkreślały, że cechą rażącego naruszenia prawa jest dająca się wprost stwierdzić sprzeczność pomiędzy rozstrzygnięciem decyzji (postanowieniem), a przepisem prawa w oparciu, o który tenże akt administracyjny został wydany.

Bardzo podobne, mianowicie że „cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść decyzji pozostaje w sprzeczności z treścią przepisu przez proste ich zestawienie ze sobą”

⁵⁸⁷ Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2011 r., II OSK 743/10, CBOSA.

⁵⁸⁸ Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 1996 r., III SA 565/95, CBOSA. Przywołany tam wyrok NSA z dnia 12 grudnia 1988 r. III SA 481/88.

⁵⁸⁹ Por. też: przywołany wyżej wyrok SN z dnia 20 czerwca 1995 r. III ARN 22/95.

⁵⁹⁰ Wyrok II FSK 217/09, CBOSA.

stwierdził NSA w wyroku z dnia 21 października 1992 r.⁵⁹¹ Stanowisko to powtórzył później m.in. WSA w Warszawie⁵⁹². Przy czym pogląd niezwykle podobny zaprezentował także J. Borkowski, który w głosie do wyroku NSA z dnia 19 listopada 1992 r., stwierdza, że „rażące naruszenie prawa nastąpi wtedy, gdy istnieje przepis prawny dający podstawę do wydania decyzji administracyjnej, a rozstrzygnięcie zawarte w decyzji, dotyczące praw lub obowiązków stron postępowania, zostało ukształtowane sprzecznie z przesłankami wprost określonymi w tym przepisie prawnym”.⁵⁹³

Wydaje się, że przesłanka dotycząca charakteru naruszenia prawa w pewien sposób wiąże się z rodzajem przepisu, który został naruszony w efekcie rażącego naruszenia prawa. Zauważyć należy bowiem, że w sposób dający się wprost zauważyć, naruszony może być wyłącznie przepis sformułowany jednoznacznie – taki, który nie wymaga dodatkowej interpretacji. Takie twierdzenie znajduje swoje uzasadnienie w orzecznictwie NSA, który w wielu wyrokach mówiąc o rażącym naruszeniu prawa w pewien sposób łączył obydwie te przesłanki. Doskonałym tego przykładem może być chociażby przywołany powyżej wyrok⁵⁹⁴. Podobnie jak w wyroku NSA z dnia 2 marca 2011 r.⁵⁹⁵, w którym stwierdza się że: „naruszenie prawa tylko wtedy ma charakter rażący, gdy akt administracyjny został wydany wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w przepisie prawnym, wbrew wszystkim przesłankom przepisu nadano prawa albo ich odmówiono, albo obarczono stroną obowiązkiem, albo uchylono obowiązek. Cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść aktu pozostaje w jawnej sprzeczności z treścią przepisu przez proste zestawienie ich ze sobą (...)”.

Część przedstawicieli doktryny prawa twierdziła, że rażące naruszenie prawa należałoby oceniać przede wszystkim przez pryzmat skutków jakie to naruszenie wywołuje. I tak przyjmowano np., że rażące naruszenie prawa to takie, które wywołuje skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności⁵⁹⁶. Pogląd ten znalazł także aprobatę w orzecznictwie sądowno administracyjnym. Jego odbicie odnajdujemy chociażby w wyroku z dnia 30 listopada 1999 r., w którym NSA stwierdził, że „o tym, czy naruszenie prawa jest >>rażącym<<, decyduje ocena skutków społeczno–gospodarczych, jakie dane naruszenie za sobą pociąga. Za >>rażące<< należy uznać mianowicie takie naruszenie prawa, w wyniku

⁵⁹¹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 października 1992 r., V SA 86/92, ONSA 1993 r., z. 1 poz. 23.

⁵⁹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 marca 2004 r., IV SA 3763/02, CBOSA.

⁵⁹³ J. Borkowski, glosa aprobująca do wyroku SA/Kr 914/92, *Przegląd Sądowy* 1994 r., nr 7, s. 159.

⁵⁹⁴ W sprawie: II FSK 217/09 cyt. wyżej.

⁵⁹⁵ Wyrok NSA II OSK 2226/10, CBOSA.

⁵⁹⁶ A. Zieliński, *O "rażącym" naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 k.p.a. Polemiki*, PiP z 1986, nr 2, s. 104 i nast.

którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności”⁵⁹⁷.

Analizując orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego daje się zauważyć, że takie skutki – niemożliwe do zaakceptowania z punktu wymagań praworządności – Sąd bardzo często utożsamiał z naruszeniem zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Tu przywołać można kilka przykładów, np. w wyroku z dnia 27 marca 1991 r.⁵⁹⁸ skład orzekający NSA uznał, iż skutkiem niemożliwym do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności jest podpisanie decyzji organu kolegialnego przez osoby, które nie wchodziły w jego skład oraz przez niektórych członków tego organu⁵⁹⁹. Sąd stwierdził także, że rażącym naruszeniem prawa jest brak własnoręcznego podpisu osoby upoważnionej do wydania decyzji, zastąpienie go przez *fascimile* podpisu⁶⁰⁰. W wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r. skład orzekający Sądu wyjaśnił, że w art. 107 § 1 k.p.a. ustawodawca mówi o podpisie, przez co należy rozumieć podpis własnoręczny, gdyż w innych przypadkach, jeżeli ustawodawca dopuszcza stosowanie innego niż własnoręczne odtworzenie podpisu, to daje temu wyraz w treści przepisu.

W wielu orzeczeniach sąd – jako decyzję wydaną z rażącym naruszeniem prawa, której skutki są niemożliwe do zaakceptowania – zakwalifikował decyzję nakładającą obowiązki na osobę zmarłą⁶⁰¹. Sądy przyjęły jednoznacznie, że skoro doszło do wydania decyzji w stosunku do osoby zmarłej, decyzja ta jest obarczona wadą nieważności i powinna być usunięta z obrotu prawnego, aby nie wywoływała skutków prawnych. Nie może być przy tym rozpatrywana, czy organ prowadząc postępowanie wiedział, że osoba będąca adresatem decyzji nie żyje, czy też takiej wiedzy nie posiadał. Zadaniem organu jest bowiem ustalić krąg podmiotów mających interes prawny w uczestniczeniu w postępowaniu w sposób prawidłowy, na każdym etapie

⁵⁹⁷ Wyrok NSA z 30 listopada 1999 r., V SA/876/99, LEX nr 50137.

⁵⁹⁸ Wyrok NSA oz. w Krakowie z dnia 27 marca 1991 r., SA/Kr 162/91, ONSA 1991 r., z. 2 poz. 42.

⁵⁹⁹ Podobny problem porusza wyrok NSA oz. w Katowicach z dnia 2 marca 1988 r., SA/Ka 1187/87, ONSA 1988 r., z. 2 poz. 58. Sąd orzekł w nim, że „Niezgodny z przepisami prawa procesowego lub ustrojowego skład kolegialnego organu administracji powoduje, że decyzję administracyjną, wydaną przez taki skład organu, uznać należy za wydaną z rażącym naruszeniem prawa.”

⁶⁰⁰ Tak np.: wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2000 r., II SA/Gd 954/48, niepubl.; wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2000 r., II SA/Gd 1089/98, CBOSA. W rozpoznawanej przez Sąd sprawie decyzja organu administracji publicznej podpisana była w ten sposób, że odcisnięto na niej odcisk pieczętki zawierającej wzór podpisu. Inaczej mówiąc, zastosowano facsimile podpisu. W ocenie Sądu należy przez to rozumieć, że decyzja organu pierwszej instancji nie została w istocie podpisana, ponieważ nie opatrzonej jej własnoręcznym podpisem osoby upoważnionej do jej wydania. Jako, że decyzja ta była weryfikowana przez organ odwoławczy w administracyjnym toku instancji i organ ten wadliwą decyzję utrzymał w mocy, Sąd wywiódł również, że decyzja organu drugiej instancji jest również wadliwa – również wydana została z rażącym naruszeniem prawa.

⁶⁰¹ Tak np.: wyrok NSA z dnia 20 września 2002 r., I SA 428/01, OSP z 2004 r. Nr 3, poz. 33, a także w wyroku z dnia 27 kwietnia 1983 r., II SA 261/83 z glosą M. Stahl OSPiKA z 1984 r. Nr 5, poz. 108.

postępowania.⁶⁰² Sąd uznał także np., że rażącym naruszeniem prawa jest odmowa wszczęcia postępowania po wniesieniu sprzeciwu przez prokuratora⁶⁰³.

Oceniając skutki jakie wywołuje decyzja wydana z naruszeniem prawa w kontekście stwierdzenia czy naruszenie to ma charakter rażący, poza naruszeniem wspomnianych wyżej naruszeń zasad ogólnych k.p.a., zwrócić należy również uwagę na naruszenie prawa jako następstwo zaniedbań lub naruszenia obowiązków służbowych funkcjonariusza, a także skutki społeczno-gospodarcze⁶⁰⁴. Tak przyjął NSA w wyroku z dnia 6 sierpnia 1984 r.⁶⁰⁵, w którym stwierdzono, że „o tym, czy naruszenie prawa jest naruszeniem >>rażącym<< w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., decyduje ocena skutków społeczno-gospodarczych, jakie ono za sobą pociąga. Za >>rażące<< uznać należy mianowicie takie naruszenie prawa, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. Nie ma natomiast rozstrzygającego znaczenia ani oczywistość naruszenia określonego przepisu, ani nawet charakter przepisu, który został naruszony”. Podobne stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 listopada 1999 r.⁶⁰⁶ dodając przy tym, że „rażące naruszenie prawa jest kwalifikowaną postacią. Utożsamianie zatem tego pojęcia z każdym naruszeniem jest oczywiście wadliwe, zwłaszcza w sytuacji naruszenia polegającego na niewłaściwym zastosowaniu przepisu, kiedy uchylenie decyzji może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy naruszenie to miało wpływ na wynik sprawy. Nie każde, nawet oczywiste, naruszenie prawa może być uznane za rażące, nie jest też decydujący charakter przepisu, jaki został naruszony”. W późniejszym wyroku z dnia 16 lipca 2003 r.⁶⁰⁷ NSA podkreślił jednak, że „jeżeli zostały naruszone przepisy, których utrata mocy obowiązującej nastąpiła w związku ze zmianą systemu prawnego związaną z przeobrażeniami stosunków społecznych i gospodarczych, okoliczność ta nie może pozostać bez wpływu na ocenę, czy takie naruszenie ma charakter rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.”.

Stanowisko to powtarza się też i w innych orzeczeniach, np. w wyroku NSA z dnia 13 maja 2010 r.⁶⁰⁸, gdzie stwierdza się, że: „rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie jest każde naruszenie prawa, ale tylko takie naruszenie, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. Treść wadliwej decyzji i czynności ją poprzedzające stanowią wtedy zaprzeczenie stanu prawnego”.

⁶⁰² Por.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 maja 2010 r., I SA/Wa 1090/10 CBOSA.

⁶⁰³ Zob.: wyrok NSA z dnia 26 lutego 1986 r., II SA 2400/85, ONSA 1986 r., z. 1 poz. 16.

⁶⁰⁴ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071) LEX/el., 2013.

⁶⁰⁵ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 września 1984 r., II SA 737/84.

⁶⁰⁶ Przywoływany wyżej wyrok NSA z 30 listopada 1999 r., V SA/876/99, LEX nr 50137.

⁶⁰⁷ Wyrok NSA IV SA 4263/01, OSP 2004 r. Nr 9, poz. 113 z krytyczną glosą J. Borkowskiego.

⁶⁰⁸ Wyrok NSA z dnia 13 maja 2010 r., II OSK 824/09, CBOSA.

Podobne w wyroku NSA z dnia 7 października 2011 r.⁶⁰⁹, w którym wskazano, że „skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności – gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządne państwa”.

Podsumowując należy zauważyć, że nieakceptowalne skutki jako przesłanka stwierdzenia rażącego naruszenia prawa zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w analizowanych orzeczeniach NSA mogą wynikać zarówno z naruszenia przepisów prawa materialnego, jak i procedury administracyjnej. Zauważa się często przy tym, że skutki te muszą mieć charakter nieodwracalny, a równocześnie muszą stanowić zaprzeczenie podstawowych wymagań stawianych organom działającym reprezentującym struktury państwa prawa. Takie wnioski sformułowano również w wielu orzeczeniach sądownoadministracyjnych. Zwykle podkreślano w nich, że skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności – gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządne państwa⁶¹⁰.

Wydaje się, że takie stanowisko ma swoje bardzo mocne uzasadnienie, ponieważ decyzje czy postanowienia wydawane w toku postępowania administracyjnego są aktami administracyjnymi organów demokratycznego państwa prawa. Winny być zatem wydawane z poszanowaniem przepisów prawa materialnego, ustrojowego oraz przy zachowaniu wymogów określonych w kodeksie postępowania administracyjnego. Wynika to bezpośrednio z podstawowych zasad postępowania administracyjnego wyrażonych w art. 6 i art. 8 k.p.a. – m.in. zasady praworządności, w myśl której organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa oraz zasady pogłębiania zaufania nakładające na organ administracji publicznej obowiązek prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

Aktualnie w literaturze coraz szerzej spotykane jest stanowisko kompromisowe łączące poglądy wypracowane w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Jego przedstawiciele jako przesłankę wstępnie kwalifikującą naruszenia prawa jako rażące przyjmują oczywistość naruszenia, jednakże nie traktują jej jako przesłanki jedynej. W ich ocenie, o rażącym naruszeniu prawa można mówić, dopiero gdy kumulatywnie zachodzą trzy przesłanki:

⁶⁰⁹ Wyrok NSA z dnia 7 października 2011 r., II OSK 1522/10, CBOSA.

⁶¹⁰ Tak chociażby: Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lutego 2008 r., II SA/Łd 1089/07, CBOSA.

oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony, oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze, czyli skutki, które wywołuje decyzja⁶¹¹.

Można stwierdzić, że wypracowane przez Naczelny Sąd Administracyjny stanowisko kompromisowe, które łączy funkcjonujące dotychczas poglądy dotyczące pojęcia rażącego naruszenia prawa wydaje się być rozwiązaniem optymalnym, jeżeli weźmiemy pod uwagę konsekwencje uznania danego naruszenia za rażące w tradycyjnym jego ujęciu. Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych posługuje się pojęciem rażącego naruszenia prawa w ujęciu odmiennym od tradycyjnego – jako wynikiem oceny stopnia bezprawności działania lub zaniechania danego urzędnika. Mimo tego nie wprowadza ona odrębnej definicji tego pojęcia, a to w mojej ocenie oznacza, że na potrzeby ustawy rażące naruszenie prawa winno być rozumiane zgodnie z wypracowanym stanowiskiem sądów, jako wyraźne, „rzucające się w oczy” naruszenie przepisu niebudzącego wątpliwości, którego skutki stają się niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności. Przy czym na gruncie u.o.m.f.p. w art. 2 pkt 2 rażące naruszenie prawa zostało zrównane z działaniem bez podstawy prawnej. Niemniej jednak nie wyklucza to ocenego charakteru tego pojęcia, co może powodować, że różni urzędnicy, którzy dopuszczą się podobnych naruszeń mogą zostać potraktowani odmiennie, a popełnione przez nich naruszenia zostaną zakwalifikowane w różny sposób – raz jako „normalne” naruszenie, innym zaś razem jako naruszenie kwalifikowane.

3.3.2. Naruszenie spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem urzędnika

Kolejnym elementem koniecznym dla ziszczenia się przesłanki odpowiedzialności urzędnika jest stwierdzenie, że rażące naruszenie prawa spowodowane było zawinionym działaniem lub zaniechaniem tego urzędnika. W mojej ocenie, kwestia zawinionego działania lub zaniechanie urzędnika skutkującego rażącym naruszeniem prawa pozostaje ściśle związana z jego uczestnictwem w prowadzeniu sprawy kończącej się wydaniem decyzji lub postanowienia. Obecnie branie udziału w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej lub postanowienia, zgodnie z uwagami poczynionymi w początkowej części niniejszego rozdziału, stanowi element przesłanki podmiotowej kwalifikujący daną osobę jako funkcjonariusza ponoszącego odpowiedzialność majątkową na podstawie u.o.m.f.p. Jednakże w pierwotnych wersjach projektu tej ustawy pojęcie działania urzędnika skutkujące jego odpowiedzialnością majątkową było definiowane przez projektodawców. Definicja ta polegała

⁶¹¹ W. Chrościelewski w: W. Chrościelewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009.

na wyliczeniu przykładowych czynności, które zostały uznane za przejaw działania urzędnika, świadczący o jego uczestnictwie w prowadzeniu sprawy załatwianej w drodze decyzji lub postanowienia. Czynności miały obejmować:

1. wydanie rozstrzygnięcia administracyjnego z rażącym naruszeniem prawa;
2. powstrzymanie się z rażącym naruszeniem prawa od wydania rozstrzygnięcia administracyjnego;
3. wydanie polecenia wskazującego rodzaj rozstrzygnięcia lub ocenę stanu faktycznego czy interpretację przepisów, o ile to polecenie zostało uwzględnione i wpłynęło na treść rozstrzygnięcia wydanego z rażącym naruszeniem prawa;
4. nakłonienie innego funkcjonariusza do wydania określonego rozstrzygnięcia z rażącym naruszeniem prawa lub powstrzymanie się z rażącym naruszeniem prawa od wydania rozstrzygnięcia, nawet jeżeli nakłaniający działał z bez należytego uprawnienia albo z przekroczeniem granic takiego uprawnienia;
5. głosowanie przez funkcjonariusza będącego członkiem kolegiального organu administracji publicznej za uchwałą tegoż organu, która stanowiła podstawę wydania decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa;
6. wydanie rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 106 § 1 k.p.a. z rażącym naruszeniem prawa;
7. niewydanie rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 106 § 1 k.p.a. z rażącym naruszeniem prawa;
8. akceptacja treści rozstrzygnięcia wydanego z rażącym naruszeniem prawa;
9. przygotowanie treści rozstrzygnięcia wydanego z rażącym naruszeniem prawa⁶¹².

Wymienione czynności stanowiące egzemplifikację działania lub zaniechania urzędnika powodujących jego odpowiedzialność majątkową nie tworzyły katalogu zamkniętego. Świadczy o tym użyte przez autorów projektu sformułowanie „działanie lub zaniechanie (...) może polegać na: (...)”. W opiniach do projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za naruszenie prawa z 16 lutego 2006 r. zwracano jednak uwagę, że pozostawienie takiego rozwiązania mogło powodować liczne wątpliwości. Przede wszystkim poprzez jego zastosowanie do odpowiedzialności pociągnięte mogły być osoby wyłącznie odbywające praktyki w urzędach administracji lub takie, które nie podjęły żadnego wiążącego rozstrzygnięcia w sprawie, a np. zaaprobowały (choćby i w sposób

⁶¹² Art. 4 ust. 2 poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za naruszenie prawa z 16 lutego 2006 r., Nr druku 504, Sejm RP V Kadencji. Dostępny na stronie internetowej Sejmu pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl>.

milcząco) wydanie rozstrzygnięcia. Wskazywano też, że utrudnione może być ustalenie urzędnika ponoszącego odpowiedzialność biorącego udział w głosowaniu organu kolegialnego w sytuacji, gdy głosowanie, w którym uczestniczył miało charakter tajny i przebiegało niejednomyślnie⁶¹³.

Dążąc do wyeliminowania tych niejasności ustawodawca zrezygnował z przykładowego wyliczenia działań lub zaniechań urzędnika będących warunkiem jego odpowiedzialności. Obecnie natomiast przesłankę tej odpowiedzialności stanowi ogólnie pojęte zawinione działanie lub zaniechanie urzędnika zaangażowanego w rozstrzyganie indywidualnej sprawy, skutkujące rażącym naruszeniem prawa. Celem łatwiejszej identyfikacji osób, które brały udział w procesie wydawania decyzji lub postanowienia przez dany organ oraz ustalenia roli jaką pełniły te osoby w kodeksie postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej wprowadzone zostały nowe regulacje⁶¹⁴ nakładające obowiązek prowadzenia metryki dla każdej sprawy załatwianej przez dany organ.

Mając na uwadze, że przesłanką odpowiedzialności majątkowej urzędnika jest zawinione działanie lub zaniechanie prowadzące do rażącego naruszenia prawa, należy przyjąć, że zarówno zachowanie aktywne, jak i powstrzymanie się od określonego działania – zachowanie bierność podmiotu prawa może wyczerpywać tę przesłankę. W doktrynie, nawiązując do cywilistycznej konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej wynikającej z art. 361 k.c., zgodnie z którą zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła, zastrzega się też, że ustalenia wymaga nie tylko to czy naruszenie prawa pozostaje w związku z zachowaniem (biernym lub czynnym) urzędnika, ale też jaki jest stopień tej zależności⁶¹⁵. Przy przyjęciu takiego założenia słuszna jest konstatacja, iż odpowiedzialność wynikająca z u.o.m.f.p. jest wyłączona wówczas, gdy rażące naruszenie prawa nie jest wynikiem działania urzędnika przy rozstrzyganiu indywidualnej sprawy w drodze decyzji lub postanowienia, a jedynie przy okazji takiego działania. Zaś ustalenie istnienia normalnego związku przyczynowego pomiędzy

⁶¹³ M. Ślifirczyk, *Opinia o projekcie ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, Warszawa 14 stycznia 2008 r., <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1407.htm>.

⁶¹⁴ Obowiązek prowadzenia metryk wprowadzony przepisami wspomnianej ustawy z dnia 15 lipca 2011 o zmianie ustawy – k.p.a. oraz O.p. (Dz.U. Nr 186, poz. 110), rozwinęty przepisami aktów wykonawczych regulujących zakres informacji, które zawarte powinny być w metrykach, tj. rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz.U. poz. 246) oraz rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz.U. poz. 246).

⁶¹⁵ Zob. B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 71.

powstaniem rażącego naruszenia prawa odbywa się przy uwzględnieniu takich okoliczności jak: czas jego działania, miejsce działania, czy zakres kompetencji⁶¹⁶.

Odpowiedzialność majątkowa wynikająca z ustawy związana jest z zawinionym działaniem sprawcy szkody. W tym zakresie jest ona zatem zbliżona do omawianej we wcześniejszym rozdziale odpowiedzialności majątkowej pracownika za szkody wyrządzone pracodawcy, która również opiera się na zasadzie winy. Zgodnie z przepisami u.o.m.f.p. obciążenie urzędnika odpowiedzialnością majątkową możliwe będzie zatem dopiero wówczas, gdy uda się mu przypisać winę za wyrządzenie szkody na skutek wydania z rażącym naruszeniem prawa decyzji lub postanowienia. Wydawać się może, że w praktyce wina urzędnika za powstałą w takich okolicznościach szkodę będzie wywodzona już z samego faktu jego uczestnictwa w prowadzeniu sprawy zakończonej wadliwą decyzją lub postanowieniem wyrządzającym szkodę. Stopień zaangażowania konkretnej osoby w wydanie aktu będącego źródłem szkody i stopień jego zawinienia będą ustalane w ramach postępowania wyjaśniającego⁶¹⁷.

Przypisanie urzędnikowi łagodniejszego stopnia winy przyjmującego postać niedbalstwa możliwe będzie w razie niedochowania przez niego należytej staranności, ocenianej przy uwzględnieniu pewnego wzorca wyznaczającego jej standardy. To, jak podkreśla się w doktrynie, będzie dużo trudniejsze w przypadku, gdy wyrządzona przez niego szkoda będzie spowodowana zaniechaniem z rażącym naruszeniem prawa. Istotą zaniechania jest bowiem bierne zachowanie się podmiotu, na którym ciążył obowiązek podjęcia określonego działania, ewentualnie nałożono na niego zakaz zaniechania lub zakaz spowodowania skutku jaki zaniechanie może wywołać⁶¹⁸. Pewne problemy budzić może również kwestia oceny zawinienia urzędników organu kolegialnego przy wydawaniu decyzji administracyjnej lub postanowienia, o czym wspominałem już na wstępie. Można by przyjąć, że wyłączona będzie wina za wydanie niezgodnej z prawem decyzji urzędnika organu kolegialnego, który głosował przeciwko jej podjęciu. Przemawia za tym chociażby fakt, iż oddanie głosu za uchwałą stanowiącą podstawę do wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa w pkt 5 art. 4 ust. 2 projektu ustawy⁶¹⁹ było uznane za przykład zawinionego działania urzędnika. Aby możliwe było dokonanie właściwego ustalenia w tym zakresie niezbędnym jest każdorazowe utrwalanie przebiegu głosowania członków organu kolegialnego w formie protokołu lub innego dokumentu, który będzie odzwierciedlał rozkład głosów. Wydaje się

⁶¹⁶ J. Gęsiak w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 289.

⁶¹⁷ Podobnie: M. Błachucki, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 56.

⁶¹⁸ A. Matan, *Rażące naruszenie...*, cyt. wyd., s. 127.

⁶¹⁹ Przywoływany projekt ustawy z 16 lutego 2006 r., Nr druku 504, Sejm RP V Kadencji.

jednak, iż w praktyce tego rodzaju dokumenty nie zawsze są tworzone, co znacznie komplikuje ocenę winy. Trudności napotykać może też ustalenie winy i jej stopnia w przypadku urzędnika, który wstrzymał się od głosowania przy wydaniu wadliwej decyzji. Z jednej bowiem strony nie podjął on działania zmierzającego do wydania decyzji wadliwej, z drugiej jednak nie poczynił też starań by podjęciu takiej decyzji zapobiec.

Samo przypisanie urzędnikowi winy za spowodowanie szkody poprzez wydanie decyzji lub postanowienia nie jest jednak wystarczające by poniósł on odpowiedzialność zgodnie z przepisami u.o.m.f.p. Elementem koniecznym jest też ustalenie, że działanie tego urzędnika polegające na wydaniu, bądź zaniechaniu wydania decyzji lub postanowienia miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W tym zakresie odpowiedzialność uregulowana w ustawie ma charakter szczególny względem innych systemów odpowiedzialności pracowniczej, czy odpowiedzialności urzędników. Odpowiedzialność majątkowa za rażące naruszenia prawa nie opiera się wyłącznie na zasadzie winy, która sama w sobie wymaga oceny obiektywnie rozumianej bezprawności działania podmiotu ponoszącego odpowiedzialność, ale dodatkowo uzależniona jest od zaistnienia kwalifikowanego stopnia bezprawności działania lub zaniechania urzędnika przyjmującego postać rażącego naruszenia prawa, które na potrzeby ustawy mieści w sobie też działanie bez podstawy prawnej.

3.4. Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa przy wykonywaniu władzy publicznej we właściwym trybie

3.4.1. Zagadnienia ogólne

Zgodnie z art. 5 pkt 3 u.o.m.f.p. ostatnią przesłanką odpowiedzialności majątkowej urzędnika jest stwierdzenie, że działanie lub zaniechanie urzędnika miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Przy czym ocena czy naruszenie prawa, którego dopuścił się urzędnik ma charakter kwalifikowany ma nastąpić w jednym z trybów przewidzianych w art. 6 tej ustawy. W przepisie tym zostały enumeratywnie wyliczone rodzaje orzeczeń stwierdzających, iż decyzja lub postanowienie wydane zostały z rażącym naruszeniem prawa, albo że zaniechanie ich wydania rażąco naruszały prawo. W tej sytuacji wydaje się, że uznanie, że urzędnik naruszył prawo w stopniu rażącym dla potrzeb pociągnięcia go do majątkowej odpowiedzialności musi nastąpić jeszcze przed podjęciem przez prokuratora postępowania wyjaśniającego prowadzonego przeciwko urzędnikowi. Nie może ono być przedmiotem dowodzenia w toku tego postępowania. Tym bardziej uzyskanie takiego stwierdzenia nie jest

możliwe już po wniesieniu do sądu powództwa przeciwko konkretnemu urzędnikowi lub urzędnikom. Zgodnie z art. 6 ustawy przez rażące naruszenie prawa należy rozumieć:

- 1) wydanie ostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność decyzji lub postanowienia na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 lub art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 126 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego;
- 2) wydanie ostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność decyzji lub postanowienia na podstawie art. 247 § 1 pkt 2 albo pkt 3 lub art. 247 § 1 pkt 2 albo pkt 3, w związku z art. 219 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa;
- 3) stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶²⁰;
- 4) wydanie prawomocnego wyroku na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego;
- 5) wydanie prawomocnego wyroku na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 247 § 1 pkt 2 albo 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa;
- 6) stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 37 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego;
- 7) stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 141 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa;
- 8) prawomocne stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 149 lub art. 154 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;
- 9) prawomocne stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 477¹⁴ § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego;
- 10) prawomocne stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 479^{31a} § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego;
- 11) ostateczne stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 81 ust. 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁶²¹.

⁶²⁰ T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 718 z późn. zm. Dalej powoływane też jako: p.p.s.a.

⁶²¹ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 184 z późn. zm. Dalej powoływane też jako: u.o.k.k.

W tym miejscu należy jednoznacznie odrzucić twierdzenie jakoby art. 6 u.o.m.f.p. definiował pojęcie rażącego naruszenia prawa. Pojęcie to, jak wspomniałem wcześniej, nie doczekało się definicji legalnej, a ustalenie jego znaczenia odbywa się głównie przy pomocy dorobku doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych. Analizowany przepis zawiera jedynie zamknięty katalog orzeczeń wydawanych w ramach postępowania administracyjnego, sądownoadministracyjnego lub postępowania sądowego⁶²² stwierdzających, że działanie lub zaniechanie organu administracji publicznej miało miejsce z takim właśnie rażącym naruszeniem prawa.

Wśród wymienionych wyżej rozstrzygnięć wyróżnić można orzeczenia stwierdzające:

1. wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa, które następuje poprzez: wydanie ostatecznej decyzji stwierdzającej wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub jej nieważność na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. lub art. 247 § 1 pkt 2 albo pkt 3 O.p.; stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a.; wydanie prawomocnego wyroku na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. lub art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w związku z art. 247 § 1 pkt 2 albo 3 O.p.; prawomocne stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 479^{31a} § 3 k.p.c.; ostateczne stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 81 ust. 3 u.o.k.k.
2. wydanie postanowienia z rażącym naruszeniem prawa następujące poprzez: wydanie ostatecznego postanowienia stwierdzającego nieważność postanowienia na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 126 k.p.a. lub art. 247 § 1 pkt 2 albo pkt 3, w związku z art. 219 O.p.; stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a.; wydanie prawomocnego wyroku stwierdzającego nieważność postanowienia z powodu wydania go bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. lub 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w związku z art. 247 § 1 pkt 2 albo 3 O.p.;
3. powstanie rażącego naruszenia prawa w związku z niewydaniem decyzji, które odbywa się poprzez: stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 37 § 2 k.p.a. lub art. 141 § 2 O.p.; stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a.; prawomocne stwierdzenie rażącego naruszenia prawa przez sąd administracyjny na podstawie art. 149 § 1

⁶²² W podobny sposób systematyki orzeczeń wymienionych w art. 6 u.o.m.f.p. dokonuje A. Matan w cytowanej wcześniej monografii *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, Warszawa 2014., s. 265-402.

p.p.s.a. lub art. 154 § 2 p.p.s.a.; prawomocne stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 477¹⁴ § 3 k.p.c.;

4. powstanie rażącego naruszenia prawa w związku z niewydaniem postanowienia poprzez: stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 54 § 4 p.p.s.a; prawomocne stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 149 lub art. 154 § 2 p.p.s.a.⁶²³. Ustawodawca w art. 6 u.o.m.f.p. posługuje się więc pojęciem rażącego naruszenia prawa w dwóch ujęciach. Po pierwsze, w jego najbardziej zdaje się rozpowszechnionym znaczeniu, w którym rażące naruszenie prawa rozumiane jest jako przesłanka unieważnienia decyzji administracyjnej lub decyzji podatkowej, która na potrzeby ustawy obejmuje też działanie organu bez podstawy prawnej. Po drugie zaś rażące naruszenie prawa wykorzystywane jest jako kryterium oceny szybkości działania organu administracji publicznej.

Podział orzeczeń z art. 6 u.o.m.f.p. na stwierdzające, że kwalifikowane naruszenie prawa przez urzędnika nastąpiło odpowiednio przy wydawaniu decyzji i postanowień oraz przy zaniechaniu wydania tych aktów ma niewątpliwą wartość poznawczą. Wydaje się jednak, że ich analiza pozwalająca dalej ocenić ogólne znaczenie art. 6 u.o.m.f.p. będzie bardziej czytelna, jeżeli zostanie przeprowadzona przy uwzględnieniu rodzaju trybu postępowania zmierzającego do uzyskania konkretnego orzeczenia, czyli poprzez podział orzeczeń na wydawane w trybach administracyjnych, sądowno administracyjnych i trybach sądowych. Przyjęcie takiego kryterium wydaje się być tym bardziej uzasadnione, że niektóre z trybów uzyskiwania orzeczeń wymienionych w art. 6 dotyczą zarówno stwierdzenia rażącego naruszenia prawa przy wydaniu decyzji, jak i przy wydaniu postanowienia, dlatego przyjęcie drugiego z zaproponowanych kryteriów, będzie wymagało powtarzania niektórych spostrzeżeń.

3.4.2. Administracyjne tryby stwierdzenia rażącego naruszenia prawa

Jako administracyjne tryby uzyskania prejudykatu rażącego naruszenia prawa w art. 6 u.o.m.f.p. wymienione zostały: – stwierdzenie nieważności decyzji lub postanowienia, jeżeli ich wydanie miało miejsce bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i art. 247 § 1 pkt 2 albo pkt 3 O.p.; – stwierdzenie, że zaniechanie wydania decyzji lub postanowienia, „opieszale” działanie urzędnika w sposób rażący naruszało prawo na podstawie art. 37 § 2 k.p.a. lub art. 141 § 2 O.p.; – stwierdzenie

⁶²³ Powyższą klasyfikację zaproponował A. Adamczyk w artykule *Zakres przedmiotowy odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa*, który powstał w ramach badań statutowych „Efektywność struktur władzy publicznej w procesach stymulowania rozwoju regionu nr 115/S/11, prowadzonych w Zakładzie Administracji i Nauk Prawnych Instytutu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Opubl. w: *Przegląd Prawa Publicznego* z 2012, nr 7-8, s. 20-31.

przez Prezesa UOKiK w trybie autokontroli na podstawie art. 81 ust. 3 u.o.k.k., że wydanie decyzji nastąpiło bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i art. 247 § 1 pkt 2 oraz pkt 3 O.p. wymienione w art. 6 pkt. 1 i pkt. 2 u.o.m.f.p. stanowią podstawę unieważnienia decyzji wydanej w zwyczajnym trybie postępowania administracyjnego lub postępowania podatkowego z rażącym naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej. Rażące naruszenie prawa i brak podstawy prawnej, mimo iż k.p.a. ujmuje je w ramach jednego przepisu, stanowią dwie niezależne od siebie przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej⁶²⁴. Odrębny charakter tych przesłanek został natomiast wyraźnie podkreślony w O.p., gdzie ustawodawca wymienił je w kolejnych, oddzielnych punktach art. 247 § 1 O.p. Niezależnie jednak od różnic konstrukcyjnych przepisów k.p.a. i O.p. rozumienie wspomnianych przesłanek na gruncie nauki prawa administracyjnego i prawa podatkowego jest bardzo podobne. Z racji na nieostry charakter pojęć „rażące naruszenie prawa” i „brak podstawy prawnej”⁶²⁵, ich interpretacja bazuje bowiem na wspólnym dorobku orzecznictwa sądownoadministracyjnego⁶²⁶. Podejście doktryny i orzecznictwa do pojęcia rażącego naruszenia prawa omówiłem już wcześniej, natomiast brak podstawy prawnej, który na potrzeby u.o.m.f.p. jest traktowany równoznacznie z naruszeniem prawa w stopniu rażącym, tradycyjnie jest utożsamiany z sytuacją, w której decyzja administracyjna lub podatkowa została wydana pomimo braku w powszechnie obowiązujących przepisach prawa właściwej materialnej lub formalnej podstawy do działania w drodze decyzji⁶²⁷.

Art. 6 pkt 1 i 2 u.o.m.f.p. wymaga, by rażące naruszenie na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. lub art. 247 § 1 pkt 2 i pkt 3 O.p. nastąpiło na podstawie decyzji ostatecznej. Zastrzeżenie to ma niezwykle istotne znaczenie, ponieważ postępowanie prowadzone w nadzwyczajnym trybie nieważnościowym podlega dwuinstancyjnemu rozpoznaniu⁶²⁸. W pierwszej instancji kończy się ono wydaniem przez organ nadzorczy decyzji, od której co prawda – inaczej niż w trybie zwykłym – nie przysługuje odwołanie, jednakże strona postępowania

⁶²⁴ K. Glibowski w: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 926.

⁶²⁵ K. Glibowski w: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.) *Kodeks...*, cyt. wyd., s. 926.

⁶²⁶ Por. np.: K. Glibowski w: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.) *Kodeks...*, cyt. wyd. s. 926 – 944; J. Brolik w: C. Kosikowski, L. Etel, J. Brolik, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski, *Ordynacja podatkowa*, Warszawa 2013., s. 1294 – 1302; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 465 – 470; B. Gruszczyński w: S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1044 – 1048;

⁶²⁷ J. Brolik w: C. Kosikowski, L. Etel, J. Brolik, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski, *Ordynacja podatkowa...*, cyt. wyd., s. 1293; K. Glibowski w: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.) *Kodeks ... cyt. wyd.*, s. 927

⁶²⁸ B. Gruszczyński w: S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Ordynacja podatkowa...*, cyt. wyd., s. 1042.

nieważnościowego, niezadowolona z rozstrzygnięcia może złożyć w stosownym terminie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W normalnym trybie instancji decyzją nieostateczną, co do zasady, jest decyzja wydana przez organ pierwszej instancji, natomiast decyzją ostateczną rozstrzygnięcie pochodzące od organu drugiej instancji wydane na skutek wniesienia przez stronę zwykłego środka prawnego jakim jest odwołanie⁶²⁹. Natomiast w postępowaniu nieważnościowym decyzją ostateczną jest decyzja wydana po rozpatrzeniu szczególnego środka zaskarżenia, jakim jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, bądź decyzja, od której wniosek taki we właściwym terminie nie został wniesiony. Instytucja ostateczności decyzji powinna być przy tym odróżniona od prawomocności decyzji, bowiem o decyzji prawomocnej możemy mówić wówczas, gdy od decyzji nie przysługuje skarga do sądu oraz taka, co do której sąd oddalił skargę⁶³⁰.

Należy w tym miejscu zauważyć, że przesłanki rażącego naruszenia prawa i braku podstawy prawnej, zarówno na gruncie Ordynacji podatkowej, jak i postępowania administracyjnego są tylko dwiema spośród siedmiu przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji. Obie ustawy proceduralne jako przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji, obok rażącego naruszenia prawa i braku podstawy prawnej wymieniają: – wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości; – wydanie decyzji w sprawie już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną (naruszenie zasady *res iudicata*); – skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną danej sprawy; – niewykonalność decyzji, która to niewykonalność ma charakter trwały; – wywołanie czynu zagrożonego karą w razie wykonania decyzji; – obciążenie decyzji wadą powodującą jej nieważność z mocy prawa. Dodatkowo organ orzekający w postępowaniu nieważnościowym, gdy spełnione zostały przesłanki stwierdzenia nieważności, a jednocześnie zachodzą okoliczności wyłączające możliwość wydania orzeczenia o nieważności decyzji – z uwagi na upływ czasu lub skutki jakie wywołała decyzja⁶³¹, ograniczy się do stwierdzenia, że wydanie decyzji miało miejsce z naruszeniem prawa, bądź w nadzwyczajnym trybie postępowania podatkowego, odmawiając stwierdzenia nieważności decyzji organ nadzoru stwierdza, że analizowana decyzja zawiera jedną z kwalifikowanych wad prawnych i wskazuje okoliczności uniemożliwiające stwierdzenie nieważności. Można więc ogólnie przyjąć, że stwierdzenie nieważności może nastąpić tylko wówczas, gdy zaistnieje któraś z przesłanek pozytywnych, przy jednoczesnym braku przesłanek negatywnych. W razie zaś wystąpienia przesłanki negatywnej stwierdzenie

⁶²⁹ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 lutego 2014 r., II SA/Bk 984/13, LEX nr 1513273.

⁶³⁰ Wyrok WSA w Białymstoku, II SA/Bk 984/13, LEX nr 1513273.

⁶³¹ Zob.: wyrok NSA z dnia 26 maja 2011 r., I OSK 1110/10, LEX nr 1080877.

nieważności nie jest możliwe. Wydaje się wówczas orzeczenie stwierdzające wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa o charakterze kwalifikowanym.

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych z zupełnie niejasnych powodów ogranicza odpowiedzialność urzędnika tylko do przypadków, w których następuje stwierdzenie nieważności, a dodatkowo takich kiedy przyczyną stwierdzenia nieważności jest wydanie decyzji lub postanowienia z rażącym naruszeniem prawa, bądź bez podstawy prawnej. Odpowiedzialność urzędnika nie może zatem powstać, gdy przyczyną stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia była inna przesłanka nieważności niż rażące naruszenie prawa lub brak podstawy prawnej. Podobnie rzecz się ma w przypadku się gdy urzędnik, przy wydawaniu decyzji lub postanowienia naruszył prawo w kwalifikowany sposób lecz wobec zaistnienia którejś z przesłanek negatywnych, nie stwierdza się nieważności tego rozstrzygnięcia, a jedynie orzeka się, iż zostało wydane z naruszeniem prawa.

Związanie odpowiedzialności urzędnika wyłącznie ze stwierdzeniem nieważności decyzji lub postanowienia z powodu wydania ich bez podstawy prawnej wydaje się nie znajdować uzasadnienia ani z punktu widzenia mającego ponosić odpowiedzialność urzędnika, ani Skarbu Państwa, który dzięki przepisom ustawy miał zyskać skuteczniejszą ochronę. Przede wszystkim, należy zauważyć, że niejednokrotnie odnalezienie wyraźnych granic pomiędzy przesłanką rażącego naruszenia prawa, a innymi wadami wymienionymi w art. 156 § 1 k.p.a. (czy art. 247 § 1 O.p.) może napotykać znaczne utrudnienie⁶³². Przykładowo w praktyce orzeczniczej często problemy nastęrcza stwierdzenie, czy dane działanie organu w istocie było naruszeniem przepisów o właściwości, czy też stanowiło działaniem z rażącym naruszeniem prawa. Ponadto samo podejście do przesłanki rażącego naruszenia prawa i jej rozumienie w orzecznictwie i doktrynie ewoluowało na przestrzeni lat. Ostatecznie przyjęte znaczenie tego nieostrego pojęcia zostało ukształtowane na podstawie bogatego dorobku orzecznictwa, co nie wyklucza dalszej jego ewolucji. Nie można też zapominać, że przesłanka rażącego naruszenia prawa, choć wiąże się z istotnymi skutkami zarówno z punktu widzenia procesowego, jak i odpowiedzialności urzędnika stanowi kategorię dalece oceną, a wyniki tej oceny nie zawsze muszą być jednorodne. Oznacza to, że nie zawsze nawet w bardzo podobnych, czy nawet identycznych przypadkach, urzędnicy którzy popełnią podobne naruszenia poniosą taką samą odpowiedzialność.

Istotnym problemem jest też to, że stwierdzenie nieważności decyzji lub postanowienia na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., czyli z powodu rażącego naruszenia prawa i braku

⁶³² E. Śladkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 190-226.

podstawy prawnej, nie zostało ograniczone czasowo. Inaczej więc niż w przypadku innych przesłanek nieważności wyeliminowanie decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej może nastąpić nawet po upływie dziesięcioletniego (lub dłuższego) terminu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji stronie. Wywołało to wątpliwości czy tak daleko idąca i przy tym nieograniczona w żaden sposób czasowo ingerencja w stan prawny ukształtowany ostateczną decyzją administracyjną jest akceptowalna w demokratycznym państwie prawa. Na tym tle rodziło się też pytanie o granice pomiędzy zasadą praworządności, z której wynika potrzeba eliminacji rozstrzygnięć wadliwych, a zasadą pewności prawa, gwarantującą ochronę i trwałość decyzji. Pojawiające się w tej kwestii wątpliwości rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając niekonstytucyjność 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy⁶³³. To rozstrzygnięcie TK ma niezwykle istotne znaczenie, być może zmusi ustawodawcę do zmiany unormowań k.p.a. w kierunku rozwiązań, jakie przewiduje O.p. Ustawa podatkowa przesłanki stwierdzenia nieważności odnosi do wszystkich przyczyn stwierdzenia nieważności, a dodatkowo przewiduje też przesłanki negatywne wszczęcia postępowania nieważnościowego, wśród których wymienia się m.in. wniesienie żądania stwierdzenia nieważności decyzji podatkowej po upływie 5 lat od dnia jej doręczenia (art. 249 § 1 pkt 1). Takie regulacje Ordynacji podatkowej niewątpliwie sprzyjają realizacji zasady trwałości decyzji ostatecznej i gwarantują ochronę stanu ukształtowanego taką decyzją. Jednakże ich brak w k.p.a. powoduje zróżnicowanie sytuacji urzędników uczestniczących w wydaniu decyzji administracyjnej i urzędników administracji podatkowej. Ci należący do pierwszej grupy nawet po wielu latach ponosić mogą odpowiedzialność majątkową w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, podczas gdy postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji podatkowej może być wszczęte jedynie w terminie 5 lat od dnia jej doręczenia.

Rażącym naruszeniem prawa, zgodnie z art. 6 pkt. 6 u.o.m.f.p. jest też naruszenie stwierdzone na podstawie art. 37 § 2 k.p.a. oraz na podstawie art. 141 § 2 O.p. W myśl art. 37 § 1 k.p.a. na niezakończeniu sprawy w terminie określonym w art. 35, w przepisach szczególnych, albo ustalonym w myśl art. 36 oraz na przewlekłe prowadzenie postępowania stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu - wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Skutki uznania zażalenia wspomnianego w powyższym przepisie za

⁶³³ Wyrok TK z dnia 12 maja 2015 r., P 43/13, OTK-A 2015, Nr 5, poz. 62.

uzasadnione określa właśnie art. 37 § 2, który stanowi, że organ wymieniony w § 1 uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezałatwienia sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Organ stwierdza jednocześnie czy niezałatwienie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Analogiczne rozwiązania przewiduje art. 141 O.p. Zgodnie z § 1 art. 141 O.p. na niezałatwienie sprawy we właściwym terminie lub terminie ustalonym na podstawie art. 140 stronie służy ponaglenie do:

- 1) organu podatkowego wyższego stopnia;
- 2) ministra właściwego do spraw finansów publicznych, jeżeli sprawa nie została załatwiona przez dyrektora izby skarbowej lub dyrektora izby celnej.

Natomiast art. 141 § 2 O.p. przewiduje, że organ podatkowy wymieniony w § 1 uznając ponaglenie za uzasadnione wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezałatwienia sprawy w terminie, a w razie potrzeby podejmuje środki zapobiegające naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Organ stwierdza jednocześnie czy niezałatwienie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Przywołane przepisy k.p.a. i O.p. regulują analogiczną instytucję zażalenia (ponaglenia) na niezałatwienie sprawy w terminie lub przewlekłe prowadzenie postępowania, które służyć ma dyscyplinowaniu organów administracji publicznej. Jego skutkiem jest bowiem uruchomienie postępowania nadzorczego organu wyższego stopnia⁶³⁴, który ocenia czy organ niższego stopnia – nie załatwiając sprawy w stosownym terminie – pozostaje w stanie bezczynności lub postępowanie w tej sprawie prowadzi w sposób przewlekły. Zażalenie to jest więc szczególnym środkiem prawnym, który przysługuje nie na postanowienie organu (tak jak zwyczajne zażalenie), czyli pewną formę działania organów administracji, lecz na zaniechanie, tj. pożądaną aktywności takich organów⁶³⁵.

W tym miejscu należy zauważyć, że Ordynacja jako stan niepożądany, mogący być przedmiotem ponaglenia, wskazuje jedynie niezałatwienie sprawy we właściwym terminie. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje natomiast, że zażalenia do organu nadzoru może być wniesione nie tylko na niezałatwienie sprawy, ale także na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ. Możliwość zaskarżenia przewlekłego sposobu prowadzenia

⁶³⁴ Zob.: M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, cyt. wyd., LEX/el 2013, za: W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1983, s. 160.

⁶³⁵ Tamże.

postępowania została jednak przyznana obywatelowi dopiero na podstawie nowelizacji kodeksu z 2011 r.⁶³⁶. Wcześniej art. 37 § 1 k.p.a. przewidywał, że zażalenie dotyczyć może jedynie niezakończona sprawa w terminie określonym w art. 35 lub ustalonym w myśl art. 36. W ten sposób ustawa nowelizująca wprowadziła, obok niezakończona sprawa w terminie, instytucję zaskarżalnej przewlekłości działania organu. Wobec braku ustawowej definicji istniejących odtąd równoległe pojęć bezczynności i przewlekłości działania organów powstało wiele wątpliwości, kiedy możemy mówić o przewlekłości, a kiedy zaś o bezczynności organu. Próbom ustalenia granic pomiędzy bezczynnością a postępowaniem prowadzonym w sposób przewlekły poświęcono wiele miejsca w orzecznictwie i doktrynie⁶³⁷. Dlatego też postaram się przedstawić najważniejsze kierunki tych rozważań w celu ustalenia różnic pomiędzy tymi niepożądanymi stanami.

Zjawisko bezczynności ściśle wiąże się z terminowym załatwianiem spraw przez organy administracji publicznej. Przyjmuje się, że stan bezczynności występuje wówczas, gdy dochodzi do przekroczenia terminu załatwienia sprawy, niezależnie czy jest to skutkiem nie podjęcia żadnych czynności, czy też prowadzenia postępowania i nie zakończenia go wydaniem aktu administracyjnego lub podjęciem stosownej czynności⁶³⁸. Dla odróżnienia stan przewlekłości jest rozumiany jako sytuacja, w której organ podejmuje pewne czynności w toku postępowania, jednakże są one realizowane w sposób nieefektywny lub pozorny, przy tym nie przekracza jednak terminu załatwienia sprawy. Najczęściej działanie przewlekłe jest utożsamiane z przypadkami nieuzasadnionego korzystania z możliwości wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy⁶³⁹. Niemniej jednak nie jest to przykład jedyny, przewlekłość postępowania może bowiem wynikać z różnych okoliczności. Zaistnieje ona zarówno w sytuacji, gdy będzie można organowi postawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego by zakończyło się w rozsądnym terminie, jak również kiedy będzie można postawić zarzut prowadzenia czynności (w tym dowodowych) pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia⁶⁴⁰. Analizując te wypowiedzi z orzecznictwa można uznać, iż nie jest możliwe sformułowanie jednego zamkniętego katalogu przypadków wyczerpujących pojęcie przewlekłości postępowania. W literaturze proponuje się jednak pewne przykłady takich przypadków, którymi są:

⁶³⁶ Zob.: art. 1 pkt 8 ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18).

⁶³⁷ Zob.: w szczególności: M. Miłosz, *Bezczynność organu...*, cyt. wyd., J. P. Tarno, *Bezczynność organu...*, cyt. wyd., s. 11 i n.

⁶³⁸ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 września 2013 r., III SAB/Kr 31/13, LEX nr 1371706.

⁶³⁹ Tamże.

⁶⁴⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2015 r., II GSK 2038/13, LEX nr 1650937.

1. niezakończenie sprawy w terminie ustawowo przewidzianym dla tego rodzaju sprawy;
2. nieuzasadnione wyznaczenie dodatkowego terminu zakończenia sprawy;
3. niepodjęcie czynności niezbędnej do dokładnego wyjaśnienia sprawy;
4. podjęcie czynności zbędnej z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy (nawet mającej postać postanowienia np. o zawieszeniu postępowania);
5. niewykonanie przez organ pierwszej instancji wskazań organu odwoławczego, co do kwestii, które uwzględnić należy przy ponownym rozpatrzeniu sprawy;
6. nieuwzględnienie oceny prawnej wyrażonej przez sąd w uzasadnieniu prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego⁶⁴¹.

W tym miejscu wypada zwrócić uwagę na jedno jeszcze istotne spostrzeżenie, mianowicie że nie każda zwłoka może być przyczyną stwierdzenia przewlekłości. Przyjmuje się, że jedynie zwłoka nieuzasadniona może być utożsamiana z przewlekłością. Ocena czy postępowanie trwa dłużej niż to konieczne dokonywana musi być na podstawie zarówno analizy charakteru dokonywanych czynności, jak i stanu faktycznego sprawy. Przewlekłość postępowania, odmiennie od beczynności organu w sprawie jest zatem pojęciem względnym, albowiem przewlekłość postępowania zachodzi, gdy zwłoka w rozpoznaniu sprawy przez organ jest nadmierna (rażąca) i nie znajduje uzasadnienia w obiektywnych okolicznościach sprawy⁶⁴².

Samo ustalenie, że postępowanie prowadzone było w sposób przewlekły nie jest jeszcze jednak wystarczające dla zaistnienia odpowiedzialności urzędnika, koniecznym jest bowiem jeszcze uzyskanie stwierdzenia, iż ta przewlekłość w sposób rażący narusza prawo. Tu znowu pojawia się kolejny problem – kiedy przewlekłość postępowania może zostać uznana za przewlekłość rażącą. Poszukując odpowiedzi na tak postawione pytanie sądy administracyjne przyjmują, że rażące naruszenie prawa musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do tego stanu, który może być podstawą stwierdzenia przewlekłości. Przewlekłość sama w sobie i stwierdzenie jej wystąpienia nie powoduje automatycznie stwierdzenia rażącego naruszenia prawa. Stan przewlekłości postępowania jest faktem i dla jego stwierdzenia nie ma znaczenia przeświadczenie organu o jego prawidłowym prowadzeniu. Przeświadczenie to ma natomiast znaczenie dla oceny charakteru naruszenia prawa.⁶⁴³ Wprawdzie wypowiedź ta ma charakter bardzo ogólny, wskazuje jednak pewne czynniki, które mogą mieć znaczenie przy ocenianiu skali naruszenia spowodowanego przewlekłym prowadzeniem postępowania. Formułując taką

⁶⁴¹ J. P. Tarno, *Bezczynność organu...*, cyt. wyd. s. 11-12; podobne wyliczenie proponuje: P. Przybysz, *Kodeks...*, cyt. wyd. s. 167-168

⁶⁴² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2014 r., VII SAB/Wa 120/13, LEX nr 1468413.

⁶⁴³ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 sierpnia 2014 r., II SAB/Wr 38/14, LEX nr 1502646.

ocenę jako punkt wyjścia należy przyjąć założenie, że stwierdzenie przewlekłości samo w sobie jest stanem sprzecznym z prawem. Normy powszechnie obowiązujące gwarantują m.in., że organy demokratycznego państwa prawa działać mają możliwie szybko i wnikliwie. Pamiętając ogólne uwagi dotyczące rażącego naruszenia prawa można stwierdzić, że stanem przewlekłości w stopniu rażącym naruszającym prawo może być wyraźna, rzucająca się w oczy przewlekłość organu. Wydaje się, że przykładem przewlekłego prowadzenia postępowania z rażącym naruszeniem prawa jest chociażby nie podjęcie przez ten organ żadnej aktywności – zachowanie całkowicie bierne.

W przeciwieństwie do przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ administracji publicznej, niezakończona sprawa w terminie nie podlega subiektywnej kwalifikacji organu rozpatrującego zażalenie (ponaglenie). Jest to stan obiektywny, w którym organ administracji publicznej nie zakończył sprawy pomimo upływu określonego terminu. NSA podkreśla przy tym, że nie jest istotne jakie były powody przekroczenia terminu oraz to czy termin zakończenia sprawy był terminem ustawowym, czy też wyznaczył go organ⁶⁴⁴, znaczenie ma więc tylko to, czy konkretna sprawa została zakończona przez organ w przewidzianym do tego terminie. Samo niezakończona sprawa w terminie nie jest jeszcze jednak równoznaczne z bezczynnością organu administracji publicznej, bezczynność jest bowiem pojęciem szerszym. Obejmuje ono dwa elementy – pierwszym jest niezakończona sprawa w terminie przez organ administracji publicznej, a drugim – istnienie obowiązku działania organu. Obowiązek ten wyraża odpowiednia norma prawna uprawniająca i jednocześnie zobowiązująca dany organ do określonego działania⁶⁴⁵. Przyjmuje się więc, że skarga na bezczynność organów może być uznana za zasadną tylko w tych przypadkach, w których organy zobowiązane do wydania decyzji i postanowień, bądź do dokonania określonej czynności z ustawowego obowiązku nie wywiązały się w określonym terminie⁶⁴⁶.

Dla ziszczenia się przesłanki odpowiedzialności z art. 6 pkt 6 u.o.m.f.p. wymagane jest by stwierdzone niezakończona sprawa w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Podobnie więc jak w przypadku postępowania prowadzonego w sposób przewlekły ustalić należy kiedy bezczynność określić można jako rażąco sprzeczną z prawem. W ocenie sądów administracyjnych bezczynność organu nie nosi cechy rażącego naruszenia prawa, jeśli organ administracji podejmował jednak pewne czynności w sprawie⁶⁴⁷. Pogląd ten w mojej ocenie wymaga jednak pewnego uściślenia, wydaje się bowiem że podejmowanie jakichkolwiek

⁶⁴⁴ Zob.: uchwała 7 sędziów NSA z dnia 25 listopada 2013 r. I OPS 12/13, CBOSA.

⁶⁴⁵ Por.: wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2010 r., I OSK 3/10, ONSAiWSA z 2011 r. Nr 3 poz. 60.

⁶⁴⁶ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 stycznia 2013 r., II SAB/Łd 140/12, LEX nr 1270540.

⁶⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2013 r., I SAB/Wa 348/12, LEX nr 1277927.

czynności nie zawsze będzie chroniło organ przed skutecznym postawieniem mu zarzutu rażącej beczynności. Aby uniknąć takiego zarzutu działania podjęte przez organ musiałyby zostać uznane za potrzebne dla załatwienia sprawy, natomiast podejmowanie działań zbędnych, niecelowych, czyli takich, które w żaden sposób nie przybliżały organu do rozpatrzenia sprawy może wyczerpywać przesłanki rażącej beczynności, szczególnie jeżeli okres pozostawania organu w zwłoce z załatwieniem sprawy jest zauważalnie długi⁶⁴⁸.

Wiedząc jak kształtuje się równica pomiędzy beczynnością a przewlekłym prowadzeniem postępowania przez organ należy zauważyć, że kodeks postępowania administracyjnego od 2011 r. pozwala podjąć wobec organu administracji publicznej działania dyscyplinujące w razie zaistnienia obu tych negatywnych zjawisk. Natomiast ponaglenie przewidziane w art. 141 § 1 O.p. może być wniesione wyłącznie wtedy, gdy organ podatkowy pozostaje beczynny – we właściwym terminie nie załatwia sprawy. To ma niezwykle istotne znaczenie z punktu widzenia odpowiedzialności majątkowej urzędników, bowiem urzędnicy zaangażowani w rozstrzyganie spraw należących do właściwości organów administracji publicznej będą mogli ponosić odpowiedzialność zarówno wówczas, kiedy ich działanie zostanie uznane za przewlekłe i rażąco naruszające prawo, jak i wówczas gdy rażąco naruszają prawo poprzez niezakończenie sprawy w terminie. Tymczasem urzędnicy rozpatrujący sprawy należące do właściwości organów podatkowych poniosą odpowiedzialność majątkową tylko za pozostawanie w beczynności, jeżeli beczynność ta zostanie uznana za rażąco bezprawną.

Do administracyjnych trybów uzyskania prejudykatu rażącego naruszenia prawa należą też autokontrolne rozstrzygnięcia organów administracji publicznej wydawane na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. (wymienione w art. 6 pkt 3 u.o.m.f.p.) i art. 81 ust. 3 u.o.k.k. (wymienione w art. 6 pkt 11 u.o.m.f.p.) Zgodnie z art. 54 § 3 p.p.s.a. organ, którego działanie, beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Uwzględniając skargę organ stwierdza jednocześnie czy działanie, beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa.

Art. 54 § 3 p.p.s.a. przewiduje możliwość dokonania przez organ samodzielnej kontroli (autokontroli), której istotą jest weryfikacja własnego działania lub jego braku (czy też przewlekłości), bez konieczności angażowania sądu administracyjnego w ocenę zgodności z

⁶⁴⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2013 r., I SAB/Wa 494/12, LEX nr 1274208, sąd jako przykład podaje przypadek, gdzie w okresie trwania stanu beczynności organ nie podejmował konkretnych czynności wskazujących na zamiar zakończenia postępowania, jedynie w kolejnych kierowanych do strony pismach poinformował ją, iż postępowanie zostanie zakończone np. w terminie do 31 czerwca 2012 r. i do 31 stycznia 2013 r. Taka zwłoka organu, w ocenie Sądu, ma charakter rażącego naruszenia prawa

prawem działania, bądź zaniechania organu. Wyłączenie sądu z procesu oceny działania (rozumianego też jako zaniechanie lub działanie przewlekłe)⁶⁴⁹ powoduje więc, że organ którego działanie jest przedmiotem zaskarżenia, rozstrzyga we własnym zakresie co do istoty w sprawie skargi, a sąd nie wydaje już w tej sprawie rozstrzygnięcia kasacyjnego jakie przysługuje mu z mocy art. 145 § 1 p.p.s.a. W tym kontekście celem autokontroli jest to, aby sprawa która przeszła przez tok instancji nie powracała na drogę postępowania administracyjnego, bo ta możliwość wykluczona została przez przekazanie sprawy do sądu⁶⁵⁰. Niezwykle ważnym aspektem instytucji autokontroli jest też usprawnienie – przyspieszenie postępowania. W ramach autokontroli organ dokonuje samodzielnej – bez uczestnictwa sądu administracyjnego – merytorycznej oceny swojego działania. Uwzględnić skargę może on jedynie wówczas, gdy podziela ją w całości. W ten sposób autokontrola prowadzi do szybszego załatwienia sprawy i, co ważne, w sposób w pełni zgodny z żądaniem skarżącego. Zatem niewątpliwie służy realizacji zasady szybkości postępowania wyrażonej w art. 7 p.p.s.a.⁶⁵¹.

Podstawowym warunkiem skorzystania z trybu autokontroli wprost wynikającym z art. 54 § 3 p.p.s.a. jest konieczność uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi w całości. Uznanie skargi w całości powszechnie rozumiane jest jako uznanie za zasadne zarówno zawartych w niej zarzutów, podstawy prawnej, jak i wniosków. Oznacza to, że organ może skorygować zaskarżone działanie wyłącznie w kierunku pożądanym przez skarżącego. Przez uwzględnienie skargi w całości należy zatem rozumieć doprowadzenie do stanu, w

⁶⁴⁹ M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda słusznie podkreślają, że przedmiotem postępowania autokontrolnego mogą zostać wszystkie formy działania administracji publicznej, zaskarżalne na podstawie art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a. do sądu administracyjnego, czyli: 1) decyzje administracyjne; 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu; 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w kodeksie postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI Ordynacji podatkowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 613) oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw; 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach; 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej; 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego; 8) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a; 9) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw. Zob. R. Hauser, M. Wierzbowski (red.) *Prawo o postępowaniu przed sądami Administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 294.

⁶⁵⁰ Postanowienie NSA z dnia 20 września 2012 r., II GSK 1416/12, LEX nr 1282278.

⁶⁵¹ Postanowienie NSA z dnia 25 października 2011 r., II GSK 2108/11, LEX nr 984626.

którym istota sprawy zostaje rozstrzygnięta ostatecznie, zgodnie z oczekiwaniem strony wynikającym z jej skargi skierowanej do sądu⁶⁵². Nie jest więc możliwe w rozstrzygnięciu wydanym w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. wybiórcze uwzględnienie skargi. W przypadku nie podzielenia przez organ niektórych zarzutów, zakwestionowania przedstawionej w skardze oceny prawnej naruszeń prawa, bądź nieuwzględnienia w całości wniosków organ powinien zrezygnować z wydania rozstrzygnięcia w trybie autokontroli i przekazać skargę do rozpoznania sądowi⁶⁵³.

Sądy podkreślają, że każda ingerencja organów administracji w sprawę, w której wszczęto postępowanie sądownoadministracyjne, wykraczająca poza dyspozycję art. 54 § 3 p.p.s.a., jest niedopuszczalna, godzi bowiem w określoną w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP zasadę prawa do sądu⁶⁵⁴. To oznacza, że organy mogą wyłącznie uwzględnić skargę, jeżeli godzą się z nią w całości i to tylko w terminie trzydziestu dni od daty jej otrzymania. Skargę uwzględnić może organ tylko w zakresie swojej właściwości, czyli warunkiem skorzystania z tego uprawnienia jest posiadanie – w dacie stosowania trybu autokontrolnego – kompetencji do rozstrzygania w danego rodzaju sprawie⁶⁵⁵.

Uwzględniając skargę na ostateczną decyzję organ ma dalej do dyspozycji wszystkie uprawnienia wynikające z art. 138 k.p.a. (247 O.p.), może więc wydać decyzję utrzymującą w mocy decyzję organu pierwszej instancji, decyzję modyfikującą to rozstrzygnięcie w całości bądź w części lub – jeżeli spełnione zostały ku temu przesłanki – wydać decyzję kasacyjną (uchylającą decyzję organu pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia). Oczywiście nie można w tym przypadku zapominać o podstawowej w postępowaniu autokontrolnym zasadzie uwzględnienia skarg w całości. Szczególna sytuacja zachodzi w przypadku skargi na bezczynność organu i skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania. Wówczas organ uznając skargę za zasadną w całości rozstrzyga co do istoty sprawę, w której działał opieszale lub której nie rozstrzygnął, pomimo iż upłynął termin jej załatwienia. Bez znaczenia pozostaje przy tym to czy treść wydanego w postępowaniu autokontrolnym rozstrzygnięcia jest

⁶⁵² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 marca 2013 r., I SA/Kr 1237/12, LEX nr 1496308; wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2013 r., VIII SA/Wa 1023/12, LEX nr 1310748; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 kwietnia 2013 r., II SA/Rz 81/13, LEX nr 1316945; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 grudnia 2013 r., II SA/Bd 334/13, LEX nr 1432720.

⁶⁵³ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 30 lipca 2013 r., II SA/Bk 4/13, LEX nr 1401455.

⁶⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2014 r., I OSK 2293/13, LEX nr 1452147.

⁶⁵⁵ Skorzystanie z tego uprawnienia jest więc wyłączone w przypadku takiego organu, który mimo, iż w dacie wydawania zaskarżonej decyzji miał uprawnienia do rozpoznawania danej kategorii spraw, lecz uprawnienie to utracił. Zob. wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2009 r., II OW 73/09, por. Też: M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.) *Prawo o postępowaniu...*, cyt. wyd., s. 294 – 295.

satysfakcjonująca dla skarżącego, bowiem uwzględnienie przez organ skargi nastąpiło poprzez przerwanie bezprawnego stanu bezczynności lub działania przewlekłego⁶⁵⁶.

Nieodzownym elementem rozstrzygnięcia wydanego w ramach autokontroli jest stwierdzenie, czy zaskarżone działanie lub zaniechanie organu będące przedmiotem skargi, miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Stwierdzenie to jest niezbędne dla ustalenia odpowiedzialności majątkowej urzędnika, a organ wydając decyzję autokontrolną jest zobligowany do zawarcia w niej rozstrzygnięcia w tym przedmiocie⁶⁵⁷. To oznacza, iż po ustalaniu, że działanie organu miało podstawę prawną albo nie cechowało się rażącym naruszeniem prawa organ odwoławczy nie traci uprawnień do wydania decyzji w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a.⁶⁵⁸. W jej sentencji powinien wypowiedzieć się jednak odzwierciedlić wyniki swoich ustaleń. Nie odniesienie się przez organ do kwestii charakteru naruszenia prawa sądy uznają za pominięcie, nierozważenie tego zagadnienia, które skutkuje wadą decyzji autokontrolnej obligującą sąd do jej uchylecia⁶⁵⁹.

Decyzja autokontrolna wydana w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. ma uwzględniać skargę na decyzję ostateczną, co do zasady pochodzącą od organu drugiej instancji. To wskazuje na jej powiązanie z tym właśnie aktem kończącym administracyjny tok instancji. Powiązanie to podkreślają też sądy administracyjne przyjmując, że decyzja wydana w trybie autokontroli pozostaje w ścisłym związku z decyzją drugoinstancyjną zmienioną (uchyloną) przed decyzją autokontrolną, a w konsekwencji z całym postępowaniem administracyjnym w danej sprawie. Przyjmuje się, że zastępuje ona akt pierwotnie zaskarżony do sądu i jest aktem organu drugiej instancji. Uwzględnienie skargi czyni bezprzedmiotowym dalsze orzekanie sądu i powoduje konieczność umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego. Jednocześnie umarzając postępowanie ze skargi na działanie organu z uwagi na zastosowanie przez organ autokontroli sąd bada czy skarga została uwzględniona przez organ w całości, a zaskarżony akt administracyjny wyeliminowany i dodatkowo zasądza na rzecz skarżącego zwrot kosztów postępowania, stosownie do treści art. 201 § 1 p.p.s.a.⁶⁶⁰. Natomiast w razie zaskarżenia rozstrzygnięcia wydanego przez organ na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a., ocenie podlega jedynie

⁶⁵⁶ Zob.: J. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu...*, cyt. wyd., s. 295

⁶⁵⁷ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 2 stycznia 2013 r., II SA/Sz1043/12, LEX nr 1274644, a także wyrok WSA w Białymstoku z dnia 30 lipca 2013 r., II SA/Bk 3/13, LEX nr 1401448.

⁶⁵⁸ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 4 czerwca 2013 r., II SA/Bk 905/12, LEX nr 1329173.

⁶⁵⁹ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 czerwca 2012 r., II SA/Bk 110/12, LEX nr 1404657 i cyt. wyżej wyrok WSA w Białymstoku, II SA/Bk 3/13.

⁶⁶⁰ Postanowienie NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., I FZ 503/11, LEX nr 1103918.

pod kątem zgodności z warunkami dopuszczającymi jego wydanie i określonymi w powołanym przepisie⁶⁶¹.

Zgodnie z art. 81 ust. 3 u.o.k.k. jeżeli Prezes Urzędu (Ochrony Konkurencji i Konsumentów) uzna odwołanie za słuszne może – nie przekazując akt sądowi – uchylić albo zmienić swoją decyzję w całości lub w części, o czym bezzwłocznie powiadamia stronę przesyłając jej nową decyzję, od której stronie przysługuje odwołanie. Uchylając albo zmieniając decyzję Prezes Urzędu stwierdza jednocześnie czy decyzja ta została wydana bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Przepis ten reguluje szczególny tryb autokontroli rozstrzygnięć⁶⁶² wydanych przez Prezesa UOKiK, który różni się w pewnym stopniu od autokontrolnego trybu weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej i podatkowej wynikającego z art. 54 § 3 p.p.s.a. Przede wszystkim należy zauważyć, że Prezes UOKiK stosując tryb autokontroli nie ma obowiązku przesyłania do sądu odwołania strony i akt sprawy zakończonej skarżoną decyzją. Jego jedynym w zasadzie obowiązkiem jest niezwłoczne powiadomienie strony poprzez przesyłanie jej swojej nowej decyzji⁶⁶³. W przypadku gdy Prezes UOKiK nie podziela w całości odwołania od swojej decyzji ma obowiązek niezwłocznego przesłania odwołania wraz z aktami sprawy do sądu ochrony konkurencji i konsumentów niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia wniesienia odwołania. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym pojawia się jednak pogląd, że przekazanie to nie należy do czynności z zakresu administracji publicznej, wymienionych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., które mogą zostać zaskarżone do sądu administracyjnego⁶⁶⁴.

Uwzględnienie przez Prezesa UOKiK środka odwoławczego od własnej decyzji lub postanowienia w trybie samokontroli, wymusza na tym organie wypowiedzenie się, czy wydanie zaskarżonego aktu miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej. W tym zakresie autokontrolne rozstrzygnięcie Prezesa UOKiK przypominać może decyzję uwzględniającą w całości skargę strony na ostateczną decyzję na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. Prezes UOKiK uznając odwołanie od swojej decyzji (zażalenie na postanowienie) w trybie art. 81 ust. 3 u.o.k.k. musi wypowiedzieć się czy rażące naruszenie prawa przy wydaniu

⁶⁶¹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 marca 2011 r., II SA/Gd 922/10, LEX nr 785513.

⁶⁶² W doktrynie przyjmuje się, że art. 81 ust. 3 u.o.k.k. odpowiednio stosuje się też do postanowień Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, takich na które przysługuje zażalenie. Odpowiednie zastosowanie tego przepisu do postanowień polega na tym, że zażalenie wnosi się w terminie tygodnia od daty doręczenia postanowienia. Zob.: A. Matan, *Rażące naruszenie...*, cyt. wyd. s. 357.

⁶⁶³ Nowa decyzja Prezesa UOKiK wydana w trybie autokontroli jest oczywiście decyzją zaskarżalną. od której stronie również służy odwołanie. Procedura odwoławcza wraz z wydaniem nowej (zmienionej) decyzji, w wyniku samokontroli organu, rozpoczyna się od nowa. Nie jest wykluczone, że decyzja wydana w tym trybie również poddana zostanie samokontroli organu antymonopolowego.

⁶⁶⁴ Por.: uchwała NSA z dnia 23 lutego 2010 r., II GPS 6/09, CBOSA.

zaskarżanej decyzji (postanowienia) miało miejsce i czy decyzja lub postanowienie zostały wydane bez podstawy prawnej, aby jego nowe rozstrzygnięcie było prawidłowe. W razie uznania, iż akt podlegający autokontroli nie jest obciążony kwalifikowaną wadą prawną i istniała podstawa prawna do jego wydania uwzględnienie środka odwoławczego nie jest wyłączone. W takim wypadku organ uwzględniając odwołanie bądź zażalenie wskazuje w swoim rozstrzygnięciu autokontrolnym, że rozstrzygnięcie zaskarżone nie było wydana z rażącym naruszeniem prawa i nie było wydane bez podstawy prawnej. Stwierdzenie zaś, że rażące naruszenie prawa przy wydaniu decyzji lub postanowienia Prezesa UOKiK będących przedmiotem zaskarżenia miało miejsce lub że rozstrzygnięcie to wydane było bez podstawy prawnej stanowi kolejny ze sposobów stwierdzenia rażącego naruszenia prawa, które skutkuje powstaniem odpowiedzialności urzędnika, zarówno jeżeli uczestniczył w wydaniu postanowienia, jak i decyzji Prezesa UOKiK. Orzeczenie Prezesa UOKiK, aby spełnić wymogi prejudykату rażącego naruszenia prawa będącego warunkiem powstania odpowiedzialności urzędnika, zgodnie z art. 6 pkt 11 u.o.m.f.p. musi mieć ostateczny charakter.

3.4.3. Sądowoadministracyjne tryby stwierdzenia rażącego naruszenia prawa

Do trybów sądowoadministracyjnych uzyskania prejudykату rażącego naruszenia prawa zalicza się stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (oraz art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 247 § 1 pkt 2 albo 3 O.p.), a także stwierdzenie takiego naruszenia na podstawie art. 149 p.p.s.a. Pierwszym z sądowoadministracyjnych trybów stwierdzenia rażącego naruszenia prawa wymienionym w art. 6 pkt 4 u.o.m.f.p. jest wyrok sądu administracyjnego wydany na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Przewiduje on, że sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach. Przepis ten pozwala sądowi administracyjnemu dokonującemu oceny zgodności z prawem aktu administracyjnego trwale wyeliminować oceniany akt z obrotu prawnego w razie zaistnienia przesłanek nieważności wymienionych w art. 156 k.p.a. Orzeczenie sądu o niezgodności z prawem wydane na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. dotyczyć może zarówno decyzji administracyjnych, jak i postanowień wydawanych przez organy administracji publicznej. Wnioski takie zdaje się jednoznacznie potwierdzać treść przywołanego przepisu, w którym mowa jest, że sąd stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia, na które wniesiona została skarga. Do podobnych przekonań skłania też analiza zakresu właściwości sądów administracyjnych określona w art. 3 p.p.s.a. Sądy administracyjne powołane są w celu

sprawowania kontroli nad działalnością administracji publicznej i w ramach tej kontroli, zgodnie z art. 3 § 2 p.p.s.a. przede wszystkim orzekają w sprawach ze skarg na decyzje administracyjne (pkt 1) oraz wymienione w kolejnych punktach postanowienia. I tak, kontroli sądu administracyjnego podlegają: postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie; postanowienia kończące postępowanie; postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym; oraz postanowienia wydane w postępowaniu zabezpieczającym, na które służy zażalenie.

Rozważając problem granic procedowania sądu administracyjnego w orzecznictwie przyjmuje się, że zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc przy tym związany argumentami podniesionymi w skardze, jej wnioskami i wskazaną przez skarżącego podstawą prawną. To oznacza, że sąd ma prawo, a jednocześnie obowiązek dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu administracyjnego nawet wówczas, gdy dany zarzut nie został podniesiony w skardze. Sąd nie jest przy tym skrepowany sposobem sformułowania skargi, przytoczonymi argumentami, a także zgłoszonymi wnioskami, zarzutami i żądaniami⁶⁶⁵. Sąd dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu, niezależnie od treści skargi, bierze więc pod uwagę z urzędu przesłanki stwierdzenia nieważności i wznowienia postępowania. Dlatego też często przyjmuje się, że skutkiem oddalenia skargi na decyzję ostateczną organu (postanowienie) jest stwierdzenie, iż decyzja ta nie jest obarczona wadami nieważności bądź wadami stanowiącymi przesłankę wznowienia postępowania⁶⁶⁶.

Sąd na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. stwierdza nieważność zaskarżonej decyzji lub postanowienia zawsze, gdy zaistnieje któraś z przesłanek nieważności z art. 156 k.p.a. Z samej istoty kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne wywodzi się przy tym, że stwierdzenie nieważności decyzji (postanowienia) czyni zbędną potrzebę dokonania przez sąd merytorycznej oceny zarzutów zawartych we wniesionej przez stronę skardze⁶⁶⁷. Zatem ocena skarżonej decyzji pod kątem kwalifikowanych wad prawnych poprzedzać powinna analizę zasadności zarzutów skargi.

⁶⁶⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 sierpnia 2014 r., I SA/GI 155/14, LEX nr 1512300.

⁶⁶⁶ Zob.: wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 lipca 2014 r., II OSK 331/13, LEX nr 1582099. Sad zaleca jednak, by oceniając możliwość prowadzenia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, co do której zapadł prawomocny wyrok oddalający skargę stwierdzić, czy (w ocenie sądu stwierdzenie takie jest niezbędne) oddalenie skargi nastąpiło w wyniku rozważenia przez sąd administracyjny także okoliczności odpowiadających wskazanym w żądaniu stwierdzenia nieważności decyzji przesłankom kwalifikującym do jej wzruszenia (art. 156 § 1 k.p.a.). Nieco odmiennie kwestia ta przedstawia się w Ordynacji podatkowej, gdzie oddalenie skargi na decyzję podatkową przez Sąd administracyjny stanowi bezpośrednią przesłankę wydania decyzji o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 249 § pkt 2 O.p.).

⁶⁶⁷ Wyrok NSA z dnia 15 września 2011 r., II GSK 777/10, LEX nr 966211.

Sądowe stwierdzenie nieważności napotyka podobne ograniczenia jakie występują przy stwierdzeniu nieważności decyzji lub postanowienia przez organ administracji publicznej. Sąd zobowiązany jest przede wszystkim ocenić, czy nie powstały przesłanki negatywne stwierdzenia nieważności uniemożliwiające wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonej decyzji lub postanowienia. Wówczas, jak wskazuje się w literaturze, instytucja określona w art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. pozwala stwierdzić, iż decyzja będąca przedmiotem zaskarżenia została wydana z naruszeniem prawa⁶⁶⁸. Skutkiem takiego orzeczenia sądu jest pozostawienie w obrocie prawnym decyzji bądź postanowienia dotkniętych nieprawidłowościami.

Norma art. 6 pkt 4 u.o.m.f.p. wyraźnie ogranicza możliwość zastosowania sądowoadministracyjnego stwierdzenia nieważności jako prejudykatu rażącego naruszenia. Na potrzeby odpowiedzialności majątkowej urzędnika wyrok wydany przez sąd administracyjny na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. będzie przydatny tylko wówczas, gdy przyczyną stwierdzenia nieważności decyzji będzie przesłanka z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Pozostałe przyczyny stwierdzenia nieważności (podobnie jak przy administracyjnym stwierdzeniu nieważności) nie zostały przez ustawodawcę wzięte pod uwagę. Wymaga się też dla spełnienia przesłanki odpowiedzialności urzędnika by wyrok, w którym sąd uwzględniając skargę stwierdził, że zaskarżona decyzja wydana była z rażącym naruszeniem prawa, był wyrokiem prawomocnym. Prawomocność wyroku sądu administracyjnego oznacza, że nie jest możliwe dokonanie jego modyfikacji, zgodnie bowiem z art. 168 § 1 p.p.s.a., orzeczenie sądu administracyjnego prawomocnym staje się wówczas, gdy nie przysługuje co do niego środek odwoławczy. W literaturze przyjmuje się, że taka sytuacja ma miejsce wówczas, gdy: od danego orzeczenia sądu nie jest w ogóle przewidziany środek odwoławczy (np. orzeczenia NSA); środek odwoławczy, mimo iż przysługiwał to nie został wniesiony w terminie; zaskarżona została tylko część orzeczenia, a w pozostałej części stało się ono prawomocne; pomimo wniesienia środka odwoławczego nie doszło do wzruszenia zaskarżonego orzeczenia⁶⁶⁹.

Do trybów sądowoadministracyjnych stwierdzenia rażącego naruszenia prawa zaliczyć należy też wymienione w art. 6 pkt 8 u.o.m.f.p. stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 149 lub art. 154 § 2 p.p.s.a. Art. 149 p.p.s.a. w aktualnym brzmieniu⁶⁷⁰ składa się z czterech paragrafów. Pierwszym z nich stanowi, że sąd, uwzględniając skargę na

⁶⁶⁸ M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.) *Prawo o postępowaniu...*, cyt. wyd., s. 531 – 532.

⁶⁶⁹ A. Matan w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 316.

⁶⁷⁰ Obecne brzmienie art. 149 p.p.s.a. nadane zostało przez art. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 6598).

bezczyńność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a:

- 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności;
- 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;
- 3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

W kolejnych dwóch paragrafach art. 149 przewiduje, że jednocześnie (uwzględniając skargę) sąd stwierdza czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (§ 1a) oraz że sąd w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2 może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego (§ 1b).

Skarga na bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) opisana w art. 149 p.p.s.a., jest kolejnym instrumentem służącym zdyscyplinowaniu organów administracji publicznej oraz organów podatkowych. Ma ona doprowadzić do usprawnienia i poprawy efektywności działania tych organów, a skutkiem jej uwzględnienia przez sąd administracyjny jest ostatecznie wydanie żądanego aktu, którego organ nie wydał pomimo istnienia prawnego obowiązku w tym zakresie⁶⁷¹. Skarga ta, jako narzędzie przymuszające organ do podjęcia określonej aktywności, zapewnia też skuteczną ochronę uprawnień jednostki do żądania od organu zachowania gwarantowanego jej przepisami prawa.⁶⁷² Treść art. 149 pozwala stwierdzić, że uznając skargę na bezczynność organu za uzasadnioną sąd musi również zobowiązać organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania innej czynności, jeżeli organ pozostaje w zwłoce z podjęciem tych czynności, zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa lub stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

⁶⁷¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 listopada 2014 r., IV SAB/Po 71/14, LEX nr 1550216. Sąd analizując treść art. 149 § 1 p.p.s.a. podkreśla przy tym, że ewentualne zobowiązanie organu do wydania decyzji nie jest możliwe, gdy organ decyzję taką wydał, choćby nawet naruszył przy tym terminy określone w przepisach k.p.a., przewidziane dla załatwiania spraw. Nie oznacza to jednak, iż w takiej sytuacji sąd nie może rozpoznać skargi, o tym jednak dalej.

⁶⁷² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 września 2014 r., I SAB/Kr 13/14, LEX nr 1512583.

Zaskarżenie bezczynności i przewlekłe prowadzonego postępowania, jak podkreśla się w literaturze, jest możliwe w takim zakresie w jakim dopuszczalne jest zaskarżenie decyzji, postanowień oraz innych aktów i czynności organów administracji publicznej⁶⁷³. Skarga na podstawie art. 149 p.p.s.a. może zatem dotyczyć niewydania w terminie decyzji lub postanowienia przez organ administracji publicznej lub organ podatkowy, ale także przewlekłe prowadzonego postępowania przez te organy, czy nawet przewlekłe prowadzonego postępowania w sprawach dotyczących wydania indywidualnej interpretacji prawa podatkowego. Dzięki temu możliwe jest też zdyscyplinowanie opieszale działającego organu podatkowego, mimo braku instytucji skargi na przewlekłe działanie takiego organu w Ordynacji podatkowej, która jak wspomniałem wyżej, przewiduje jedynie możliwość złożenia do organu wyższej instancji ponaglenia na niezłałatwienie sprawy w terminie przez organ podatkowy⁶⁷⁴.

Rozróżnienie zjawiska bezczynności organu i przewlekłe prowadzonego postępowania na gruncie art. 149 p.p.s.a. odbywa się podobnie jak w przypadku zażalenia na bezczynność i przewlekłe działanie organu z art. 37 k.p.a. Po pierwsze dla uznania, iż organ pozostaje w stanie bezczynności konieczne jest ustalenie czy był on w danej sprawie zobowiązany do wydania decyzji lub innego aktu albo do podjęcia czynności.⁶⁷⁵ Dopiero jeżeli zobowiązanie takie istniało, będziemy mogli mówić o bezczynności organu, o ile nie wydał on w terminie decyzji lub postanowienia, względnie aktu lub czynności wskazanych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Nie ma przy tym znaczenia z jakich przyczyn organ pozostaje w zwłoce z podjęciem określonej czynności, czy wydaniem aktu. Natomiast pod pojęciem „przewlekłego prowadzenia postępowania” rozumie się sytuację, w której organ prowadzi postępowanie w sposób nieefektywny poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępnie czasu, bądź wykonywanie czynności pozornych powodujących, że formalnie organ nie jest bezczynny.⁶⁷⁶

Pewien problem pojawia się w sytuacji, gdy przedmiotem skargi jest bezczynność organu administracji, a w okresie pomiędzy datą jej złożenia a rozpoznaniem jej przez sąd organ wydał decyzję, postanowienie lub podjął inną czynność, co do której pozostawał w bezczynności. Na tym tle wyrażany był wcześniej pogląd, że zastosowanie w takich wypadkach winien mieć art.

⁶⁷³ Zob.: M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.) *Prawo o postępowaniu...*, cyt. wyd., s. 537, podobnie przyjmuje się też w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zob.: przywołane tam postanowienie WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2007 r., II SAB/Wa 211/06, CBOSA.

⁶⁷⁴ Podobnie przyjmuje też NSA w Warszawie w wyroku z dnia 21 stycznia 2015 r., II FSK 3097/12 LEX, nr 1624342.

⁶⁷⁵ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 stycznia 2015 r., II SA/Bk 98/14, LEX nr 1652284.

⁶⁷⁶ Tak powszechnie rozumiana jest różnica pomiędzy zjawiskiem bezczynności, a przewlekłym prowadzeniem postępowania, przykład takiego rozumienia odnaleźć można m.in. w cytowanym wyżej wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 stycznia 2015 r., II FSK 3097/12.

161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., zgodnie z którym postępowanie sądowe w sprawie skargi na bezczynność tego organu jako bezprzedmiotowe powinno być umorzone⁶⁷⁷. Obecnie jednak, na skutek nowelizacji art. 149 p.p.s.a., pogląd ten stracił na aktualności. Przyjmuje się dziś, że wydanie przez organ, którego bezczynność była przedmiotem skargi, rozstrzygnięcia merytorycznego nie zwalania sądu administracyjnego z obowiązku rozpoznania skargi wniesionej na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., przynajmniej w zakresie orzekania w przedmiocie stwierdzenia czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz od obowiązku rozważenia ewentualnej zasadności wymierzenia organowi grzywny z tego tytułu⁶⁷⁸. Przedstawiciele doktryny podkreślają, że przyjęcie takiego rozwiązania jest uzasadnione systemowo, bowiem nie zamyka możliwości późniejszego ubiegania się o odszkodowanie za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej i pociągnięcia do odpowiedzialności majątkowej urzędnika⁶⁷⁹. Aktualne orzecznictwo zmierza też w tym kierunku by nie ograniczać sądom możliwości rozpatrzenia skargi z powodu dokonania przez organ czynności będącej jej przedmiotem w przypadku skarg dotyczących przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ⁶⁸⁰.

Ponadto przyjmuje się, że nie powinno tamować orzekania przez sąd administracyjny w przedmiocie bezczynności (przewlekłości) oraz jej charakteru (rażące czy nie naruszenie prawa), uprzednie wydanie przez organ – nawet przed złożeniem skargi – postanowienia o zawieszeniu postępowania. W ocenie judykatury, sąd nawet wówczas, gdy uzna, że zawieszenie postępowania administracyjnego czyni niemożliwym zobowiązanie organu do załatwienia sprawy w wyznaczonym terminie, nie jest zwolniony od oceny czy w toku całego postępowania doszło do bezczynności lub przewlekłości w działaniach organu. W szczególności konieczne jest zbadanie stanu sprawy na etapie poprzedzającym wydanie postanowienia o zawieszeniu postępowania.⁶⁸¹

Należy zatem przyjąć, że sąd uwzględniając właściwie złożoną skargę na bezczynność lub przewlekłe działanie organu powinien, po pierwsze:

⁶⁷⁷ Tak: NSA w uchwale z dnia 26 listopada 2008 r., I OPS 6/06, ONSAiWSA z 2009 r. Nr 4, poz. 63.

⁶⁷⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 lipca 2014 r., II SAB/Gd 34/14, LEX nr 1500465.

⁶⁷⁹ Zob.: A. Matan, *Rażące naruszenie...*, cyt. wyd., s. 376.

⁶⁸⁰ NSA w postanowieniu z dnia 26 lipca 2012 r., II OSK 1360/12, CBOSA, przyjmuje, że nie można podzielić stanowiska, według którego w przypadku gdy akt został wydany przed dniem orzekania przez sąd w kwestii przewlekłości nie jest możliwe uwzględnienie skargi na przewlekłość, ponieważ postępowanie stało się bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Sąd zwraca dalej uwagę, że na skutek uwzględnienia skargi na podstawie art. 149 jest też stwierdzenie czy bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, kwestię tę powinien sąd rozstrzygnąć zawsze gdy nie ma podstaw do oddalenia lub odrzucenia skargi, albo umorzenia postępowania sądowego.

⁶⁸¹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 września 2014 r., I OSK 563/14, LEX nr 1569580.

- 1) zobowiązać organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności, bądź zobowiązać organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;
- 2) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub
- 3) stwierdzić, że organ dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania.

Po drugie, orzeczenie powinno czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ nosiło znamiona rażącego naruszenia prawa. Wydanie przez sąd prejudykatu o rażącym naruszeniu prawa jest zatem zawsze skutkiem uznania za uzasadnioną skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

Przepisy art. 154 p.p.s.a. regulują natomiast instytucję skargi do sądu administracyjnego na zaniechanie przez organ wykonania wyroku sądu. Stanowi ona kolejny instrument mobilizujący do działania organ administracji publicznej. Uprawnienie do wniesienia tej skargi przysługuje bowiem stronie postępowania w razie niewykonania przez organ wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy.

Przyjmuje się, że skuteczność wniesienia skargi na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. uzależniona jest w zasadzie od spełnienia jednej tylko przesłanki. Mianowicie od wcześniejszego wezwania organu do wykonania wyroku lub wezwania go do załatwienia sprawy⁶⁸². Ustawodawca zastrzega przy tym, że wezwanie organu przybrać musi formę pisemną. Zachowanie przewidzianej ustawowo formy wezwania z jednej strony przesądza o jego skuteczności, tylko bowiem wezwanie w formie pisemnej spełni wymogi wynikające z art. 154 § 1 P.p.s.a. Z drugiej zaś strony, ma ono znaczenie dowodowe, ponieważ pisemna forma wezwania pozwala dowieść, że strona, przed zaskarżeniem organu do sądu dopełniła obowiązku wezwania go do wykonania wyroku⁶⁸³. Wagę przesłanki wezwania organu do wykonania wyroku podkreśla się wyraźnie w orzecznictwie, w którym uzależnia się możliwość wniesienia zaskarżenia na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a., a niedochowanie tego warunku uznaje się za przesłankę odrzucenia skargi bez możliwości jej konwalidacji. Skarga podlega

⁶⁸² M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.) *Prawo o postępowaniu...*, cyt. wyd., s. 549.

⁶⁸³ Wezwanie to nie może być w żadnym stopniu dorozumiane, co potwierdza też NSA przyjmując, że wezwanie organu do wykonania wyroku powinno mieć charakter bezsporny, zob.: postanowienie NSA z dnia 6 września 2013 r., II OSK 1949/13 LEX nr 1364257.

zatem odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. zawsze, gdy strona nie wezwie organu do wykonania orzeczenia sądu lub załatwienia sprawy⁶⁸⁴.

W literaturze przyjmuje się, że wniesione do właściwego organu wezwanie do wykonania wyroku może powodować dwojakiego rodzaju konsekwencje, jeśli weźmie się pod uwagę skutek wezwania – może ono:

- 1) doprowadzić do wykonania wyroku przez organ (lub załatwienia sprawy), dzięki czemu osiągnięty zostanie cel wezwania, bądź też
- 2) nie wywoła skutku w postaci wykonania wyroku przez organ, przez co powstanie stan pozwalający na skuteczne wniesienie skargi⁶⁸⁵.

Wezwanie organu do wykonania wyroku, czy też załatwienia sprawy w mojej ocenie nie może być traktowane jako wyłączna przesłanka skuteczności skargi. Podstawowym jej wymogiem, jak wskazuje już literalna wykładnia art. 154 § 1 p.p.s.a., jest bowiem ustalenie, że do dnia wniesienia skargi organ administracji nie wykonał wyroku sądu uwzględniającego wcześniejszą skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, albo organ od dnia wydania takiego wyroku nie załatwił sprawy, która była przedmiotem skargi⁶⁸⁶ – organ pozostaje w stanie bezczynności lub działa w sposób przewlekły.

Stan bezczynności lub przewlekłości w prowadzeniu postępowania przez organ po wyroku sądu, uzasadniający wniesienie skargi na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a., utożsamiany jest z sytuacją, w której organ w ponownym postępowaniu, prowadzonym na skutek wydanego uprzednio wyroku w sprawie sądownoadministracyjnej, pomimo upływu stosownych terminów nie załatwił sprawy, którą w ocenie sądu prowadził w sposób przewlekły, czy też nie wydał rozstrzygnięcia, z wydaniem którego pozostawał bezczynny. Wyraźnie podkreślić należy przy tym, że o niewykonaniu wyroku możemy mówić jedynie wówczas, gdy takie rozstrzygnięcie – bez względu na jego treść i zakres poprzedzającego je postępowania – nie zostało wydane.⁶⁸⁷ Innymi słowy, skarga na niewykonanie wyroku sądu, o jakiej mowa w art. 154 § 1 p.p.s.a. nie przysługuje, jeżeli po wyroku stwierdzającym bezczynność organu organ załatwi sprawę i wyda decyzję (lub inny akt), choćby jej treść nie realizowała wytycznych sformułowanych w wyroku stwierdzającym bezczynność⁶⁸⁸.

⁶⁸⁴ Postanowienie NSA z dnia 13 września 2013 r., I OSK 1920/13, LEX nr 1372738.

⁶⁸⁵ R. Suwaj, *Sądowa ochrona przed bezczynnością organu administracji publicznej*, Monografie LEX/el. 2014.

⁶⁸⁶ Por.: wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2011 r., II OSK 2237/11, LEX nr 1152150.

⁶⁸⁷ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2012 r., I OSK 2413/11, LEX nr 1264723.

⁶⁸⁸ Stanowski to, wyrażone przez WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 22 stycznia 2014 r., IV SA/Po 1002/13, CBOSA w pełni zasługuje na aprobatę, bowiem dla oceny bezczynności organu po wydaniu wyroku sądy znaczenie ma tylko to, czy faktycznie wydał on pożądaný akt, a nie prawidłowość tego aktu, podobny pogląd prezentuje też NSA zob.: np wyrok z dnia 13 marca 2012 r., II OSK 2676/11, LEX nr 1219127.

Wnosząca skargę strona postępowania może żądać jednocześnie by sąd wymierzył organowi pozostającemu w beczynności grzywnę. Charakter grzywny wymierzanej na podstawie przepisu art. 154 § 1 p.p.s.a. określany jest niejednolicie. Z jednej strony przyjmuje się bowiem, że celem jej jest zdyscyplinowanie organu - wymuszenie na nim by wykonał wyrok sądu stwierdzającego beczynność lub działanie organu w sposób przewlekły⁶⁸⁹. Z drugiej zaś pojawiają się głosy, że grzywna ta stanowić ma rodzaj represji wobec organu za nie podporządkowanie się wyrokowi sądu⁶⁹⁰. W mojej ocenie, można jednak przyjąć stanowisko w pewnym stopniu kompromisowe, że podstawową funkcją grzywny wymierzanej przez sąd na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a., jest zdyscyplinowanie organu i skłonienie go do wywiązania się z nałożonego na niego w prawomocnym wyroku obowiązku, przy czym stanowi ona – niejako obocznie – swego rodzaju sankcję oddziaływującą na organ w sposób represyjny⁶⁹¹.

Na potrzeby ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy za rażące naruszenie prawa treść § 2 art. 154 p.p.s.a. została znowelizowana w ten sposób, że po zdaniu pierwszym, które niezmiennie brzmi „sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego”, dodane zostało zdanie drugie w brzmieniu: „jednocześnie sąd stwierdza, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa”. Aktualnie więc sąd, który uwzględni skargę na niewykonanie wyroku uznającego za zasadną skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zobowiązany jest stwierdzić czy beczynność organu lub jego przewlekłe działanie, po wydaniu wcześniejszego wyroku sądu dotyczącego beczynności lub przewlekłe prowadzonego postępowania, miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Sąd dokonuje więc oceny, czy zaniechanie wykonania wyroku przez organ naruszało prawo w stopniu rażącym. Jeżeli skarga strony podlega uwzględnieniu, sąd jest bezwzględnie zobligowany wypowiedzieć się w tym zakresie. Według poglądów judykatury o rażącym naruszeniu prawa przy nieuwzględnieniu przez organ wyroku można mówić wówczas, gdy zwłoka organu była znaczna. Ponadto sądy biorą pod uwagę charakter działań, bądź zaniechań organu i przyjmują, że o rażącym naruszeniu prawa świadczyć mogą takie działania (zaniechania), które zinterpretować można jako unikanie podejmowania rozstrzygnięcia, bądź lekceważenie praw stron domagających się czynności organu, które to czynności organ prowadzi w sposób

⁶⁸⁹ Zob.: wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 maja 2013 r., II SAB/Kr 18/13, LEX nr 1429787.

⁶⁹⁰ W taki sposób np: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 31 stycznia 2013 r., III SA/Gd 623/12, LEX nr 1292034.

⁶⁹¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2012 r., I SA/Wa 2110/12, LEX nr 1336811.

nieefektywny poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywanie czynności pozornych powodujących, że formalnie organ nie jest beczynny.⁶⁹²

Ostatecznie, w razie uwzględnienia skargi sąd może – jeżeli zażąda tego strona – nałożyć na organ grzywnę i ma obowiązek stwierdzić czy zaniechanie lub przewlekłe działanie organu miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W tym zakresie sąd może stwierdzić po pierwsze, że beczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, po wtóre – że przewlekłe prowadzenie postępowania miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa, albo że beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa lub że przewlekłe działanie organu nie miało miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Tylko stwierdzenia w prawomocnym wyroku sądu, że beczynność lub przewlekłe działanie organu miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa będzie miało charakter prejudykatu rażącego naruszenia prawa w myśl art. 6 pkt 8 u.o.m.f.p. Takim prejudykatem nie będzie natomiast wyrok sądu, choćby prawomocny, w którym sąd uwzględniając skargę stwierdzi, że organ istotnie pozostawał beczynny lub działał przewlekłe, lecz swoim zaniechaniem, bądź przewlekłym działaniem nie naruszył prawa w sposób rażący.

Sąd broniąc uprawnień strony wynikających z art. 154 p.p.s.a. wskazuje, że podjęcie przez organ określonej aktywności w celu wykonania wyroku już po wniesieniu do sądu skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania może świadczyć o bezprzedmiotowości postępowania i stanowić podstawę do jego umorzenia, ale tylko z w zakresie skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Okoliczność ta nie czyni natomiast bezprzedmiotowym postępowania sądowego w zakresie stwierdzenia czy beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa⁶⁹³. Przeciwnie, sąd nadal zobowiązany jest wypowiedzieć się w tej kwestii i pomimo wydania aktu lub podjęcia czynności, do której organ administracji był zobowiązany, z przekroczeniem terminu wskazanego w sentencji wyroku uwzględniającego skargę na beczynność, sąd jest zobligowany do uwzględnienia skargi o wymierzenie organowi grzywny za niewykonanie tego wyroku⁶⁹⁴, jeżeli takie było żądanie strony.

3.4.4. Tryby stwierdzenia rażącego naruszenia prawa przez sądy powszechne

Wreszcie przeanalizować trzeba tryby w jakich odbywa się stwierdzenie rażącego naruszenia prawa przed sądami powszechnymi. Zalicza się do nich: stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 477¹⁴ § 3 k.p.c. i art. 479^{31a} § 3 k.p.c. Przepisy art. 477¹⁴

⁶⁹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 maja 2015 r., I SA/Wa 81/15, LEX nr 1723812.

⁶⁹³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2013 r., II SAB/Kr 196/12, LEX nr 1343332.

⁶⁹⁴ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2012 r., II SA/Lu 666/12, LEX nr 1241033.

k.p.c. dotyczą sposobu rozstrzygnięcia przez sąd odwołania od decyzji organu rentowego lub orzeczenia wojewódzkiego zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności. Zgodnie z art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. sąd oddala takie odwołanie, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia. Natomiast zgodnie z art. 477¹⁴ § 2 w przypadku uwzględnienia odwołania sąd zmienia w całości lub w części zaskarżoną decyzję organu rentowego lub zaskarżone orzeczenie wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności i orzeka co do istoty sprawy. Paragraf 3 art. 477¹⁴ k.p.c. dotyczy sytuacji, gdy odwołanie wniesiono w związku z niewydaniem decyzji przez organ rentowy lub niewydaniem orzeczenia przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, w razie uwzględnienia przez sąd odwołania. Przewiduje on, że sąd zobowiązać ma organ lub zespół do wydania decyzji lub orzeczenia w określonym terminie zawiadamiając o tym organ nadrzędny, albo orzeka co do istoty sprawy. Jednocześnie sąd stwierdza czy niewydanie decyzji przez organ rentowy nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa (art. 477¹⁴ § 3 zd. 2 k.p.c.).

Przepis art. 477¹⁴ § 3 k.p.c. stanowiący podstawę wydania prejudykatu rażącego naruszenia prawa na potrzeby odpowiedzialności majątkowej urzędnika ma bardzo wąski zakres zastosowania. Po pierwsze, może on stanowić podstawę rozstrzygnięcia wyłącznie w sprawach prowadzonych na skutek odwołań od decyzji organów rentowych. Ponadto jego zastosowanie możliwe jest jedynie wówczas, gdy przyczyną odwołania jest niewydanie decyzji przez organ lub orzeczenia przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności. Jeżeli sąd uwzględni odwołania wniesione na organ rentowy lub wojewódzki zespół ds. orzekania o niepełnosprawności pozostające w bezczynności sąd ma obowiązek: po pierwsze, zobowiązać organ lub zespół do wydania decyzji lub orzeczenia w określonym terminie, o czym zawiadamia strony i po drugie, stwierdzić czy niewydanie decyzji przez organ rentowy nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa. Zauważyć należy, że ustawodawca nie zobowiązał sądu by wypowiadał się o rażącym naruszeniu prawa w sytuacji, gdy uwzględniając odwołanie, na podstawie art. 477¹⁴ § 2 k.p.c., zmienia zaskarżoną decyzję w całości lub w części i orzeka w tym zakresie co do istoty sprawy. Trudno jest znaleźć uzasadnienie dla takiego ograniczenia, mając na uwadze, że rażące naruszenie prawa może być przesłanką wyroku uwzględniającego odwołanie⁶⁹⁵.

Art. 479^{31a} k.p.c. dający podstawę uzyskania prejudykatu rażącego naruszenia prawa w myśl art. 6 pkt 10 u.o.m.f.p. reguluje rozstrzygnięcia sądu w sprawach z odwołań od decyzji

⁶⁹⁵ A. Matan, *Rażące naruszenie prawa...*, cyt. wyd., s. 396.

Prezesa UOKiK, które nie zakończyły się uwzględnieniem odwołania przez Prezesa UOKiK w trybie autokontrolnym.

Postępowanie przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów, mimo iż uregulowane jest przepisami kodeksu postępowania cywilnego różni się od typowych spraw z zakresu prawa cywilnego, gdzie sądy zobowiązane są uwzględniać także i te zdarzenia, które nastąpiły w toku postępowania sądowego. Kognicja sądu ochrony konkurencji i konsumentów ma charakter szczególny, ponieważ rozpoznaje on odwołanie jako sąd pierwszej instancji, ale dotyczy to wyłącznie trybu rozpoznawania sprawy, nie zaś jego istoty. W ten sposób kontrola decyzji Prezesa Urzędu dokonywana przez sąd zyskuje hybrydalny charakter – łączący w sobie elementy sądowego postępowania pierwszoinstancyjnego z pewnymi elementami drugoinstancyjnej kontroli decyzji administracyjnej. Wyrok wydany przez sąd rozstrzyga o bycie prawnym zaskarżonej decyzji eliminując ją z obrotu prawnego, bądź utrzymując w obrocie prawnym w dotychczasowej lub zmienionej postaci. Z tych przyczyn zakres rozstrzygnięcia Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest ograniczony do przedmiotu zaskarżonej decyzji, a co za tym idzie – nie może obejmować zdarzeń zaistniałych po jej wydaniu, czyli nieobjętych postępowaniem administracyjnym⁶⁹⁶.

Sąd rozpoznając odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu, które nie zostało uwzględnione w trybie autokontrolnym weryfikuje zasadność podniesionych w nim zarzutów⁶⁹⁷ i jeżeli nie znajduje podstaw do jego uwzględnienia (zarzuty odwołania okazują się chybione) sąd oddala odwołanie od decyzji na podstawie art. 479^{31a} § 1 k.p.c. Natomiast jeżeli zarzuty odwołania okażą się uzasadnione, sąd uwzględnia odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK i wydaje rozstrzygnięcie, w którym zaskarżoną decyzję Prezesa Urzędu uchyla w całości lub w części⁶⁹⁸, albo decyzję tę zmienia w całości lub w części orzekając w tym zakresie co do istoty sprawy. Nowelizacją z 2011 r. sąd zobowiązany został ponadto, by w swoim rozstrzygnięciu uwzględniającym odwołanie wypowiedzieć się czy zaskarżona decyzja wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Treść art. 479^{31a} § 3 k.p.c. wskazuje, że sąd ma obowiązek ocenić, czy zaskarżona decyzja wydana została bez podstawy prawnej lub z

⁶⁹⁶ Zob.: wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2012 r., VI ACa 1150/11, LEX nr 1131091.

⁶⁹⁷ Jak podkreślają sądy, rodzaj zarzutów podniesionych przez odwołującego się nie ma w tym wypadku znaczenia, rolą sądu jest bowiem dokonanie oceny zasadności zarzutów zarówno natury formalnej, jak i zarzutów proceduralnych, pod kątem wystąpienia podstaw do uwzględnienia odwołania. Zob.: wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2015 r., VI ACa 904/14, LEX nr 1754029.

⁶⁹⁸ Wyrok uchylający decyzję Prezesa UOKiK w całości lub w części ma w tym przypadku charakter rozstrzygnięcia merytorycznego, bowiem art. 479^{31a} § 3 k.p.c., nie przewiduje możliwości przekazania sprawy Prezesowi UOKiK do ponownego rozpatrzenia. W tej sytuacji, Prezes urzędu zdecydować ma, czy zasadne jest ponowne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego i wydanie nowej decyzji. Zob.: wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSNC z 1992 r., Nr 5, poz. 87.

rażącym naruszeniem prawa zawsze wtedy, gdy uwzględnia zarzuty odwołania, czyli przy uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości lub w części albo jej zmianie w całości lub w części i wydaniu w tym zakresie rozstrzygnięcia zmieniającego.

Tytułem podsumowania należy zauważyć, że wraz z wejściem w życie u.o.m.f.p. pojęcie rażącego naruszenia prawa zyskało nowe znaczenie. Na gruncie ustawy stanowi ono ocenę stopnia bezprawności działania lub zaniechania urzędnika będącego źródłem szkody przy wykonywaniu władzy publicznej, z którym wiąże się zaistnienie odpowiedzialności majątkowej. Realizacja założeń ustawy wymusiła na ustawodawcy zmianę treści przepisów wielu aktów o ugruntowanym znaczeniu dla poszczególnych dziedzin prawa, przede wszystkim kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, czy kodeksu postępowania cywilnego. Zmiany te miały umożliwić dokonanie oceny stopnia bezprawności zachowania urzędnika i stwierdzenie, czy działanie to miało charakter rażącego naruszenia prawa. W tym celu nałożono na organy administracji publicznej, sądy administracyjne i, w niektórych przypadkach, także sądy powszechne obowiązek oceny czy dane działanie lub zaniechanie urzędnika miało charakter kwalifikowanego naruszenia prawa lub czy odbyło się bez podstawy prawnej. Z jednej strony przyjęcie takiego rozwiązania może zostać odebrane pozytywnie ponieważ przesłanka rażącego naruszenia prawa, z którą ustawa wiąże ponoszenie przez urzędnika odpowiedzialności majątkowej oceniana jest przez wyspecjalizowane organy i sądy w drodze sformalizowanych aktów, co może stanowić gwarancję prawidłowości sformułowanej w nich oceny. Z drugiej jednak strony rażące naruszenie prawa i brak podstawy prawnej pozostają nadal kategoriami niejednoznacznymi, każdorazowo wymagającymi analizy i oceny organu lub sądu. To może powodować, że pewne zachowania urzędników mogą zyskać skrajnie odmienną klasyfikację. Raz potraktowane mogą być jako naruszenie prawa kwalifikowane, innym zaś razem – przed innym sądem – nie.

4. Postępowanie w sprawie ustalenia odpowiedzialności urzędnika

4.1. Postępowanie wyjaśniające

4.1.1. Wniosek o wszczęcie postępowania

Tryb postępowania zmierzającego do ustalenia majątkowej odpowiedzialności urzędnika w u.o.m.f.p. regulują przepisy zawarte w rozdziale 3 ustawy w art. 7 i art. 9. Pierwszy etap tego postępowania unormowany w art. 7 u.o.m.f.p. ma na celu ustalenie w bezsporny sposób czy zachodzą przesłanki odpowiedzialności majątkowej, stąd w doktrynie

przyjęło się określać je postępowaniem wyjaśniającym⁶⁹⁹. Postępowanie to, zgodnie z art. 7 ust. 1 u.o.m.f.p. inicjowane jest na wniosek kierownika podmiotu odpowiedzialnego w rozumieniu ustawy, albo jednostki organizacyjnej tego podmiotu, który uprzednio wypłacił odszkodowanie za szkodę spowodowaną przy niezgodnym z prawem wykonywaniu władzy publicznej. Zgodnie z unormowaniem zawartym we wspomnianym przepisie, kierownik podmiotu ponoszącego odpowiedzialność lub jednostki organizacyjnej tego podmiotu nie ma swobody w zakresie decydowania o złożeniu, bądź nie złożeniu wniosku przeciwko urzędnikowi, którego działanie spowodowało konieczność zapłaty odszkodowania przez podmiot odpowiedzialny. Przeciwnie – jest on zobowiązany złożyć wniosek o wszczęcie takiego postępowania wówczas, gdy podmiot odpowiedzialny na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody wypłacił odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa. Postępowanie wyjaśniające zasadniczo opiera się więc na typowej dla większości procedur prawnych zasadzie skargowości⁷⁰⁰.

Wniosek o wszczęcie postępowania wyjaśniającego powinien zostać złożony w terminie 14 dni, liczonym od dnia, kiedy podmiot odpowiedzialny wypłacił odszkodowanie za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa. Wykonanie obowiązku złożenia wniosku ustawodawca zabezpieczył przepisami karnymi w art. 10 u.o.m.f.p., które przewidują stosunkowo dotkliwe sankcje wobec podmiotu, który zaniechał złożenia wniosku. Zaniechanie złożenia wniosku w tym przedmiocie stanowi czyn zabroniony zagrożony karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3. Jeżeli kierownikowi podmiotu odpowiedzialnego, który nie złożył wniosku o wszczęcie postępowania wyjaśniającego przypisać można działanie nieumyślne, jego czyn zagrożony jest karą grzywny, albo karą ograniczenia wolności. Wydaje się przy tym, że odpowiedzialnością karną skutkuje zarówno całkowite zaniechanie złożenia wniosku o wszczęcie postępowania wyjaśniającego, jak również złożenie takiego wniosku lecz z uchybieniem przewidzianego przez ustawodawcę czternasto-dniowego terminu, który nie jest tylko terminem

⁶⁹⁹ Zob.: A. Bielska – Brodziak, S. Tkacz w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 340, A. Walewska – Borsuk *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa*, Warszawa 2011, s. 30, B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 95.

⁷⁰⁰ B. Rakoczy prezentuje jednocześnie pogląd, że postępowanie wyjaśniające wykazuje też pewne elementy oficjalności i w sytuacji braku aktywności kierownika podmiotu odpowiedzialnego, który wbrew cięższej na nim powinności złożenia wniosku, wniosku takiego nie składa możliwe jest podjęcie przez prokuratora postępowania wyjaśniającego z urzędu. Zdaniem Autora możliwości wszczęcia takiego postępowania nie przekreśla też złożenie wniosku przez podmiot nieuprawniony – inny niż kierownik podmiotu odpowiedzialnego. Zob.: B. Rakoczy *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 98 – 101. Przyjmując, że zasadniczym celem ustawy i prowadzonego na podstawie jej przepisów postępowania wyjaśniającego jest ochrona interesu publicznego należały zgodzić się z prezentowanym przez Autora stanowiskiem.

technicznym⁷⁰¹. Zauważyć trzeba, że ustawa nie przewiduje żadnych konkretnych wymagań formalnych co do samego wniosku. Nakłada ona na kierownika podmiotu odpowiedzialnego, albo jednostki organizacyjnej takiego podmiotu wyłącznie obowiązek jego złożenia. Moim zdaniem, słusznie zatem przyjmuje się w doktrynie, iż kierownik zobowiązany do złożenia wniosku zrealizuje ciążący na nim obowiązek w dostatecznym stopniu nawet jeżeli przed upływem określonego w ustawie terminu, w jakikolwiek sposób – choćby i ustnie – powiadomi prokuraturę o zdarzeniu uzasadniającym wszczęcie postępowania. Zdarzeniem tym oczywiście jest wypłata przez podmiot odpowiedzialny lub jednostkę organizacyjną tego podmiotu odszkodowania za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa. Przekazanie przez kierownika podmiotu odpowiedzialnego informacji o zaistnieniu takiego faktu prokuraturze w dowolny sposób powinno zwalniać go od ponoszenia odpowiedzialności karnej za niedopełnienie obowiązku złożenia wniosku. Jedynym w zasadzie elementem wniosku o wszczęcie postępowania wyjaśniającego określonym wprost przez ustawodawcę są dokumenty jakie należy do wniosku dołączyć. Zgodnie z art. 7 ust. 2 u.o.m.f.p. są to: dowód wypłaty odszkodowania, za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, i stanowiące podstawę tej wypłaty orzeczenie lub ugoda oraz rozstrzygnięcie stwierdzające rażące naruszenie prawa oraz uwierzytelnione kopie posiadanych akt postępowania sądowego lub administracyjnego, w którym zostało wydane to rozstrzygnięcie.

Analizując treść art. 7 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 10 ustawy przyjmuje się, że przepisy karne ustawy penalizują jedynie samo zaniechanie złożenia wniosku, a niezłożenie przez kierownika załączników wymienionych w art. 7 ust. 2 nie skutkuje jego odpowiedzialnością karną⁷⁰². Ustawowe uregulowanie załączników do wniosku o wszczęcie postępowania wyjaśniającego ma na celu przyspieszenie działań prokuratora⁷⁰³. Mając na uwadze, iż złożenie tych załączników jest obligatoryjnym obowiązkiem kierownika podmiotu odpowiedzialnego, można by uznać, że ich niezłożenie będzie skutkowało odpowiedzialnością karną kierownika w takim samym stopniu jak całkowity brak wniosku. Za takim stanowiskiem przemawiać może właśnie obligatoryjny charakter tych załączników, które nie mogą, a muszą zostać przez kierownika złożone. W związku z tym wniosek złożony bez wymaganych

⁷⁰¹ A. Bielska – Brodziak, S. Tkacz w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 352. Autorzy słusznie wskazują, że termin uznać należy za zachowany w dwóch przypadkach, gdy wniosek o wszczęcie postępowania wyjaśniającego złożony zostanie w siedzibie właściwej prokuratury, bądź nadany zostanie w placówce pocztowej operatora publicznego, przed jego upływem.

⁷⁰² Zob.: B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 106.

⁷⁰³ Zob.: A. Bielska – Brodziak, S. Tkacz w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 353.

załączników, mógłby zostać uznany za niekompletny, obciążony brakami formalnymi. Taki wniosek nie mógłby stanowić skutecznej podstawy wszczęcia postępowania wyjaśniającego, a więc brak złożenia załączników byłby w zasadzie równoznaczny z niezłożeniem samego wniosku.

Z drugiej jednak strony nie można tracić z pola widzenia celu jaki realizować mają przepisy karne ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Mają one chronić mienie Skarbu Państwa, j.s.t. i innych jednostek wykonujących władzę publiczną poprzez wymuszenie na odpowiednim podmiocie złożenie wniosku o wszczęcie postępowania wyjaśniającego wobec urzędnika, którego działanie lub zaniechanie doprowadziło do uszczerbku w mieniu Skarbu Państwa. Trzeba zauważyć, że art. 10 ust. 1 u.o.m.f.p. penalizuje wyłącznie niewykonanie obowiązku przewidzianego w art. 7 ust. 1, który w żaden sposób nie nawiązuje do art. 7 ust. 2⁷⁰⁴, to przy braku wymagań formalnych, co do samego wniosku wskazuje, że złożenie wniosku w jakiegokolwiek formie, nawet bez załączników, zwalnia kierownika podmiotu odpowiedzialnego z odpowiedzialności karnej przewidzianej w art. 10 u.o.m.f.p. To może znacznie ograniczyć realizację celu jaki osiągnąć chciał ustawodawca zobowiązując kierownika do przedłożenia wraz z wnioskiem wskazanych w ustawie załączników, a którym – jak przyjmuje się w literaturze⁷⁰⁵ – miało być przyspieszenie procedury wyjaśniającej.

Na uwagę zasługuje fakt, iż kierownik podmiotu odpowiedzialnego nie ma obowiązku przedłożenia prokuratorowi akt sprawy zakończonej rozstrzygnięciem uznanym następnie za wydane z rażącym naruszeniem prawa. W mojej ocenie, przedłożenie takich dokumentów mogłoby znacznie ułatwić i przyspieszyć dokonanie przez prokuratora ustaleń w zakresie osób zaangażowanych w wydanie takiego rozstrzygnięcia i stopnia ich zawinienia. Prokurator prowadzący postępowanie wyjaśniające posiadając takie akta dysponowałby praktycznie całym materiałem dowodowym niezbędnym do wyjaśnienia wszelkich przesłanek odpowiedzialności urzędnika, natomiast bez dokumentów sprawy zakończonej wydaniem aktu uznanego za wydany z rażącym naruszeniem prawa (bądź sprawy niezakończonyj w terminie z rażącym naruszeniem prawa) prokurator, po zapoznaniu się z wnioskiem jest zmuszony zażądać nadesłania tychże akt.

⁷⁰⁴ B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 150.

⁷⁰⁵ A. Bielska – Brodziak, S. Tkacz w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 353-354.

4.1.2. Pozycja prokuratora w postępowaniu wyjaśniającym

Wniosek o wszczęcie postępowania wyjaśniającego ma zostać złożony do prokuratora okręgowego właściwego ze względu na siedzibę podmiotu odpowiedzialnego. Po wpłynięciu wniosku prokurator, stosownie do art. 7 ust. 3 u.o.m.f.p., przeprowadza postępowanie wyjaśniające zmierzające do ustalenia przesłanek uzasadniających wytoczenie na rzecz podmiotu odpowiedzialnego powództwa o odszkodowanie przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu z tytułu szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa. Do przeprowadzenia tego postępowania stosuje się odpowiednio przepisy art. 43 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze⁷⁰⁶. Przywołany przepis określa wprost podmiot uprawniony do prowadzenia postępowania wyjaśniającego przeciwko urzędnikowi, którego działanie lub zaniechanie stało się przyczyną wypłaty odszkodowania, a także określa tryb w jakim prowadzone ma być takie postępowanie.

Decyzja ustawodawcy o powierzeniu prowadzenia postępowania wyjaśniającego prokuratorom okręgowym wydaje się być podyktowana chęcią zapewnienia bezstronności i profesjonalnego charakteru tego postępowania. Niemniej jednak rozwiązanie pozostaje w dalszym ciągu dyskusyjne. W toku prac legislacyjnych pod uwagę brane były także inne warianty modelu postępowania wyjaśniającego. Dość poważnie rozważano zlecenie jego prowadzenia Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, jako podmiotowi ustawowo powołanemu do reprezentowania majątkowych interesów Skarbu Państwa i w tym zakresie wyspecjalizowanemu. Innym możliwym rozwiązaniem było też nałożenie obowiązku wyjaśnienia okoliczności wypłaty odszkodowania i złożenia powództwa przeciwko urzędnikowi samemu kierownikowi podmiotu odpowiedzialnego. Ostatecznie jednak zwyciężył model, w którym jednostką prowadzącą postępowanie jest Prokuratura.

Pomysł by prowadzenie wyjaśniające przeciwko urzędnikom prowadzone było przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa był negatywnie opiniowany przez samą Prokuratorię⁷⁰⁷. Jej przedstawiciele wskazywali na możliwość wystąpienia konfliktu interesów w sytuacji, gdy w jednym postępowaniu – reprezentując Skarb Państwa, j.s.t. lub inną jednostkę wykonującą władzę publiczną radcy Prokuratorii żądaliby oddalenia powództwa o odszkodowanie, próbują udowodnić brak przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotu wykonującego władzę publiczną. Z drugiej zaś strony po zasądzeniu odszkodowania

⁷⁰⁶ W obecnym brzmieniu przepis ten odsyła do art. 69 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 177) – dalej też jako: u.p.p.

⁷⁰⁷ Szeroko stanowisko Prokuratorii przytaczają A. Bielska – Brodziak, S. Tkacz w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 342.

od Skarbu Państwa musieliby gromadzić dowody świadczące o winie urzędnika⁷⁰⁸. Dodatkowo podnoszono, że powierzenie Prokuraturii prowadzenia postępowania przeciwko urzędnikom, mogłoby wpłynąć negatywnie na przebieg jej współpracy z podmiotami publicznymi w ramach wykonywania podstawowych obowiązków przewidzianych ustawą. Wreszcie, że niewystarczające dla zapewnienia skutecznego przebiegu postępowania mogły okazać się zasoby kadrowe i struktura terenowa urzędy Prokuraturii Generalnej⁷⁰⁹.

Moim zdaniem, wszystkie te argumenty dotyczą w istocie problemów organizacyjnych, które mogłyby zostać wyeliminowane w praktyce. Nie uzasadniają one w dostatecznym stopniu rozszerzenia zakresu obowiązków prokuratury, której podstawowym zadaniem jest strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw⁷¹⁰ o prowadzenie postępowania wyjaśniającego przeciwko urzędnikom winnym powstania szkody przy wykonywaniu władzy publicznej. Ustawodawca nie wziął pod uwagę wielu czynników. Przede wszystkim nie ocenił tego czy prokuratorzy są w wystarczającym stopniu przygotowani zawodowo do prowadzeniu tego rodzaju postępowań⁷¹¹. Nie przeprowadzono też rzetelnej analizy struktury kadrowej prokuratur okręgowych w zestawieniu z ich obciążeniem sprawami prowadzonymi w ramach realizacji obowiązków wynikających z ustawy. W ten sposób można by stwierdzić, czy zlecenie prokuraturom prowadzenia dodatkowych spraw przeciwko urzędnikom nie wpłynie negatywnie na wydolność prokuratur i nie będzie powodowała potrzeby zwiększenia stanu zatrudnienia. Podobnie jak z założenia przyjęto, że dla realizacji tych zadań nie będą wystarczające struktury Prokuraturii Generalnej, mimo iż ta ustawowo powołana została do działania w mieniu Skarbu Państwa w sprawach dotyczących roszczeń majątkowych, a w jej strukturze wyodrębnione zostały działy specjalizujące się w zastępstwie w sprawach dotyczących odpowiedzialności za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej.

Można by też rozważyć, czy nie nazbyt szybko i pochopnie odrzucono możliwość powierzenia dochodzenia roszczeń regresowych od urzędnika samym podmiotom (bądź ich przedstawicielom), które poniosły uszczerbek na skutek wypłacania odszkodowania za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej. W toku prac legislacyjnych pojawił się bowiem i taki pomysł, by roszczeń regresowych od pracowników administracji rządowej

⁷⁰⁸ Urzędnicy, przeciwko którym toczyłoby się postępowanie, we własnej obronie mogliby sięgać do argumentów podnoszonych przez radców Prokuraturii Generalnej w obronie interesów Skarbu Państwa w procesie o zapłatę odszkodowania za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej.

⁷⁰⁹ Szerzej zob.: A. Bielska – Brodziak, S. Tkacz w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 342-343.

⁷¹⁰ Zob.: art. 2 u.p.p.

⁷¹¹ M. Ślifirczyk, *Opinia o projekcie...*, cyt. wyd. s. 4.

dochodził Minister Skarbu Państwa, a w przypadku pracowników samorządowych jednostka samorządu terytorialnego⁷¹². Wydaje się, że odejście od tej koncepcji wynikało z obaw o zaistnienie takiej sytuacji, w której osoba reprezentująca jednostkę samorządu terytorialnego, czy też Minister zostaliby zmuszeni, niejako zadenuncjować samych siebie. Mogłoby to rodzić zagrożenie, że osoby te będą podejmowały próby unikania odpowiedzialności. Niemniej jednak, w przyjętym obecnie modelu pojawić się może sytuacja bardzo zbliżona, kiedy kierownik podmiotu odpowiedzialnego będzie musiał złożyć wniosek o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w sprawie zakończonej wadliwą decyzją, przy której wydaniu brał udział. Aby wymusić na nim realizację obowiązku złożenia wniosku dodane zostały do ustawy przepisy karne penalizujące występki zaniechania udzielenia prokuraturze informacji o potrzebie postępowania wyjaśniającego. To pozwala twierdzić, że w zbliżony sposób zabezpieczyć można by obowiązek wystąpienia do sądu z powództwem przeciwko urzędnikowi przez podmiot reprezentujący j.s.t., bądź Ministra Skarbu Państwa. Dodatkowo wykluczyłoby to zupełnie potrzebę angażowania w system odpowiedzialności władzy publicznej i jej wykonawców podmiotów z zewnątrz aparatu administracyjnego państwa i przyspieszyło proces dochodzenia roszczeń od urzędników.

Zasygnalizowane wątpliwości pozwalają stwierdzić, że powierzenie prowadzenia postępowania wyjaśniającego prokuraturze na szczeblu okręgowym znajduje tylko częściowe uzasadnienie. Samo zaś postępowanie uregulowane zostało poprzez odesłanie do przepisów art. 69 obecnej ustawy Prawo o prokuraturze, który podobnie jak art. 43 obowiązującej wcześniej ustawy o prokuraturze⁷¹³, przyznaje prokuratorom prawo żądania nadesłania lub przedstawienia akt oraz dokumentów i pisemnych wyjaśnień, przesłuchania świadków i zasięgnięcia opinii biegłych, a także przeprowadzenia oględziny w celu wyjaśnienia sprawy zawsze wtedy, gdy wymaga tego ochrona praworządności (ust. 1). Do czynności tych ust. 2 art. 69 przewiduje odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Co do sposobu uregulowania przebiegu procesu wyjaśniającego w toku prac legislacyjnych ścierały się dwie bardzo odmienne koncepcje. Pierwsza z nich przewidywała stworzenie na potrzeby u.o.m.f.p. specjalnego trybu postępowania wyjaśniającego uregulowanego w całościowy sposób w samej ustawie⁷¹⁴. Ostatecznie jednak, pojawiły się obawy, że nadmierne sformalizowanie tego

⁷¹² M. Kulesza, *Opinia odnośnie poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych i o zmianie innych ustaw*, Druk Nr 3484, Warszawa 31 grudnia 2004 r. <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/3484.htm>, s. 6.

⁷¹³ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r., (t.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.).

⁷¹⁴ Takie rozwiązanie przewidywał projekt ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności..., cyt. wyżej, Druk Nr 1407, z dnia 7 października 2008 r., który w kolejnych przepisach art. 5 kompleksowo normował wszystkie najważniejsze elementy postępowania, tj. formę jego wszczęcia i krąg podmiotów informowanych o tym fakcie

postępowania może rodzić wiele problemów. Zarzucano też, że prokurator w unormowanym sżytno postępowaniu poprzedzającym skierowanie powództwa do sądu dokonuje niejako „przedsądu”, rozstrzygając w pewnym stopniu o winie bądź niewinności urzędnika już na etapie postępowania wyjaśniającego. Między innymi z tych względów odrzucono koncepcję pierwotną na rzecz regulacji dużo bardziej ogólnej polegającej na odesłaniu w przypadku postępowań wyjaśniających do art. 69 ustawy o Prawo prokuratorze (pierwotnie art. 43 ustawy o prokuraturze).

Prokurator będąc zatem zobligowanym do ustalenia przesłanek uzasadniających wytoczenie na rzecz podmiotu odpowiedzialnego powództwa o odszkodowanie przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu z tytułu szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, działa w ramach uprawnień przyznanych mu w art. 43 u.p., który w postępowaniu wyjaśniającym ma być stosowany odpowiednio⁷¹⁵. Wydaje się więc, że prokurator w toku postępowania wyjaśniającego w trybie art. 7 ust. 3 ustawy uprawniony jest do przeprowadzenia następujących czynności dowodowych:

- 1) żądania nadesłania lub przedstawienia akt oraz dokumentów;
- 2) żądania nadesłania lub przedstawienia pisemnych wyjaśnień;
- 3) przesłuchiwanie świadków;
- 4) zasięgnięcia opinii biegłych;
- 5) przeprowadzenia oględzin w celu dokładnego wyjaśnienia sprawy.

Art. 69 ust. 2 u.p.p. przewiduje, że do realizacji w/w czynności stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. W literaturze przyjmuje się, że odesłanie to oznacza, iż czynności dowodowe prowadzone są poza przepisami postępowania administracyjnego, lecz na ich podstawie⁷¹⁶. Postępowanie wyjaśniające nie staje się postępowaniem administracyjnym, jedynie przepisy regulujące administracyjny tryb

(ust. 2 i 3), szczegółowe cele postępowania i okoliczności jakie w ramach postępowania winny być ustalone (ust. 4), zakres uprawnień prokuratora, jako podmiotu prowadzącego postępowanie wyjaśniające (ust. 5), obowiązki prokuratora pojawiające się w razie stwierdzenia, że w stosunku do ustalonego funkcjonariusza publicznego zachodzą przesłanki odpowiedzialności (ust. 6-8), zakres uprawnień podmiotu odpowiedzialnego do samodzielnego dochodzenia roszczenia w stosunku do funkcjonariusza publicznego na zasadach określonych w ustawie (ust. 9), obowiązki prokuratora przed wniesieniem przeciwko funkcjonariuszowi powództwa o zapłatę odszkodowania (ust. 10).

⁷¹⁵ Zdaje się, że słuszny jest pogląd, iż odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 69 u.p.p. zawarte w art. 7 ust. 3 u.o.m.f.p. ma charakter wyłączny i tym samym wyklucza możliwość stosowania w postępowaniu wyjaśniającym przepisów k.p.k. Zob. A. Bielska – Brodziak, S. Tkacz w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 355. Autorzy, słusznie wskazują też jak rozumieć należy pojęcie odpowiedniego stosowania przepisu, które oznaczać może stosowanie danego przepisu bez żadnych modyfikacji, stosowanie go z pewnymi zmianami, bądź niestosowaniem w ogóle pewnych rozwiązań, przywołują oni stanowisko wyrażone przez J. Nowackiego, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 455, podobnie przyjmuje On też w: „*Odpowiednie*” *stosowanie przepisów prawa*, PiP z 1964, nr 3, s. 370-371.

⁷¹⁶ A. Bielska – Brodziak, S. Tkacz w: A. Bielska Brodziak (red.) *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 356.

postępowania w odpowiedni sposób normują realizację poszczególnych czynności podejmowanych przez prokuratora⁷¹⁷. Odformalizowanie postępowania wyjaśniającego powoduje, iż nabrało ono pewnych cech postępowania wewnętrznego prowadzonego jednak przez zewnętrzny, niezależny od aparatu urzędniczego organ, czyli prokuraturę, dla zapewnienia obiektywnego charakteru postępowania. Nie oznacza to jednak, iż wyeliminowane zostały wszelkie wątpliwości dotyczące poszczególnych etapów postępowania, w szczególności sposobów jego zakończenia. Przede wszystkim pojawiają się wątpliwości co do tego w jakiej formie powinno nastąpić zakończenie postępowania wyjaśniającego, gdy prokurator stwierdzi brak przesłanek wytoczenia powództwa przeciwko urzędnikowi⁷¹⁸ oraz czy w razie odmowy wytoczenia powództwa przez prokuratora uprawnienie takie przejąć może podmiot odpowiedzialny, który wcześniej wypłacił odszkodowanie⁷¹⁹.

Podstawowym celem postępowania wyjaśniającego jest ustalenie wymienionych w ustawie przesłanek odpowiedzialności, które obejmują wypłatę na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub ugody odszkodowania przez podmiot odpowiedzialny za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, spowodowanie rażącego naruszenia prawa przy wykonywaniu władzy publicznej zawinionym działaniem lub zaniechaniem urzędnika, stwierdzenie, że naruszenie to miało charakter rażący w jednym z trybów wymienionych w art. 6 u.o.m.f.p. O spełnieniu pierwszej z tych przesłanek najczęściej informować będzie już na wstępie podmiot odpowiedzialny sygnalizując potrzebę wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Ustawodawca zobowiązał go by wniosek w tym przedmiocie złożyć do prokuratury po wypłacie odszkodowania za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa. Jeśli chodzi o przesłankę kwalifikowanego naruszenia prawa, w czasie prac nad ustawą pojawiało się pytanie kiedy stwierdzenie takie ma nastąpić⁷²⁰. Stwierdzenie takie następuje w istocie już na etapie dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa, j.s.t. lub innego podmiotu wykonującego władzę publiczną z mocy prawa. Warunkiem uzyskania tego odszkodowania jest bowiem ustalenie, że wykonywanie władzy publicznej miało miejsce z naruszeniem prawa. Prokurator prowadzący postępowanie wyjaśniające przeciwko urzędnikowi nie dokonuje dodatkowego samodzielnego stwierdzenia w trybie przewidzianym ustawą rażącej bezprawności działania lub zaniechania urzędnika, bowiem kwestia ta została już ostatecznie przesądzona na

⁷¹⁷ Szeroko kwestę zastosowania przepisów postępowania administracyjnego do czynności dowodowych podejmowanych na podstawie art. 43 ust. 1 u.p. omawiają A. Bielska – Brodziak i S. Tkacz w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 358 – 365.

⁷¹⁸ Zob.: M. Haczkowska, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 215 i n.

⁷¹⁹ Zob.: A. Walewska – Borsuk, *Kiedy urzędnik odpowie za swój błąd*, Warszawa 2011, s. 63.

⁷²⁰ Z. Monkiewicz, *Opinia prawna Do projektu ustawy...*, cyt. wyd., s. 5.

wcześniejszym etapie postępowania odszkodowawczego. Ustala on jedynie czy uzyskanie prejudykatu bezprawności wykonywania władzy publicznej nastąpiło w którymś z trybów wymienionych w art. 6 u.o.m.f.p. Jego rola sprowadza się więc wyłącznie do oceny zaistniałych już faktów. Rozważania te okazują się znajdować potwierdzenie w praktyce. Spośród wszystkich funkcjonujących na terenie prokuratur okręgowych od dnia wejścia w życie u.o.m.f.p. tylko trzy (Prokuratura Okręgowa w Białymstoku, Prokuratura Okręgowa w Elblągu i Prokuratura Okręgowa w Gorzowie Wlkp.) otrzymały wnioski o wszczęcie postępowania wyjaśniającego⁷²¹. Dotychczas dwa postępowania zakończyły się skierowaniem powództwa o zapłatę do sądu jedno zaś zakończone ma zostać na koniec czerwca 2016 r. Oznacza to, że urzędnicy nie korzystają z możliwości dobrowolnego spełnienia świadczenia i decydują się na przeniesienie sprawy przed sąd. Wydaje się, że jest to rozwiązanie dość rozsądne z ich strony. W postępowaniu sądowym uzyskują oni bowiem dodatkową ochronę poprzez to, że zasadność kierowanego przeciwko nim roszczenia jest badana przez niezależny, obiektywny sąd. Na podstawie informacji uzyskanych w prokuraturach prowadzących postępowania wyjaśniające na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.m.f.p. ustalono, że powództwo o zapłatę było formułowane po wnikliwej analizie materiałów pochodzących od organów administracji i sądów. To wydaje się oznaczać, że postępowanie najprawdopodobniej ograniczyło się do skierowania, na podstawie art. 69 u.p.p., zadania nadesłania odpowiednich akt od organów będących wnioskodawcą, ewentualnie uzyskanie w tym samym trybie orzeczenia stwierdzającego niezgodność z prawem decyzji lub postanowienia. Prokuratorzy nie mają zatem potrzeby tworzenia w tym wypadku własnych akt prowadzonej sprawy ograniczają się oni do analizy dokumentów wytworzonych przez inne organy lub sądy.

Treść obowiązujących przepisów ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych, w szczególności jeżeli zestawimy je z regulacjami wcześniejszych projektów ustawy, wskazuje że ani wszczęcie postępowania, ani też jego zakończenie nie wymaga żadnej szczególnej formy. Przede wszystkim zauważyć należy, że postępowanie wyjaśniające, którego celem jest ustalenie przesłanek odpowiedzialności majątkowej urzędnika kończy się, zgodnie z art. 7 ust. 4 u.o.m.f.p., wzywaniem urzędnika (na piśmie) do dobrowolnego spełnienia świadczenia w określonym terminie, nie krótszym niż 7

⁷²¹ Informacje o stanie spraw prowadzonych przez prokuratury okręgowe uzyskano na podstawie wniosku o udzielenie informacji publicznej. Wniosek skierowany został do wszystkich 45 prokuratur okręgowych w kraju. Obejmował on pytania: ile od dnia wejścia w życie u.o.m.f.p. zarejestrowano wniosków o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego?, od jakich podmiotów pochodziły te wnioski?, w ilu przypadkach wezwano urzędnika do dobrowolnego spełnienia świadczenia, a następnie skierowano powództwo do sądu?, w ilu odmówiono wytoczenia powództwa?, jak zakończyły się sprawy przed sądem? Początkowo odpowiedzi udzieliło 40 Prokuratur, a w późniejszym terminie po wysłaniu ponownego zapytania takiej samej treści uzyskano odpowiedź od 5 pozostałych Prokuratur.

dni od dnia otrzymania wezwania. Dopiero po bezskutecznym upływie tego terminu następuje wytoczenie powództwa przez prokuratora. Jeżeli natomiast brak jest przesłanek do wytoczenia powództwa, prokurator, zgodnie z art. 7 ust. 5 u.o.m.f.p. odmawia podjęcia tej czynności. Pomimo pewnych wątpliwości w tym zakresie należy zwrócić uwagę, że już językowa wykładania ostatniego z przywołanych przepisów przemawia za tym, że odmowa wytoczenia powództwa przeciwko urzędnikowi nie musi przybierać żadnej konkretnej formy. Dodatkowo zauważyć należy, że na początkowych etapach prac legislacyjnych⁷²² zakładano właśnie, że postępowanie wyjaśniające, w przypadku nieustalenia przesłanek odpowiedzialności urzędnika, będzie kończyło się wydaniem niezaskarżalnego postanowienia o odmowie wytoczenia powództwa. Zatem rezygnację z takiego rozwiązania należy uznać za celowe i świadome działanie ustawodawcy, które wpisuje się w dążenie do odejścia od sformalizowanej wersji postępowania wyjaśniającego. Biorąc zaś pod uwagę aktualne brzmienie art. 7 ust. 5 wydaje się, że w razie braku przesłanek do wytoczenia przeciwko urzędnikowi powództwa wystarczającym sposobem zakończenia postępowania będzie niezaskarżalne pismo informujące o odmowie wytoczenia powództwa, ewentualnie wskazujące też motywy decyzji prokuratora⁷²³.

Natomiast w razie stwierdzenia w postępowaniu wyjaśniającym zaistnienia przesłanek odpowiedzialności urzędnika, prokurator po prostu podejmuje dalsze czynności przewidziane w art. 7 ust. 4 u.o.m.f.p. Po pierwsze wzywa urzędnika do dobrowolnego spełnienia świadczenia. Wezwanie, dla którego ustawa przewiduje formę pisemną – co oczywiste – powinno określać osobę lub osoby, co do których spełnione zostały przesłanki odpowiedzialności, wysokość żądanego od nich świadczenia oraz termin przewidziany na jego spełnienie⁷²⁴. Ustawa zastrzega, że termin wskazany na spełnienie świadczenia nie może być krótszy niż siedem dni, licząc od daty otrzymania wezwania przez urzędnika. Treść art. 7 ust. 4 u.o.m.f.p. wskazuje, że prokurator po zakończeniu postępowania wyjaśniającego, a przed skierowaniem do urzędnika wezwania nie ma obowiązku wydawania odrębnego aktu kończącego formalnie postępowanie wyjaśniające – zakończenie tego postępowania ustaleniami pozytywnymi jest równoznaczne z obowiązkiem skierowania do urzędnika wezwania. Dobrowolne jego spełnienie we wskazanym terminie kończy postępowanie

⁷²² Zob.: Projekt ustawy..., cyt. wyżej (Druk Nr 1407), art. 5 ust. 6 i art. 5 ust. 8.

⁷²³ Wprawdzie niektórzy przedstawiciele doktryny podnoszą, że takie rozwiązanie stanowi lukę prawną (zob.: A Wasilewska – Borsuk, *Kiedy urzędnik...* cyt. wyd., s. 60), powodować może bowiem, że w obrocie prawnym funkcjonowało będzie wiele wadliwych orzeczeń prokuratorskich o odmowie wytoczenia powództwa, jednakże sam fakt, iż zakończenie postępowania wyjaśniającego nie wymaga żadnego aktu, a tym bardziej aktu, który mógłby podlegać dalszej kontroli, wydaje się pozostawać bezsporny.

⁷²⁴ Przepisy ustawy wskazują, że skierowanie do urzędnika wezwania ma charakter obligatoryjny, zatem jego pominięcie mogłoby skutkować oddaleniem powództwa.

przeciwko urzędnikowi, natomiast w razie bezskutecznego upływu terminu określonego w wezwaniu, prokuratora kieruje powództwo przeciwko urzędnikowi do sądu. Wytaczając powództwo prokurator nie działa przy tym na rachunek własny, występuje on do sądu działając w imieniu i na rzecz podmiotu odpowiedzialnego⁷²⁵.

Znacznie bardziej skomplikowany charakter ma drugi z przedstawionych problemów. Na pozór wydaje się bowiem nie budzić wątpliwości, że w razie odmowy wytoczenia powództwa przez prokuratora, podmiot odpowiedzialny nie ma możliwości samodzielnego dochodzenia odszkodowania od urzędnika na podstawie przepisów ustawy. W literaturze prezentowany jest jednak pogląd, że takie rozwiązanie może prowadzić do naruszenia gwarantowanej konstytucyjnie zasady prawa do sądu⁷²⁶. Na wystąpienie takiego naruszenia teźby miałyby wskazywać fakt, iż niezaskarżalny charakter decyzji prokuratora o odmowie wytoczenia powództwa zamyka podmiotowi odpowiedzialnemu drogę do dochodzenia roszczeń przeciwko urzędnikowi⁷²⁷. Przyjmując za zasadne takie założenie sąd powinien rozpoznać powództwo podmiotu odpowiedzialnego przeciwko urzędnikowi na podstawie przepisów u.o.m.f.p., niezależnie od decyzji prokuratora o odmowie powództwa. Z drugiej jednak strony pojawia się pogląd, że wykładnia przepisów u.o.m.f.p., zgodnie z którą kierownik podmiotu odpowiedzialnego mógłby samodzielnie kierować przeciwko urzędnikowi powództwo o zapłatę, niezależnie od ustaleń prokuratora, jest niedopuszczalna⁷²⁸. Za słuszością drugiego stanowiska przemawiają argumenty natury systemowej. Wskazuje się bowiem, że ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych ustanawia szczególny reżim odpowiedzialności wraz z określeniem procedury jej egzekwowania, także co do podmiotu uprawnionego do wnoszenia powództwa na podstawie przepisów tej ustawy, a zakres jej stosowania nie powinien być interpretowany rozszerzająco⁷²⁹. Ponadto, umożliwienie podmiotowi odpowiedzialnemu samodzielnego kierowania powództwa przeciwko urzędnikowi na podstawie i w granicach przewidzianych w u.o.m.f.p. całkowicie podważałoby sens prowadzonego przez prokuratora postępowania wyjaśniającego.

⁷²⁵ Zob.: B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 112.

⁷²⁶ Tamże.

⁷²⁷ Tak: B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 111; podobnie S. Płażek, *Szczególna odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych według ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, *Finanse Komunalne* 2011, z 10, s. 5.

⁷²⁸ A. Adamczyk, *Przesłanki odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 27 i n.

⁷²⁹ Zob. M. Błachucki, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 59.

4.2. Postępowanie sądowe

4.2.1. Tryb postępowania sądowego

Powództwo prokuratora reprezentującego podmiot odpowiedzialny rozpoznawane jest przez sąd powszechny właściwy ze względu na wartość przedmiotu sporu. Wskazuje na to art. 8 ust. 1 u.o.m.f.p., zgodnie z którym postępowanie sądowe w sprawie o odszkodowanie, o którym mowa w art. 7 ust. 3, toczy się według przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - kodeks postępowania cywilnego. Odesłanie zawarte w tym przepisie jednoznacznie wskazuje normy regulujące tryb postępowania przed sądem w sprawie o odszkodowanie od urzędnika⁷³⁰, jednakże konstrukcja i skutki tego odesłania spotykają się z różną oceną. Z pewnością nie powinno ulegać wątpliwości, że w sprawach sądowych o odszkodowanie przeciwko urzędnikom, będą miały zastosowanie regulacje k.p.c. dotyczące właściwości rzeczowej sądów (art. 16 – 18 k.p.c.) oraz ich właściwości miejscowej (art. 27 – 30 k.p.c.)⁷³¹. Wiele zastrzeżeń budzi jednak dobór użytych w art. 8 ust. 1 sformułowań, które wykorzystane zostały w sposób nieprecyzyjny i niecelowy, często powodując wątpliwości co do rzeczywistego zakresu odesłania. Jako nie do końca precyzyjne wskazuje się np. użyte w art. 8 ust. 1 sformułowanie „postępowanie sądowe”, nie jest ono bowiem wykorzystywane w ustawodawstwie, ani w ustawie procesowej (k.p.c.), która posługuje się pojęciem szerszym – postępowanie cywilne. Dodatkowo wykorzystanie tego sformułowania, przy dosłownej interpretacji treści art. 8 ust. 1 u.o.m.f.p., może prowadzić do wniosku, że przepisy k.p.c. znajdują zastosowanie wyłącznie do tego etapu dochodzenia od urzędnika roszczenia odszkodowawczego, który toczy się przed sądem powszechnym. W takiej sytuacji przepisy postępowania cywilnego nie miałyby zastosowania chociażby przy egzekucji ustalonego roszczenia, a to z kolei znacznie utrudniałoby jego wyegzekwowanie⁷³².

Pewne wątpliwości wzbudza też stwierdzenie „o odszkodowanie, o którym mowa w art. 7 ust. 3”, z uwagi na użycie w przepisie, do którego odwołuje się ustawodawca sformułowania, że powództwo o odszkodowanie kierowane jest „przeciwko” funkcjonariuszowi. Komentatorzy ustawy uznają, że rodzi to jednoznaczne skutki interpretacyjne, mianowicie iż ustawa z punktu widzenia procesowego obejmuje tylko takie powództwa (roszczenia), które wytaczane są

⁷³⁰ W przeciwieństwie do art. 4 u.o.m.f.p., który ma charakter subsydiarny – dotyczy wyłącznie kwestii nieuregulowanych w ustawie – art. 8 ust. 1 odsyła do stosowania przepisów k.p.c. w sposób całościowy, stanowią one więc wyłączną i jedyną podstawę postępowania w sprawie odszkodowania prowadzonej przeciwko urzędnikowi przed sądem.

⁷³¹ Szerzej zob.: Z. Bielska – Brodziak w: A Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 375 i 379 – 381.

⁷³² Zob.: B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 116 – 117.

przeciwko urzędnikowi. Co oznacza, że w grę wchodzi tylko dwa przypadki, po pierwsze wytoczenie powództwa głównego i po drugie wytoczenie powództwa wzajemnego⁷³³.

4.2.2. Przekształcenie podmiotowe w ramach postępowania sądowego

Pewne zastrzeżenia wzbudzać może też instytucja uregulowana w art. 8 ust. 2 u.o.m.f.p. Przepis ten przewiduje, że do złożenia wniosku na podstawie art. 194 lub art. 195 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - kodeks postępowania cywilnego nie jest konieczne prowadzenie postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 7 ust. 3 w odniesieniu do osoby wskazanej we wniosku. Dotyczy on toczącego się z powództwa prokuratora postępowania przeciwko urzędnikowi przed sądem powszechnym. Wynika z niego, iż do sądu złożony może zostać wniosek o jakim mowa jest w art. 194 lub art. 195 k.p.c., a w razie złożenia wniosku w jednym z tych trybów przeprowadzenie przez prokuratora postępowania wyjaśniającego, jakie poprzedzało wniesienie powództwa inicjującego postępowanie sądowe nie jest konieczne. Zgodnie z art. 194 § 1 k.p.c., jeżeli okaże się, że powództwo nie zostało wniesione przeciwko osobie, która powinna być w sprawie stroną pozwaną, sąd na wniosek powoda lub pozwanego wezwie tę osobę do wzięcia udziału w sprawie. Osoba wezwana do udziału w sprawie na wniosek pozwanego może domagać się zwrotu kosztów wyłącznie od pozwanego, jeżeli okaże się, że wniosek był bezzasadny. Osoba wezwana do wzięcia udziału w sprawie w charakterze pozwanego, zgodnie z art. 194 § 2 k.p.c. może za zgodą obu stron wstąpić w miejsce pozwanego, który wówczas będzie zwolniony od udziału w sprawie. W razie wyrażenia zgody na zmianę strony pozwanej, pozwany może w terminie dwutygodniowym złożyć sądowi wniosek o przyznanie kosztów od strony powodowej, niezależnie od późniejszego wyniku sprawy. Zaś zgodnie z art. 194 § 3 k.p.c. jeżeli okaże się, że powództwo o to samo roszczenie może być wytoczone przeciwko innym jeszcze osobom, które nie występują w sprawie w charakterze pozwanych, sąd na wniosek powoda może wezwać te osoby do wzięcia udziału w sprawie.

Natomiast art. 195 § 1 stanowi, że jeśli okaże się, że nie występują w charakterze powodów lub pozwanych wszystkie osoby, których łączny udział w sprawie jest konieczny, sąd wezwie stroną powodową aby oznaczyła w wyznaczonym terminie osoby niebiorące udziału w taki sposób by ich wezwanie lub zawiadomienie było możliwe, a w razie potrzeby aby

⁷³³ B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 117 -118. Autor słusznie zarzuca, że taka konstrukcja analizowanego przepisu nie jest prawidłowa, ponieważ opiera się na założeniu, że podmiot odpowiedzialny wytoczy powództwo i będzie inicjatorem postępowania cywilnego, nie uwzględnia natomiast różnorodności sytuacji materialnych i procesowych, w których kwestia odpowiedzialności urzędnika mogła by być rozpoznawana, a nie musiała by być inicjowana przez podmiot odpowiedzialny. Jako przykład Autor podaje sytuację, gdy odszkodowanie zostało objęte zarzutem potrącenia.

wystąpiła z wnioskiem o ustanowienie kuratora. Gdy spełnione zostaną okoliczności opisane w art. 195 § 1 to zgodnie z art. 195 § 2 k.p.c. sąd wezwie osoby niezapozwane do wzięcia udziału w sprawie w charakterze pozwanych. Osoby, których udział w sprawie w charakterze powodów jest konieczny sąd zawiadomi o toczącym się procesie. Osoby te mogą w ciągu dwóch tygodni od doręczenia zawiadomienia przystąpić do sprawy w charakterze powodów.

Przepisy art. 194 i art. 195 k.p.c. normują instytucję przekształcenia stron procesu cywilnego, w wyniku których stroną procesu, obok osób wskazanych pierwotnie w pozwie stają się nowe podmioty⁷³⁴. Z tą różnicą, że przepisy art. 194 dotyczą sytuacji, w których powództwo zostało wniesione przeciwko innym osobom niż te, które rzeczywiście powinny być stroną pozwaną, pozwany powinien być inny podmiot. Wówczas sąd na wniosek powoda lub pozwanego wzywa taką osobę do wzięcia udziału w sprawie i następnie osoba ta, za zgodą obu stron może wstąpić w miejsce pozwanego. Z kolei przepisy art. 195 normują przypadki, gdy w charakterze pozwanych (ewentualnie też powodów) nie występują wszystkie osoby, których łączny udział w sprawie jest konieczny. W takiej sytuacji sąd wzywa powoda by wskazał osoby niebiorące udziału w taki sposób, aby możliwe było ich wezwanie lub zawiadomienie, a w razie potrzeby, aby wystąpił z wnioskiem o ustanowienie kuratora. Nie dochodzi tu więc do zmiany osoby pozwanej na inny podmiot, a wezwania koniecznych współuczestników (dopozwania).

Rozwiązanie przyjęte w art. 8 ust. 2 u.o.m.f.p., odsyłającym do przepisów art. 194 i 195 k.p.c. powoduje istotne konsekwencje. W przypadku dopozwania – na etapie postępowania przed sądem urzędników, którzy nie byli objęci powództwem⁷³⁵ o zapłatę odszkodowania – nie przeprowadza się wobec nich postępowania wyjaśniającego, które co do zasady powinno poprzedzać skierowanie powództwa. Nie można nie zgodzić się z uwagami o niefortunnym charakterze konstrukcji art. 8 ust. 2⁷³⁶, w którym mowa jest o wniosku składanym na podstawie art. 195 k.p.c. Z literalnej wykładni tego przepisu wynika bowiem, że w razie pominięcia w pozwie o zapłatę wszystkich osób, których łączny udział w sprawie jest konieczny „uzupełnienie” strony pozwanej nie następuje na podstawie wniosku powoda, lecz na wezwanie sądu. Słusznie jednak, uwzględniając zasadę racjonalności ustawodawcy, zauważa się, że nie można wykluczyć i takiej sytuacji, gdzie uzupełnienie strony pozwanej w trybie art. 195 k.p.c. nastąpi na podstawie wniosku złożonego przez stronę lub inne podmioty, a przez to

⁷³⁴ P. Telenga w: A. Jakubecki (red.) *kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2012, LEX/el.

⁷³⁵ zarówno wezwanie innych urzędników w miejsce pozwanego, jak i wezwanie pozostałych – nieobjętych pozwem.

⁷³⁶ Zob.: A. Bielska – Brodziak w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd. s. 383.

dopozwanie może odbyć się nie tylko w wyniku wezwania sądu wydanego z urzędu, ale też gdy czynność ta zainicjowana będzie odpowiednim wnioskiem⁷³⁷.

Taka wykładania art. 8 ust. 2 u.o.m.f.p., choć wymaga dość zaawansowanych procesów interpretacyjnych, pozwala częściowo wyeliminować powstałe w nim nieścisłości językowe. Nie można jednak oprzeć się wrażeniu, iż jest to kolejny przepis ustawy, który w dużej mierze podważa sens istnienia instytucji postępowania wyjaśniającego przed skierowaniem do sądu powództwa przeciwko urzędnikowi i powierzenia jego prowadzenia prokuraturze. Nawet jeżeliby przyjąć założenie, że unormowania analizowanego przepisu nie ustanawiają zakazu prowadzenia postępowania wyjaśniającego wobec funkcjonariuszy dopożywanych w toczącym się już postępowaniu przed sądem powszechnym, a jedynie stwarzają możliwość odstąpienia od tego typu czynności⁷³⁸, trudno jest uniknąć zarzutu o naruszenie ochrony praw urzędnika, wobec którego dyspozycja tego przepisu zostanie zastosowana.

Ponad wszelką wątpliwość należy stwierdzić, iż celem postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez prokuratora, które zmierza do ustalenia przesłanek odpowiedzialności w odniesieniu do konkretnego urzędnika jest uniknięcie nieuzasadnionego wytoczenia powództwa. Ma ono doprowadzić do złożenia pozwu o zapłatę (po wcześniejszym wezwaniu do dobrowolnego spełnienia świadczenia) jeżeli spełnione zostaną przesłanki odpowiedzialności, bądź odmowy podjęcia takiej czynności (skierowania powództwa) gdy brak jest przesłanek odpowiedzialności. W ten sposób urzędnik uzyskuje prawo ochrony swoich interesów już na etapie postępowania wyjaśniającego, a w razie wytoczenia powództwa, także gwarancję, że przesłanki jego odpowiedzialności zostaną ponownie zbadane przez niezależny sąd⁷³⁹. Tymczasem zastosowanie art. 8 ust. 2 u.o.m.f.p. znacznie ogranicza, czy wręcz wyklucza urzędnikowi dopozwanemu możliwość skorzystania z ochrony jego uprawnień, jaką gwarantuje mu art. 7 ust. 3 tej ustawy, co w konsekwencji rodzić może też zarzut naruszenia zasady równości poszczególnych urzędników wobec prawa⁷⁴⁰ – niektórzy będą mogli skorzystać z ochrony procesowej już w postępowaniu wyjaśniającym, podczas gdy inni dopiero od momentu wezwania ich przez sąd.

Postępowanie wyjaśniające inicjowane na wniosek kierownika urzędu miało umożliwić maksymalne zindywidualizowanie odpowiedzialności majątkowej, poprzez ustalenie wszystkich podmiotów mogących ponosić odpowiedzialność, zaistnienia przesłanek ich

⁷³⁷ A. Bielska – Brodziak w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 383- 384.

⁷³⁸ Tamże.

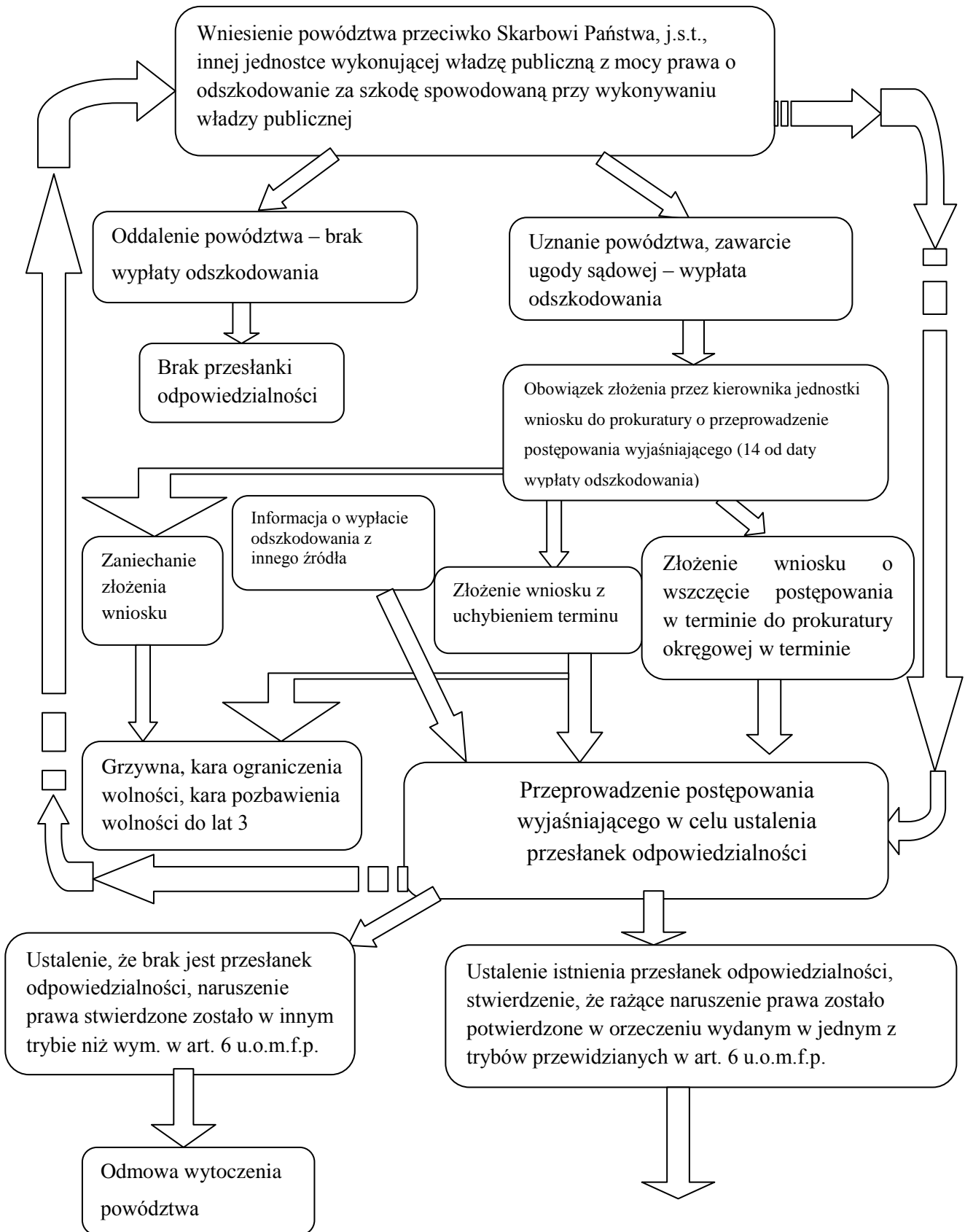
⁷³⁹ Podobnie: B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 120.

⁷⁴⁰ Tamże, s. 121 – 122.

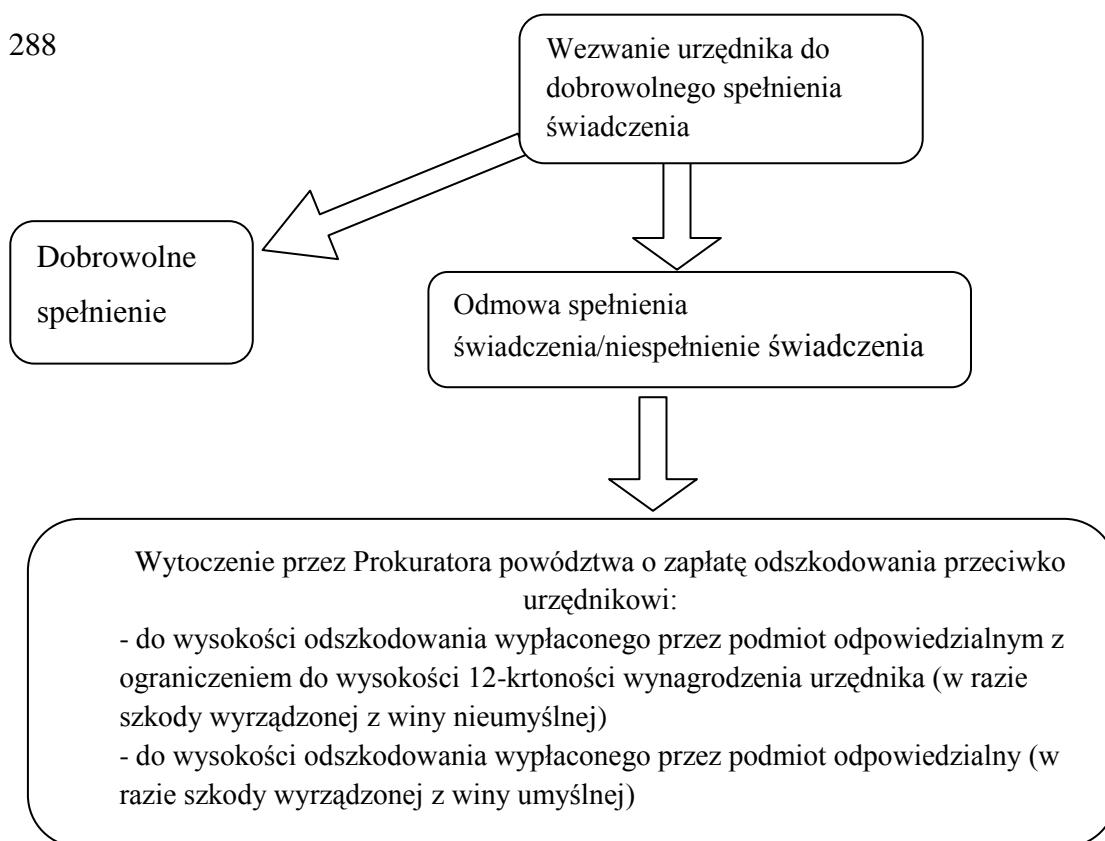
odpowiedzialności, czy nawet ustalenia stopnia zawinienia⁷⁴¹ konkretnego urzędnika. Umożliwienie dopozwania w postępowaniu sądowym urzędników, których nie dotyczyło postępowanie wyjaśniające, bez potrzeby prowadzenia takiego postępowania, jest niewątpliwie podyktowane względami szybkości i ekonomiki procesowej. Jednakże potrzeba wezwania w miejsce urzędnika pozwanego zupełnie innej osoby lub wezwania po stronie pozwanej innych koniecznych uczestników oznacza tyle, że wniosek kierownika podmiotu był niekompletny (pomijał niektóre osoby), bądź działania prokuratora były nie dość wnikliwe. Powstaje w tej sytuacji pytanie, czy z punktu widzenia ekonomiki procesowej postępowanie prokuratorskie, przewidziane w art. 7 ust. 3 u.o.m.f.p., jest w ogóle potrzebne w sytuacji gdy jego zakończenie negatywne (odmowa wytoczenia powództwa) nie wymaga żadnej konkretnej formy i nie podlega zaskarżeniu, a w razie wytoczenia powództwa, przed sądem możliwe jest dopozwanie innych pozwanych bez konieczności przeprowadzenia wobec nich czynności wyjaśniających.

⁷⁴¹ Ma on bezpośredni wpływ na ustalenie wysokości odszkodowania, o tym jednak w kolejnej części.

Schemat 1.: Przebieg postępowania wg. u.o.m.f.p.



cd. na str. 289



Źródło: Opracowanie własne

5. Granice odpowiedzialności urzędnika

5.1. Wprowadzenie

Granice odpowiedzialności urzędnika za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa uregulowane zostały w kolejnych przepisach art. 9 u.o.m.f.p. Granice tej odpowiedzialności nie są jednak jedyną kwestią normowaną we wspomnianych przepisach. Po części określają one bowiem też zasady tej odpowiedzialności, co uznawane jest za ich słabość, która przekłada się z kolei na legislacyjną jakość przepisów⁷⁴². Już pobieżna lektura art. 9 ust. 1 u.o.m.f.p. pozwala stwierdzić, że wysokość odszkodowania, które może być ustalone od urzędnika uzależnione jest od kilku czynników. Przede wszystkim granice odpowiedzialności urzędnika przewidzianej ustawą są warunkowane wysokością odszkodowania jakie zasądzone zostało od Skarbu Państwa, j.s.t. lub innej jednostki wykonującej władzę publiczną z mocy prawa za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej. Wartość ta nie musi być jednak równoważna z wysokością odszkodowania

⁷⁴² B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd. s. 125.

jaka dochodzona będzie od konkretnego urzędnika, o czym świadczy zawarte w art. 9 ust. 1 u.o.m.f.p. odwołanie do odszkodowania o jakim mowa w art. 5 ust. 1 tej ustawy. W przepisie tym mowa jest nie o odszkodowaniu zasądzonym od podmiotu odpowiedzialnego lub ustalonego w ugodzie zawartej pomiędzy poszkodowanym na skutek wykonywania władzy publicznej, a podmiotem odpowiedzialnym, lecz o odszkodowaniu faktycznie wypłaconym przez podmiot odpowiedzialny na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu lub ugody sądowej. Różnica ta ma zasadnicze znaczenie, bowiem nie zawsze kwota wypłaconego przez podmiot odpowiedzialny odszkodowania będzie równa wartości zasądzonej przez sąd lub ustalonej w drodze ugody⁷⁴³, choć niewątpliwie w większości przypadków kwoty te będą się pokrywały.

5.2. Odpowiedzialność urzędnika w razie wyrządzenia szkody z winy nieumyślnej

Ustawodawca w treści art. 9 ust. 1 u.o.m.f.p. skorzystał z podwójnego odesłania. Pierwsze wskazuje na odszkodowanie, o którym mowa w art. 7 ust. 3, czyli odszkodowanie o jakie występuje prokurator przeciwko urzędnikowi w razie ustalenia przesłanek jego odpowiedzialności. Odesłanie drugie odnosi się zaś do odszkodowania, o jakim mowa jest w art. 5 ust. 1, czyli tego, które podmiot odpowiedzialny wypłacił na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu lub ugody. Maksymalna wysokość odszkodowania przysługującego podmiotowi odpowiedzialnemu od urzędnika – wobec którego posłużenie się pojęciem podmiotu ponoszącego odpowiedzialność na podstawie przepisów ustawy wydaje się być teraz bardziej uzasadnione – ustalana jest w odniesieniu do wysokości odszkodowania wypłaconego uprzednio za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej (w stopniu rażącym) przez Skarb Państwa, j.s.t. lub inną jednostkę wykonującą władzę publiczną z mocy prawa. Odszkodowanie określone w powództwie prokuratora przeciwko urzędnikowi ustala się do wysokości tego odszkodowania, które wypłacone zostało za wykonywanie władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa przez podmiot odpowiedzialny na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu lub na podstawie zawartej ugody.

Czytając dalszą część art. 9 ust. 1 zauważamy jednak, iż wysokość odszkodowania ustalanego od urzędnika napotyka dalsze ograniczenia, ustawodawca zastrzega bowiem, że odszkodowanie to nie może przewyższać kwoty dwunastokrotności miesięcznego

⁷⁴³ B. Rakoczy analizuje szereg sytuacji prawnych, które mogą wpłynąć na zróżnicowanie kwoty zasądzonego lub ustalonego odszkodowania od kwoty wypłaconej przez podmiot odpowiedzialny, Autor zalicza do nich świadczenie w miejsce wykonania zobowiązania (art. 453 k.c.), odnowienie in. nowację (art. 506 k.c.), potrącenie (art. 499 k.c.), złożenie przedmiotu świadczenia do depozytu sądowego (art. 693 k.c.). Zob.: B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 126 – 131.

wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu. Górna granica odszkodowania, jakie zasądzić może sąd od urzędnika w razie łącznego spełnienia przesłanek odpowiedzialności nie może zatem być wyższa niż kwota dwunastokrotności jego miesięcznego wynagrodzenia.

Takie rozwiązanie miało stanowić odpowiedź na wątpliwości jakie wzbudziły propozycje pojawiające się na najwcześniejszych etapach prac legislacyjnych. Pierwsze projekty ustawy⁷⁴⁴ zakładały bowiem podobne uzależnienie odszkodowania jakie zapłacić miałby urzędnik od wysokości odszkodowania wypłaconego przez podmiot odpowiedzialny. Różnica polegała jednak na tym, że maksymalna wysokość odszkodowania ustalano od urzędnika miała być obliczana nie na podstawie jego wynagrodzenia, lecz przy uwzględnieniu wysokości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ogłaszanego przez Prezesa GUS⁷⁴⁵ za ostatni kwartał poprzedzający datę wyrządzenia szkody. Urzędnik ponosić miał odpowiedzialność do wysokości dwunastokrotności wartości wynagrodzenia przeciętnego. Pomysł ten spotkał się z ostrą, a przy tym całkowicie moim zdaniem, uzasadnioną krytyką. Jego przyjęcie spowodowałoby, że wysokość odszkodowania zasądzanego od urzędnika osiągającego niższe dochody byłaby całkowicie niewspółmierna do tego jakie odszkodowanie zapłacić musiałby urzędnik posiadający dochody na dużo wyższym poziomie. Odszkodowanie, które zasądziłby sąd uznając powództwo prokuratora za uzasadnione było by takie same w jednym i drugim przypadku, a przez to urzędnik o dochodach niższych ponosiłby relatywnie większe obciążenia finansowe niż ten, który uzyskuje zarobki wyższe.

Aby wyeliminować powstające w tym zakresie wątpliwości zdecydowano się przyjąć konstrukcję zbliżoną tej jaka od dawna funkcjonuje w prawie pracy, a zgodnie z którą wysokość odszkodowania przysługującego od konkretnego urzędnika jest ostatecznie uzależniona od jego indywidualnych dochodów. Sposób obliczenia dochodu i jego elementy wliczane do kwoty bazowej będącej podstawą obliczenia wysokości odszkodowania unormowano w art. 9 ust. 6 u.o.m.f.p., zgodnie z którym wynagrodzenie przysługujące funkcjonariuszowi publicznemu, o którym mowa w ust. 1 określa się na dzień działania lub na koniec okresu zaniechania, które spowodowało rażące naruszenie prawa. Zaś w przypadku gdy

⁷⁴⁴ Druk Sejmowy Nr 3484 z 8 października 2004..., s. 7.

⁷⁴⁵ Publikowane w Dzienniku Urzędowym i Monitorze Polskim, w formie obwieszczenia Prezesa GUS do 20 lutego każdego roku za rok poprzedni i za II półrocze roku poprzedniego, stanowi stosunek sumy wynagrodzeń osobowych brutto, honorariów wypłaconych niektórym grupom pracowników za prace wynikające z umowy o pracę, wypłat z tytułu udziału w zysku do podziału lub z nadwyżki bilansowej w spółdzielniach oraz dodatkowych wynagrodzeń rocznych dla pracowników jednostek sfery budżetowej pomniejszone o potrącone składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe oraz chorobowe opłacane przez ubezpieczonych do przeciętnej liczby zatrudnionych w danym okresie; po wyeliminowaniu osób wykonujących pracę nakładczą oraz zatrudnionych za granicą.

wynagrodzenie może być określone w różnej wysokości, przyjmuje się wysokość najwyższą. Przy czym ustawodawca w art. 2 ust. 3 u.o.m.f.p. doprecyzowuje pojęcie dochodu wskazując, że ilekroć ustawa posługuje się pojęciem „wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu” należy przez to rozumieć również przysługujące mu uposażenie. Oznacza to, że uposażenie jest uznawane za nierozłączny element wynagrodzenia urzędnika także na potrzeby ustalenia wysokości odszkodowania. Ostatecznie więc ustawa ogranicza wysokość odszkodowania przysługującego podmiotowi odpowiedzialnemu od urzędnika do wysokości dwunastokrotności jego miesięcznego wynagrodzenia. Rozwiązanie to wyraźnie nawiązuje do unormowania wynikającego z art. 119 k.p.⁷⁴⁶ i wydaje się, że pełnić ma też podobną funkcję, czyli zapewnić choćby częściową ochronę wynagrodzenia przysługującego urzędnikowi. Świadomie użyłem tu sformułowania ochrona częściowa, bowiem w stosunku do odpowiedzialności pracowniczej u.o.m.f.p. podwyższa granicę odpowiedzialności odszkodowawczej aż czterokrotnie⁷⁴⁷. Jest to różnica bardzo wysoka, na co zwracano uwagę w opiniach do poszczególnych projektów ustawy. To znacznie ogranicza – niezwykle istotną z punktu widzenia prawa pracy – ochronę jaką ustawodawca darzy wynagrodzenie przysługujące pracownikowi. Pojawiały się obawy, że przy niewielkich podwyżkach po trwającym od ok. 2008 r. zamrożeniu płac w administracji może to powodować odpływ doświadczonych pracowników z sektora publicznego.

Całościowa analiza art. 9 u.o.m.f.p. pozwala zauważyć jednak, że ta częściowa ochrona istnieje wyłącznie wtedy, gdy rażące naruszenie prawa i szkoda nim wywołana są wynikiem nieumyślnego działania urzędnika. Cała konstrukcja odpowiedzialności majątkowej na gruncie u.o.m.f.p. cechuje się więc wyraźną analogią do unormowań znanych już wcześniej w prawie pracy. Ta symetria wydaje się być na tyle bliska, że większość spostrzeżeń poczynionych w poprzednim rozdziale, a dotyczących odpowiedzialności majątkowej pracowników, może być odnoszona do odpowiedzialności urzędników. W tym miejscu mam na myśli szczególnie rozważania dotyczące kwestii winy i rozgraniczenia jej rodzajów, na którą składa się subiektywny element psychicznego nastawienia do czynu i obiektywny element bezprawności działania lub zaniechania. Mówiąc o winie nieumyślnej urzędnika trzeba by więc przyjąć, że zgodnie z tradycyjną koncepcją przybiera ona formę lekkomyślności, kiedy sprawca szkody liczył się z tym, że jego zachowanie (działanie lub zaniechanie) może spowodować jej powstanie, lecz bezpodstawnie zakłada, że nie dojdzie do jej wyrządzenia, albo niedbalstwa,

⁷⁴⁶ Podobieństwo to podkreśla też A. Bielska – Brodziak, A. Wołowic w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 390.

⁷⁴⁷ Jeżeli odnosimy je do istniejących wcześniej granic odpowiedzialności na gruncie prawa pracy, które sięgały do wysokości trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia pracownika.

występującego wówczas, gdy nie przewidując możliwości wyrządzenia szkody, urzędnik mógł i powinien był przewidzieć jej wystąpienie.

5.3. Odpowiedzialność urzędnika w razie wyrządzenia szkody z winy umyślnej

Granica dwunastokrotności wynagrodzenia nie obowiązuje przy ustalaniu odszkodowania od urzędnika, który szkodę wyrządził swoim umyślnym zachowaniem. W takich przypadkach, zgodnie z art. 9 ust. 4 u.o.m.f.p. urzędnik będący sprawcą naruszenia ponosić ma wobec podmiotu odpowiedzialnego odpowiedzialność do wysokości odszkodowania, o którym mowa w art. 5 pkt 1, czyli do wysokości rzeczywistej kwoty wypłaconej na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu lub na podstawie zawartej ugody. Taka konstrukcja odpowiedzialności urzędnika, który spowodował czyn bezprawny z winy umyślnej wyraźnie nawiązuje do regulacji odpowiedzialności pracowniczej z art. 122 k.p.⁷⁴⁸

Ustalenie winy umyślnej na potrzeby odpowiedzialności urzędnika odbywa się poprzez ocenę motywacji sprawcy i bezprawności jego działania. I tak zgodnie z powszechnie przyjętym ujęciem o umyślnym działaniu urzędnika będziemy mogli mówić wówczas, gdy ustalimy, że działał on lub zaniechał działania z zamiarem dokonania czynu bezprawnego (działanie z zamiarem bezpośrednim), albo przynajmniej przewidując taką możliwość godził się na powstanie ujemnego skutku (działanie z zamiarem ewentualnym). Na gruncie u.o.m.f.p. działanie w zamiarze bezpośrednim będzie przejawiało się podjęciem przez urzędnika świadomego działania bądź zaniechaniem działania zmierzającego do wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa, dążenie do wydania rozstrzygnięcia wadliwego w stopniu rażącym. Natomiast o działaniu w zamiarze ewentualnym będziemy mogli mówić wówczas, gdy urzędnik przewidując, że rozstrzygnięcie, w którego wydaniu bierze udział okaże się być rażąco wadliwe, a mimo tego godzi się na jego podjęcie.

Można podejrzewać, że znacznie częściej dochodziło będzie do rażących naruszeń prawa przy wydawaniu decyzji z winy nieumyślnej urzędnika. Raczej rzadko urzędnik biorący udział w wydaniu decyzji administracyjnej lub podatkowej dąży do tego, by jego rozstrzygnięcie obciążone było kwalifikowaną wadą prawną, niezależnie od tego, czy działa on jako organ, na zlecenie takiego organu, czy jako pracownik urzędu upoważniony do działania w imieniu organu. Z reguły urzędnik wydając decyzję działa wykonując powierzone mu obowiązki służbowe przez państwowego pracodawcę działa koncentrując się na jego interesie. Sądy pracy uwzględniając wykładnię celowościową art. 119 k.p. przyjmują zaś, że ograniczona

⁷⁴⁸ Podobnie: A. Bielska – Brodziak, A. Wołowic w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd. s. 392.

odpowiedzialność pracownika zachodzi właśnie głównie w sytuacjach, w których szkoda została wyrządzona w trakcie wykonywania przez niego czynności w interesie zakładu pracy. Takie stanowisko sądów wywodzone jest pośrednio poprzez zestawienie art. 119 § 1 k.p., z art. 122 k.p. W sytuacjach gdy dochodzi do wyrządzenia szkody przy realizacji celów sprzecznych z interesami zakładu pracy (art. 122 k.p.) ustawodawca zakłada pełną materialnie odpowiedzialność pracownika. Tym samym, w ocenie sądów, brzmienie art. 122 k.p. przemawia pośrednio za przyjęciem ograniczonej odpowiedzialności pracownika z art. 119 § 1 k.p. wówczas gdy szkoda wyrządzona nieumyślnie nastąpiła w trakcie realizowania przez pracownika czynności w interesie zakładu pracy⁷⁴⁹.

Wydaje się więc, że w praktyce przypadki ponoszenia przez urzędników nieograniczonej odpowiedzialności za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa zdarzały się będą raczej sporadycznie. Nie będzie bowiem łatwe wykazanie, że urzędnik obejmował umyślnością (zamiarem bezpośrednim lub ewentualnym) wyrządzenie szkody podmiotowi odpowiedzialnemu poprzez wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa. Można przyjąć, powołując się na wyroki sądów wydane na gruncie art. 122 k.p., że do przypadków takich dałoby się zaliczyć np. sytuacje, w których szkoda spowodowana przez urzędnika jest wynikiem popełnienia przez niego czynu zabronionego⁷⁵⁰, czy w sytuacji gdy urzędnik wykonywał powierzone mu czynności w stanie nietrzeźwości⁷⁵¹. Wówczas będzie można przypisać im chęć działania na szkodę organu, czy też urzędu, który reprezentują albo przynajmniej pogodzenie się z powstaniem szkody.

5.4. Odpowiedzialność w razie wyrządzenia szkody przez kilku urzędników

Warunki odpowiedzialności w razie wyrządzenia szkody zawinionym działaniem kilku urzędników regulują przepisy art. 9 ust. 2 ust. 3 i ust. 5 u.o.m.f.p. Zgodnie z ogólną zasadą wynikającą z art. 9 ust. 2 u.o.m.f.p., jeżeli szkoda podmiotowi odpowiedzialnemu wyrządzona została zawinionym działaniem kilku urzędników, czyli co najmniej dwóch⁷⁵²,

⁷⁴⁹ Przywoływany wyżej wyrok SN, IV PZP 1/79.

⁷⁵⁰ Wyrok SN z dnia 1 lutego 1978 r. IV PR 9/78, OSNC z 1978 r. Nr 9, poz. 166. Sąd dodaje jednak, iż sam fakt skazania pracownika za przestępstwo umyślne nie musi automatycznie oznaczać umyślności jego działania w zakresie skutków, a więc w zakresie szkody wyrządzonej pracodawcy. Z ustalenia tych okoliczności sąd cywilny zwolniony jest o ile sąd karny wypowie się co do ich w wyroku skazującym.

⁷⁵¹ Zob.: wyrok SN z dnia 27 listopada 1979 r., IV PR 333/79, LEX nr 14508. Sąd podkreśla, że pracownik, który w stanie nietrzeźwości wykonuje obowiązki pracownicze, przewiduje powstanie szkody, pozostającej w związku przyczynowym z tymi zaniedbaniami i godzi się na jej wyrządzenie. Tym samym ponosi on odpowiedzialność na podstawie art. 122 k.p.

⁷⁵² Przepis art. 9 ust. 5 u.o.m.f.p., podobnie z resztą jak art. 9 ust. 3 i 9 ust. 5, posługują się konsekwentnie sformułowaniem „kilku funkcjonariuszy”, B. Rakoczy słusznie zauważa, iż jest to ilość nieodokreślona, mniej jednak, obejmuje ona więcej niż jednego, czyli co najmniej dwóch funkcjonariuszy w rozumieniu ustawy.

odpowiedzialność za powstałą szkodę ponosi każdy z nich stosownie do stopnia przyczynienia się do powstania rażącego naruszenia prawa i stopnia swojego zawinienia. Unormowanie to wyraża dążenie ustawodawcy do zindywidualizowania odpowiedzialności ponoszonej przez konkretnego urzędnika, albowiem wynika z niego, że skala odpowiedzialności konkretnego urzędnika, w przypadku gdy powstała szkoda jest wynikiem zawinionego działania lub zaniechania kilku urzędników, ma być uzależniona od stopnia jego przyczynienia się do rażącego naruszenia prawa i stopnia zawinienia.

Praca w administracji ma jednak szczególny charakter. Jej wyniki są uzależnione od działania zbiorowego wielu osób. W takich warunkach indywidualny zakres odpowiedzialności pojedynczego urzędnika może okazać się niezmiernie trudny do ustalenia⁷⁵³. Wydaje się że ustawodawca przewidując możliwość powstania tego typu trudności, zastrzegł w przepisie art. 9 ust. 2 zd. 2 u.o.m.f.p., że jeżeli nie jest możliwe ustalenie stopnia winy i przyczynienia się poszczególnych funkcjonariuszy publicznych do rażącego naruszenia prawa, odpowiadają oni w częściach równych. Wobec braku możliwości ustalenia indywidualnych okoliczności towarzyszących powstaniu szkody przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, w tym w szczególności stopnia zawinienia poszczególnych⁷⁵⁴ urzędników ponoszących odpowiedzialność za powstanie szkody i stopnia ich przyczynienia się, wszyscy urzędnicy za powstałą szkodę odpowiadają w częściach równych. Zatem z jednej strony ustawa przewiduje szczególny tryb postępowania wyjaśniającego zmierzającego do ustalenia indywidualnych okoliczności towarzyszących powstaniu szkody i zindywidualizowania odpowiedzialności ponoszonej przez konkretnego urzędnika, z drugiej zaś dopuszcza by udziały poszczególnych urzędników w całej wysokości szkody były ustalane w równych wysokościach, gdy wyniki ustaleń poczynionych w ramach tego postępowania będą niewystarczające.

Przepisy art. 9 ust. 2 u.o.m.f.p. dotyczą tych przypadków, gdy szkoda podmiotowi odpowiedzialnemu została wyrządzona nieumyślnym działaniem kilku urzędników, w tych sytuacjach zastosowanie znajduje też art. 9 ust. 3 u.o.m.f.p. Wskazuje on, że jeżeli kilku funkcjonariuszy publicznych dopuściło się działania lub zaniechania, o których mowa w art. 5 pkt 2, każdy z nich ponosi odpowiedzialność do kwoty dwunastokrotności miesięcznego

⁷⁵³ Z. Monkiewicz, *Opinia prawna do projektu ustawy... druk nr 3484*, Warszawa 2005, s. 5. Autorka opinii poniekąd słusznie zauważa, że zbiorowy charakter pracy w administracji mógł być jedną z przyczyn, dla których w praktyce rzadko występowało z roszczeniem odszkodowawczym w stosunku do urzędników na podstawie przepisów kodeksu pracy.

⁷⁵⁴ Okoliczności mogące mieć wpływ na ocenę stopnia przyczynienia się urzędnika do powstania szkody spowodowanej rażącym naruszeniem prawa, to chociażby rodzaj obowiązków jakie naruszył konkretny urzędnik, czy też ich wpływ na samo powstanie lub zwiększenie rozmiarów szkody. Zob. A. Bielska – Brodziak, A. Wołowicz w: A. Bielska – Brodziak (red.) *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 391.

wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1. Doprecyzowuje on unormowanie dotyczące odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną podmiotowi odpowiedzialnemu w warunkach opisanych w art. 9 ust. 2. Ustanawia maksymalną granicę tej odpowiedzialności na poziomie dwunastokrotności wynagrodzenia przysługującego konkretnym urzędnikom ponoszącym odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną podmiotowi odpowiedzialnemu przez kilku urzędników działających nieumyślnie. Z praktycznego punktu widzenia będzie odgrywał on istotną rolę wówczas, gdy szkoda spowodowana przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa będzie przyjmowała znaczne rozmiary. Wówczas przy zróżnicowanych zarobkach poszczególnych urzędników będących nieumyślnymi sprawcami rażącego naruszenia prawa, wartość odszkodowania, obliczana przy uwzględnieniu wysokości dochodów, będzie inna dla każdego ze sprawców – równa dwunastokrotności ich indywidualnych wynagrodzeń⁷⁵⁵.

Zasady odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez kilku urzędników działających umyślnie reguluje art. 9 ust. 5 u.o.m.f.p. Stanowi on, że jeżeli kilku funkcjonariuszy publicznych dopuściło się działania lub zaniechania, o których mowa w art. 5 pkt 2, z winy umyślnej, odpowiadają oni solidarnie. Zatem jeżeli więcej niż dwóch urzędników dopuściło się działania lub zaniechania uznanego w odpowiednim trybie za rażące naruszenie prawa, które stało się źródłem szkody po stronie Skarbu Państwa, j.s.t. lub innej jednostki wykonującej władzę publiczną z mocy prawa, urzędnicy ci ponoszą odpowiedzialność w wysokości odszkodowania wypłaconego przez te podmioty. Ich odpowiedzialność ma przy tym charakter solidarny. Taka konstrukcja odpowiedzialności kilku urzędników działających z winy umyślnej niewątpliwie niesie bardzo dotkliwe konsekwencje dla samych urzędników. Istotą solidarności za dług jest odstępstwo od podstawowej zasady prawa zobowiązań, zgodnie z którą wielość podmiotów w zobowiązaniu wprowadza podział tego zobowiązania na części. Niezależnie od charakteru świadczenia, w przypadku zobowiązania solidarnego, podział świadczenia nie następuje, a to oznacza, że wierzyciel może domagać się całości lub części tego świadczenia od wszystkich dłużników łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna⁷⁵⁶. To oznacza, że podmiot odpowiedzialny może żądać odszkodowania za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, która objęta była zamiarem bezpośrednim lub ewentualnym od wszystkich urzędników, których działanie lub zaniechanie wywołało szkodę, od kilku z nich lub też od każdego z urzędników z osobna.

⁷⁵⁵ Zob.: B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd. s. 139 – 140.

⁷⁵⁶ Instytucja solidarności dłużników, zob. W. Czachórski (red.), *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 117 i 118.

5.5. Funkcje i charakter odszkodowania ustalanego od urzędników

Unormowanie odpowiedzialności wyrządzonej zawinionym działaniem kilku urzędników niewątpliwie chronić ma interes podmiotu odpowiedzialnego, bowiem przyznaje mu możliwość ubiegania się o zwrot pełnej wysokości szkody powstałej poprzez zapłatę odszkodowania za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa. To po pierwsze, a po drugie, pozwala podmiotowi odpowiedzialnemu dokonać wyboru dłużnika lub dłużników, od których w odpowiednim zakresie (w całości lub w częściach) będzie dochodził zaspokojenia swojego roszczenia. Podkreśla się jednak też jego prewencyjny charakter, który przejawia się w zwiększeniu dolegliwości wobec urzędnika lub urzędników, którzy dopuścili się rażącego naruszenia prawa z winy umyślnej. Po pierwsze, o funkcji prewencyjnej tej normy świadczy właśnie zobowiązanie konkretnego urzędnika do zwrotu pełnej wartości odszkodowania wypłaconego przez podmiot odpowiedzialny, i po drugie, za dodatkową dolegliwość poczytuje się solidarny charakter zobowiązania do zwrotu szkody ciążyący na urzędnikach⁷⁵⁷. W rzeczywistości dolegliwość ta będzie szczególnie odczuwalna w sytuacji, gdy podmiot odpowiedzialny zdecyduje się dochodzić odszkodowania w całości od jednego spośród kilku urzędników winnych powstania szkody z pominięciem pozostałych współzobowiązanych. Wprawdzie urzędnik taki będzie zachowywał wobec pozostałych współdłużników solidarnych roszczenie regresowe o zwrot przypadających im części świadczenia, jednakże w pierwszej kolejności poniesie on samodzielnie koszty zapłaty tego świadczenia.

Nałożenie na urzędników obowiązku ponoszenia odpowiedzialności za umyślne wyrządzenie szkody przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa stanowi w stosunku do ograniczonej odpowiedzialności za szkody wyrządzonej nieumyślnie sankcję podwyższoną. Jest ona, podobnie jak w prawie pracy, przewidywana wobec tych urzędników, którzy dopuszczając się działania lub zaniechania mogącego nosić znamiona rażącego naruszenia prawa, działali godząc się z możliwością wyrządzenia szkody podmiotowi odpowiedzialnemu lub wyrządzenie takiej szkody stało się ich celem. Taka motywacja sprawcy szkody z pewnością zasługuje na szczególne potępienie, stąd jej stwierdzenie skutkuje nieograniczoną odpowiedzialnością urzędnika lub urzędników wyrządzających umyślnie szkodę poprzez rażące naruszenie prawa. W celu ochrony wynagrodzenia przysługującego urzędnikowi działającemu z winy nieumyślnej ustalony został natomiast górny limit jego odpowiedzialności, który nie może przekraczać dwunastokrotności jego indywidualnego

⁷⁵⁷ B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, cyt. wyd., s. 136.

wynagrodzenia. Mimo ustalenia takiego ograniczenia podwyższenie względem kodeksu pracy wysokości urzędników nie zyskało powszechnej aprobaty, a wśród głosów sprzeciwu podnoszono przede wszystkim, że maksymalny próg tej odpowiedzialności (w przypadku winy nieumyślnej) jest aż czterokrotnie wyższy niż w przypadku odpowiedzialności wynikającej z art. 119 k.p.⁷⁵⁸. Niejako w odpowiedzi podkreślano natomiast, że uzasadnieniem dla takiego rozróżnienia może być dokonane przez ustawodawcę rozróżnienie na naruszenia prawa zwyczajne i kwalifikowane, z którymi wiąże się wyższy próg odpowiedzialności⁷⁵⁹.

W mojej ocenie, taka argumentacja nie jest do końca przekonująca. Przede wszystkim trzeba zauważyć, co próbowałem wykazać we wcześniejszym częściach, że odróżnienie rażącego naruszenia prawa od innych kwalifikowanych wad rozstrzygnięć administracyjnych, czy podatkowych i związanie z nim podwyższonej odpowiedzialności urzędnika nie znajduje do końca racjonalnego wytłumaczenia. Rażące naruszenie prawa w ujęciu powszechnym jest jedną z siedmiu przesłanek stwierdzenia nieważności wymienianych w O.p i k.p.a., przy czym każda z tych przesłanek ma cechy wyraźnej kwalifikowanej wady prawnej, z którą ustawodawca wiąże jakże surowe skutki, w postaci całkowitej eliminacji rozstrzygnięcia organu z obrotu prawnego. Stwierdzenie każdej z tych wad stanowić może, co wykazałem w rozdziale drugim pre Judykat bezprawności przy wykonywaniu władzy publicznej, stanowiący jedną z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, j.s.t. i innych jednostek wykonujących władzę publiczną z mocy prawa. Powstaje więc pytanie, dlaczego akurat z przesłanką rażącego naruszenia prawa – w sytuacji gdy równa jest ona pozostałym przesłankom nieważności związana została podwyższona odpowiedzialność urzędnika.

Nie może też ujść uwadze, że ustawa w istotny sposób różnicuje sytuację urzędników, którzy na jej potrzeby określani są mianem funkcjonariuszy publicznych, od innych podmiotów zaliczanych do kategorii funkcjonariuszy publicznych w tradycyjnym rozumieniu tego pojęcia, będących faktycznymi wykonawcami władzy publicznej. Jedynie urzędnicy biorący udział w procesie wydawania decyzji administracyjnych i podatkowych zostali objęci szczególnym podwyższonym reżimem odpowiedzialności odszkodowawczej. Tymczasem działania osób innych niż te, zaangażowane w wydawanie władczych decyzji organów podatkowych i organów administracji publicznej również może wiązać się z odpowiedzialnością państwa za niegodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. Mowa tu zarówno o wykonawcach władzy sądowniczej, jak i ustawodawczej, a którzy nie są objęci tak dotkliwą

⁷⁵⁸ A. Bielska- Brodziak , T. Wołowicz w: A. Bielska – Brodziak, *Odpowiedzialność majątkowa...*, cyt. wyd., s. 389.

⁷⁵⁹ Tamże.

odpowiedzialnością osobistą za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej niezgodnie z prawem. Nie staram się przy tym twierdzić, jak czynili to niektórzy, że urzędnicy jedynie na skutek wejścia w życie przepisów u.o.m.f.p. ponosić mogą osobistą odpowiedzialność za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej w sytuacji, gdy odpowiedzialności takiej nie ponoszą zupełnie np. sędziowie, czy prokuratorzy chociażby za odszkodowania wypłacone z tytułu niesłusznego skazania lub niesłusznego tymczasowego pozbawiania wolności⁷⁶⁰. Twierdzenie takie świadczyć może o braku dostatecznej wiedzy o systemie odpowiedzialności państwa i samych wykonawców jego władczych zadań. Uważam jednak, że brak jest aksjologicznego i systemowego wyjaśnienia dla nałożenia wyłącznie na urzędników odpowiedzialności szerszej, przywidującej bardziej dotkliwe sankcje.

Co więcej, nałożenie na urzędników traktowanych przez ustawę jako funkcjonariusze publiczni odpowiedzialności za skutki wadliwego wykonywania władzy publicznej bardziej dotkliwej niż ta, którą objęci są inni funkcjonariusze wykonujący władzę publiczną, rodzić może zarzut naruszenia tak istotnych zasad wynikających z Konstytucji RP, jak choćby wywodzony z art. 2 zakaz nadmiernej ingerencji, czy wywodzona z art. 32 zasada równości. Analizując czy dane unormowanie nosi cechy nadmiernej ingerencji Trybunał kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu legislacyjnego i środka użytego do jego osiągnięcia. Oznacza to, że spośród możliwych, a przy tym legalnych środków oddziaływania należy wybrać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia określonego celu. TK podkreślał także, że ustawodawca powinien tak formułować normy prawne, by stanowiły one najskuteczniejszy środek osiągnięcia zamierzonego celu, a jednocześnie dokonać oceny wszystkich skutków wprowadzonej regulacji w kontekście celu do jakiego regulacja ta zmierza⁷⁶¹.

Z zasady równości wynika nakaz równego, czyli jednakowego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą, istotną z punktu widzenia danej normy prawnej cechą. Takie ujęcie zasady równości dopuszcza zatem

⁷⁶⁰ Art. z 557 § 1 k.p.k. przewiduje, że w razie naprawienia szkody oraz zadośćuczynienia za krzywdę Skarb Państwa ma roszczenie zwrotne do osób, które swym bezprawnym zachowaniem spowodowały niesłuszne skazanie, zastosowanie środka zabezpieczającego lub środka przymusu albo niesłuszne zarządzenie wykonania kary warunkowo zawieszanej lub kary, z której wykonania zwolniono oskarżonego, albo niewątpliwie niesłuszne zatrzymanie osoby, wobec której nie prowadzono postępowania karnego. § 2 art. 557 k.p.a., wskazuje natomiast, że powództwo dotyczące roszczeń Skarbu Państwa, może wytoczyć w postępowaniu cywilnym prokurator lub organ, który jest powołany do reprezentowania Skarbu Państwa. Jeżeli prokurator nie dopatrzy się podstaw do wytoczenia powództwa, wydaje w tej kwestii postanowienie i zawiadamia o tym uprawniony organ.

⁷⁶¹ Wyrok TK z dnia 24 marca 2015 r., K 19/14, OTK-A z 2015, Nr 3, poz. 32, a także wyrok TK z 15 października 2013 r., P 26/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99 cz. III, pkt 5.3.2 oraz powołane tam orzecznictwo.

odmienne traktowanie podmiotów, które takiej cechy nie mają. Ustalenie, czy zasada równości została w konkretnym wypadku rzeczywiście naruszona, wymaga zatem ustalenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna oraz wskazania tych elementów, które są prawnie relewantne⁷⁶². W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwaliła się formuła równości rozumiana w ten sposób, że wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się w równym stopniu daną cechą istotną, mają być traktowani równo, a więc chodzi o traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących⁷⁶³

6. Praktyczne zmiany spowodowane wejściem w życie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa i skutki tych zmian

Wejście w życie ustawy w sferze praktycznej spowodowało kilka istotnych zmian w zakresie majątkowej odpowiedzialności urzędników w porównaniu do stanu istniejącego wcześniej. Przede wszystkim przepisy ustawy stworzyły obowiązek dochodzenia odszkodowania od urzędników w określonych sytuacjach. Obowiązek ten powstaje wówczas, gdy podmiot publiczny wypłaci odszkodowanie za szkodę spowodowaną wydaniem wadliwej decyzji. Dla powstania tego obowiązku nie jest jednak wystarczające samo uzyskanie prejudycjalnego potwierdzenia wadliwości decyzji. Konieczne jest natomiast stwierdzenie we właściwym trybie, że decyzja ta została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Dopiero w razie wypłaty odszkodowania za szkodę spowodowaną taką właśnie decyzją na podmiot publiczny zostaje nałożony obowiązek dochodzenia odpowiedzialności urzędnika.

Dochodzenie roszczeń majątkowych przeciwko urzędnikowi ustawa powierzyła podmiotowi z zewnątrz administracji, tj. prokuraturze okręgowej. Prokuratora przed sformułowaniem przeciwko urzędnikowi powództwa o zapłatę zobligowana jest na podstawie przepisów ustawy do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia przesłanek jego odpowiedzialności, którego nie przewidywały dotychczasowe przepisy.

W porównaniu ze stanem prawnym istniejącym przed wejściem w życie u.o.m.f.p. częściowo zmianie uległ też zakres odpowiedzialności majątkowej urzędników. Zakres tej odpowiedzialności nadal uzależniony pozostaje od stopnia winy urzędnika i podobnie jak w

⁷⁶² Zob.: wyrok TK z dnia 17 marca 2015 r., K 31/13, OTK-A 2015/3, poz. 31 oraz przywołane tam wyroki TK z 29 czerwca 2001 r., K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124; 14 lipca 2004 r., SK 8/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 65; 5 września 2005 r., P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88.

⁷⁶³ Zob.: m. in. orzeczenia TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1; z dnia 20 grudnia 1994 r., sygn. K 8/94, OTK z 1994 r., poz. 43; wyroki z dnia 22 lutego 2005 r., K 10/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 17; 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32.

przypadku przepisów k.p. w razie ustalenia, iż szkoda została przez urzędnika wyrządzona z winy umyślnej ponosi on odpowiedzialność do granic rzeczywistej szkody poniesionej przez pracodawcę. Jednakże w razie działania nieumyślnego ponosi on odpowiedzialność, nie jak dotychczas do wysokości trzykrotności swojego miesięcznego wynagrodzenia, a do wysokości jego dwunastokrotności.

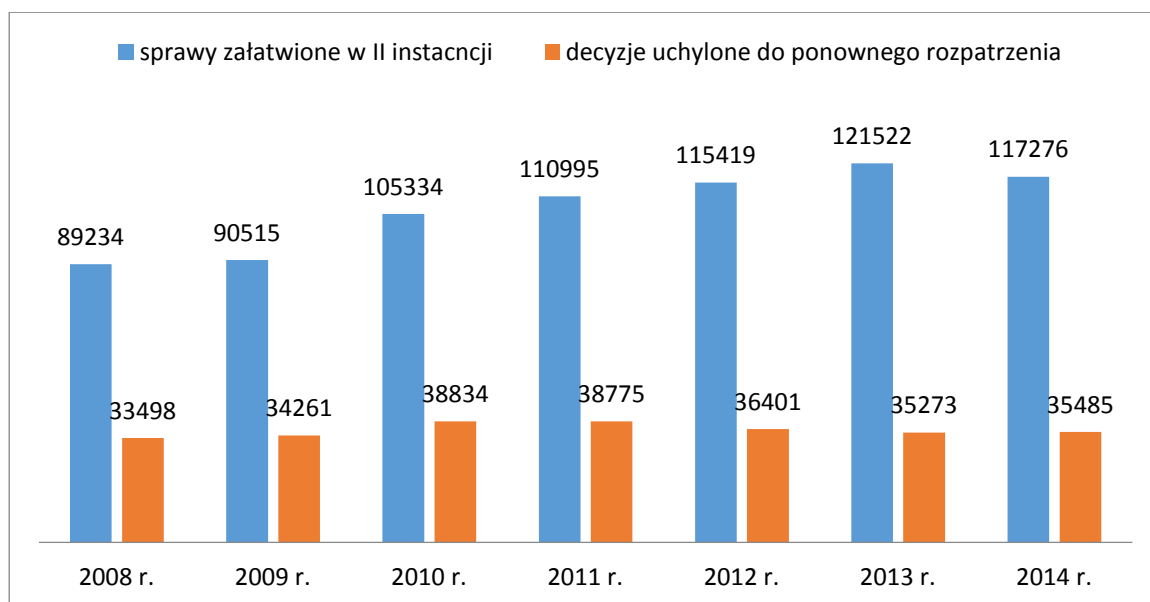
Ustawodawca zakładał, że zmiany te spowodują znaczne zmniejszenie ilości naruszeń prawa przez urzędników w tym rozstrzygnięć administracyjnych wydanych z naruszeniem prawa. To z kolei wpłynąć miało na zmniejszenie wydatków Skarbu Państwa i j.s.t. Trudno jest dokonać oceny na ile od momentu wejścia w życie u.o.m.f.p. zmieniła się ilość decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa, z którym ustawa wiąże ponoszenie szczególnej odpowiedzialności przez urzędników. Żaden organ nie ewidencjonuje bowiem w odrębny sposób tego rodzaju spraw. Można natomiast zweryfikować na ile udało się osiągnąć założenie o zmniejszeniu ilości decyzji wydanych z naruszeniem prawa w ogóle. Wydaje się, że można uznać, iż decyzje wadliwe – wydane z naruszeniem prawa to przede wszystkim te decyzje, które zostały uznane za nieważne przez organy wyższego stopnia i te, które uchylone zostały w całości do ponownego rozpatrzenia⁷⁶⁴. Łatwo zweryfikować można ich ilość na podstawie statystyk prowadzonych przez samorządowe kolegia odwoławcze (jako organy wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym) i izby skarbowe (jako organy wyższego stopnia w postępowaniu podatkowym).

Z oficjalnych danych⁷⁶⁵ wynika, że kolegia odwoławcze, jako organy II instancji w 2008 r. zarejestrowały 89.234 sprawy, z tego do ponownego rozpatrzenia uchylonych zostało 33.498 decyzji. W 2009 r. spośród 90.516 rozpatrzonych spraw Kolegia uchyliły do ponownego rozpatrzenia 34.261 decyzji. W kolejnym roku w II instancji rozpatrzonych zostało przez Kolegia już 105.343 sprawy, z których uchylono do ponownego rozpatrzenia 38.834 decyzje. Wzrost ilości zarejestrowanych przez kolegia spraw utrzymał się także w 2011 r., kiedy to w II instancji wydały one 110.995 rozstrzygnięć z czego 38.775 były to decyzje kasatoryjne. W 2012 r. przy 115.419 sprawach rozpatrzonych przez Kolegia w II instancji uchylonych zostało do ponownego rozpatrzenia 36.401 decyzji. Natomiast w 2013 r. przy 121.522 orzeczeniach wydanych jako organ odwoławczy Kolegia uchyliły 35.273 decyzje, a w 2014 r. z 117.276 decyzji charakter kasatoryjny miało 35.485.

⁷⁶⁴ Przyczyną stwierdzenia nieważności decyzji jest tylko stwierdzenie przez organ administracji publicznej lub podatkowej, że decyzja ta obciążona jest jedną z kwalifikowanych wad prawnych. Natomiast uchylenie w postępowaniu odwoławczym zaskarżonej decyzji możliwe jest tylko wtedy, gdy do wyjaśnienia pozostaje istotny zakres sprawy, a naruszenia jakich dopuścił się organ wydający decyzję stanowią naruszenie podstawowych przepisów postępowania.

⁷⁶⁵ Statystyki publikowane corocznie przez Krajową Reprezentację Samorządowych Kolegiów Odwoławczych.

Wykres 7.: Decyzje SKO uchylające do ponownego rozpatrzenia



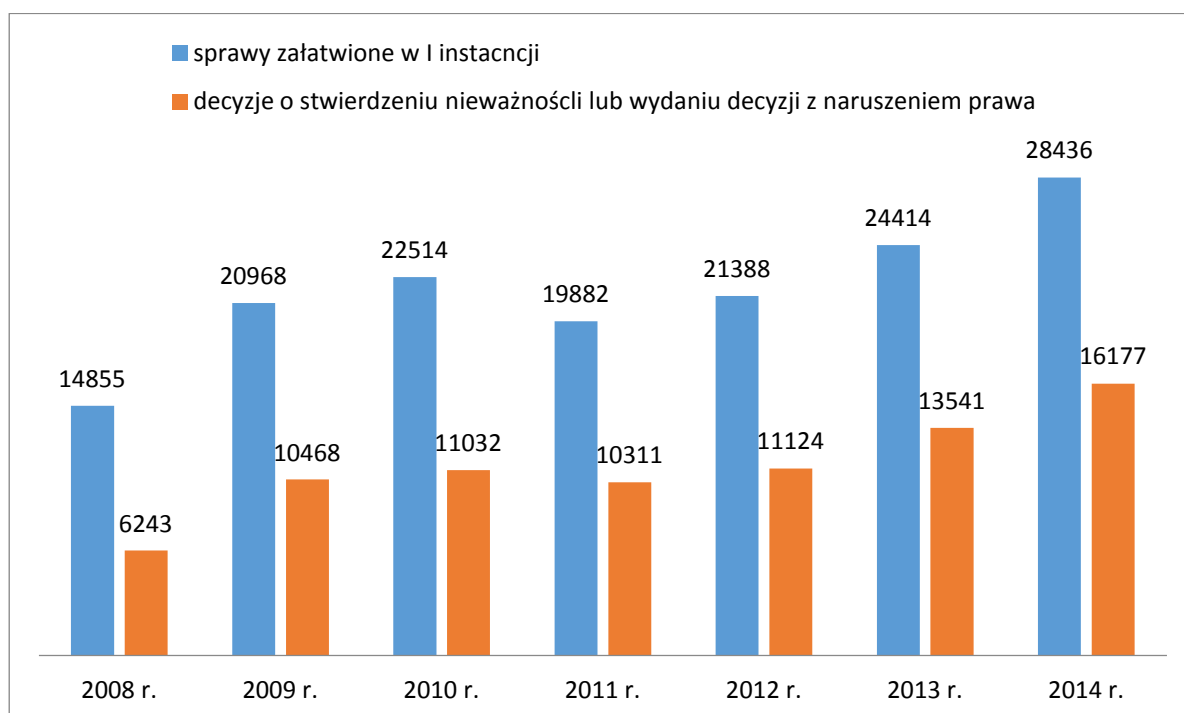
Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk⁷⁶⁶

Można zauważyć, że brak jest wyraźnego związku pomiędzy wejściem w życie u.o.m.f.p., a ilością decyzji uchylanych przez kolegia odwoławcze. Przy stałym, niewielkim wzroście spraw rozstrzyganych w II instancji liczba orzeczeń kasatoryjnych na przestrzeni lat 2008 – 2014 utrzymuje się na zbliżonym poziomie.

W tym samym okresie samorządowe kolegia odwoławcze działające już jako organ pierwszej instancji dokonywały oceny decyzji organów administracji pod kątem potrzeby stwierdzenia ich nieważności. I tak, w 2008 r. na 14.855 spraw załatwionych w I instancji, Kolegia stwierdziły nieważność lub wydanie z naruszeniem prawa 6.243 decyzji. W 2009 r. spośród 20.968 spraw 10.468 razy orzekały o stwierdzeniu nieważności. W 2010 r. na 22.514 załatwionych spraw w 11.032 przypadkach uznano, że decyzja wydana jest z kwalifikowanym naruszeniem prawa. W kolejnym roku na 19.882 orzeczeń wydanych w I instancji w 10.311 razy stwierdzały nieważność. W 2012 r. 11.124 decyzji uznanych zostało za nieważne lub wydane z naruszeniem prawa, a ogólnie rozpatrzono w I instancji 21.388 spraw. Następnie w 2013 r. w 24.414 rozpatrzonych sprawach o kwalifikowanym naruszeniu prawa orzeczono 13.541 razy. Zaś w 2014 r. na rozpatrzonych 28.436 spraw w 16.177 kolegia stwierdziły nieważność lub wydanie decyzji z naruszeniem prawa.

⁷⁶⁶ Przygotowane na podstawie statystyk prowadzonych przez Krajową Reprezentację Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, publikowanych corocznie w formie zbiorczego zestawienia.

Wykres 8.: Decyzje SKO stwierdzające nieważność decyzji lub wydanie decyzji z naruszeniem prawa

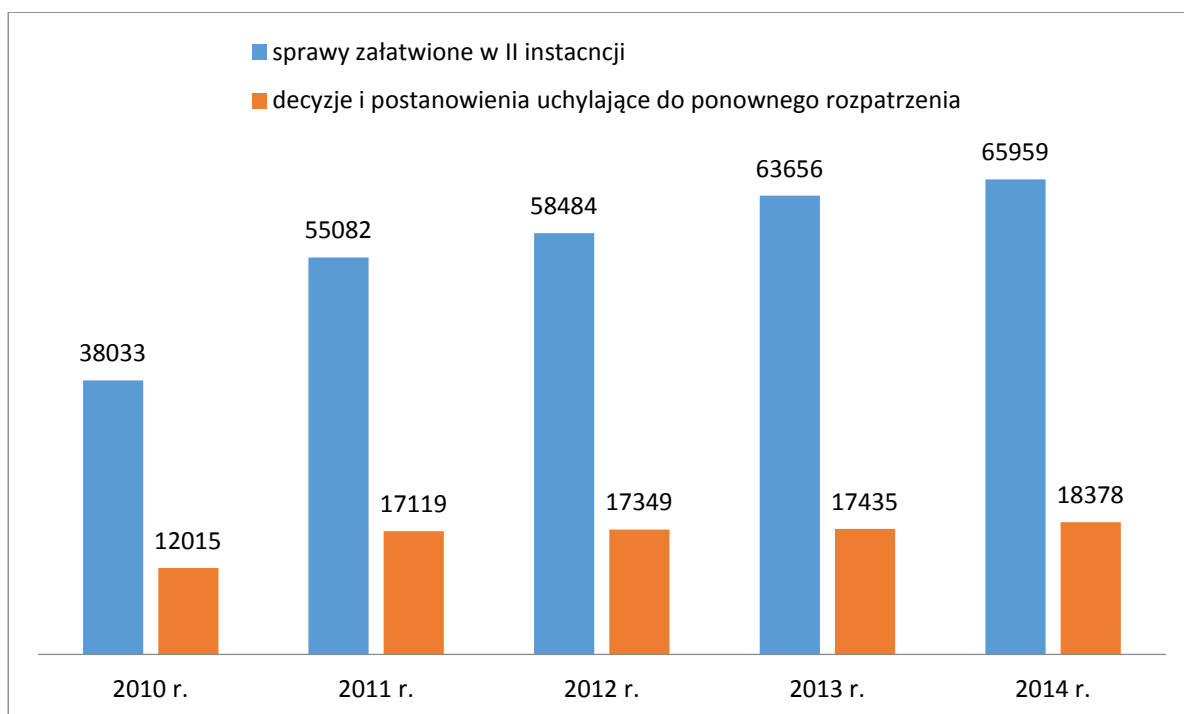


Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk

W tym wypadku efekt wydaje się być nawet wprost odwrotny do zakładanego bowiem po 2011 r. zauważyć można wzrost ilości spraw rozpatrywanych przez Kolegia Odwoławcze w I instancji, a także występujący wraz z nim wzrost ilości decyzji uznanych za nieważne lub wydane z naruszeniem prawa.

Podobne prawidłowości można zaobserwować analizując statystyki prowadzone przez Ministerstwo Finansów w zakresie działalności izb skarbowych. Dane uzyskane w tej materii od Ministerstwa obejmują nieco krótszy przedział czasowy, nie dysponowało ono bowiem informacjami o działalności izb sprzed 2010 r. Niemniej jednak zauważyć można, że od roku 2010 następuje stały wzrost spraw rozpatrywanych przez izby jako organy II instancji. W pierwszym roku objętym informacją Izby rozpatrzyły 38.033 sprawy w drugiej instancji z tego do ponownego rozpatrzenia uchylonych zostało 12.015 decyzji i postanowień. W 2011 r. na 55.082 rozpatrzone sprawy uchylono 17.119 postanowień i decyzji. W roku 2012 Izby rozpatrzyły w II instancji 58.484 sprawy z czego w 17.349 przypadkach uchylały akty wydane przez organy podatkowe niższego stopnia. Następnie w 2013 r. na 63.656 rozpatrzonych spraw uchylły do ponownego rozpatrzenia 17.435 decyzji i postanowień. Zaś w 2014 r. spośród 65.959 wydanych w II instancji rozstrzygnięć 18.378 miało charakter kasatoryjny.

Wykres 9.: Decyzje izb skarbowych uchylające do ponownego rozpatrzenia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk

Wyraźnie widać w tym miejscu, że wraz ze wzrostem ilości spraw rozpatrywanych przez izby w II instancji rośnie też ilość decyzji uchylanych do ponownego rozpatrzenia. Co oznacza, że ani organy podatkowe, ani organy administracji publicznej po wejściu w życie u.o.m.f.p. nie zarejestrowały pożądanego przez ustawodawcę „zmniejszenia ilości naruszenia prawa, w tym naruszenia prawa w stopniu rażącym”. Z wejściem w życie ustawy łączyć można natomiast nasilenie się negatywnego zjawiska jakim jest opieszale działanie administracji i nieterminowe załatwianie spraw. Wskazują na to statystyki prowadzone przez WSA i NSA dotyczące ilości skarg na bezczynność organów administracji rozpoznawanych przez sądy. Wynika z nich jednoznacznie, że pomiędzy 2006 r. a 2015 r. nastąpił przeszło trzykrotny wzrost tego typu skarg.

Tabela 1: Ilość skarg na bezczynność organów do WSA ogółem w latach 2006-2014

Rok	Ilość spraw	% ogólnego wpływu
2006 r.	2.037	3,26 % wpływu
2007 r.	1.967	3,36% wpływu
2008 r.	2.326	4,05% wpływu
2009 r.	3.034	5,13 % wpływu
2010 r.	3.211	4,73% wpływu
2011 r.	3.831	5,48 % wpływu
2012 r.	4.154	5,76 % wpływu
2013 r.	6.262	7,67 % wpływu
2014 r.	6.769	8,04 % wpływu
2015 r.	6.517	7,80 % wpływu

Źródło: *Opracowanie własne na podstawie statystyk*⁷⁶⁷

7. Podsumowanie

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa nie może być uznana za przykład dobrej legislacji. Zarzut ten jest tym bardziej istotny, że problem jaki regulować ma wspomniana ustawa ma wyjątkowe znaczenie zarówno dla prawidłowego funkcjonowania państwa, jak i sytuacji obywateli. Jej ostateczna wersja, która weszła w życie 17 stycznia 2011 r. zawiera szereg sformułowań niejasnych i nieprecyzyjnych, które nie do końca oddają przedmiot podlegający unormowaniu. Zauważalny brak precyzji pojęciowej w unormowaniach u.o.m.f.p. na różnych etapach jej stosowania może wywoływać liczne wątpliwości interpretacyjne. To z kolei może negatywnie oddziaływać na sposób i efektywność funkcjonowania ustawy.

Przepisy ustawy unormować miały w sposób szczególny kwestię odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej. W istocie ustawa reguluje jednak wyłącznie warunki ponoszenia odpowiedzialności wąskiej grupy podmiotów tworzonej przez urzędników administracji publicznej i administracji podatkowej za ich działania lub zaniechania przy wydawaniu władczych rozstrzygnięć z zakresu administracji publicznej i administracji podatkowej. Przy czym ich odpowiedzialność, podobnie jak miało to miejsce dotychczas, ustawa opiera na zasadzie roszczeń regresowych podmiotów, które na podstawie Konstytucji i przepisów kodeksu cywilnego ponoszą realną

⁷⁶⁷ Informacja o działalności Sądów Administracyjnych, publikowana przez Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego za lata 2006 – 2015.

odpowiedzialność za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej, czyli Skarbu Państwa, j.s.t. i innych podmiotów wykonujących władzę publiczną z mocy prawa.

Odpowiedzialność majątkowa urzędników na gruncie ustawy została uzależniona od zaistnienia trzech najważniejszych elementów, tj.: powstania szkody po stronie podmiotu określanego przez ustawę mianem podmiotu odpowiedzialnego, winy urzędnika i rażącego naruszenia prawa będącego źródłem szkody. Oprócz powstania szkody na skutek zawinionego działania sprawcy powstanie odpowiedzialności wynikającej z ustawy uzależnione jest od spełnienia przesłanki kwalifikowanej formy bezprawności zachowania sprawcy. Ocena stopnia bezprawności działania lub zaniechania urzędnika na potrzeby ustawy nastąpić ma w jednym z trybów postępowania administracyjnego, sądownoadministracyjnego lub postępowania cywilnego wymienionych wyczerpująco w samej ustawie. Na potrzeby dokonania takiej oceny ustawodawca znowelizował k.p.a., O.p., k.p.c. oraz p.p.s.a., nakładając na organy i sądy weryfikujące prawidłowość decyzji organu administracji publicznej bądź podatkowej obowiązek wypowiedzenia się czy decyzja ta została wydana z rażącym naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej. Rozwiązania to budzi wiele wątpliwości, ponieważ w niektórych przypadkach w istotny sposób różnicuje sytuację urzędników administracji publicznej (ogólnej) od urzędników administracji podatkowej. Ustawy proceduralne, k.p.a. i O.p. w odmienny sposób regulują warunki postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji obarczonej rażącym naruszeniem prawa lub wadą braku podstawy prawnej. Ustawa, która miała doprowadzić do dopasowania odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego do odpowiedzialności, jaką ponoszą Skarb Państwa i inne jednostki wykonujące władzę publiczną, znacznie zawężyła katalog prejudykatów rażącego naruszenia prawa, będących warunkiem odpowiedzialności urzędnika w stosunku do orzeczeń o niezgodności z prawem działania przy wykonywaniu władzy publicznej będących podstawą odpowiedzialności państwa za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. Wreszcie, na potrzeby uzyskania prejudykatu rażącego naruszenia prawa, czy braku podstawy prawnej ustawodawca zobowiązał sądy i organy, by w zwyczajnych trybach postępowania administracyjnego i sądowego dokonywały oceny okoliczności stanowiących podstawę stwierdzenia nieważności decyzji w trybie nadzwyczajnym, co stanowi konstrukcję niespotykaną dotychczas w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym.

Pewnym *novum* jest wprowadzenie przez ustawę obligatoryjnego postępowania wyjaśniającego przeciwko urzędnikowi, którego działanie lub zaniechanie noszące cechy rażącego naruszenia prawa stało się przyczyną wypłaty odszkodowania przez skarb Państwa, j.s.t. lub inną jednostkę wykonującą władzę publiczną z mocy prawa. Dyskusyjnym

rozwiązaniem jest jednak powierzenie prowadzenia tego postępowania prokuratorom okręgowym, których podstawowym zadaniem ustawowym jest ściganie przestępstw, a nie reprezentowanie Skarbu Państwa w sprawach z zakresu prawa cywilnego. W niezbyt przekonujący sposób ustawodawca próbował uzasadnić potrzebę wprowadzenia takiego postępowania i przekazanie go do właściwości prokuratur okręgowych, w szczególności jeżeli weźmiemy pod uwagę, że postępowanie to ogranicza się w zasadzie do oceny okoliczności już zaistniałych przy wniesieniu powództwa o odszkodowanie przeciwko Skarbowi Państwa, j.s.t. lub innej jednostce.

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych nie stanowi więc rozwiązania całkowicie nowatorskiego. Jej najistotniejsze zagadnienia w dużej mierze bazują na rozwiązaniach funkcjonujących na gruncie prawa pracy, istniejących w polskim porządku prawnym z niewielkimi zmianami od 1975 r. Ustawa nie dokonuje istotnej rewolucji w dziedzinie odpowiedzialności majątkowej urzędników, a najważniejszym elementem, który uregulowaną w niej odpowiedzialność odróżnia od odpowiedzialności pracowniczej jest podwyższenie maksymalnej wysokości odszkodowania do wysokości 12-krotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego urzędnikowi. Zasadne jest jednak pytanie: czy rozwiązanie to nie narusza zasady wynikającej z art. 2 Konstytucji RP w sytuacji, gdy urzędnicy administracji publicznej i administracji podatkowej za wykonywanie władzy publicznej mają ponosić odpowiedzialność aż czterokrotnie wyższą niż inne osoby wykonujące władcze zadania w imieniu i na rachunek państwa.

Rozdział V

Regulacje odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i majątkowej odpowiedzialności urzędników obowiązujące w wybranych państwach europejskich

1. Wprowadzenie

Poniższy rozdział będzie zawierał elementy analizy prawnoporównawczej systemu odpowiedzialności władzy publicznej i odpowiedzialności jej wykonawców w wybranych państwach europejskich. Często pojawia się problem, czy z punktu widzenia celu danej pracy badawczej w ogóle niezbędne jest dokonywanie analizy komparystycznej. W przypadku podejmowanego przeze mnie problemu podjęcie takich rozważań wydaje się jednak być co najmniej potrzebne. Asumpt do przeprowadzenia choćby podstawowych badań w tym zakresie dał sam ustawodawca, który w uzasadnieniu do projektu ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy za rażące naruszenie prawa jako jeden z argumentów na rzecz potrzeby jej wprowadzenia podał, iż jest ona rozwiązaniem niespotykanym dotychczas w ustawodawstwie innych państw. Takie twierdzenie zachęca by sprawdzić czy i na ile jest to prawda – czy rzeczywiście instytucja odpowiedzialności urzędników za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej nie występuje w zagranicznych systemach prawnych. Jeżeli natomiast okaże się, iż jest inaczej, wydaje się, że porównanie rozwiązań zaproponowanych w ustawodawstwie krajowym z regulacjami innych państw pozwoli dokładniej ocenić przydatność i możliwość osiągnięcia celów ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.

Kolejny problem jaki pojawić się może przy podejmowaniu badań obcych porządków prawnych wiąże się z doбором przykładów do porównania. To od niego bowiem są uzależnione wyniki i wnioski w zakresie interesującego nas problemu. Do mojego porównania przyjąłem rozwiązania w zakresie odpowiedzialności władzy publicznej i urzędników w trzech państwach – Niemczech, Francji i Wielkiej Brytanii. Wybór ten podyktowany był kilkoma czynnikami.

Przede wszystkim są to państwa najbardziej rozwinięte gospodarczo wśród krajów Unii Europejskiej. Wiele wskaźników (choćby takich jak: PKB, wysokość wynagrodzeń, liczba ludności) wskazują, że kolejno Niemcy, Francja i Wielka Brytania otwierają pierwszą piątkę

najmocniejszych gospodarczo krajów europejskich⁷⁶⁸. To przekłada się bezpośrednio na ich pozycję i rolę w strukturze Unii Europejskiej.

Zarówno Niemcy, Francja, jak i Wielka Brytania są krajami o ugruntowanym od dawna systemie demokratycznym. Wskazywane są one nawet jako przykłady, czy wzory rozwiniętych demokracji. Jest to jeden z powodów, przez który różne rozwiązania prawne wykształcone przez ich ustawodawstwa wykorzystywane były od dawna w innych państwach. Miały one także niewątpliwy wpływ (w szczególności ustawodawstwo niemieckie i francuskie) na rozwój wielu instytucji prawa polskiego.

Nie można też pominąć faktu, iż w każdym z tych państw system odpowiedzialności za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej przeszedł podobną ewolucję. Jego pierwotną cechą był całkowity brak odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane przy wykonywaniu władczych zadań. Sytuację tę najlepiej oddawała, kojarzona głównie z brytyjskim systemem prawnym, zasada *The King can do no wrong*, w myśl której państwo nie mogło działać błędnie, a co za tym idzie – nie mogło być pozywane o zapłatę odszkodowania za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej. Ciężary związane z wypłacaniem tego rodzaju odszkodowań ponosić mieli natomiast sami urzędnicy jako realni sprawcy szkody. Wraz z postępującymi przemianami demokratycznymi obserwowano stopniowy zwrot w relacjach pomiędzy odpowiedzialnością podmiotów publicznych, które przejęły na siebie ciężary roszczeń odszkodowawczych a ich urzędnikami.

Z biegiem lat w każdym z tych państw obserwowano także wzrost znaczenia państwa i rozszerzanie się jego funkcji. To z kolei bezpośrednio wiązało się z rozwojem struktur administracyjnych. Potrzebowały one przecież sprawnego aparatu wykonawczego. W rezultacie tak samo w Niemczech, Francji, jak i Wielkiej Brytanii wykształcił się i funkcjonuje stosunkowo mocno rozbudowany aparat urzędniczy. Wprawdzie jego rola i pozycja poszczególnych, tworzących go urzędników może okazywać się różna, niemniej jednak wyposażeni zostali oni w zbliżone kompetencje.

⁷⁶⁸ Dane dostępne na stronie internetowej EURO-DANE Ekonomia Unii Europejskiej pod adresem: <http://euro-dane.com.pl/wydarzenia-gospodarze-428>. Opublikowane tam dane wskazują, że w 2012 r. Niemcy pod względem liczby ludności, były krajem najludniejszym, zamieszkiwanym przez przeszło 81 mln mieszkańców. Na drugim miejscu pod tym względem znajdowała się Francja z ponad 65 mln mieszkańców. Wielka Brytania zamieszkiwana przez blisko 63 mln mieszkańców znalazła się na trzecim miejscu tego zestawienia. Również pod względem wysokości wynagrodzeń Niemcy zajmują pierwsze miejsce w rankingu państw Unii Europejskiej. Suma wynagrodzeń wszystkich pracowników w Niemczech w 2012 r. wyniosła ponad 1375 mld Euro. Drugie miejsce pod tym względem zajęła Francja, gdzie wszyscy pracownicy otrzymali w 2012 r. łącznie prawie 1085 mld Euro. Natomiast osoby pracujące w Wielkiej Brytanii zarobiły w sumie ponad 1034 mld Euro, co dało jej trzecią pozycję w rankingu. Niemcy okazały się być największą gospodarką także pod względem PKB wypracowując w 2012 r. wartość PKB na poziomie niewiele ponad 2644 mld Euro. Druga w kolejności Francja uzyskała PKB na poziomie ok 2032 mld Euro, zaś Wielka Brytania osiągnęła wartość PKB nieco ponad 1901 mld Euro i pod tym względem też znalazła się na trzeciej pozycji w rankingu.

Oprócz nakreślonych powyżej podobieństw z pewnością przydane będzie też przybliżenie ewentualnych różnic pomiędzy modelami odpowiedzialności państwa i urzędników w Niemczech, Francji i Wielkiej Brytanii. Następnie warto by także dokonać oceny, czy i jak korespondują one z koncepcją odpowiedzialności wykonawców władzy publicznej zaproponowaną przez ustawodawstwo polskie.

Już w tym miejscu należy wyjaśnić jednak, że przeprowadzona przeze mnie analiza modelu odpowiedzialności za szkody spowodowane przez urzędników wybranych państw nie może być potraktowana jako w pełni wyczerpująca. W zasadzie samo zagadnienie odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej było już przedmiotem kilku obszernych publikacji. Z racji na ograniczony zakres tej części pracy skoncentruję się w niej na uwypukleniu pewnych węzłowych problemów, najważniejszych z punktu widzenia głównych celów rozprawy.

2. Odpowiedzialność państwa i urzędnika za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej w Niemczech

2.1. Zasady odpowiedzialności władzy publicznej w prawie niemieckim

System odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej w Niemczech w dzisiejszym kształcie jest wynikiem intensywnej ewolucji jaka miała miejsce w XX w. Jej podstawy w głównej mierze regulują normy wynikające z przepisów prawa cywilnego, stanowiąc w tym zakresie rozwinięcie przepisów tamtejszej ustawy zasadniczej. Dążąc do przeprowadzenia pogłębionej analizy odpowiedzialności deliktowej państwa niemieckiego należy jednak cofnąć się jeszcze wcześniej, do XIX w. Wtedy to w prawie niemieckim zarysował się charakterystyczny dla odpowiedzialności podmiotów publicznych podział na działania o charakterze władczym (*imperium*) i działania o charakterze gospodarczym (*dominium*)⁷⁶⁹.

Rozdział na władczą i gospodarczą działalność państwa z punktu widzenia jego odpowiedzialności ma niezwykle istotne znaczenie. Inaczej uregulowana bowiem jest w prawie niemieckim odpowiedzialność państwa za działania podejmowane w sferze *imperium*, a inaczej za te, które mają charakter wyłącznie gospodarczy. Stąd też w orzecznictwie sądów niemieckich wyraźnie zauważalne było dążenie do ustalenia granic działalności gospodarczej państwa. Wyznaczenie jednolitych kryteriów, według których możliwe byłoby sklasyfikowanie

⁷⁶⁹ Słusznie zauważa P. Dzienis, że podział z różnym nasileniem występuje też w polskim prawie cywilnym, zob. P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna...*, cyt. wyd., s. 98. Kwesję tę sygnalizowałem też w rozdziale II omawiając kształtowanie się systemu odpowiedzialności deliktowej państwa na ziemiach polskich.

tego rodzaju działań, mimo intensywnych zabiegów orzecznictwa okazało się być niezwykle trudne. Dlatego też w literaturze przyjmuje się, że granice pomiędzy działaniami państwa o charakterze władczym i gospodarczym mają charakter płynny⁷⁷⁰.

Niezależnie od tego jakie trudności napotykały próby rozgraniczenia władczych i gospodarczych zachowań państwa przyjęto jednoznacznie, że za odpowiedzialność za szkody spowodowane na skutek działań państwa należących do sfery *dominium* ponosić ma samo państwo na podstawie przepisów BGB⁷⁷¹. W szczególności zastosowanie w takich przypadkach znajdować ma § 823 niemieckiego kodeksu cywilnego, w myśl którego kto rozmyślnie albo z niedbalstwa narusza bezprawnie życie, ciało, zdrowie, wolność, własność lub jakie inne prawo drugiego, jest obowiązany wynagrodzić drugiemu szkodę stąd powstającą. W zd. 2 § 823 BGB przewiduje, że taki sam obowiązek ciąży na tym kto wykracza przeciw ustawie mającej na celu ochronę drugiego. Jeśli według treści ustawy uchybienie przeciw niej możliwe jest także bez zawinienia, obowiązek wynagrodzenia powstaje tylko w razie zawinienia. Przepisy te na gruncie prawa niemieckiego stanowią ogólną podstawę odpowiedzialności za szkody spowodowane czynem niedozwolonym. W oparciu o nie państwo ponosi też odpowiedzialność za szkody spowodowane swoją działalnością gospodarczą. Wynika to z faktu, że w sferze działalności niemającej władczy charakter sytuacja podmiotów publicznych jest zrównana z sytuacją innych osób prawnych⁷⁷². Biorąc pod uwagę tematykę mojej rozprawy, szersza analiza regulacji dotyczących odpowiedzialności RFN za działania państwa o charakterze gospodarczym jest zbędna. Dlatego też dalej skoncentruję się na tych rozwiązaniach prawodawstwa niemieckiego, które dotyczyć mogą odpowiedzialności państwa za przejawy jego działań należących do sfery *imperium*.

W tym momencie odpowiedzialność za władcze działania państwa w prawie niemieckim nie posiada odrębnej jednolitej kodyfikacji⁷⁷³. Jest ona realizowana, podobnie jak odpowiedzialność za działania ze sfery gospodarczej, według przepisów prawa cywilnego, uzupełnianymi przez pewne unormowania zawarte w Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec. Wcześniej sytuacja ta kształtowała się nieco odmiennie, ponieważ odpowiedzialność odszkodowawcza państwa była przedmiotem regulacji wspomianej w literaturze ustawy z dnia 26 czerwca 1981 r. *Stadtshaftungsgezetz*⁷⁷⁴. Głównym celem tej

⁷⁷⁰ A. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 44.

⁷⁷¹ Bürgerliches Gesetzbuch – niemiecki kodeks cywilny obowiązujący od 1 stycznia 1900 r., tekst kodeksu w języku polskim dostępny pod adresem: www.pwsz.legnica.edu.pl/~siejam/ustawy/bgb.doc.

⁷⁷² J. J. Skoczyła, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 344, za: R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 34.

⁷⁷³ R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cyt. wyd., s. 35.

⁷⁷⁴ Ustawa ta weszła w życie w dniu 1 stycznia 1982 r.

ustawy miało być zunifikowanie rozproszonych i przez to często niespójnych zasad odpowiedzialności władzy publicznej. Na podstawie jej przepisów odpowiedzialność za szkody wyrządzone obywatelowi na skutek władczych działań państwa miały być przeniesione bezpośrednio na samo państwo. Z założenia za wyrządzone szkody miało ono odpowiadać bezpośrednio przed poszkodowanym jak za czyn własny, a nie jako podmiot ponoszący odpowiedzialność zamiast swoich funkcjonariuszy. W ten sposób ustawa wyraźnie rozszerzała granice prawnej ochrony obywateli RFN.

Szczególne znaczenie z punktu widzenia całej ustawy odgrywał jej § 1, który wiązał powstanie odpowiedzialności podmiotu publicznego z faktem obiektywnego naruszenia obowiązku wynikającego bezpośrednio z normy prawnej. W ten sposób ewentualna odpowiedzialność państwa została uniezależniona od możliwości przypisania winy konkretnemu urzędnikowi będącemu rzeczywistym sprawcą szkody. Zatem ustawa wprowadziła swego rodzaju zasadę domniemania winy władzy publicznej, która swoim działaniem doprowadziła do wyrządzenia obywatelowi szkody. Mimo ustanowienia takiego domniemania ustawodawca zastrzegł też, że odszkodowanie nie będzie przysługiwało poszkodowanemu jeżeli powstaniu szkody nie można było zapobiec nawet przy dochowaniu należytej staranności. W tym sensie ustalenie przesłanki winy po stronie podmiotu publicznego mogło mieć wpływ na skuteczność ubiegania się o przyznanie odszkodowania.

Nieco odmiennie ustawa ukształtowała sytuację poszkodowanego, który na skutek władczych działań podmiotu publicznego doznał naruszenia dóbr, określanych jako podstawowe dobra obywatelskie⁷⁷⁵. W razie wyrządzenia takich naruszeń wystarczającą i w zasadzie jedyną przesłanką odpowiedzialności państwa miało być stwierdzenie obiektywnie pojętej bezprawności jego działania.

Co do zasady, ustawa przyznawała poszkodowanemu możliwość ubiegania się od państwa naprawienia szkody w pełnej wysokości obejmującej oprócz poniesionego uszczerbku także utracone korzyści. Zaznaczyć trzeba jednak, że odszkodowanie mogło zostać odpowiednio pomniejszone, jeżeli poszkodowany swoim zachowaniem przyczynił się do powstania szkody. Ponadto odpowiedzialność państwa doznawała ograniczenia, jeżeli źródłem szkody było prawomocne orzeczenie albo określone działanie zabezpieczające władzy sądowiczej. Wynikało to z przyjętego ogólnie założenia, w myśl którego prawomocne orzeczenie sądu nie powinno być – choćby i w pośredni sposób – podważane. Wyjątkowo państwo mogło ponosić odpowiedzialność za szkody spowodowane orzeczeniem sądu w

⁷⁷⁵ Jako przykłady takich dóbr wymienia się prawo własności, prawa osobistości, czy wolność pracy i wykonywania zawodu.

sytuacji, gdy jego urzędnikowi można było przypisać naruszenie obowiązku wynikającego z normy prawnej, stanowiące jednocześnie czyn zagrożony karą, a przy tym orzeczenie będące źródłem szkody zostało prawomocnie uchylone.

Ustawa dla wszystkich roszczeń odszkodowawczych przeciwko państwu zastrzegła drogę sądową z tym, że o legalności aktów administracyjnych rozstrzygać miały specjalnie powołane w tym celu sądy administracyjne⁷⁷⁶. Na skutek podnoszonych zastrzeżeń, co do zgodności *Stadtshaftungsgezetz* z Konstytucją Republiki Federalnej Niemiec⁷⁷⁷, Federalny Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności tej ustawy z niemiecką ustawą zasadniczą, w ten sposób została ona całkowicie pozbawiona mocy obowiązującej. Trybunał uznał, że Federacja nie posiadała konstytucyjnego umocowania do ustanowienia ogólnej, obowiązującej na terenie całego kraju regulacji dotyczącej odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotu publicznego⁷⁷⁸. W ten sposób najistotniejszymi unormowaniami regulującymi odpowiedzialność za władcze działania podmiotów publicznych pozostały przepisy BGB i Konstytucji RFN, które w zasadzie niezmiennie obowiązują do dnia dzisiejszego⁷⁷⁹.

Przepisy tych aktów normują ogólne ramy i konstrukcję odpowiedzialności władzy publicznej. Odnoszą się także do odpowiedzialności majątkowej urzędników. Dlatego też uznawane są przez niemiecką doktrynę za podstawowe narzędzia chroniące społeczeństwo przed szkodami spowodowanymi działaniem władzy publicznej. Szczególne znaczenie z punktu widzenia omawianej materii mają normy dwóch przepisów - § 839 i BGB i art. 34 Konstytucji RFN. Pierwszy z nich już w pierwszym zdaniu przewiduje, że jeżeli urzędnik rozmyślnie albo z niedbalstwa naruszy obowiązek urzędowy jaki ma wobec trzeciego, winien

⁷⁷⁶ Szerzej poszczególne rozwiązania *Stadtshaftungsgezetz* analizuje A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, cyt. wyd., s. 49-51. Niektóre z nich przywołuje także P. Dzieńis, *Odpowiedzialność cywilna...*, cyt. wyd., s. 98 – 99.

⁷⁷⁷ Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., (niem. *Grundgesetz*), tekst ustawy w języku polskim dostępny <http://www.de-iure-pl.org/gesetze/recht/verfassung/text/1,1,741,DE,PL,.html>.

⁷⁷⁸ Zob.: R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cyt. wyd., s. 40. Przyczyną uchylenia *Stadtshaftungsgezetz* nie była zatem „bezpośrednia” sprzeczność jej przepisów z niemiecką ustawą zasadniczą.

⁷⁷⁹ W 2004 r. Rząd Federalny, odpowiadając na zapytanie deputowanych *Rainera Funke, Daniela Bahr, Rainer Brüderle* i innych posłów grupy Parlamentarnej FDP o potrzebę dokonania reorganizacji ustawodawstwa dotyczącego odpowiedzialności państwa stwierdził, iż problem ten nie jest obecnie kwestią priorytetową, gdyż niezbędne regulacje w tym zakresie istnieją, zob. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rainer Funke, Daniel Bahr (Münster), Rainer Brüderle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 15/3859 – Neuordnung des Staatshaftungsrechts*, zob. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/15/039/1503952.pdf>. Stanowisko to może być o tyle dyskusyjne że umowy koalicyjne z 17 i 18 kadencji Bundestagu zawierane pomiędzy partiami koalicyjnym CDU, CSU i FPD, a następnie CDU, CSU i SPD, jako jeden spośród zakładanych wspólnych celów koalicjantów przewidują stworzenie szczególnej kodyfikacji odpowiedzialności państwa w prawie federalnym, zob. *Koalitionsvertrag, Zwischen CDU, CSU, FPD, 17. Legislaturperiode*, <http://www.fdp.de/files/363/091024-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf#page=112> oraz *Deutschlands Zukunft gestalten Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode*, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf.

wynagrodzić mu powstającą stąd szkodę. Tak ogólnie unormowana koncepcja odpowiedzialności odszkodowawczej wobec osób trzecich zostaje doprecyzowana w kolejnych zdaniach wspomnianego przepisu dotyczących sytuacji wyrządzenia szkody przez urzędnika, któremu przypisać można jedynie niedbalstwo lub wyrządzenia szkody na skutek orzeczenia sądowego. I tak, jeżeli na urzędniku ciąży tylko niedbalstwo można przeciwko niemu wystąpić z roszczeniem opisanym w zd. pierwszym tylko wtedy, gdy poszkodowany nie może w inny sposób uzyskać wynagrodzenia. Natomiast jeżeli urzędnik naruszy swój obowiązek urzędowy przy wydawaniu wyroku odpowiada on za szkodę stąd powstającą tylko wtedy, gdy naruszenie obowiązków jest zagrożone karą publiczną, którą można nałożyć tylko w drodze sądowego postępowania karnego.

Ustawodawca zastrzegł także, że obowiązek wynagrodzenia nie powstaje, gdy poszkodowany rozmyślnie lub z niedbalstwa zaniecha zapobiec szkodzie przez założenie środka prawnego. Ten sam stan rzeczy co omawiany przepis niemieckiego kodeksu cywilnego – powstania szkody spowodowanej naruszeniem obowiązku urzędniczego i obowiązek jej naprawienia – normuje art. 34 Konstytucji RFN. Stanowi on, że odpowiedzialność za działania urzędnika wykonywane w czasie powierzonego mu urzędu publicznego naruszające prawo osoby trzeciej ponosi państwo lub jednostka, w której służbie urzędnik jest zatrudniony. W razie gdy działania te zostaną popełnione jako działania zamierzone lub w razie rażącego niedbalstwa urzędnika zastrzega się prawo regresu. Nie zamyka się zwykłej drogi prawnej dla roszczeń odszkodowawczych oraz dla regresu.

Łatwo można dostrzec, że norma konstytucyjna wyrażona w art. 34 zd. 1. odnosi się do ogólnej sytuacji obiektywnego naruszenia prawa osoby trzeciej przy wykonywaniu przez urzędnika działań powierzonych mu urzędowo. Odpowiedzialność za wyrządzenie szkody w takich warunkach ponosić ma państwo lub jednostka publiczna, w której urzędnik ten pozostaje zatrudniony. Regulacja kodeksowa dotyczy natomiast odpowiedzialności, jaką za spowodowane naruszenie ponosić ma jego bezpośredni sprawca, czyli urzędnik. W doktrynie panuje jednak przekonanie, że obie te regulacje rozpatrywać należy łącznie. Za przyjęciem takiego sposobu wykładni przemawia przede wszystkim charakter niemieckiego systemu źródeł prawa⁷⁸⁰, w którym Konstytucja ma pozycję nadrzędną nad aktami o randze ustawowej. Tak interpretowany art. 839 BGB staje się uzupełnieniem regulacji odpowiedzialności zawartej w Konstytucji RFN. To w rezultacie powoduje, że odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez urzędnika zostaje w większości przypadków przeniesiona na państwo i inne jednostki

⁷⁸⁰ J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody...*, cyt. wyd., s. 345.

publiczne, w których urzędnik będący sprawcą szkody pozostaje zatrudniony⁷⁸¹. Zakres i warunki odpowiedzialności tych podmiotów kształtują się natomiast tak jak przesłanki odpowiedzialności urzędnika opisane w art. 839 Kodeksu⁷⁸².

Analizując treść art. 34 zd. 1 w związku z art. 839 zd. 1 BGB wywieść można, że odpowiedzialność władzy publicznej za szkodę wyrządzoną przez urzędnika osobie trzeciej występuje wówczas, gdy spełnione zostaną następujące przesłanki: a) bezprawne i zawinione działanie urzędnika spowoduje powstanie szkody po stronie osoby trzeciej; b) działanie urzędnika wyrządzające szkodę ma miejsce przy wykonywaniu powierzonego mu urzędu⁷⁸³. Powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa (*amtshaftung*) jest możliwe zatem dopiero gdy szkoda wyrządzona osobie trzeciej jest skutkiem po pierwsze, bezprawnego i po drugie – zawinionego działania urzędnika. Konieczne jest zatem ustalenie winy po stronie urzędnika, która może przybierać formę winy umyślnej (*Vorsatzlichkeit*) i niedbalstwa (*Fahrlässigkeit*). Wykazanie zawinienia czynu będącego źródłem szkody jest koniecznym elementem odpowiedzialności władzy publicznej w Niemczech. W orzecznictwie niemieckich sądów cywilnych przyjmuje się bowiem, że nie istnieje domniemanie, iż wydanie decyzji uznanej za sprzeczną z prawem oznacza pominięcie przez urzędników wymaganego poziomu staranności. Zakłada się, że nie każdy błąd co do prawa może być podstawą do sformułowania zarzutu winy po stronie urzędnika. Sądy z § 839 ust. 1 BGB wywodzą istnienie pewnego obiektywnego poziomu staranności, którego dochowanie jest niezbędne przy wykonywaniu powierzonych urzędnikom zadań i do którego zapewnienia są oni zobowiązani⁷⁸⁴. W ten sposób orzecznictwo kreuje swego rodzaju wzorce rzetelnego i uczciwego urzędnika⁷⁸⁵, co jak zauważa się w doktrynie, prowadzi do obiektywizacji przesłanki zawinienia.

Powstanie odpowiedzialności jest także warunkowane stwierdzeniem, że działanie urzędnika miało charakter bezprawny. W tym miejscu trzeba jednak zaznaczyć, że w prawie niemieckim ukształtowała się szczególna konstrukcja bezprawności. W Niemczech, inaczej niż w Polsce, gdzie bezprawność (w ujęciu określanym jako wąskie, ścisłe) oznacza obiektywny stan niezgodności z prawem ujętym w zamkniętym katalogu źródeł prawa, przyjęto koncepcję tzw. bezprawności względnej, określanej też jako bezprawność kierunkowa. Przejawia się ona w ten sposób, że jako bezprawne określa się takie działanie, które narusza normę kierowaną nie do abstrakcyjnego adresata, lecz konkretnie do jednostki, która poniosła szkodę. W celu

⁷⁸¹ Zob.: R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cyt. wyd., s. 35.

⁷⁸² Podobnie: P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna...*, cyt. wyd., s. 100.

⁷⁸³ J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody...*, cyt. wyd., s. 345.

⁷⁸⁴ Wyrok Landgericht Köln z 26 lutego 2013 r., Az. 5 O 86/12.

⁷⁸⁵ P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna...*, cyt. wyd., s. 100.

ustalenia, czy dane działanie ma charakter bezprawny „każdorazowo należy badać, czy norma, którą naruszono takim działaniem miała na celu ochronę określonej osoby, której prawo zostało naruszone. Przyjęcie takiej koncepcji bezprawności niewątpliwie prowadzi do istotnego ograniczenia ochronnych i gwarancyjnych funkcji odszkodowawczej odpowiedzialności władzy publicznej w prawie niemieckim”⁷⁸⁶.

Dalszego ograniczenia ochronna funkcja odpowiedzialności władzy publicznej w prawie niemieckim doznaje w związku z zastosowaniem wywodzonej z § 839 ust. 1zd. 2 BGB tzw. klauzuli subsydiarności. Polega ona na ograniczeniu odpowiedzialności urzędnika w sytuacji, gdy zarzucić można mu jedynie niedbalstwo przy naruszeniu obowiązku prawnego. W takich przypadkach odszkodowanie przyznane może być jedynie wówczas, gdy nie ma możliwości naprawienia szkody na innej drodze. Uzasadnieniem dla ustanowienia klauzuli subsydiarności miało być zapobieżenie sytuacji, w której urzędnicy obawiając się ponoszenia odpowiedzialności unikaliby podejmowania określonych czynności. W rzeczywistości powoduje to, że państwo niemieckie chroniąc się przed powództwami o odszkodowanie odrzuca je zawsze, gdy urzędnikowi można przypisać niedbalstwo przy naruszeniu obowiązku prawnego i jednocześnie istnieje osoba trzecia, na której także ciąży obowiązek naprawienia szkody⁷⁸⁷.

2.2. Struktura administracji w Niemczech i pozycja pracownika niemieckiej administracji

Niemcy są państwem federacyjnym tworzonym aktualnie przez 16 landów różnicowanych pod względem rozmiaru i ich znaczenia politycznego. Posiadają także odrębną konstytucję, parlament, rząd i administrację⁷⁸⁸. Struktura federacji niemieckiej i daleko idąca niezależność tworzących ją landów wymaga istnienia rozbudowanego i bardzo złożonego

⁷⁸⁶ Zob.: A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa na zasadzie słuszności*, PiP 1970, nr 2, s. 47, za Nim J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody...*, cyt. wyd., s. 346-347, a także P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna...*, cyt., wyd., s. 100-101. P. Dzienis podaje, że możliwe jest złagodzenie tego ograniczenia poprzez roszczenie *Aufpferungsanspruch* podnoszone w oparciu o regulacje Landrechtu Pruskiego z 1794 r. Roszczenie to polega na tym, że odszkodowanie przysługuje w każdym przypadku, gdy szkoda powstała na skutek przestrzegania obowiązku znoszenia przez jednostkę naruszenia jej praw przez władzę publiczną działającą w interesie powszechnym.

⁷⁸⁷ Por.: J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody...*, cyt. wyd., s. 346 – 347. Szerzej: <http://www.melhorn.de/Amtshaftung/>

⁷⁸⁸ S. Mazur, *Administracja publiczna w wybranych państwach Europy Zachodniej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, z 2006 r., nr 714, s. 33.

aparatu administracji publicznej⁷⁸⁹, którego działalność ma zapewnić państwu i społeczeństwu sprawne i wydajne zarządzanie⁷⁹⁰.

Początki kształtowania się administracji publicznej w Niemczech miały miejsce w XVIII w. Jednakże na jej aktualny kształt najbardziej wpłynęły późniejsze reformy, a w szczególności przeprowadzone w latach 1807 – 1817 reformy, które miały na celu wprowadzenie zawodowych korpusów urzędniczych na szczeblu centralnym oraz zorganizowanej administracji terenowej samorządu terytorialnego. Urzędnicy należący do utworzonego na przełomie XVIII i XIX w. zawodowego i stałego aparatu administracyjnego zyskali bardzo wysoki status społeczny. Taka pozycja osób zatrudnionych w administracji niewątpliwie wynikała ze sposobu doboru kadry urzędniczej, którego dokonywano przede wszystkim w oparciu o kryterium fachowości i wykształcenia. Jednym z głównych elementów, który często miał decydujące znaczenie przy zatrudnianiu urzędnika była dobra znajomość prawa. To miało zagwarantować, że funkcjonowanie niemieckiego aparatu administracyjnego będzie realizowało wszystkie wymagania wynikające z idei państwa prawa.⁷⁹¹

Na początku XX w. administracja publiczna w Niemczech została zdominowana przez pracowników zawodowych. W tym okresie wykształciły się zasady służby zawodowej w administracji państwowej, które ujmowane były w sposób następujący:

- stałe (bezterminowe) zatrudnienie;
- warunki płacy gwarantujące utrzymanie pracownika i jego rodziny, ustalone przez pracodawcę;
- wyrzeczenie się prawa do strajku;
- szczególne przepisy dyscyplinarne;
- określone obowiązki służbowe;
- umiarkowanie i powściągliwość w działalności politycznej;
- dodatkowe działanie tylko w służbie publicznej;
- ograniczenie dodatkowej działalności zarobkowej⁷⁹².

Pewne przepisy dotyczące pozycji pracowników niemieckiej administracji publicznej zawarte zostały też w przyjętej w 1949 r. ustawie zasadniczej RFN. Określa ona m.in.

⁷⁸⁹ R. Grzeszczak, *Struktura administracji w Niemczech*, Myślavice 2006, s. 1, artykuł dostępny pod adresem http://www.interreg3a.dolnyslask.pl/pliki/szkolenia/OAdministracji_SamorzadzcieWNiemczech.pdf.

⁷⁹⁰ H. Siedentopf, *Odpowiedzialność pracownika administracji w republice Federalnej Niemiec* w: J. Łętowski, J. Pruszyński, *Odpowiedzialność pracownika administracji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1979, s. 250.

⁷⁹¹ S. Mazur, *Administracja publiczna...*, cyt. wyd., s. 33.

⁷⁹² H. Siedentopf, *Odpowiedzialność pracownika...*, cyt. wyd., s. 251. Autor podaje, że w 1913 r. 71,1% pracowników zatrudnionych w administracji publicznej w Niemczech stanowili pracownicy zawodowi. Z biegiem lat odsetek pracowników zawodowych w administracji spadał, w 1930 r. wynosił 63,8%, w 1960 r. 43,0%, a w 1971 r. 44,9% zatrudnionych.

obowiązek zachowania lojalności osób sprawujących funkcje publiczne względem swego pracodawcy⁷⁹³. W pewnym sensie obowiązująca Konstytucja odwołuje się też do historycznego kształtowania się systemu administracji publicznej. Nawiązanie takie można zauważyć w jej art. 33 pkt 5, w którym sformułowano wymóg wobec ustawodawcy by prawo dostępu do zawodowej służby państwowej unormował uwzględniając „uznane zasady zawodowej służby państwowej”⁷⁹⁴. W doktrynie przyjmuje się, że uregulowanie to powinno obejmować realizację konkretnych postulatów co do warunków pracy w administracji publicznej, tj.:

- aby warunki tej pracy, jej organizacja i sposób zachowanie pracownika były uregulowane przez prawo;
- aby zapewniono odpowiednie warunki płacowe;
- zobowiązano pracowników administracji do zachowania neutralności politycznej w czasie pełnienia obowiązków;
- umożliwiono swobodę zrzeszania się pracowników administracji;
- zagwarantowano ochronę prawną, w tym ochronę przed niesłusznym zwolnieniem z pracy.⁷⁹⁵

Realizacja tych wymagań dotyczących warunków pracy aparatu administracyjnego wydaje się przynosić dwojakiego rodzaju korzyści. Z punktu widzenia urzędnika zapewniają one stabilny charakter zatrudnienia, a także dość wysoki standard pracy i korzystne warunki finansowe. Natomiast obywatel uzyskuje dzięki temu gwarancję fachowej obsługi ze strony profesjonalnie przygotowanej służby publicznej.

Konstytucja w szczególny sposób uwypukla dostrzeżoną też przy okazji wcześniejszych reform potrzebę zachowania niezależności politycznej urzędników, która wiąże się z zasadami sprawiedliwego i bezstronnego działania administracji publicznej ukierunkowanego na dbałość o dobro publiczne. O wadze tej wartości dla prawa niemieckiego niewątpliwie świadczy fakt, iż powtórzono ją następnie wprost w nieobowiązującej już *Beamtenrechtsrahmengesetz*⁷⁹⁶, która w § 31 pkt 1 stanowiła, że pracownik administracji służyć ma przede wszystkim dobru całego społeczeństwa, a nie ugrupowaniu politycznemu. Zgodnie zaś z § 31 pkt 1 zd. 2 tej ustawy ramowej pracownicy administracji byli zobowiązani wykonywać swoje obowiązki sprawiedliwie i bezstronnie kierując się zasadą dobra publicznego. Podobnie o zasadach i

⁷⁹³ H. Siedentopf, *Odpowiedzialność pracowników...*, cyt. wyd., s. 250.

⁷⁹⁴ F. Mayer wskazuje, że wymóg ten jest dość ogólny w zestawieniu ze szczegółowymi przepisami Konstytucji weimarskiej z 11 sierpnia 1919 r., która w sposób dość szczegółowy określała podstawowy status funkcjonariuszy państwowych. Zob. F. Mayer, *Pozycja i odpowiedzialność funkcjonariusza państwowego w Ustawie zasadniczej RFN* w: J. Łętowski, J. Pruszyński (red.) *Odpowiedzialność pracownika administracji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1979, s. 246.

⁷⁹⁵ Wyliczenie takie proponuje: H. Siedentopf, *Odpowiedzialność pracowników...*, cyt. wyd., s. 250.

⁷⁹⁶ Ramowa ustawa o statusie urzędnika uchwalona na podstawie (nieobowiązującego już) art. 75 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, została uchylona z dniem 31 marca 2009 r.

wartościach istotnych dla właściwego działania aparatu administracyjnego w swoim orzecznictwie wypowiedział się Federalny Trybunał Konstytucyjny. Podkreślał on, że instytucja administracji państwowej powinna opierać się na fachowej wiedzy i lojalnym wypełnianiu obowiązków, które służą efektywnemu i stabilnemu zarządzaniu⁷⁹⁷.

To pokazuje z jednej strony jakie oczekiwania pojawiają się wobec osób tworzących aparat administracyjny, z drugiej zaś jak wysoko cenione są ich pozycja i status jako urzędników z racji na ich powiązanie ze strukturą państwa. Stosunek zatrudnienia urzędników traktowany jest odmiennie od stosunku pracowniczego pozostałych obywateli. Powierzenie pracownikom administracji zadań wiążących się bezpośrednio z wykonywaniem władzy państwowej i służby publicznej powoduje, że wymagania co do ich kwalifikacji zawodowych są wyraźnie odmienne od tych, jakie stawiane są pracownikom sektora prywatnego. Nadrzędne znaczenie w przypadku urzędników zyskuje obowiązek zachowania posłuszeństwa wobec pracodawcy, z którego z kolei wynika określony katalog zachowań. Obejmuje on zachowanie lojalności, przestrzeganie konstytucji i innych przepisów prawa oraz dochowanie tajemnicy służbowej. Właśnie w celu zapewnienia realizacji tych obowiązków wymaga się od kandydatów na stanowiska w administracji publicznej odpowiednich kwalifikacji zawodowych, które są weryfikowane w odpowiednim systemie doboru i zatrudnienia.⁷⁹⁸

Konstytucja oprócz pewnych przepisów dotyczących pozycji prawnej urzędników niemieckich zawiera też ramowe unormowania określające systematykę ich kariery. Wynikająca z ustawy zasadniczej RFN struktura administracji jest jednolita na obszarze całej federacji i obejmuje trzy stopnie urzędników, odpowiednio: wyższy, średni oraz niski. Konstytucja nie wyklucza przy tym możliwości odmiennego kształtowania przez landy struktury administracji na ich terenach. Jednakże, pomimo pewnej swobody w tym zakresie większość landów zachowuje trójstopniową organizację administracji, obejmującą administrację wyższego, średniego i niższego stopnia. Dla instytucji wyższego stopnia, które podporządkowane są bezpośrednio ministerstwu⁷⁹⁹ zarezerwowane jest sprawowanie władztwa administracyjnego nad całym landem. Politykę każdego landu kreuje jego szef, co przypomina konstrukcję funkcjonującą na szczeblu federalnym. Władze średniego szczebla realizują funkcje administracyjne w ramach wyodrębnionych w strukturze landów jednostek

⁷⁹⁷ H. Siedentopf, *Odpowiedzialność pracownika...*, cyt. wyd., s. 251.

⁷⁹⁸ Tamże, s. 252.

⁷⁹⁹ Ministerstwa w systemie niemieckim są najwyższymi instytucjami federalnymi, a ich kompetencje obejmują formułowanie, a następnie koordynowanie polityki państwa. W ramach realizacji tych ogólnych kompetencji zajmują się analizą konkretnych problemów, poszukiwaniem ich optymalnych rozwiązań oraz przygotowaniem odpowiednich projektów ustaw umożliwiających wdrożenie tych rozwiązań. Na cele ministerstwa stoi minister, którego obsługę zapewnia przydany mu do pomocy urząd złożony z urzędników służby cywilnej. Szerzej, S. Mazur, *Administracja publiczna...*, cyt. wyd., s. 35.

administracyjnych – dystryktów. Sprawuje ją komisarz dystryktu, wspomagany przez aparat pomocniczy w postaci urzędu. Komisarz jest mianowany przez rząd landu, a odpowiada bezpośrednio przed ministrem spraw wewnętrznych landu⁸⁰⁰.

W ramach landów dodatkowo funkcjonują dwa szczeble samorządu terytorialnego gminny (*Gemeinde*) oraz powiatowy (*Kreise*)⁸⁰¹. Podstawową jednostką podziału terytorialnego w Niemczech pozostają jednak gminy⁸⁰². Najważniejszym ich organem jest z reguły rada, która pełni rolę reprezentanta ogółu mieszkańców. Jej członkowie wybierani są w wyborach tajnych, powszechnych, bezpośrednich, wolnych i równych spośród obywateli gminy. Organem wykonawczym w gminie najczęściej jest burmistrz⁸⁰³, który działa jako jednoosobowy organ. Osoba ubiegająca się o wybór na burmistrza spełniać musi odpowiednie kryteria obejmujące obowiązek przebywania na terytorium gminy, w której kandyduje przynajmniej 6 miesięcy przed wyborami⁸⁰⁴, posiadanie obywatelstwa niemieckiego lub obywatelstwa jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej, spełnienie odpowiedniego kryterium wiekowego (ukończone 25 lat, nie więcej jednak niż 65 lat). Do podstawowych zadań burmistrza (organu wykonawczego) należy kierowanie administracją gminną, reprezentowanie gminy na zewnątrz, kierowanie bieżącymi sprawami gminy, przygotowywanie projektów i wykonywanie uchwał rady, zarządzanie majątkiem gminy, wydawanie decyzji administracyjnych. Pozycja burmistrza jest uzależniona od sposobu powierzenia funkcji oraz długości kadencji jej sprawowania⁸⁰⁵. Prawo niemieckie szeroko traktuje pojęcie urzędnika. Obejmuje ono bowiem urzędników w rozumieniu niemieckiego prawa urzędniczego (*Beamtenrechts*), także inne osoby zatrudnione w służbie publicznej, w tym i te którym wykonywanie zadań publicznych zostało powierzone⁸⁰⁶.

2.3. Odpowiedzialność pracownika administracji w Niemczech

Konstytucja RFN w analizowanym wyżej art. 34 zd. 1 gwarantuje, że szkoda wyrządzona obywatelowi przy wykonywaniu władzy publicznej zostanie mu naprawiona przez

⁸⁰⁰ S. Mazur, *Administracja publiczna...*, cyt. wyd., s. 36.

⁸⁰¹ Tamże, s. 37.

⁸⁰² R. Grzeszczak, *Struktura administracji...*, cyt., wyd., s. 12., przy czym większe miasta z reguły posiadają jednocześnie status gminy i powiatu, zob. S. Mazur, *Administracja publiczna...*, cyt. wyd., s. 37.

⁸⁰³ W zależności od charakteru gminy oraz w szczególności jej wielkości, wyróżnia się burmistrzów (w gminach wiejskich) oraz nadburmistrzów (w gminach miejskich), natomiast w Bawarii funkcję organu wykonawczego pełni *Erste Bürgermeister*. W niektórych landach funkcjonują też kolegialne organy wykonawcze określane mianem *Stadt-*, *Gemeindevorstand* albo *Magistrat* (zarząd miasta/gminy). Do połowy lat 90-tych XX w. w niektórych częściach kraju istniała też instytucja dyrektora gminy/ miasta, który jednoosobowo pełnił funkcję organu wykonawczego. Zob. <http://www.wahlrecht.de/kommunal>.

⁸⁰⁴ Nie jest wymagane posiadanie obywatelstwa tej gminy.

⁸⁰⁵ R. Grzeszczak, *Struktura administracji...*, cyt. wyd., s. 14-16.

⁸⁰⁶ R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 36.

państwo lub konkretną jednostkę, w której służbie urzędnik będący sprawcą szkody pozostaje zatrudniony. Takie rozwiązanie niewątpliwie poprawia sytuację prawną obywatela poszkodowanego na skutek władczego działania państwa. W szczególności jeżeli weźmiemy pod uwagę kwestie dochodzenia i egzekwowania ewentualnego odszkodowania, zwłaszcza gdy jego wysokość przybiera znaczne rozmiary. Zdecydowanie łatwiej jest bowiem uzyskać zapłatę kwoty takiego odszkodowania od podmiotu publicznego dysponującego majątkiem pozwalającym na zapłatę zasądzonej kwoty, niż od osoby fizycznej, która dysponuje budżetem niepomernie mniejszym. Poszkodowany posiadający możliwość ubiegania się o uzyskanie odszkodowania od podmiotu posiadającego większy potencjał finansowy niż urzędnik będący sprawcą szkody, zyskuje swego rodzaju gwarancję ochrony ewentualnych roszczeń odszkodowawczych. Chęć udzielania przez ustawodawcę niemieckiego takiej właśnie gwarancji jest jednym z głównych motywów uzasadniających przyjęty w Niemczech model odpowiedzialności. Nie można też nie zauważyć, że w pewnym stopniu takie rozwiązanie chroni i urzędnika. Z jednej bowiem strony nie zawsze mógłby on unieść koszty zapłaty odszkodowania, z drugiej zaś ma prawo oczekiwać od pracodawcy, że ten wypełni ciężący na nim względem pracownika obowiązek zapewnienia pomocy. Ponad wszelką wątpliwość zastosowanie takiego rozwiązania w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotów publicznych przyczynia się do zapewnienia i podnoszenia efektywności działania administracji. Jej decyzje nie są bowiem skrepowane obawą o poniesienie odpowiedzialności na podstawie § 839 BGB. Nałożenie na podmioty publiczne obowiązku naprawienia szkód wyrządzonych przez urzędników w ocenie doktryny usprawnia działanie administracji w ten sposób, że eliminuje przypadki unikania podejmowania określonych decyzji z obawy przed poniesieniem odpowiedzialności materialnej. Ostatecznie jednak art. 34 zd. 1 Konstytucji RFN jest uznawany za przywilej zapewniający ochronę obywatela – będący podstawowym wymogiem praworządności – nie zaś urzędnika działającego w imieniu państwa⁸⁰⁷.

Przeniesienie ciężaru odpowiedzialności za szkody spowodowane władczymi działaniami państwa na samo państwo i inne podmioty publiczne nie oznacza jednak, iż w prawie niemieckim całkowicie wyłączona jest odpowiedzialność samego urzędnika za takie szkody. Teoretycznie świadczyć mogła by o tym już treść art. 839 zd. 1 BGB, który odnosi się wprost do sytuacji wyrządzenia szkody zawinionym lub choćby nieumyślnym działaniem urzędnika. W takich przypadkach art. 839 zd. 1 przewiduje ciężącą na urzędniku, który wyrządził szkodę, powinność jej wynagrodzenia poszkodowanemu. Jednak, jak już

⁸⁰⁷ F. Mayer, *Pozycja i odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 248 – 249

wspominałem wcześniej, w doktrynie przyjmuje się, że interpretacja regulacji kodeksowej powinna być dokonywana łącznie z normą konstytucyjną wynikającą z art. 34 zd. 1 Konstytucji RFN, która dotyczy odpowiedzialności samego państwa za szkody wyrządzone przez urzędników przy wykonywaniu władzy publicznej. W takim ujęciu art. 839 zd. 1 w zw. z art. 34 zd. Konstytucji normuje przesłanki odpowiedzialności państwa i jednostek, w służbie których zatrudniony jest urzędnik, za szkody wyrządzone przez tego urzędnika w czasie wykonywania powierzonego mu urzędu publicznego.

Przesłanki odpowiedzialności majątkowej urzędników za szkody spowodowane ich działaniem przy wykonywaniu władzy publicznej normuje natomiast art. 34 zd. 2 Konstytucji RFN. Przepis ten stanowi, że w przypadku działania zamierzonego lub rażącego niedbalstwa (zamierzonego naruszenia obowiązków służbowych w stosunku do osoby trzeciej lub rażącego niedbalstwa przy wykonywaniu takich obowiązków) zastrzega się prawo regresu. Ustawodawstwo niemieckie w dziedzinie odpowiedzialności za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej odrzuca więc koncepcję bezpośredniej odpowiedzialności majątkowej urzędnika. Mimo, iż to jego działanie może stanowić bezpośrednie źródło szkody spowodowanej przy wykonywaniu władzy publicznej, odpowiedzialność za takie działanie wobec osoby, która doznała szkody zostaje przeniesiona na państwo. Odpowiedzialność samego urzędnika, zgodnie z art. 34 zd. 2 Konstytucji RFN opiera się natomiast na zasadzie roszczenia regresowego realizowanego przez podmiot publiczny ponoszący przedtem bezpośrednią odpowiedzialność na zasadach wynikających z art. 34 zd. 1 Konstytucji.

Treść art. 34 zd. 2 Konstytucji wskazuje przede wszystkim, że odpowiedzialność urzędnika (czyli roszczenie regresowe państwa przeciwko urzędnikowi) powstaje tylko w określonych przypadkach. Mianowicie wtedy, gdy szkoda została przez urzędnika wyrządzona na skutek działania zamierzonego lub gdy jego działanie wyrządzające szkodę nosiło znamiona rażącego niedbalstwa.⁸⁰⁸ Ponadto, skuteczne skorzystanie przez państwo z przysługującego mu uprawnienia możliwe jest tylko wówczas, gdy działanie urzędnika będące źródłem szkody miało miejsce przy wykonywaniu powierzonego mu urzędu. Co ważne, obie te przesłanki muszą zostać spełnione łącznie. Zatem dla powstania roszczenia regresowego po stronie podmiotu publicznego przeciwko urzędnikowi konieczne jest ustalenie, że szkoda została wyrządzona działaniem tego urzędnika, które miało charakter zamierzony lub przynajmniej cechowało się rażącym niedbalstwem, a także było podjęte przy wykonywaniu powierzonego mu urzędu.

⁸⁰⁸ P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna...*, cyt. wyd., s. 101.

Analiza wspomnianego przepisu konstytucyjnego może prowadzić do wniosku, że opisana w nim możliwość odchodzenia od urzędnika będącego sprawcą szkody roszczenia zwrotnego przez państwo nie jest jego obowiązkiem, a wyłącznie uprawnieniem. To oznacza, że nawet w razie stwierdzenia, że urzędnik przy wykonywaniu powierzonego mu urzędu działał z zamiarem wyrządzenia szkody osobie trzeciej lub dopuścił się rażącego niedbalstwa, którego skutkiem było powstanie takiej szkody, nie musi automatycznie skutkować jego odpowiedzialnością za tą szkodę. W takich przypadkach państwo lub jednostka, w której urzędnik jest zatrudniony zachowują konstytucyjne prawo regresu wobec urzędnika. Od ich decyzji zależy jednak czy z uprawnienia takiego skorzystają. Innymi słowy, nie ma obowiązku dochodzenia od urzędnika roszczenia regresowego w razie ziszczenia się przesłanek odpowiedzialności urzędnika wynikających z art. 34 zd. 2 Konstytucji.

Warto przy tym zaważyć, że w praktyce niemieckiej możliwość wytoczenia roszczenia regresowego przez podmiot publiczny przysługuje w razie spełnienia przesłanek odpowiedzialności wynikających z art. 34 zd. 2 Konstytucji, przeciwko wszystkim kategoriom pracowników administracji. Do odpowiedzialności na podstawie tej regulacji wobec szerokiego rozumienia pojęcia „urzędnik” w prawie niemieckim pociągnięci mogą więc zostać zarówno zawodowi pracownicy zatrudnieni w administracji publicznej, jak i pracownicy fizyczni⁸⁰⁹.

3. Odpowiedzialność państwa i urzędnika za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej we Francji

3.1. Odpowiedzialność państwa we Francji

Prawodawstwo francuskie nie wypracowało dotychczas żadnej jednolitej regulacji prawnej poświęconej zasadom odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej. Warunki tej odpowiedzialności ukształtowane zostały głównie pod wpływem orzecznictwa sądów francuskich⁸¹⁰, w szczególności francuskiej Rady Stanu (*Conseil d'État*) i Trybunału Kompetencyjnego (*Tribunal des conflits*). Proces kształtowania się zasad i ewolucji koncepcji odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej zapoczątkowany został w XIX w. Wcześniej na terenie Francji powszechnie obowiązywała, sformułowana jeszcze przed Rewolucją Francuską, zasada nieodpowiedzialności władzy publicznej za wyrządzone szkody. Chociaż jeszcze na początku XIX w. państwo i inne podmioty wykonujące władzę publiczną posiadały dość szeroki immunitet, z biegiem czasu zaczął on stopniowo zanikać. Zjawisko to nierozzerwalnie wiązało

⁸⁰⁹ Por.: H. Siedentopf, *Odpowiedzialność pracownika...*, cyt. wyd. s. 255.

⁸¹⁰ A. Szpunar, *Odpowiedzialność państwa...*, cyt. wyd., s. 31

się z wykształceniem podziału działalności państwa na działania podejmowane w sferze władczej (*actes d'autorité*) i działania określane jako gospodarcze (*actes de gestion*). Pierwsze z nich obejmowały wszystkie akty państwa o charakterze zwierzchnim będące poza zasięgiem działania obywateli. Co do zasady państwo francuskie nie ponosiło odpowiedzialności za działania podejmowane w tym zakresie. Do kategorii drugiej należały natomiast wszystkie działania państwa o charakterze gospodarczym, za które państwo ponosić mogło odpowiedzialność na podstawie przepisów prawa cywilnego⁸¹¹.

Istotnym czynnikiem wpływającym na ewolucję francuskiego modelu odpowiedzialności władzy publicznej było wydanie w 1870 r. dekretu uchylającego ograniczenie dopuszczalności występowania przeciwko funkcjonariuszom publicznym⁸¹². W tym samym czasie powołany został też Trybunał Kompetencyjny, którego orzecznictwo przyczyniło się do uchylecia regulacji ustaw ograniczających możliwość kierowania roszczeń odszkodowawczych przeciwko wszelkiego rodzaju funkcjonariuszom publicznym⁸¹³. W orzecznictwie Trybunału zarysował się pogląd, zgodnie z którym orzekanie w sprawach o roszczenia odszkodowawcze za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej miało zostać wyłączone spod kognicji sądów powszechnych. Zdaniem Trybunału Kompetencyjnego, reguły odpowiedzialności państwa w tym zakresie miałyby mieć całkowicie autonomiczny charakter, ukształtowany normami prawa administracyjnego. Dlatego też właściwymi do rozstrzygania w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej działaniem państwa powinny być sądy administracyjne⁸¹⁴. Orzecznictwo wywarło zatem niezwykle doniosłe znaczenie w sferze odpowiedzialności odszkodowawczej państwa francuskiego. Nie tylko doprowadziło do niemal całkowitego odrzucenia funkcjonującej jeszcze do niedawna zasady nieodpowiedzialności państwa, ale także umożliwiło wykształcenie się odrębnego reżimu odpowiedzialności państwa, niezależnego od przepisów prawa cywilnego⁸¹⁵. Zaznaczyć należy jednak, że związanie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z dziedziną prawa administracyjnego nie obejmuje wszystkich przypadków szkód wyrządzonych w związku z działaniem państwa francuskiego. W niektórych przypadkach sprawy o odszkodowanie przeciwko państwu podlegać mogą właściwości sądów powszechnych. Dzieje się tak wówczas, gdy wynika to ze szczególnego ukształtowania zasady odpowiedzialności lub gdy odpowiedni przepis albo

⁸¹¹ A. Szpunar, *Odpowiedzialność państwa...*, cyt. wyd., s. 32.

⁸¹² Por.: P. Dzieńis, *Odpowiedzialność cywilna...*, cyt. wyd., s. 110.

⁸¹³ Tak: A. Szpunar, *Odpowiedzialność państwa...*, cyt. wyd., s. 33.

⁸¹⁴ Trybunał Kompetencyjny w sprawie *Blanco*, wyrok z dnia 8 lutego 1873 r. *Dalloz Pér.* 1873.3.17. przywoływany przez: A. Szpunara w *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 33, za: A. Labaudère, *Traité élémentaire* s. 615.

⁸¹⁵ A. Szpunar, *Odpowiedzialność państwa...*, cyt. wyd., s. 33-34.

przyjęty zwyczaj przewidują obowiązek dochodzenia odszkodowania przed sądem powszechnym. Doskonałym przykładem są tu przede wszystkim sprawy o odszkodowania z tytułu naruszenia wolności osobistej, własności prywatnej, czy też za szkody spowodowane przez zaniedbania w nadzorze nad uczniami podczas zajęć szkolnych⁸¹⁶.

W kolejnych rozstrzygnięciach francuskiego Trybunału Kompetencyjnego wykrystalizował się pogląd niezwykle istotny z punktu widzenia odpowiedzialności władzy publicznej. Zakładał on rozróżnienie dwojakiego rodzaju zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone osobie trzeciej. Rozróżnienie to przewidywało istnienie winy administracji (*fait de service*) związanej z działaniem i organizacją samej służby. Stanowić miała ona podstawę bezpośredniej odpowiedzialności państwa. Jej przeciwieństwo miała stanowić natomiast wina osobista urzędnika (*faute personnelle*) warunkująca odpowiedzialność samego urzędnika. W tej części postaram skupić się na pierwszej z wymienionych zasad, druga natomiast i wiążące się z nią przesłanki odpowiedzialności urzędnika szerzej zostaną omówione dalej, przy okazji analizy koncepcji odpowiedzialności francuskich urzędników.

Zasada *fait de service* związana z winą służbową nadal uznawana jest za podstawowy warunek odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone obywatelom. Najogólniej rzecz ujmując można przyjąć, że *fait de service* występuje wówczas, gdy powstała szkoda jest wynikiem nieprawidłowego działania administracji jako takiej – niewłaściwego funkcjonowania całego urzędu. Może ona być skutkiem niewłaściwej, złej organizacji aparatu administracyjnego lub poszczególnych jego ciał i instytucji. Przyjmuje się też, że z winą służbową możemy mieć do czynienia, gdy wina podmiotu wyrażającego szkodę przybiera bezosobowy charakter. Nie jest możliwe ustalenie rzeczywistego sprawcy szkody – pozostaje on nieznanym. W takiej sytuacji obiektywnie nie jest możliwe przypisanie winy konkretnemu urzędnikowi⁸¹⁷.

W celu wyjaśnienia tak ogólnie ujmowanych zasad odpowiedzialności państwa opartej na koncepcji winy służbowej używano obrazowego porównania, w którym każdy urzędnik stanowić miał tylko „jedno z wielu kółek” w maszynie administracji. Jego udział w działaniu wyrażającym szkodę w przypadku *faute de service* zostaje niejako pochłonięty przez działanie tej maszyny – całego aparatu administracyjnego. W ten sposób administracja staje się swoistą jednorodną masą, a za jej działania odpowiedzialność może ponosić wyłącznie samo państwo. Z jednej strony przyjęcie takiego zapatrywania może wzbudzać pewne kontrowersje,

⁸¹⁶ Zob.: R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 33; J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody...*, cyt. wyd., s. 340.

⁸¹⁷ Takie ujęcie zaproponował: E. Lafférière, podają za: A. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 35.

szczególnie obecnie gdy często podnoszone są głosy całkowicie przeciwne, mianowicie że sprawca szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej powinien być zawsze jednoznacznie zidentyfikowany i powinien ponosić wyłącznie osobistą odpowiedzialność odszkodowawczą. Jednakże przedstawiciele doktryny francuskiej podkreślają, że przyjęcie koncepcji winy służbowej zakładającej istnienie anonimowego sprawcy szkody stawia w korzystnej sytuacji poszkodowanego. Dla uznania jego roszczeń nie jest bowiem konieczne poszukiwanie konkretnego urzędnika będącego sprawcą szkody, a następnie badanie jego właściwości, możliwości przypisania mu winy i jego pozycji w strukturze administracji⁸¹⁸.

Wspomniane wyżej porównanie, choć niewątpliwie daje pewne wyobrażenie na temat koncepcji *faute de service*, ma jednak charakter raczej ogólny. W ujęciu nieco bardziej konkretnym przyjmuje się, że działania mogące być uznane za *faute de service* są to wszystkie nieprawidłowe działania służby, inaczej mówiąc wszelkie uchybienia regułom wytyczającym obowiązki służbowe. Podejmowane były nawet próby przykładowego wyliczenia takich uchybień. Wymieniano wśród nich działania mogące przyjmować następującą postać: po pierwsze, służba nie podejmuje żadnego działania (nie działa wcale); po drugie, mimo iż działa to jej działania są opieszale (podejmowane z opóźnieniem); bądź wreszcie są to działania wadliwe⁸¹⁹.

Z biegiem czasu zaczęto przyjmować coraz szerszą interpretację *faute de service*. Zakładano, że wina służbowa może mieć miejsce także i w takich sytuacjach, gdy władza publiczna z określonych przyczyn przyjmuje na siebie ciężar naprawienia szkody wyrządzonej przez urzędników z ich winy własnej, a także gdy szkoda powstała z niewątpliwiej winy całej grupy urzędników – określonego personelu urzędu, ale niemożliwym jest ustalenie stopnia przyczynienia się i zaangażowania konkretnych podmiotów⁸²⁰. W takim podejściu zauważalna jest pewna obiektywizacja winy przy ustaleniu odpowiedzialności władzy publicznej⁸²¹, która pozostaje oderwana od pojęcia winy w sensie subiektywnym jako uzależnionej od wewnętrznego nastawienia indywidualnego sprawcy do określonego czynu.

Ponadto, wraz z rozrastaniem się sfery obowiązków państwa obserwowano także stopniowe rozszerzanie się jego odpowiedzialności. I tak, w orzecznictwie wypracowane zostały zasady odpowiedzialności państwa na zasadzie ryzyka, w szczególności w razie wyrządzenia szkód wskutek robót publicznych. Elementem charakterystycznym dla systemu

⁸¹⁸ Por.: A. Szpunar, *Odpowiedzialność państwa...*, cyt. wyd., s. 37, za R. Chapus, *Responsabilité publique*, s. 205.

⁸¹⁹ Takie podejście proponuje: J. Moreau, zob.: J. Dąbrowa, *Zasady odpowiedzialności państwa we Francji*, S.C., t. XXIV, 1974, s. 166; P. Dzienis, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd. s. 111.

⁸²⁰ Tak: H. Dupeyron, zob. J. Dąbrowa, *Zasady odpowiedzialności...*, cyt. wyd. s. 170; P. Dzienis, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd. s. 111.

⁸²¹ A. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 37.

odpowiedzialności państwa jest to, że rozstrzyganie w zakresie tej odpowiedzialności pozostaje we właściwości francuskich sądów administracyjnych. Te, mimo początkowych wahań, z czasem zaczęły przyznawać tytułem odszkodowania za szkody obejmujące także krzywdy niemajątkowe, wyrządzone przez podmioty publiczne stosunkowo wysokie kwoty pieniędzy⁸²².

3.2. Struktura administracji we Francji i pozycja francuskiego urzędnika

Mówiąc o francuskim systemie administracji publicznej należy wspomnieć już na wstępie o podstawowych jego właściwościach jakimi są całkowita autonomia względem organów władzy sądowniczej⁸²³ i ustawodawczej, a także wyraźnie scentralizowany charakter⁸²⁴. Władza administracyjna powiązana jest ściśle z jej wykonawcami. W związku z tym w piśmiennictwie przyjmuje się, że każda osoba wstępująca do państwowej służby otrzymuje określoną misję. Osoba wykonując taką służbę w mniejszym lub większym stopniu – zależnym od zakresu i charakteru powierzonych jej zadań – partycypuje w wykonywaniu władzy państwowej. Takie podejście wyraźnie nawiązuje do przedstawionej wcześniej metaforycznie koncepcji aparatu administracyjnego jako maszyny złożonej z urzędników będących jej licznymi trybami, którzy w oczach społeczeństwa przestają być osobami prywatnymi⁸²⁵.

Funkcjonująca w zasadzie od czasów Ludwika XIV koncepcja centralizacji państwa francuskiego w epoce Napoleona została przyjęta jako jedna z naczelných zasad organizacji państwa. Decydujący wpływ na wyeksponowanie tej właśnie zasady miało przyjęcie założenia o równości wszystkich jednostek administracyjnych wobec prawa, racjonalizacja podziału terytorialnego, a także utworzenie departamentów i jednolitych gmin, które zastąpiły parafie i przedrewolucyjne miasta. Stworzone przez Napoleona podstawowe organy i urzędy ówczesnej administracji francuskiej, takie jak: rada ministrów, rada stanu, izba obrachunkowa, czy urząd

⁸²² A. Szpunar, *Odpowiedzialność państwa...*, cyt. wyd., s. 38. Niemniej jednak charakter rozstrzygnięć sądów administracyjnych w sprawach o odszkodowania za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej, które sprowadzają się do zasądzenia odpowiedniej kwoty odszkodowania za doznaną szkodę o charakterze zarówno majątkowym, jak i nie majątkowym, a także szeroki zakres odpowiedzialności władzy publicznej, prowadzi do stopniowego zacierania się różnic pomiędzy odpowiedzialnością według zasad prawa administracyjnego w systemie francuskim, a odpowiedzialnością realizowaną na podstawie przepisów prawa cywilnego. Zauważa się to również w ten sposób, że coraz rzadziej broniona jest teza o zasadniczej różnicy pomiędzy tymi dwoma systemami odpowiedzialności. Zob. analiza przeprowadzoną przez J. Dąbrową, *Zasady odpowiedzialności...*, cyt. wyd. s. 190.

⁸²³ Por.: S. Salon, C. Wiener, J. M. Woehling, *Pozycja urzędnika państwowego. Prawne i polityczne podstawy jego odpowiedzialności* w: J. Łętowski, J. Pruszyński (red.) *Odpowiedzialność pracownika administracji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 148.

⁸²⁴ Por.: C. Wiener, *Odpowiedzialność urzędników przed ich zwierzchnikami w krajach Europy Zachodniej* w: J. Łętowski, J. Pruszyński (red.) *Odpowiedzialność pracownika administracji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 46.

⁸²⁵ Zob.: S. Salon, C. Wiener, J. M. Woehrling, *Pozycja urzędnika...*, cyt. wyd., s. 149.

prefekta zostały utrzymane i z niewielkimi zmianami funkcjonują do dnia dzisiejszego. Za jego panowania zaczęły się też kształtować struktury funkcjonującego obecnie samorządu terytorialnego składającego z trzech szczebli: departamentów, okręgów oraz gmin⁸²⁶.

Tradycyjnie urzędnicy francuscy postrzegani byli wyłącznie jako funkcjonariusze pełniący służbę na rzecz państwa. Z czasem zaczęto stopniowo odchodzić od takiego zapatrywania na aparat urzędniczy, a jego pracownicy zaczęli być traktowani raczej jako służba na rzecz całego społeczeństwa, a nie jedynie władzy⁸²⁷. Aktualny status urzędnika pozostaje niezmienny w zasadzie od 1946 r. Wówczas uchwalona została obowiązująca do dnia dzisiejszego ustawa o służbie państwowej. Pewne zmiany w tej dziedzinie nastąpiły w latach 1983 i 1984, kiedy do francuskiego systemu administracji wprowadzono funkcję urzędnika służby cywilnej i służby samorządowej. Urzędnicy francuscy zaszeregowani są w ramach korpusów, wśród których wyróżniane są jako najważniejsze korpus dyplomatyczny, korpus rady stanu, czy też korpus inspekcji finansów. Nabór na stanowiska urzędnicze we Francji odbywa się na zasadach konkurencyjności w toku otwartych konkursów⁸²⁸.

Konkursowy tryb zatrudnienia na stanowiskach urzędniczych, przy ogólnie obowiązującej we Francji swobodzie dostępu do stanowisk w administracji państwowej,⁸²⁹ pozwala zapewnić napływ kandydatów najbardziej przydatnych do pełnienia służby publicznej. Kandydaci na urzędników już po uzyskaniu zatrudnienia w służbie publicznej zachowują status pełnoprawnych obywateli, w związku z tym przysługuje im w dalszym ciągu szereg wolności i uprawnień, takich jak wolność przekonań, zgodnie z którą akta personalne urzędnika obejmujące dokumenty dotyczące stanowiska tego urzędnika nie mogą zwierać żadnych informacji o jego przekonaniach politycznych, filozoficznych, czy też religijnych. Ewentualne kary nie mogą być stosowane wobec urzędnika z uwagi na przesłanki związane z indywidualnymi przekonaniem urzędnika. Pracownicy administracji francuskiej korzystają także ze swobody wyrażania swoich poglądów, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie mogą one godzić w podstawowe zasady działalności jaką wykonują pełniąc służbę. Na uwagę zasługuje to, że w ramach swobody wyrażania swoich poglądów urzędnicy posiadają przyzwolenie na wykonywanie działalności politycznej. Mogą także swobodnie publikować artykuły w prasie, pod warunkiem jednak, że głoszone w nich opinie nie będą miały nadmiernie napastliwego charakteru. Urzędnikom we Francji nie zamyka się drogi do ubiegania się o uzyskanie mandatu poselskiego. Przyznanie takiego uprawnienia jest motywowane chęcią wykorzystania ich

⁸²⁶ S. Mazur, *Administracja publiczna...*, cyt. wyd., s. 29.

⁸²⁷ S. Salon, C. Wiener, J. M. Woehrling, *Pozycja urzędnika...*, cyt. wyd., s. 150.

⁸²⁸ S. Mazur, *Administracja publiczna...*, cyt. wyd., s. 32.

⁸²⁹ Por.: S. Salon, C. Wiener, J. M. Woehrling, *Pozycja urzędnika...*, cyt. wyd., s. 152.

doświadczenia i praktycznej wiedzy przy obradach organów kolegialnych. Prawo zabrania wprowadzenia łączenia pracy w administracji publicznej ze sprawowaniem funkcji posła lub funkcji ministerialnych, jednakże istnieje możliwość oddelegowania urzędnika wybranego do ich pełnienia z prawem powrotu na zajmowane stanowisko i otwartym uprawnieniem do awansu. Za zgodą właściwych organów urzędnicy mają także prawo zrzeszania się i organizowania związków zawodowych w celu reprezentowania i ochrony swoich interesów. Zachowują też niezależność polityczną, co z jednej strony oznacza, że przysługuje im swoboda przynależności do partii politycznych, a z drugiej zaś władzy tych partii nad samą administracją.⁸³⁰

Mając na uwadze, że realizacja niektórych uprawnień przysługujących urzędnikom mogłaby rodzić pewne konflikty, orzecznictwo sądów administracyjnych wypracowało pewne modele zachowań pożądaných od urzędników. Wprowadziło m.in. pojęcie powściągliwości, które ma zapewnić pogodzenie zasady wolności przekonań i poszanowania przez urzędników neutralności politycznej. Realizując model zachowania powściągliwego urzędnik ma obowiązek zachować umiarkowanie w wyrażaniu swoich poglądów politycznych zarówno w sferze prywatnej, jak i zawodowo w sferze publicznej. Oczywiście poza służbą urzędnik może w pełni swobodnie prezentować swoje przekonania, przy założeniu, że nie będzie występował przeciwko władzy publicznej w sposób drastyczny i obraźliwy. Przykładowo funkcjonariusze policji nie powinni prowadzić otwartej działalności krytykującej policję, czy pracownicy merostwa nie będą atakowali urzędującego mera. Takie działania mogą być przyczyną nałożenia na urzędnika sankcji dyscyplinarnych⁸³¹. Znacznie bardziej ograniczone są uprawnienia urzędnika w trakcie pełnienia służby. W tym czasie jest on zobowiązany ściśle respektować zasadę neutralności, w szczególności powstrzymując się od wykorzystywania swojego stanowiska do celów prowadzenia jakiegokolwiek działalności politycznej, czy propagandowej. Tym bardziej niedopuszczalne są zachowania, które mogłyby świadczyć o braku lojalności urzędnika względem rządu⁸³².

Wprost unormowany przez francuski kodeks karny jest natomiast obowiązek zachowania dyskrecji przez urzędnika (tajemnica służbowa). Przysługująca urzędnikowi niezależność polityczna nie może upoważniać go do udostępniania informacji, w szczególności mających poufny charakter, a zachowanie dyskrecji ma zapewnić ochronę przed nieuprawnionym rozpowszechnianiem informacji o działaniu administracji. To zapewnić ma

⁸³⁰ S. Salon, C. Wiener, J. M. Woehrling, *Pozycja urzędnika...*, cyt. wyd., s. 153.

⁸³¹ Tamże, s. 155.

⁸³² Tamże, s. 155.

ochronę zarówno urzędników, jak i innych osób, którym z racji sprawowanej funkcji zostały powierzone tajemnice służbowe.⁸³³

3.3. Odpowiedzialność urzędnika we Francji

Pozycja i sposób postrzegania urzędnika we Francji ma zasadniczy wpływ na system jego odpowiedzialności, w tym także odpowiedzialności majątkowej. Wobec wyraźnie zarysowanego rozdziału władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej wyłączono spod kompetencji francuskich sądów powszechnych większość sporów dotyczących samej administracji. Przez to utraciły one w zasadzie możliwość orzekania nawet w sprawach dotyczących wykroczeń popełnionych przez urzędników, jeżeli oczywiście zostały popełnione w ramach wykonywania przez nich obowiązków służbowych⁸³⁴. To ma zagwarantować, że sędziowie sądów powszechnych nie będą ingerowali w działania administracji i kwestie sądowej odpowiedzialności urzędników⁸³⁵.

Dążenie do jednoznacznego rozdzielenia systemu sądownictwa powszechnego od działalności władzy wykonawczej powoduje jednocześnie, że odpowiedzialność urzędników za wadliwe wykonywanie ich obowiązków pozostaje ulokowana w sferze wewnętrznej administracji. Naruszenie przez urzędnika jego obowiązków może skutkować pociągnięciem go przede wszystkim do odpowiedzialności dyscyplinarnej i majątkowej.

Odpowiedzialność dyscyplinarna wiąże się z popełnieniem przez urzędnika czynu bezprawnego. Uprawnienia do zastosowania sankcji dyscyplinarnych wobec urzędnika na ogół przysługuje organowi, który go powołał⁸³⁶. Cechą charakterystyczną postępowania dyscyplinarnego w systemie francuskim jest oderwanie odpowiedzialności urzędnika od zasady winy. Warunkiem jego odpowiedzialności staje się natomiast stwierdzenie bezprawności zachowania, która zachodzi, gdy działanie urzędnika było sprzeczne z jego obowiązkami służbowymi. Oceny czy zachowanie urzędnika może zostać zakwalifikowane jako zachowanie bezprawne dokonuje podmiot wykonujący uprawnienia dyscyplinarne. Zachowuje on w tym zakresie dość dużą swobodę, bo jedynym jej ograniczeniem jest kontrola sprawowana przez sąd. Co więcej, organ dyscyplinarny zachowuje też swobodę co do wyboru kary stosowanie do popełnionego wykroczenia. Jej wybór jest mocno uzależniony od wyników oceny przełożonego i jego subiektywnej decyzji, co dodatkowo wzmacnia władzę organu

⁸³³ S. Salon, C. Wiener, J. M. Woehrling, *Pozycja urzędnika...*, cyt. wyd., s. 155.

⁸³⁴ Nie jest natomiast wyłączone rozpoznawanie przez sądy powszechne wykroczeń popełnionych przez urzędników z ich winy osobistej wykraczającej poza pełnioną funkcję, o tym jednak dalej.

⁸³⁵ Zob.: S. Salon, C. Wiener, J. M. Woehrling, *Pozycja urzędnika...*, cyt. wyd., s. 149.

⁸³⁶ Pewien wyjątek od tej zasady stanowią funkcjonariusze publiczni wysokiego szczebla, wobec których dyscyplinarne uprawnienia przysługują sądom dyscyplinarnym.

dyscyplinarnego. Niewątpliwie może tu powstać pole do nadużyć, a dodatkowo – wobec swobody oceny zachowania urzędnika i wyboru kary – może zdarzyć się i tak, że podobne, czy nawet takie same wykroczenia będą odmiennie karane w postępowaniu dyscyplinarnym.

Nie oznacza to jednak, iż organy dyscyplinarne mają we Francji całkowitą swobodę orzekania. Nakładać mogą one bowiem wyłącznie tylko przewidziane statutowo sankcje za naruszenia obowiązków służbowych.⁸³⁷ Jako gwarancja ochrony urzędnika służyć ma poddanie stosowania sankcji dyscyplinarnych procedurom określonym prawem. Wynika z nich przede wszystkim, że orzeczenie kary może nastąpić dopiero po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem zainteresowanych stron. Ponadto, urzędnik zagrożony karą dyscyplinarną zachowuje prawo do obrony oraz czynnego uczestnictwa w toczącym się przeciwko niemu postępowaniu. W ramach tych uprawnień może on w szczególności zapoznawać się z aktami sprawy, a przed wydaniem orzeczenia organ dyscyplinarny zobowiązany jest skonsultować się z komisją rady dyscyplinarnej złożonej z przedstawicieli administracji i pracowników. Wprawdzie opinia rady nie ma charakteru wiążącego, niemniej jednak w większości przypadków jest ona uwzględniana przy wydaniu orzeczenia o nałożeniu sankcji dyscyplinarnej. Samo orzeczenie o nałożeniu kary musi zostać uzasadnione, tak by ukarany znał jego motyw. Zachowuje on bowiem dalej uprawnienie do zaskarżenia decyzji o ukaraniu, a jego skarga rozpoznawana jest przed sądem administracyjnym⁸³⁸.

Naruszenie przez urzędnika jego obowiązków służbowych może skutkować nie tylko jego odpowiedzialnością dyscyplinarną. Jeżeli działanie takie spowodowało szkodę innej osobie urzędnik może zostać też pociągnięty do odpowiedzialności majątkowej⁸³⁹. Kluczowe znaczenie dla ustalenia takiej odpowiedzialności ma możliwość przypisania urzędnikowi jego winy osobistej (*faute personnelle*). Brak takiego ustalenia skutkuje bowiem przyjęciem omówionej wyżej winy służbowej, będącej dalej podstawą odpowiedzialności samej administracji, a nie konkretnego urzędnika. Wspominałem wcześniej o charakterystycznej dla francuskiego modelu odpowiedzialności władzy publicznej tendencji do szerokiego stosowania odpowiedzialności samej administracji, nawet w sytuacjach, gdy istnieją przesłanki osobistej odpowiedzialności urzędnika⁸⁴⁰. Ma to zapewnić, podobnie jak w przypadku modelu odpowiedzialności władzy publicznej aprobowanego w Niemczech, skuteczniejszą ochronę

⁸³⁷ S. Salon, C. Wiener, J. M. Woehrling, *Pozycja urzędnika...*, cyt. wyd., s. 162-163.

⁸³⁸ Tamże, s. 163. Autor podkreśla jednak, że sąd ogranicza się już do przeprowadzenia oceny, czy zachowanie urzędnika zostało słusznie zakwalifikowane jako wykroczenie, nie ma on natomiast możliwości wypowiedzenia się czy wymiar kary jest odpowiedni do wagi popełnionego czynu.

⁸³⁹ Ma ona szczególnie charakter ukształtowała się bowiem głównie na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych oraz Rady Stanu i Trybunału Kompetencyjnego, jednakże wykazuje wszystkie cechy właściwe dla odpowiedzialności o charakterze cywilnym.

⁸⁴⁰ S. Salon, C. Wiener, J. M. Woehrling, *Pozycja urzędnika...*, cyt. wyd., s. 164.

obywateli. Przyjmuje się tu bowiem też, że usunięcie majątkowych skutków działań danego urzędnika, choćby nawet miały one charakter wadliwy, powinno być przerzucone na państwo, ponieważ często przewyższać mogą one w znaczny sposób możliwości finansowe rzeczywistego sprawcy szkody. W modelu francuskim, dla uzasadnienia przejęcia odpowiedzialności odszkodowawczej przez państwo, zwraca się uwagę jak złożony charakter ma proces podejmowania i wydawania decyzji oraz jak trudne do ustalenia może być faktyczne zaangażowanie w ten proces konkretnego urzędnika i stopień jego przyczynienia się do powstania szkody⁸⁴¹.

Urzędnik, w miejsce którego państwo wypłaciło odszkodowanie nie zostaje jednak całkowicie uwolniony od osobistej odpowiedzialności. Państwo lub inny podmiot publiczny, który wypłacił odszkodowanie za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej zachowuje względem swojego urzędnika będącego sprawcą szkody prawo skorzystania z roszczenia regresowego. W ten sposób może realizować się jego odpowiedzialność majątkowa za szkody wyrządzone osobie trzeciej przy wykonywaniu powierzonych zadań. Biorąc jednak pod uwagę wspomnianą wcześniej dysproporcję pomiędzy wysokością wynagrodzenia urzędników a kwotą wypłaconego odszkodowania, państwo z reguły powstrzymuje się od wykorzystywania uprawnienia przysługującego mu względem urzędnika⁸⁴².

Odmienne kształtuje się natomiast sytuacja urzędnika, któremu przypisać można *faute personnelle* przy wyrządzeniu szkody osobie trzeciej. Wówczas poszkodowany może bowiem dochodzić odszkodowania samodzielnie bezpośrednio od urzędnika przed sądem powszechnym. Zatem w prawie francuskim obok odpowiedzialności państwa względem poszkodowanego działaniem urzędnika i odpowiedzialności urzędnika względem państwa opierającej się na zasadzie regresu, istnieje też bezpośrednia odpowiedzialność osobista urzędnika względem poszkodowanego. O ile odpowiedzialność państwa powstaje w razie stwierdzenia *faute de service*, odpowiedzialność osobista samego urzędnika nawiązuje się w razie wystąpienia *faute personnelle*.

Różnica pomiędzy *faute personnelle* a omawianą wcześniej *faute de service* polega zasadniczo na tym, że ta pierwsza jest winą przypisywaną bardziej urzędnikowi niż administracji, podczas, gdy druga to wina, którą przypisuje się bardziej złej organizacji służby niż urzędnikowi⁸⁴³. O występowaniu winy osobistej mówi się w zasadzie w dwóch przypadkach. Pierwszy z nich ma miejsce wówczas, gdy działanie urzędnika będące przyczyną

⁸⁴¹ Por.: S. Salon, C. Wiener, J. M. Woehrling, *Pozycja urzędnika...*, cyt. wyd., s. 150.

⁸⁴² Tamże, s. 165.

⁸⁴³ J. Dąbrowa, *Zasady odpowiedzialności...*, cyt., s. 166; R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 22-23; P. Dzienis, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 111.

szkody wykraczało poza zakres wykonywania jego obowiązków służbowych. Drugi zaś przejawia się tym, że urzędnik szkodę wyrządził działając w ramach wykonywania swojego urzędu, jednakże jego działanie miało charakter umyślny lub cechowało się wysoką intensywnością⁸⁴⁴. Zazwyczaj przy ocenie stopnia intensywności szkodliwego działania urzędnika dla uznania jego winy osobistej wymaga się by wina ta miała nie tylko charakter rażący, konieczne jest stwierdzenie jej kwalifikowanej formy - winy szczególnie rażącej⁸⁴⁵. Niejako pomocniczo przyjmuje się też, że wina osobista urzędnika przejawia się we wszystkich tych sytuacjach, w których działał ujawniając wszystkie swoje słabości i namiętności, a przy tym kierował się wyłącznie pobudkami osobistymi. Doskonałym przykładem takiego działania jest urzędnik, który kierując się animozjami politycznymi celowo i świadomie wydał wadliwy akt administracyjny⁸⁴⁶.

Biorąc pod uwagę przedstawione poglądy należy zauważyć, że istotną rolę dla oceny istnienia *faute personnelle* odgrywa kryterium celu działania urzędnika. Z punktu widzenia takiego kryterium o winie osobistej urzędnika nie będziemy mogli mówić wówczas, gdy jego czyn będący źródłem szkody został popełniony przy realizacji jego obowiązków służbowych, czy w celu osiągnięcia zadań urzędu. W takich przypadkach odpowiedzialność spoczywała będzie na całej administracji na zasadzie *faute service*. Kryterium celu nie ma jednak charakteru wyłącznego, a ustalenie istnienia *faute personnelle* powinno odbywać się także przy uwzględnieniu stopnia zawinienia urzędnika. Oba te kryteria powinny być przy tym oceniane łącznie. To oznacza, że tylko w razie jednoczesnego stwierdzenia winy o szczególnym stopniu nasilenia, szczególnie rażącej winy po stronie urzędnika i ustaleniu, że cel w jakim urzędnik działał nie był ukierunkowany na realizację jego obowiązków służbowych (kierował się chęcią zaspokojenia wyłącznie własnych interesów) uprawnia do stwierdzenia jego winy osobistej. W takim ujęciu samo stwierdzenie winy urzędnika, nawet umyślnej nie musi oznaczać przyjęcia jego winy osobistej i powodować wyłączenie odpowiedzialności państwa. Inaczej mówiąc, jeżeli urzędnik umyślnie działając nieprawidłowo kierował się jednak chęcią realizacji zadań lub interesów swojego urzędu, przyjmuje się, że działanie to stanowi *faute de service* i

⁸⁴⁴ Zob.: J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 342; P. Dzienis, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd. s. 111-112.

⁸⁴⁵ R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 24.

⁸⁴⁶ Przykład analizowany w orzeczeniu Trybunału Kompetencyjnego z 8 listopada 1902 r. w s. Grosson, zob. R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 24. Autor zwraca też uwagę, że dawniej winę osobistą łączono też z sytuacją popełnienia przez urzędnika przestępstwa, jednakże z czasem w orzecznictwie Trybunału Kompetencyjnego nastąpiło rozdzielenie pojęcia winy w ujęciu prawnokarnym od pojęcia winy osobistej funkcjonariusza. Spowodowało to, że obecnie popełnienie przez urzędnika przestępstwa może uzasadniać przyjęcie odpowiedzialności administracji, a jednocześnie nie musi automatycznie skutkować jego odpowiedzialnością osobistą.

wyczerpuje warunki odpowiedzialności danej jednostki publicznej⁸⁴⁷. Jeżeli już jednak przypisać można urzędnikowi winę osobistą podmiot poszkodowany może ubiegać się o przyznanie odszkodowania nie od administracji, lecz bezpośrednio od samego sprawcy szkody. Właściwymi do rozstrzygania w sprawach z powództwa o naprawienie szkody przeciwko urzędnikom są sądy powszechne, czyli inaczej niż w przypadku odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej, gdzie spory rozpoznawane są przed sądami administracyjnymi.

W tym miejscu warto wspomnieć o jeszcze jednym elemencie charakterystycznym dla francuskiego systemu odpowiedzialności władzy publicznej, jakim jest możliwość wystąpienia zbiegu dwóch omawianych w niniejszym rozdziale rodzajów winy – winy osobistej urzędnika i służbowej, istniejącej po stronie całej administracji. Taka kumulacja winy służbowej i osobistej nastąpić może w dwóch sytuacjach, tj. wówczas, gdy mamy do czynienia z wielością czynów będących źródłem szkody, bądź też w razie wyrządzenia szkody jednym czynem. Pierwszy ze wspomnianych przypadków może zachodzić, kiedy szkoda została spowodowana nie jednym, jednolitym aktem, lecz kilkoma różnymi aktami, spośród których jedno są wynikiem zaistnienia winy służbowej, zaś inne powstały na skutek winy osobistej⁸⁴⁸. Z kolei w drugim przypadku szkoda jest spowodowana jednym określonym aktem, za który winę ponoszą zarówno urzędnik, jak i administracja. Dzieje się tak wówczas, gdy sposób organizacji danego urzędu, instrumenty przyznane urzędnikowi umożliwiły mu wyrządzenie szkody. Podjęte przez urzędnika działania i narzędzia jakie wykorzystał służyły wykonywaniu sprawowanego urzędu lub choćby podjęte zostały przy okazji jego wykonywania⁸⁴⁹. Kumulacja winy nie może nastąpić natomiast jeżeli szkoda wyrządzona została czynem, który wykraczał poza zakres służby, wtedy możemy mieć do czynienia jedynie z winą osobistą urzędnika.

W tej sytuacji istotne znaczenie ma sposób interpretacji zwrotu „czyn popełniony na służbie lub przy okazji wykonywania służby”. Powszechnie przyjmowana jest liberalna wykładnia tego pojęcia, która zakłada, że czyn wiąże się z winą osobistą urzędnika, gdy nie

⁸⁴⁷ A. de Laubadere, J. C. Venzia, Y. Gaudement, *Traité de droit administratif*, Paris 1994, t. I, . 849, podają za: R. Szczepanik, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 23.

⁸⁴⁸ Tu jako przykład podaje się zastrzelenie człowieka przez nietrzeźwego żołnierza, w takim właśnie stanie faktycznym zostało wydane orzeczenie CE z dnia 14 listopada 1916 r., w sprawie Lhuillier. Orzeczenie przywoływane m.in.: R. Szczepanik, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 26, P. Dzienis, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 112.

⁸⁴⁹ Przyjęto pogląd następujący, „(...) że jeżeli urząd umożliwił dokonanie zawinionego czynu, wtedy można i należy stwierdzić, że wina być może odrywa się od służby, ale służba nie odrywa się od winy.” tłumaczenie fragmentu orzeczenia CE w sprawie Lammonier z 26 lipca 1918 r., S. Rosmarin, *O roszczeniach odszkodowawczych z powodu bezprawia urzędnika administracyjnego*, Lwów 1933, s. 84. Podają za: R. Szczepanik, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 26. We wspomnianym orzeczeniu Rada Stanu wywiodła, iż wina urzędowa i osobista nie wykluczają się wzajemnie, a jeden i ten sam stan faktyczny może zostać uznany przez sąd administracyjny za winę służbową, zaś przez sąd powszechny za winę osobistą.

wykazuje żadnego związku z pełnioną służbą. Takie podejście doprowadziło do stopniowej zmiany klasycznego pojmowania *faute de service* rozumianej ostatecznie w zasadzie wyłącznie jako wina anonimowa.

Skutkiem kumulacji winy służbowej i winy osobistej może być powstanie zbiegu odpowiedzialności państwa i samego urzędnika. Dodatkowo powstawaniu takiej kumulacji odpowiedzialności sprzyja rozdzielenie kompetencji sądów powszechnych właściwych do rozstrzygania w sprawach o odszkodowania w razie wyrządzenia szkody z winy osobistej urzędnika i sądów administracyjnych orzekających o obowiązku zapłaty przez państwo odszkodowania w razie wyrządzenia szkody z winy służbowej. Wystąpienie zbiegu winy służbowej i winy osobistej skutkuje kumulacją odpowiedzialności państwa i urzędnika. To stanowi stosunkowo korzystną sytuację dla poszkodowanego działaniem władczym państwa. Może on bowiem ubiegać się o zasądzenie odszkodowania zarówno od urzędnika będącego sprawcą szkody, jak i od państwa ponoszącego odpowiedzialność na zasadzie winy służbowej. W praktyce zdarzały się przypadki, w których poszkodowany korzystając z przysługującego mu uprawnienia występował z roszczeniem odszkodowawczym przeciwko obu podmiotom ponoszącym odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną mu władczym działaniem państwa. Co do zasady przyjmuje się jednak, że kumulacja odpowiedzialności nie powinna oznaczać kumulacji odszkodowania, a odpowiedzialność – nawet w wypadku zbiegu winy służbowej i osobistej – powinien ponosić tylko jeden z podmiotów, na których ciąży obowiązek naprawienia szkody.

Ta specyficznie ukształtowana instytucja współodpowiedzialności urzędnika i państwa spowodowała konieczność wypracowania systemu „rozliczenia” urzędników i państwa w razie zbiegu ich odpowiedzialności oraz wniesienia powództwa o odszkodowanie przeciwko któremuś z tych podmiotów. Rozliczenie takie następuje w drodze dwustronnego roszczenia regresowego⁸⁵⁰. Przysługuje ono zarówno administracji przeciwko urzędnikowi, jak i urzędnikowi przeciwko administracji. Rozpoznawane jest ono przez sądy administracyjne, które oceniając przede wszystkim istnienie i rozkład winy pomiędzy urzędnikiem a państwem ustalają wyłącznie w jakich proporcjach ponoszą odpowiedzialność za szkodę.

Pomijając wspomniane, sporadyczne przypadki kierowania roszczeń odszkodowawczych jednocześnie przeciwko państwu i urzędnikom, najczęściej w razie zbiegu

⁸⁵⁰ Choć początkowo Rada Stanu stała na stanowisku, że urzędnik nie może ponosić odpowiedzialności wobec państwa, co skutkowało brakiem możliwości skierowania przeciwko niemu roszczenia regresowego przez administrację, która naprawiła szkodę na podstawie orzeczenia sądu administracyjnego. Z biegiem czasu stanowisko to uległo zmianie i obecnie administracja może z takiego roszczenia skorzystać. Zob.: R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 28-29.

odpowiedzialności tych podmiotów obywatele starają się uzyskać odszkodowanie od administracji. Decydujące znaczenie ma tu prawdopodobieństwo skutecznego uzyskania żądanego roszczenia od państwa. Praktyka pokazuje przy tym, że państwo francuskie zobowiązane do zapłaty odszkodowania z reguły rezygnuje z przysługującego mu przeciwko urzędnikowi roszczenia regresowego⁸⁵¹.

4. Odpowiedzialność państwa i urzędnika za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej w Wielkiej Brytanii

4.1. Konstrukcja odpowiedzialności władzy publicznej w Wielkiej Brytanii

Brytyjski system odpowiedzialności władzy publicznej wydaje się być najlepszym przykładem tego jak podejście do kwestii odpowiedzialności ewoluowało w krajach Europy Zachodniej. To właśnie z Wielkiej Brytanii wywodzi się znana maksyma *the King can do no wrong*, z której wynika, że władza – uosabiana wówczas przez Króla – nie może działać źle. W konsekwencji, jako podmiot „nieomylny” nie może działać bezprawnie i nie może być pozywany o zapłatę odszkodowania za spowodowaną takim działaniem szkodę. Tak ukształtowana koncepcja nieomylny i zarazem nieodpowiedzialnej władzy obowiązywała na terenie Wielkiej Brytanii od początku XIII w.⁸⁵² i oznaczała praktycznie absolutny immunitet Korony królewskiej.

Osoba, która poniosła szkodę na skutek władczych działań władzy, mimo braku odpowiedzialności państwa, nie była jednak całkowicie pozbawiona ochrony. Mogła skierować do sądu powszechnego powództwo o zapłatę odszkodowania przeciwko urzędnikowi, który na zasadach prawa cywilnego ponosił osobistą odpowiedzialność jako sprawca szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym. Przy dłuższym funkcjonowaniu takiego modelu odpowiedzialności władzy publicznej zaczęto obserwować coraz więcej jego niedostatków. Przede wszystkim w wielu przypadkach uniemożliwiał on poszkodowanemu uzyskanie i wyegzekwowanie odszkodowania w zadowalającej wysokości. Z reguły dochody urzędnika, przeciwko któremu kierowane było powództwo o odszkodowanie nie pozwalały na pełną restytucję wyrządzonej szkody. Ponadto, w istotny sposób zmieniała się też sytuacja gospodarcza w Wielkiej Brytanii, w szczególności po II Wojnie Światowej, kiedy na szeroką skalę przeprowadzono nacjonalizację zakładów przemysłowych, głównie tych należących do sektora wydobywczego i zajmujących się przetwórstwem żelaza i stali. Państwo stopniowo zaczęło przejmować na siebie coraz więcej kompetencji, co wiązało się ze wzrostem

⁸⁵¹ Zob.: S. Salon, C. Wiener, J. M. Woehrling, *Pozycja urzędnika...*, cyt. wyd., s. 165.

⁸⁵² A. Szpunar, *Odpowiedzialność państwa...*, cyt. wyd., s. 23.

zatrudnienia w strukturach administracji państwowej. W tych warunkach zasada nieodpowiedzialności władzy publicznej stawała się coraz bardziej anachroniczna⁸⁵³, nie przystawała do istniejących stosunków społeczno-gospodarczych.

Zmiana podejścia do odpowiedzialności władzy publicznej w Wielkiej Brytanii nastąpiła dopiero pod koniec lat czterdziestych XX w. i mimo, iż dokonała się ona stosunkowo późno miała bardzo istotny charakter. Z dniem 1 stycznia 1948 r. weszła w życie ustawa *Crown Proceedings Act*, która wprowadziła nie zniósła całkowicie obowiązującej wcześniej zasady *the King can do no wrong*⁸⁵⁴, poczyniła jednak duży wyłom w istniejącym dotychczas całkowitym immunitacie władzy publicznej. Pociągnięcie do odpowiedzialności Korony zostało umożliwione dzięki rozciągnięciu na nią zasad odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu czynów niedozwolonych⁸⁵⁵. Rozwiązanie takie przewiduje § 2 ust. 1 wspomnianej ustawy. Stanowi on, że z zastrzeżeniem wyjątków uregulowanych w ustawie Korona ponosić będzie odpowiedzialność za czyny niedozwolone tak jak pełnoletnia osoba prywatna posiadająca pełną zdolność prawną. W szczególności Korona odpowiada za: a) delikty popełnione przez jej pracowników lub agentów; b) naruszenie obowiązków prawnych ciążących na Koronie jako pracodawcy względem jej pracowników i agentów; c) jakiegokolwiek naruszenie obowiązków prawnych ciążących na każdej osobie z tytułu prawa własności lub posiadania rzeczy⁸⁵⁶.

W literaturze podkreśla się dość surowy charakter unormowań dotyczących odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez jego urzędników i podwładnych. W praktyce okazuje się jednak, że ich zastosowanie powodować może wiele trudności. Podstawowym problemem jest ustalenie czy dana instytucja lub osoba, której czyn był źródłem szkody, może być uważana za pracownika lub podwładnego Korony. Problemy w tym zakresie wynikają z faktu, że w Wielkiej Brytanii istnieją odrębne instytucje posiadające osobowość prawną, które samodzielnie ponoszą odpowiedzialność za wyrządzone szkody⁸⁵⁷. Dodatkowo dość liczne są wyjątki od uregulowanych ustawą zasad odpowiedzialności Korony. Nie ponosi ona bowiem odpowiedzialności za działania wszystkich organów, które są uznawane za

⁸⁵³ Por.: A. Szpunar, *Odpowiedzialność państwa...*, cyt. wyd., s. 23.

⁸⁵⁴ J. Kuźmicka – Sulikowska, *Odpowiedzialność deliktowa w prawie wybranych państw obcych*, Wrocław 2011, s. 230.

⁸⁵⁵ A. Szpunar, *Odpowiedzialność państwa...*, cyt. wyd., s. 23.

⁸⁵⁶ Pełny tekst ustawy w języku angielskim w brzmieniu aktualnym dostępny jest na stronie internetowej: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/10-11/44/contents>. Tłumaczenie zob. też u: A. Szpunar, *Odpowiedzialność państwa...*, cyt. wyd., s. 23-24. Autor podkreśla ponadto, że ustawa nie może być podstawą odpowiedzialności władz samorządowych. Te, jako osoby prawne prawa publicznego ponoszą samodzielną odpowiedzialność za swoich urzędników według zasad dotyczących czynów niedozwolonych.

⁸⁵⁷ A. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 24.

bezpośrednie uzewnętrznienie Korony, a są to m.in. parlament, rząd, ministrowie⁸⁵⁸. Korona nie ponosi także odpowiedzialności za szkody spowodowane na skutek wyroków sądowych. Wyjątek ten obowiązuje nawet w przypadku, gdy o przyznanie odszkodowania ubiega się osoba, która poniosła szkodę na skutek niesłusznego skazania.

Crown Proceedings Act rozwiązała problem nieodpowiedzialności poprzez rozciągnięcie na Koronę zasad odpowiedzialności deliktowej. Zauważyć należy jednak, że w brytyjskim systemie prawnym opartym na zasadach *common law* nie wyróżnia się jednego katalogu przesłanek odpowiedzialności deliktowej, który byłby wspólny dla wszystkich znanych tam czynów niedozwolonych. Czyny te, stanowiące niejednokrotnie bardzo od siebie różne zachowania, tworzą niezwykle skomplikowany system, dla którego trudno jest znaleźć jedną wspólną, generalną klauzulę odpowiedzialności, czy choćby nawet kilka bardziej ogólnych zasad odpowiedzialności. System czynów niedozwolonych w Wielkiej Brytanii ukształtowany jest w kazuistyczny sposób, przez to podstawy odpowiedzialności z tytułu czynu niedozwolonego każdorazowo są oceniane w odniesieniu do poszczególnych deliktów wyodrębnionych w procesie długotrwałej ewolucji⁸⁵⁹.

Jednym z deliktów o najbardziej powszechnym charakterze, któremu czasem przypisuje się cechy swoistej klauzuli generalnej jest delikt niedbalstwa (*tort of negligence*), który zaczyna mieć coraz bardziej powszechny charakter. Jego istota sprowadza się do możliwości zarzucenia sprawcy szkody zaniechania otoczenia określonego dobra opieką w takim zakresie jakiego można by oczekiwać od rozsądnej, rozsądnej osoby znajdującej się w podobnych warunkach. Zwraca się jednak uwagę, że koncepcja *tort of negligence* ma i słabe strony. Wynikają one z faktu, iż stwierdzenie deliktu niedbalstwa wymaga ustalenia istnienia po stronie sprawcy takiego deliktu obowiązku staranności (*duty of care*) wobec podmiotu, który na skutek popełnienia deliktu poniósł szkodę. Z tego powodu *tort of negligence* nie może znaleźć powszechnego zastosowania do wszystkich rodzajów deliktów znanych w prawie

⁸⁵⁸ Co, jak słusznie podkreśla J. Kuźmicka – Sulikowska, oznacza w praktyce, że władca nadal nie może zostać bezpośrednio pozwany i nie można przeciwko niemu wnosić roszczeń z tytułu szkód doznanych w wyniku realizacji królewskich prerogatyw i uprawnień przyznanych ustawowo. Zob. J. Kuźmicka – Sulikowska, *Odpowiedzialność deliktowa...*, cyt. wyd., s. 230.

⁸⁵⁹ Szerzej, zob.: J. Kuźmicka – Sulikowska, *Odpowiedzialność deliktowa...*, cyt. wyd., s. 221. Autorka wskazuje przy tym, że w doktrynie angielskiej podejmowane były próby uporządkowania czynów niedozwolonych w ramach grup obejmujących: niedbalstwo (*negligence*), delikty powodujące wyrządzenie określonego rodzaju uszczerbków (*assault, battery, false imprisonment, libel, slander, conversion, trespass to goods, trespass to land, private nuisance, harassment*), związane z umyślnym wyrządzeniem uszczerbków (*using unlawful means to harm another, intimidation, conspiracy to cause harm using unlawful means, the tort in Quinn v. Leathem*), polegające na oszukaniu innej osoby lub wprowadzeniu jej w błąd (*deceit, malicious falsehood, passing off*), obejmujące nadużycie władzy (*malicious prosecution and analogous torts, misfeasance in public office*) i inne (*the tort in Wilkinson v. Downton, torts involving the breach of a statutory duty owed to another*) – tak: N.J. McBride, R. Bagshaw, *Tort Law*, Harlow 2001.

angielskim⁸⁶⁰. Jeśli chodzi natomiast o odpowiedzialność Korony za szkody wyrządzone bezprawnym działaniem jej przedstawicieli, w orzecznictwie sądów angielskich przyjmuje się, że podstawową i konieczną przesłanką takiej odpowiedzialności jest wina organu lub podwładnego⁸⁶¹.

W celu uzyskania odszkodowania za poniesioną szkodę przy wykonywaniu władzy publicznej poszkodowany powinien wnieść skargę o odszkodowanie przeciwko właściwemu ministerstwu. Takie skargi w Wielkiej Brytanii rozpoznawane są przez sądy cywilne, które – co jest rzeczą charakterystyczną dla systemu brytyjskiego – powołane są także do sprawowania ogólnej kontroli zgodności z prawem aktów wydawanych przez organy administracji publicznej. Na uwagę zasługuje także to, że sądy cywilne orzekające w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym są uprawnione by zasądzić odszkodowanie w takiej wysokości, by nie tylko rekompensowało w należyтым stopniu poniesioną stratę, ale też spełniało także funkcję represyjną⁸⁶².

4.2. Struktura brytyjskiej administracji i pozycja jej pracownika

Zbliżona do dzisiejszej struktura organizacyjna administracji publicznej w Wielkiej Brytanii wykształciła się w zasadzie dopiero w drugiej połowie XIX w. Wcześniej trudno jest mówić o jakiejś przejrzystej konstrukcji aparatu administracyjnego, ponieważ jego organizacja była dość chaotyczna. Nabór na stanowiska urzędnicze prowadzili szefowie różnych agend rządowych, którzy dysponowali w zasadzie nieograniczoną swobodą wyboru kandydatów. Nie funkcjonował żaden system egzaminowania kandydatów na urzędników pozwalający sprawdzić ich wiedzę i kompetencje. W rezultacie tego zatrudnienie w urzędach odbywało się najczęściej na zasadzie patronatu lub sprowadzało się do zwyczajnego kupowania intratnych posad urzędniczych⁸⁶³.

Na skutek przeprowadzonych zmian urzędnicy służby cywilnej (z wyjątkiem zatrudnionych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwie Spraw Wewnętrznych) utworzyli zintegrowaną strukturę, jednolitą pod względem warunków i standardów zatrudnienia oraz świadczeń finansowych. Następnie w latach 70-tych minionego

⁸⁶⁰ Por.: J. Kuźmicka – Sulikowska, *Odpowiedzialność deliktowa...*, cyt. wyd. s. 221.

⁸⁶¹ A. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 25.

⁸⁶² J. Kuźmicka – Sulikowska, *Odpowiedzialność deliktowa...*, cyt. wyd., s. 219. Jednocześnie sądy karne, podobnie jak w polskim systemie prawnym, mogą wydając wyrok skazujący za popełnienie czynu zabronionego, przyznać odszkodowanie ofierze takiego czynu.

⁸⁶³ S. Mazur, *Administracja publiczna...*, cyt. wyd., s. 26. Sytuacja ta była powszechnie krytykowana, a wśród pomysłów zmian pojawiały się postulaty utworzenia Komisji Służby Cywilnej, będącej organizacją organizującą nabór na urzędników, wprowadzenie otwartych konkursów na stanowiska urzędnicze oraz umożliwienie uzyskania awansu, będącego dodatkowym czynnikiem motywującym pracownika.

stulecia wszyscy urzędnicy służby cywilnej zostali podzieleni na trzy grupy. Do pierwszej przydzielono pracowników bezpośrednio podległych odpowiednim ministerstwom, w drugiej, tzw. grupie administracji znaleźli się urzędnicy niepodlegający bezpośrednio żadnemu ministerstwu, których warunki pracy określało jednak Ministerstwo Skarbu. Grupa trzecia objęła specjalistów – prawników, naukowców, którzy również nie podlegają żadnemu resortowi⁸⁶⁴. Taki podział utrzymał się w zasadzie w niezmiennym kształcie do dnia dzisiejszego.

Najwyższe stanowiska w danym ministerstwie (stanowiska sekretarza, podsekretarza, asystenta sekretarza, dyrektora generalnego oraz dyrektora) są zawsze obsadzone urzędnikami należącymi do grupy administracji. Zadania piastujących je osób obejmują formułowanie oraz wdrażanie założeń programowych ministra. Elementem wyróżniającym brytyjski system administracji publicznej jest istnienie agencji wykonawczych (*Executive Agencies*)⁸⁶⁵. Jako ich zadania wymienia się dbanie o poprawę zarządzania administracyjnego oraz podniesienie jakości usług publicznych świadczonych przez administrację.⁸⁶⁶

Tradycyjnie warunki i zasady pracy osób zatrudnionych w brytyjskiej administracji publicznej regulowane były głównie w drodze zwyczaju, z którego wynikał też stosunek pracowników administracji wobec ministrów. Nieliczne akty prawne o randze ustawowej z reguły miały niewielkie zastosowanie w praktyce, a poszczególne sprawy dotyczące warunków pracy urzędników rozwiązywane były w formie zarządzeń właściwego ministra, bądź okólników wydawanych przez organy kierownicze Ministerstwa Administracji, będącego organem kierowniczym administracji publicznej⁸⁶⁷. Aktualnie kwestie dotyczące zatrudnienia

⁸⁶⁴ S. Mazur, *Administracja publiczna...*, cyt. wyd., s. 27. W tym okresie zatrudnionych w służbie cywilnej było ok 700 000 osób, co stanowiło 2% pracującej ludności Wielkiej Brytanii. Zob. M. Wright, *Odpowiedzialność pracownika administracji w Wielkiej Brytanii* w: J. Łętowski, J. Pruszyński (red.) *Odpowiedzialność pracownika administracji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 284.

⁸⁶⁵ Nie są to agencje wykonawcze w rozumieniu polskich unormowań. Pojęcie agencji wykonawczych w polskim porządku prawnym reguluje u.f.p., zgodnie z którą agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa (art. 18). Podstawą gospodarki finansowej agencji wykonawczej jest roczny plan finansowy, zatwierdzony przez sprawującego nad nią nadzór ministra (art. 21).

⁸⁶⁶ S. Mazur, *Administracja publiczna...*, cyt. wyd. s. 27. Z aktualnych danych wynika, że wszystkie agencje wykonawcze, funkcjonujące przy 24 ministerstwach, są obsługiwane łącznie przez 560 000 urzędników. Zob.: <http://www.ellmerson.com/pl/wielka-brytania>. Do 1997 r. powołanych zostało 109 agencji w tym m.in. Agencja Więziennictwa (*HM Prison Service*), Kolegium Służby Cywilnej (*Civil Service Collage*), Krajowy Urząd Statystyczny (*Office of National Statistics*), Służba Sądownicza (*Court Service*), w których było zatrudnionych ok 72% ogółu pracowników administracji publicznej centralnego szczebla. Natomiast już od 1999 r. funkcjonowało już 140 agencji, zatrudniających 76% pracowników administracji. Zob. M. Zawicki, *Reforma nowego zarządzania publicznego w Wielkiej Brytanii*, Zeszyty naukowe Uniwersytet Ekonomicznego w Krakowie nr 868 z 2011, s. 153-154.

⁸⁶⁷ M. Wright, *Odpowiedzialność pracownika...*, cyt. wyd., s. 284. Autor zwraca uwagę, iż brak uregulowań prawnych kwestii zatrudnienia pracowników administracji może powodować postrzeganie pracy w administracji brytyjskiej jako mało bezpiecznej. Tymczasem, jak wskazują B. Schwarz i H. W. R. Wade, *Legal control of Government*, London 1972, s. 25, w praktyce jest ona bardzo bezpieczna. Autor zauważa, że administracja w

w administracji publicznej są unormowane w Kodeksie służby cywilnej (*the Civil Service code*)⁸⁶⁸, który wszedł w życie w 2010 r.

Kodeks zawiera unormowania dotyczące podstawowych wartości w służbie cywilnej, standardów zachowania jej pracowników oraz ich praw i odpowiedzialności. Jednocześnie określają one też charakter i pozycję służby cywilnej. Z początkowych przepisów Kodeksu wynika, że służbę cywilną należy traktować jako jednolitą strukturalnie organizację będącą integralną i zarazem kluczową częścią rządu Wielkiej Brytanii. Dalej, w ogólny sposób Kodeks odnosi się do sposobu naboru i zatrudnienia urzędników służby cywilnej. Można jednak wyczytać z niego chociażby zastrzeżenie, że zatrudnienie urzędników ma odbywać się w trybie otwartego konkursu organizowanego w oparciu o zasady konkurencyjności i uczciwości. To sprzyja pozyskiwaniu na stanowiska urzędnicze osób posiadających odpowiednie predyspozycje i kompetencje do pracy w administracji. Jeśli chodzi o wymagania jakie stawia się urzędnikom to z regulacji kodeksowej wynika przede wszystkim konieczność zaangażowania się i poświęcenia dla wykonywanych obowiązków. W zakresie odpowiedzialności urzędników Kodeks przewiduje ich bezpośrednią odpowiedzialność przed właściwym ministrem, który z kolei odpowiada przed Parlamentem.

Koncepcja służby cywilnej oparta jest na czterech podstawowych wartościach, którymi są: integralność (*integrity*), uczciwość (*honesty*), obiektywizm (*objectivity*) oraz niezależność i bezstronność polityczna (*impartiality*). Wartości te wyartykułowane wprost w Kodeksie dotyczą pożądanых od urzędnika cech i jednocześnie wskazują pożądanę z punktu widzenia realizacji obowiązków służbowych, kierunki zachowań urzędników. Dla zachowania pierwszej wartości określanej jako „integralność” wymaga się od urzędnika realizowania jego obowiązków służbowych z pominięciem własnych partykularnych interesów, zachowywania się zawsze w sposób profesjonalny. Zasada uczciwość oznacza, że urzędnicy są zobowiązani prezentować otwartą postawę, działania zgodnego z prawdą. Wydaje się, że dotyczy to zarówno sfery kontaktów z petentami, jak i pozostałymi członkami służby – przełożonymi, współpracownikami. Niemniej ważne jest realizowanie przez urzędnika kolejnej wartości – obiektywizmu. Zachowanie obiektywizmu gwarantuje, że wydawanie decyzji lub udzielanie porad odbywać się będzie zawsze wyłącznie na podstawie dogłębnej, wnikliwej analizy materiału dowodowego. Jako ostatnia wymieniana jest zasada bezstronności, która zakłada, że

zasadzie sama, z pominięciem sądów rozwiązuje swoje spory wewnętrzne. Jako wyraz stabilności zatrudnienia w administracji wskazuje On praktycznie brak sporów o bezprawne zwolnienie pracownika administracji publicznej, ponieważ zwolnienia urzędników prawie się nie zdarzają.

⁸⁶⁸ The Civil Service Code, Listopad 2010, tekst Kodeksu w język angielskim dostępny na stronie internetowej <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>.

urzędnik w swoim działaniu koncentrować się ma na merytorycznym rozstrzygnięciu sprawy, pamiętając o tym, że jest on „elementem” władzy publicznej, wobec której ma obowiązek zachowywać się lojalnie, niezależnie od rządzącej opcji politycznej⁸⁶⁹.

Kodeks określa wreszcie podstawowe uprawnienia pracownika służby cywilnej. Wskazuje on, że obowiązkiem pracodawcy (agencji lub departamentu zatrudniającego urzędnika) jest upewnienie się, że pracownik wie o Kodeksie i jego głównych wartościach. Wskazuje też sposób zachowania się urzędnika w razie wątpliwości co do zgodności z prawem działania, do którego zobowiązany został urzędnik. *The Civil Service code* oceniany jest bardzo pozytywnie. Pisze się o nim nawet, że jest wzorem dokumentu właściwie opracowanego pod względem technicznym. Słusznie zwraca się uwagę na jego syntetyczną formę, w której udało się jednak kompleksowo uregulować kluczowe powinności pracownika brytyjskiej służby publicznej⁸⁷⁰.

Obok administracji centralnej w systemie brytyjskim istnieje też bardzo rozbudowana administracja samorządowa. Rola i pozycja samorządu w Wielkiej Brytanii na przestrzeni dziejów nie była stała, jednakże niezależnie od dotyczących go przemian, zakres jego uprawnień nadal pozostaje szeroki. Organy samorządowe w wielu aspektach zachowują niezależność od władzy centralnej, posiadają osobowość prawną i w zakresie przysługujących im kompetencji mogą podejmować wiążące decyzje⁸⁷¹. Struktura administracji lokalnej opiera się na dwustopniowym podziale administracyjnym samorządu na hrabstwa i dystrykty⁸⁷². Zakres uprawnień jednostek samorządowych nie jest stały, brak jest bowiem w systemie brytyjskim ustrojowych regulacji, które zadania samorządu określałaby w sposób jednoznaczny i trwałe. W Wielkiej Brytanii obowiązuje jednak doktryna *ultra vires*. Zgodnie z nią hrabstwa i dystrykty mogą realizować tylko te kompetencje, które zostały im wyodrębnione przez władzę

⁸⁶⁹ Kodeks formułuje pod adresem urzędnika jednoznaczne postulaty co do standardów jego zachowania pożądanych przy realizacji zadań służbowych oraz określa jakie działania są z punktu widzenia ogólnych zasad służby zabronione.

⁸⁷⁰ Tak: T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 123.

⁸⁷¹ M. Kardas, C. Kucharska, *Analiza porównawcza modeli Samorządu terytorialnego Niemiec, Wielkiej Brytanii i Szwecji* w: *Colloquium* Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych. Rocznik III/2011, s. 110. Niemniej jednak władza centralna zachowuje duży wpływ na samorząd lokalny, chociażby uczestnicząc w finansowaniu realizacji jego zadań. Dodatkowo parlament może w zasadzie dowolnie modyfikować zakres uprawnień organów samorządowych. Przykładem takiego działania może być znaczne ograniczenie finansowej niezależności samorządu lokalnego w latach 80. i 90. przez władze centralne, które zyskały uprawnienie do kontrolowania budżetów poszczególnych jednostek oraz ustalenia im niektórych stawek podatkowych obowiązujących. Zob.: S. Mazur, *Administracja publiczna...*, cyt. wyd. s. 28.

⁸⁷² Dwustopniowy podział samorządu terytorialnego oparty na istnieniu hrabstw i dystryktów funkcjonuje od 1894 r. (wprowadzony The Local Government Act). Nadmienić trzeba przy tym, że niektóre dystrykty dodatkowo dzielą się na mniejsze jednostki, którymi są parafie. Dodatkowo w 1994 r. wprowadzony został w Wielkiej Brytanii podział na regiony. Zostały one utworzone jednak wyłącznie jako okręgi wyborcze, nie są jednostkami samorząd terytorialnego.

centralną i nie są zastrzeżone do jej właściwości⁸⁷³. Obecnie w ramach zadań przekazanych do właściwości samorządu hrabstwa zajmują się szkolnictwem, planowaniem przestrzennym, utylizacją odpadów, bibliotekami, policją, a także wypełniają zadania z zakresu opieki społecznej, transportu publicznego, ochrony przeciwpożarowej, ochrony konsumenta, rekreacji. Natomiast dystrykty realizować mają działania o znaczeniu typowo lokalnym obejmujące: budownictwo i sprawy mieszkaniowe, wywóz odpadów, cmentarze, pobór podatków lokalnych, drogi lokalne, lokalne licencjonowanie⁸⁷⁴.

Każda jednostka samorządu terytorialnego posiada swoje organy administracyjne, które wybierane są w powszechnych wyborach. Podstawowym organem jest rada danej jednostki, czyli odpowiednio rada hrabstwa lub rada dystryktu (ewentualnie rada parafii jako jednostki występującej pomocniczo na terenie niektórych dystryktów), która jest odpowiedzialna za realizację zadań należących do danej jednostki. Pełni ona przy tym zarówno funkcje prawodawcze, jak i wykonawcze. W skład rady hrabstw i dystryktów wchodzi przewodniczący/burmistrz (*chairman/mayor*), który wybierany jest spośród członków rady w wyborach pośrednich⁸⁷⁵, jego zastępca (*vice-chairman/deputy mayor*) oraz radni (*councilors*)⁸⁷⁶.

Rady lokalne w celu właściwej realizacji swoich obowiązków wyposażone zostały w aparat pomocniczy tworzony przez urzędników samorządowych⁸⁷⁷. Aparat urzędniczy w samorządzie jest zorganizowany w formie wydziałów. Najważniejszą pozycję w tej strukturze posiada urząd szefa kadr (*head of paid service*), który jest tworzony przy każdej radzie. Z reguły funkcję tę pełni dyrektor wykonawczy i ogólnie odpowiada on za pracę całej jednostki

⁸⁷³ Obowiązująca w Wielkiej Brytanii zasada *ultra vires* przejawia się w ten sposób, że parlament zachowuje władzę zwierzchnią. Tylko na mocy jego aktów (oraz na podstawie karty królewskiej) mogą być tworzone nowe jednostki samorządu terytorialnego, akt powołujący określa też jednoznacznie zakres ich kompetencji. W razie przekroczenia kompetencji nadanych przez parlament – działania *ultra vires* (działania ponad siły), działania takie są nieważne, ich niezgodność z prawem może stwierdzić sąd. Zob.: M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Warszawa 2008, s. 222 – 223.

⁸⁷⁴ Do wspólnych kompetencji dystryktów i hrabstw należą zadania z zakresu kultury, rekreacji i rozrywki. Parafie, na obszarach gdzie występują wykonują działania dotyczące ogródków działkowych, przystanków autobusowych, terenów rekreacyjnych, terenów zielonych, miejsc parkingowych dla rowerów i motocykli, usług publicznych. Natomiast tam gdzie parafie nie występują ich zadania wykonują rady dystryktu. Zob. M. Kardas, C. Kucharska, *Analiza porównawcza...*, cyt. wyd., s. 112.

⁸⁷⁵ Z reguły przewodniczącym rady zostaje lider ugrupowania, które zwyciężyło w wyborach lokalnych. S. Mazur, *Administracja publiczna...*, cyt. wyd., s. 28. Przewodniczący rady pełni w zasadzie wyłącznie funkcję reprezentacyjną, a wybierany jest na rok.

⁸⁷⁶ M. Kardas, C. Kucharska, *Analiza porównawcza...*, cyt. wyd., s. 111.

⁸⁷⁷ Kształt organizacyjny i liczebność tego aparatu nie jest jednolita w poszczególnych częściach Wielkiej Brytanii, wynika to przede wszystkim z faktu, iż rady lokalne zachowują daleko idącą swobodę w zakresie organizowania aparatu wspomagającego władze samorządowe. Prawo wymaga utworzenia jedynie kilkunastu stanowisk, powołanie innych uzależnione jest od uznania danej rady. Liczebność urzędników wspierających pracę danego samorządu jest natomiast uzależniona głównie od statusu tej władzy oraz pełnionej przez nią funkcji, oczywiście najbardziej rozbudowany jest aparat urzędniczy rady hrabstwa. Zob., E. Sadkowska, *Brytyjski samorząd lokalny po 1945 r.*, Kraków 2014, s. 92-93.

administracyjnej. Podlegają mu w zasadzie wszystkie osoby zatrudnione przez władzę lokalną (wyjątek stanowią pracownicy lokalnych jednostek policji i straży pożarnej). Jego głównym obowiązkiem jest koordynowanie pracy wszystkich wydziałów, a także dokonywanie zmian organizacji podległego mu aparatu. Zmiany te mogą być dokonywane jednak tylko za zgodą rady. Dokonuje on także przesunięć kadrowych, przewodniczy zebraniom najważniejszych urzędników, koordynuje współpracę organów samorządu z lokalnymi oddziałami instytucji państwowych (np. oddziałami państwowej służby zdrowia). Ogólnie rzecz ujmując, dba on o poprawę efektywności nadzorowanego aparatu urzędniczego. Kolejne urzędy, które istnieją w każdej jednostce samorządowej to kierownik ds. finansowych (*chief financial officer*) i urzędnik ds. nadzoru (*monitoring officer*). Od osoby zajmującej stanowisko kierownika ds. finansowych wymaga się posiadania kwalifikacji księgowego, ponieważ jej podstawowym zadaniem jest zapewnienie całościowej obsługi finansowej jednostki. Od osoby piastującej drugie z wymienionych urzędów wymaga się dbałości o przestrzeganie statusu opracowanego przez radę i opracowywanie raportów dotyczących jej działalności, która może mieć charakter szkodliwy lub niezgodny z prawem⁸⁷⁸.

Na czele wydziałów znajdują się naczelnicy. Zazwyczaj posiadają oni fachową wiedzę i profesjonalne przygotowanie potwierdzone odpowiednim doświadczeniem zawodowym. Zwykle należą też do organizacji o zasięgu ogólnokrajowym dbających o zachowanie odpowiednich standardów zawodowych. W tej kwestii zauważa się zasadniczą różnicę pomiędzy przedstawicielami brytyjskiej *civil service*, od których wymaga się posiadania wiedzy z zakresu administracji, a pracownikami samorządowymi, u których większe znaczenie ma wiedza specjalistyczna⁸⁷⁹. Pozostali urzędnicy tworzący aparat administracyjny jednostki samorządu terytorialnego realizują postanowienia rady i burmistrza oraz, jeżeli tak zdecydują organy samorządowe, mogą otrzymać delegację do wydawania decyzji administracyjnych⁸⁸⁰.

4.3. Odpowiedzialność urzędników w Wielkiej Brytanii

Istota odpowiedzialności majątkowej urzędnika w Wielkiej Brytanii wynika poniekąd z relacji jakie łączą go z państwem, bądź zatrudniającą go władzą samorządową. Jeśli chodzi o szkody spowodowane przez urzędników władzy centralnej, Korona za szkody spowodowane przez swój organ lub swojego urzędnika odpowiada jak za działanie tego urzędnika, a nie jak

⁸⁷⁸ E. Sadowska, *Brytyjski samorząd...*, cyt. wyd., s. 93 – 94.

⁸⁷⁹ J. A. Chandler, *Local government today, Manchester*, 2009, s. 120, podaję za: E. Sadowska, *Brytyjski samorząd...*, cyt. wyd., s. 94.

⁸⁸⁰ E. Sadowska, *Brytyjski samorząd...*, cyt. wyd., s. 94.

za czyn własny⁸⁸¹. Prawo brytyjskie nie wyłącza przy tym osobistej odpowiedzialności urzędnika, który ponosi z Koroną solidarną odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną swoim działaniem niezgodnym z prawem. Jednakże w sytuacji, gdy szkoda jest skutkiem czynu urzędnika mającego cechy zwykłego niedbalstwa (*negligence*), odpowiedzialność ponosi sama Korona (w myśl zasady *non-delegable duty*)⁸⁸².

W praktyce, chociaż osobista odpowiedzialność urzędników w prawie brytyjskim nie jest wyłączona, nie są oni pozywani o zasądzenie odszkodowania za wyrządzone szkody. Z reguły pozywana jest natomiast sama Korona ponosząca odpowiedzialność subsydiarnie ze swoim urzędnikiem⁸⁸³. Wynika to niewątpliwie z faktu, iż Korona jest podmiotem, który może „udźwignąć” koszty ewentualnego odszkodowania, które w razie zasądzenia go od urzędnika byłoby trudne, czy wręcz niemożliwe do wyegzekwowania. Podobnie kształtują się relacje odpowiedzialności władz lokalnych z zatrudnianymi pracownikami samorządowymi, które jako osoby prawne prawa publicznego ponoszą samodzielną odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez ich urzędników. Samodzielną odpowiedzialność majątkową ponoszą natomiast urzędnicy brytyjscy za przywłaszczenie funduszy publicznych, kradzież, defraudację i oszustwo. Ich odpowiedzialność w tym wypadku wynika głównie z przyjętej w urzędach hierarchii, na czele której stoi kierownik finansowy ministerstwa, który z kolei ponosi odpowiedzialność za sposób wykorzystania środków przyznanych przez parlament przed Komisją ds. Funduszy Publicznych Izby Gmin⁸⁸⁴.

5. Wyniki analizy prawno-porównawczej

Przeprowadzona analiza wskazuje, że w systemach prawnych innych państw europejskich znana jest zarówno instytucja odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, jak i majątkowej odpowiedzialności urzędników. Rozwiązania przyjęte w tym zakresie w poszczególnych państwach różnią się między sobą już chociażby tym, że w niektórych z państw odpowiedzialność państwa i jego urzędników uregulowana została przepisami prawa

⁸⁸¹ Zob.: A. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, cyt. wyd., s. 25. Wyjątek stanowią tu naruszenia obowiązków prawnych ciężących bezpośrednio na Koronie, kiedy ponosi ona odpowiedzialność jak za własny czyn, np. w razie naruszenia obowiązków wiążących się z własnością lub posiadaniem. Por. też: E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 81.

⁸⁸² E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cyt. wyd., s. 82. *Non-delegable duty* rozumieć należy jako rodzaj obowiązku, który nie może zostać zlecony osobie trzeciej, przeniesiony na tę osobę na podstawie zapisów umowy. Na przykład zapewnienie bezpieczeństwa pracowników jest obowiązkiem pracodawcy, od którego nie może uchylić się nawet jeżeli została zatrudniona przez niego osoba mająca monitorować zgodność z normami bezpieczeństwa. Zob.: The Law Dictionary, Featuring Black's Law Dictionary Free Online Law Dictionary 2nd Ed. <http://thelawdictionary.org/non-delegable-duty/>.

⁸⁸³ Tamże, s. 82.

⁸⁸⁴ M. Wright, *Odpowiedzialność pracownika...*, cyt. wyd., s. 295.

pozytywnego, w innych zaś opiera się w większym stopniu na wynikach ustaleń czynionych przez orzecznictwo (przy niewielkim udziale regulacji normatywnych).

Przykładem państwa, w którym materia odpowiedzialności władzy publicznej została unormowana przez ustawodawcę są Niemcy, gdzie zasady i przesłanki odpowiedzialności władzy publicznej i urzędników uregulowane zostały już w ustawie zasadniczej. Podniesiona do rangi konstytucyjnej zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa niemieckiego i jego urzędników rozwinięta została dalej w przepisach niemieckiego kodeksu cywilnego. Przewidują one bezpośrednią odpowiedzialność państwa lub innej jednostki publicznej, w której służbie urzędnik jest zatrudniony. Odpowiedzialność podmiotów publicznych obejmuje przy tym wszystkie skutki działań urzędnika, jeżeli wykonywane były w czasie powierzonego mu urzędu publicznego i naruszyły prawo osoby trzeciej (art. 34 Konstytucji RFN). W tym zakresie rozwiązanie przyjęte w Niemczech są zbliżone do modelu odpowiedzialności władzy publicznej istniejącego w Polsce. Konstytucja RP w art. 77 także przewiduje możliwość dochodzenia od państwa odszkodowania za szkody spowodowane przez jego organy przy wykonywaniu władzy publicznej. Przesłanki odpowiedzialności państwa szerzej unormowane zostały zaś przepisami Kodeksu cywilnego dotyczącymi bezpośrednio odpowiedzialności za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej. Różnica pomiędzy unormowaniami polskimi a niemieckimi przejawia się natomiast przede wszystkim w tym, że Konstytucja RP – inaczej niż ustawa zasadnicza RFN – nie odnosi się w żaden sposób do relacji pomiędzy odpowiedzialnością państwa a urzędnika będącego sprawcą szkody.

Podobnie jak w Polsce, w niemieckim systemie prawa dopełnieniem regulacji konstytucyjnej dotyczącej odpowiedzialności władzy publicznej są przepisy kodeksu cywilnego. Wprawdzie z ich literalnego brzmienia wynika, że dotyczą one wyłącznie odpowiedzialności ponoszonej przez urzędnika, jednakże w doktrynie niemieckiej powszechnie przyjmuje się, że ich wykładni należy dokonywać w taki sposób, że określają one warunki odpowiedzialności państwa i innych podmiotów publicznych. Z przepisów tych wywodzone są dwojakiego rodzaju przesłanki odpowiedzialności. Po pierwsze wynika z nich, że źródłem szkody osoby trzeciej ma być bezprawne i zawinione działanie urzędnika. Po drugie, że działanie urzędnika wyrządzające szkodę ma mieć miejsce przy wykonywaniu powierzonego mu urzędu. Specyficzne pojmowanie pojęcia bezprawności w niemieckiej doktrynie prawa powoduje jednak znaczne złagodzenie granic odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Bezprawność w ujęciu funkcjonującym na gruncie niemieckiej nauki prawa występuje dopiero wówczas, gdy naruszona norma – w tym wypadku przy wykonywaniu władzy publicznej – była kierowana do konkretnego podmiotu, który doznał szkody (bezprawność względna).

Tymczasem Konstytucja RP, jako niezbędną przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa traktuje bezprawne działanie organu władzy publicznej, które rozumiane jest jako stan obiektywnego naruszenia przepisu prawa stanowionego, powszechnie obowiązującego. To powoduje, że odpowiedzialność władzy publicznej w Polsce jest znacznie surowsza niż zakłada to prawo niemieckie. Dodatkowo wpływ na zakres tej odpowiedzialności w niemieckim prawie cywilnym ma istnienie tzw. klauzuli subsydiarności. Jest ona wywodzona z § 839 ust. 1zd. 2 BGB, a polega ona tym, że jeżeli bezprawne zachowanie urzędnika będącego sprawcą szkody nosi jedynie znamiona niedbalstwa, odpowiedzialność państwa wchodzi w grę tylko wtedy, gdy nie jest możliwe naprawienie szkody w inny sposób. Takie ograniczenia nie funkcjonują w prawie polskim, gdzie wyrządzenie szkody bezprawnym działaniem organu przy wykonywaniu władzy publicznej, niezależnie od stopnia winy jaki możemy mu przypisać, skutkuje możliwością dochodzenia naprawienia powstałej szkody w pełnej wysokości.

Ponoszenie przez państwo odpowiedzialności za szkody spowodowane bezprawnym i zawinionym działaniem urzędnika niemieckiego nie oznacza, iż urzędnik ten zostaje całkowicie uwolniony od odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę. Państwo bądź inna jednostka publiczna ponoszące bezpośrednią odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną jego bezprawnym zachowaniem, zachowują prawo dochodzenia roszczenia regresowego przeciwko rzeczywistemu sprawcy szkody. Uprawnienie to zagwarantowane jest w samej Konstytucji RFN, a więc inaczej niż w Polsce, gdzie przepisy mogące stanowić podstawę bezpośredniej odpowiedzialności urzędnika zawarte są wyłącznie w aktach o randze ustawowej. Niemniej jednak zarówno w Polsce, jak i w Niemczech sama koncepcja odpowiedzialności urzędnika opiera się na podobnym rozwiązaniu przyjmującym postać roszczenia regresowego państwa (jako podmiotu ponoszącego bezpośrednią odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej), przeciwko urzędnikowi, który swoim zawinionym działaniem w rzeczywistości doprowadził do jej powstania. Specyfika rozwiązania niemieckiego przejawia się w tym, że państwo, czy też inna jednostka zatrudniająca urzędnika, która wypłaciła odszkodowanie za wyrządzoną przez niego szkodę, w myśl art. 34 zd. 2 Konstytucji RFN zachowuje prawo roszczenia zwrotnego. Przepis ten stanowi, że w razie gdy działania te zostaną popełnione jako działania zamierzone lub w razie rażącego niedbalstwa urzędnika zastrzega się prawo regresu. Roszczenie regresowe RFN przeciwko jej urzędnikowi cechuje się dwoma elementami. Pierwszy polega na tym, że możliwość skorzystania z niego występuje tylko w ograniczonych, wymienionych przez konstytucję przypadkach. Ponadto, nawet w tych przypadkach zachowuje ono charakter fakultatywny – państwo nie ma obowiązku pozywania urzędnika o zapłatę, może skorzystać z tego uprawnienia. Możliwość skorzystania z

roszczenia regresowego przeciwko urzędnikowi przysługuje państwu dopiero wtedy gdy urzędnik naruszył ciążący na nim obowiązek działając w sposób umyślny lub gdy można zarzucić mu rażące niedbalstwo.

Należy zatem powiedzieć, że odpowiedzialność majątkowa urzędnika w prawie niemieckim, choć istnieje, jest dość ograniczona. Regres państwa, na którym jest ona oparta jest uprawnieniem, z którego państwo może (lecz nie musi) skorzystać i to tylko wtedy gdy spełnione zostaną określone przesłanki po stronie urzędnika. Nawet jednak i w takich przypadkach państwo nie musi dochodzić od niego zwrotu wypłaconego odszkodowania. Takie ukształtowanie odpowiedzialności urzędnika pomyślane jest z jednej strony jako zabezpieczenie prawidłowego działania niemieckiego aparatu administracyjnego, który w razie wyrządzenia szkody działaniem swojego urzędnika ma wynagrodzić ją obywatelowi. Z drugiej zaś – dolegliwości związane z ponoszeniem tej odpowiedzialności po stronie samego urzędnika zostały ustalone tak, by nie doprowadzić do paraliżu urzędów, by ich pracownicy w obawie przed ewentualnymi sankcjami nie unikali podejmowania określonych czynności.

Takie ograniczenie odpowiedzialności urzędników nie osłabia zaufania do osób zatrudnionych w administracji. Zaufanie to wynika z faktu, iż urzędnicy zarówno szczebla centralnego, jak i samorządowego są rekrutowani spośród osób posiadających odpowiednie kwalifikacje weryfikowane w toku procedury naboru. Jednym z ważniejszych czynników mających wpływ na zatrudnienie urzędnika ma jego wykształcenie, a przede wszystkim znajomość prawa.

Wyraźne odmiennie niż w prawodawstwie polskim i niemieckim zasady odpowiedzialności za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej zostały ukształtowane we Francji. Przede wszystkim Francja należy do państw, w których warunki odpowiedzialności władzy publicznej w zasadzie nie znajdują rozwinięcia w przepisach prawa stanowionego. Kluczową rolę dla ich kształtowania się miało orzecznictwo sądów francuskich. Zasadnicza różnica pomiędzy polskim czy niemieckim modelem odpowiedzialności władzy publicznej, a modelem francuskim przejawia się tym, że ten ostatni ściśle wiąże się z gałęzią francuskiego prawa administracyjnego. Tymczasem w Niemczech i Polsce przynależy ona raczej do prawa cywilnego. Francuskie sądy administracyjne nie tylko uprawnione są do dokonywania oceny legalności działania administracji, ale także pozostają właściwe do procedowania w sprawach o odszkodowania, za szkody wyrządzone na skutek działań administracji niezgodnych z prawem.

W orzecznictwie tych sądów wykształcił się też, zaaprobowany następnie przez francuską doktrynę prawa, pogląd o istnieniu dwóch rodzajów winy – winy służbowej i winy

osobistej urzędnika. Podział ten jest o tyle istotny, że stwierdzenie winy służbowej jest niezbędną przesłanką odpowiedzialności państwa za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej. Natomiast w razie ustalenia winy osobistej urzędnika ponosi on samodzielnie bezpośrednią osobistą odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną swoim czynem. Wina służbowa tradycyjnie była traktowana jako wynikająca z wadliwej organizacji samego urzędu, ale także jako wina anonimowa występująca wtedy, gdy nie jest możliwe ustalenie konkretnego sprawcy danego czynu będącego źródłem szkody. Wina osobista stanowiąca niejako jej przeciwieństwo, łączona jest z osobą urzędnika, a o jej wystąpieniu można było mówić, gdy czyn popełniony przez urzędnika ujawniał jego namiętności, słabości jako człowieka. Innymi słowy nie jest związany z wykonywaną funkcją, pełnionym urzędem.

System odpowiedzialności za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej we Francji odróżnia od modelu znanego w Polsce i Niemczech także możliwość wystąpienia zbiegu odpowiedzialności winy osobistej i winy służbowej, który prowadzić może do kumulacji odpowiedzialności podmiotu publicznego i samego urzędnika. W rezultacie takiego zbiegu poszkodowany może ubiegać się o zapłatę odszkodowania zarówno od państwa, jak i od jego urzędnika. Wobec takiej możliwości zdarzało się, że osoby poszkodowane na skutek wadliwego wykonywania władzy publicznej uzyskiwały podwójne odszkodowanie. Źródłem tego problemu niewątpliwie były przyjęte we Francji rozwiązania proceduralne, które przewidują, że kompetencje do orzekania w sprawach o odszkodowania za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej zostały rozdzielone pomiędzy sądy administracyjne, które rozpatrują roszczenia zgłaszane przeciwko samemu państwu i sądy powszechne właściwe do orzekania w sprawach, w których roszczenia kierowane są przeciwko urzędnikowi. Problem ten dodatkowo potęgował go fakt, iż granice pomiędzy winą osobistą determinującą odpowiedzialność urzędnika, a winą służbową stanowiącą przesłankę odpowiedzialności państwa są niejednokrotnie trudne do wytyczenia. Ostatecznie jednak, biorąc pod uwagę, iż odszkodowanie nie może prowadzić do przysporzenia poszkodowanego, a jego funkcją jest wyłącznie reparacja doznanego uszczerbku, przyjęto zasadę, że w razie takiego zbiegu odpowiedzialności nie może mieć miejsca kumulacja odszkodowania. Po części problem zbiegu odpowiedzialności państwa i urzędnika eliminuje też rozszerzanie się odpowiedzialności samego państwa na wszystkie te przypadki, gdzie można przyjąć, iż urzędnik, mimo że wyrządził szkodę działał w celu realizacji zadań swojego urzędu.

Umożliwienie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych zarówno od państwa, jak i urzędnika będącego sprawcą szkody spowodowało, że we Francji wypracowany został nieznanymi ani w Polsce, ani w Niemczech system dwustronnego regresu, przysługującego

zarówno państwu przeciwko jego urzędnikowi, jak i urzędnikowi przeciwko państwu. Skorzystać może z niego ta strona (państwo lub urzędnik), która na skutek powództwa o zapłatę odszkodowania musiała wynagrodzić poszkodowanemu skutki wadliwego działania przy wykonywaniu władzy publicznej jeżeli uważa, że druga strona też powinna partycypować w kosztach odszkodowania. Sądy rozstrzygające w ramach takich sporów oceniają głównie istnienie i rozkład winy pomiędzy urzędnikiem a państwem, przy uwzględnieniu tego kryterium ustalają w jakich proporcjach podmioty te ponoszą odpowiedzialność za szkodę. We Francji przy tym panuje podobne przekonanie jak w Niemczech, że nałożenie na urzędników nadmiernych obciążeń finansowych za szkody spowodowane ich wadliwym działaniem mogłoby doprowadzić do paraliżu działania administracji w niektórych aspektach. Dodatkowo zwraca się też uwagę, że dochody osiągane przez urzędników są z reguły niewspółmierne do kwot jakie sądy zasądza tytułem odszkodowania. Dlatego też państwo, mimo iż przysługuje mu uprawnienie do dochodzenia od urzędnika zapłaty zwrotu wypłaconego odszkodowania z reguły z uprawnienia takiego rezygnuje.

W Anglii stosunkowo późno, bo dopiero w XX w., powstały regulacje umożliwiające uzyskanie od państwa odszkodowania za szkodę spowodowaną przy wykonywaniu władzy publicznej (*Crown Proceedings Act* z 1949 r.). Wcześniej państwo jako takie nie mogło być pozywane o odszkodowanie, a ewentualne roszczenia odszkodowawcze przysługiwało wyłącznie przeciwko jego urzędnikom, których działanie spowodowało wyrządzenie szkody. Odejście od takiego modelu odpowiedzialności władzy publicznej było wymuszone zmianami jakie zachodziły w Wielkiej Brytanii oraz potrzebą poprawy ochrony osoby, która na skutek władczych działań państwa doznała szkody. W tym celu stworzono prawne możliwości kierowania roszczeń odszkodowawczych przeciwko samej Koronie. Nie oznaczało to co prawda całkowitego zerwania z zasadą, że Król (państwo) nie może czynić źle, a polegało na rozciągnięciu zasad odpowiedzialności za czyny niedozwolone na państwo.

Wspomniane unormowania w zakresie odpowiedzialności państwa przewidują ponoszenie przez Koronę odpowiedzialności na takich samych zasadach jak pełnoletnia osoba fizyczna posiadająca pełną zdolność prawną m.in. za czyny niedozwolone popełnione przez jej pracowników lub agentów. W Wielkiej Brytanii, inaczej zatem niż w Polsce, państwo odpowiedzialność za szkody wyrządzone zawinionym działaniem swojego urzędnika, ponosi jak za szkodę wyrządzoną działaniem osoby trzeciej, a nie czynem własnym. W precedensowym prawie brytyjskim trudno jest też wyróżnić jakiś stały katalog warunków odpowiedzialności deliktowej, czy chociażby ogólną, podstawową zasadę takiej odpowiedzialności. Różne przesłanki decydują bowiem o tym, że często bardzo odmienne od

siebie zachowania zyskują kwalifikację prawną deliktu. To bardzo komplikuje ich systematykę. Niemniej jednak, jako często występującą podstawę odpowiedzialności mogącą nawet pretendować do miana klauzuli generalnej w literaturze wskazuje się *tort of negligence*. Jej konstrukcja opiera się na możliwości przypisania niedbalstwa podmiotowi, na którym ciążył obowiązek dochowania należytej staranności (*duty of care*) wobec podmiotu, który na skutek niedochowania tego obowiązku poniósł szkodę. Może on też stanowić podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, jednakże obok niego, jako konieczną przesłankę odpowiedzialności państwa sądy przyjmują winę po stronie organu lub podwładnego Korony lub samorządu. Tak ukształtowany zakres odpowiedzialności państwa pozornie wydaje się być dość szeroki. W praktyce jednak pewne trudności napotyka ustalenie statusu podmiotu wyrządzającego szkodę, a dla przyjęcia odpowiedzialności państwa konieczne jest wykazanie, że dana instytucja lub osoba, która wyrządziła szkodę jest pracownikiem lub podwładnym Korony.

Przemianom w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w Wielkiej Brytanii towarzyszyły też szerokie reformy administracji. Jeszcze na początku XIX w. brytyjscy urzędnicy zatrudniani byli w zasadzie całkowicie dowolnie przez szefów różnych agend rządowych, którzy w rezultacie często „handlowali” intratnymi posadami urzędniczymi. W celu wyeliminowania tego procederu stworzono zorganizowaną strukturę zawodowej służby cywilnej, której pracownicy otrzymali jednolite warunki pracy i wynagrodzenia. Z czasem urzędnicy zostali podzieleni na trzy grupy, jednakże ich zatrudnienie zostało w każdym wypadku uzależnione od wyników uzyskanych w postępowaniu kwalifikacyjnym opierającym się na wolnym, otwartym konkursie, gdzie szczególnie istotnym czynnikiem jest wiedza kandydata na urzędnika z zakresu prawa administracyjnego. Obok zawodowej służby cywilnej w Wielkiej Brytanii wykształcił się bardzo rozbudowany aparat urzędników samorządowych obsługujący organy władzy lokalnej. Zatrudnienie w strukturach administracji samorządowej podobnie uzależnione zostało jednak od posiadania określonych kwalifikacji, które jednak różnią się w zależności od rodzaju stanowiska. Tak np. na stanowisku kierownika ds. finansowych wymagane jest posiadanie kwalifikacji księgowego, z kolei kierownicy poszczególnych działów w większości posiadają bogatą wiedzę oraz fachowe i profesjonalne przygotowanie potwierdzone odpowiednim doświadczeniem zawodowym, potwierdzone przynależnością do organizacji ogólnokrajowych, które dbają o zachowanie odpowiednich standardów zawodowych.

Ewolucja systemu odpowiedzialności majątkowej władzy publicznej w Wielkiej Brytanii i struktury brytyjskiej administracji, nie spowodowała jednak – inaczej niż chociażby

w Polsce, czy w Niemczech – całkowitego zerwania z możliwością ponoszenia bezpośredniej osobistej odpowiedzialności przez urzędnika za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej. Korona (czy organy samorządowe w przypadku szkód wyrządzonych przez urzędników samorządowych) wprawdzie może odpowiedzialność taką ponosić, bo jak wspomniano zostały na nią rozciągnięte zasady odpowiedzialności za szkody spowodowane czynami niedozwolonymi. Podkreślić trzeba jednak, że odpowiedzialność odszkodowawcza korony i organów samorządu lokalnego ma charakter subsydiarny – nie zastępuje całkowicie, czy nie wchodzi w miejsce odpowiedzialności urzędnika za szkody spowodowane jego działaniem. W praktyce okazuje się, że mimo subsydiarnego charakteru odpowiedzialności Korony i organów samorządowych, to one ponoszą odpowiedzialność za szkody spowodowane działaniem swoich urzędników. Osoby poszkodowane chętniej decydują się występować z roszczeniem odszkodowawczym przeciwko samemu państwu. Wierzą bowiem, że w ten sposób uda im się uzyskać kompensatę poniesionej szkody. To pod pewnymi względami upodabnia brytyjski system odpowiedzialności władzy publicznej do tego jaki funkcjonuje we Francji. Natomiast cechą charakterystyczną dla systemu brytyjskiego, która odróżnia go od wszystkich pozostałych państw jest to, że sądy powszechne rozpoznające powództwa o odszkodowanie uznając powództwo mogą przyznać poszkodowanemu taką kwotę, która nie tylko wyrówna mu poniesioną szkodę, ale także będzie stanowiła rodzaj dolegliwości dla jej sprawcy.

Tabela 2.: Główne cechy odpowiedzialności odszkodowawczej poszczególnych państw Europy Zachodniej

	Polska	Niemcy	Francja	Wielka Brytania
Sposób uregulowania odpowiedzialności odszkodowawczej państwa	prawo cywilne	prawo cywilne	warunki odpowiedzialności ukształtowane przez orzecznictwo sądów	<i>common law</i>
Właściwość sądów	sądy powszechne	sądy powszechne	System mieszany - sądy administracyjne i sądy powszechne	sądy powszechne – country courts i High court
Odpowiedzialność państwa	bezpośrednia odpowiedzialność państwa na zasadzie winy	bezpośrednia odpowiedzialność państwa na zasadzie winy	odpowiedzialność państwa w razie stwierdzenia winy administracji	subsydiarna odpowiedzialność Korony
Odpowiedzialność urzędnika	Na zasadzie roszczenia regresowego przed państwem	Na zasadzie roszczenia regresowego przed państwem	bezpośrednia odpowiedzialność w razie stwierdzenia winy osobistej	Bezpośrednia odpowiedzialność urzędnika
Tryb pociągnięcia urzędnika do odpowiedzialności	roszczenie regresowe państwa przeciwko urzędnikowi	roszczenie regresowe państwa przeciwko urzędnikowi	system wzajemnych roszczeń regresowych pomiędzy państwem a urzędnikiem	urzędnik bezpośrednio przed poszkodowanym lub roszczenie regresowe państwa przeciwko urzędnikowi

Źródło: *Opracowanie własne*

6. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza prawnoporównawcza wskazuje że w większości państw system odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i odpowiedzialności majątkowej urzędników przeszedł podobną drogę ewolucji. Wiodła ona od w zasadzie całkowitego immunitetu państwa i pełnej odpowiedzialności urzędników do pełnej odpowiedzialności państwa przy ograniczonej odpowiedzialności urzędników. Jednakże koncepcja odpowiedzialności władzy publicznej przyjęta ostatecznie w poszczególnych państwach nie

jest jednolita. W niektórych z nich, tak jak np. w Polsce, czy w Niemczech przyjęto koncepcję bezpośredniej odpowiedzialności państwa wobec obywatela za szkody spowodowane przy wykonywaniu jego władczych działań. Podczas, gdy w innych krajach, jak np. w Wielkiej Brytanii możliwe jest też ponoszenie przez państwo subsydiarnej odpowiedzialności państwa razem z urzędnikiem, który ponosi odpowiedzialność bezpośrednią za niektóre swoje działania. Niemniej jednak wszędzie tam, gdzie państwo ma ponosić odpowiedzialność w miejsce urzędnika, czy to na zasadzie bezpośredniej odpowiedzialności ponoszonej jak za czyn własny, czy też w ramach odpowiedzialności subsydiarnej lub solidarnej z urzędnikiem, państwo zachowuje możliwość dochodzenia od urzędnika zwrotu przynajmniej części wypłaconego odszkodowania na podstawie roszczenia regresowego.

Roszczenie regresowe jest zatem podstawowym rozwiązaniem na jakim opiera się majątkowa odpowiedzialność urzędnika we wszystkich tych przypadkach, w których nie wchodzi w grę jego osobista odpowiedzialność wobec obywatela, któremu wyrządził szkodę. W tym zakresie koncepcja odpowiedzialności majątkowej urzędnika przyjęta w u.o.m.f.p., jako oparta na roszczeniu regresowym państwa, nie jest rozwiązaniem rewolucyjnym. To natomiast, co odróżnia przyjęty obecny w Polsce model odpowiedzialności majątkowej urzędnika od innych państw europejskich, to przymus skorzystania z tego roszczenia. W żadnym z analizowanych obcych systemów prawnych państwo, choć ma prawo dochodzić od urzędnika roszczenia zwrotnego w razie wypłacenia odszkodowania za szkodę spowodowaną jego działaniem, nie ma obowiązku korzystania z tego uprawnienia. Zastosowanie roszczenia regresowego przez państwo pozostawione jest do uznania państwa lub innej jednostki publicznej zatrudniającej urzędnika, a często możliwość jego podniesienia jest wręcz ograniczona, np. uzależnione od ustalenia czy naruszenie będące źródłem szkody zostało popełnione na skutek rażącego niedbalstwa lub w sposób umyślny (przykład Niemiec).

Takie stosunkowo łagodne ukształtowanie majątkowej odpowiedzialności urzędników w państwach europejskich podyktowane jest kilkoma czynnikami. Przede wszystkim istnieje poniekąd uzasadniona obawa, że w razie ustalenia wobec urzędników zbyt surowych sankcji za ich wadliwe działania, nie będą oni podejmowali określonych czynności, takich, które niosą za sobą możliwość popełnienia błędu skutkującego wyrządzeniem szkody obywatelowi, do którego kierowane jest działanie administracji. W przypadku zagrożenia szczególnie dotkliwymi sankcjami może być nawet brane pod uwagę ryzyko odpływu pracowników z urzędów, szczególnie ze stanowisk, które powiązane są z wykonywaniem zadań mogących stanowić źródło szkody po stronie obywatela. Dodatkowo zwracano też uwagę, że środki jakimi dysponują pracownicy administracji, przy często niewysokich wynagrodzeniach

urzędniczych, mogą być niewystarczające na pokrycie szkód, jakie ponosić mogą obywatele na skutek wadliwego działania aparatu państwowego. W ten sposób tylko państwo może być wiarygodnym gwarantem tego, że szkoda poniesiona przez obywatela zostanie mu w zadowalającym stopniu wynagrodzona. W tym kontekście, przeniesienie na podmiot publiczny ciężaru ponoszenia odpowiedzialności za szkody spowodowane władczym działaniem państwa, nawet jeżeli ich rzeczywistym sprawcą jest urzędnik, realizuje funkcję ochronną względem przysługującego urzędnikowi wynagrodzenia za pracę na rzecz państwa i jego obywateli.

Choć odpowiedzialność majątkowa urzędników w analizowanych państwach ukształtowana została stosunkowo łagodnie, pomyślano też o innych instrumentach, które będą gwarantowały właściwe funkcjonowanie aparatu administracyjnego. Przede wszystkim w ramach reform administracji w poszczególnych krajach ustalone zostały jasne i przejrzyste procedury naboru na stanowiska urzędnicze. Kandydatom do pracy w administracji, w szczególności na jej wyższych szczeblach i w administracji centralnej, postawione zostały dość wysokie wymagania, co do ich przygotowania merytorycznego. W ten sposób, mimo braku dotkliwych sankcji za ewentualne szkody, uzyskuje się gwarancję, że aparat administracyjny budowany przez kompetentną kadrę będzie funkcjonował w poprawny sposób, co z kolei tak, jak np. w Niemczech przekłada się na wysoki status społeczny i zaufanie względem osób pracujących w administracji.

Wnioski końcowe

Podsumowanie niniejszej rozprawy prowadzić powinno do zweryfikowania prawdziwości postawionej na wstępie głównej tezy badawczej. By weryfikacja ta była prawidłowa i pełna wypadałoby jednak odnieść się najpierw do poszczególnych problemów badawczych. W tym celu należy też w kompleksowy sposób przeanalizować ustalenia płynące z poszczególnych rozdziałów pracy.

1) Pierwszy z przedstawionych problemów badawczych sprowadzał się do ogólnego pytania, czy unormowania odpowiedzialności majątkowej urzędników obowiązujące przed wejściem w życie u.o.m.f.p. w wystarczającym stopniu chroniły interesy Skarbu Państwa, j.s.t. i innych podmiotów wykonujących władzę publiczną i mogły wpłynąć na ograniczenie ich wydatków związanych z wadliwym wykonywaniem tej władzy?

Poszukując odpowiedzi na tak postawione pytanie należy stwierdzić, że odpowiedzialność majątkowa, której celem jest przede wszystkim zagwarantowanie właściwego stosowania prawa przez urzędników pozostaje w nierozzerwalnym związku z odpowiedzialnością odszkodowawczą państwa za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej. Powstanie majątkowej odpowiedzialności urzędnika nastąpić może bowiem dopiero w sytuacji poniesienia uszczerbku przez Skarb Państwa, j.s.t. lub inną jednostkę publiczną wykonującą władzę publiczną z mocy prawa z powodu wypłaty odszkodowania za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej. Na skutek ewolucji, jaką przeszły regulacje dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w Polsce, Skarb Państwa, j.s.t. i inne podmioty wykonujące władzę publiczną ponoszą stosunkowo szeroką odpowiedzialność za szkody spowodowane wadliwym działaniem swoich urzędników. Zasadnym wydają się więc być próby poszukiwania w ramach systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników takich rozwiązań, które przyczynią się do poprawy jakości stosowania przez nich prawa i tym samym ograniczy to wydatki państwa związane z wadliwym wykonywaniem władzy publicznej.

Dotychczas odpowiedzialność majątkowa urzędników realizowana mogła być na podstawie przepisów prawa pracy. W oparciu o regulacje tego aktu urzędnik na takich samych zasadach jak każda inna osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę lub umowy równoważnej (powołanie, mianowanie, nominacja) ponosić mógł odpowiedzialność majątkową względem swojego pracodawcy, któremu wyrządził szkodę swoim zawinionym i bezprawnym działaniem. Przyjęcie sposobu rozumienia bezprawności właściwego dla gałęzi prawa pracy powodowało, że urzędnik ponosić mógł stosunkowo szeroką odpowiedzialność za szkodę

wyrządzoną swoim zawinionym działaniem, sprzecznym z obowiązkiem służbowym wynikającym nie tylko z przepisów obowiązującego prawa, ale też regulacji wewnętrznych danej jednostki, czy też nawet indywidualnego polecenia pracodawcy. W praktyce przypadki ponoszenia takiej odpowiedzialności przez urzędników okazywały się jednak bardzo rzadkie. Ustawodawca niejako automatycznie uznał, iż przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak instrumentów wymuszających stosowanie wobec urzędników obowiązujących regulacji majątkowej odpowiedzialności, a to czyni te regulacje niedostatecznie zadowalającymi.

Pogląd ten był o tyle trafny, że kodeks pracy w istocie nie przewiduje żadnych unormowań „przymuszających” pracodawcę do realizacji przysługujących mu roszczeń przeciwko pracownikowi. Nie może zostać jednak przyjęty całkowicie bezkrytycznie ponieważ pomijano w nim istnienie innych przyczyn powodujących, że urzędnicy rzadko ponosili odpowiedzialność majątkową na podstawie przepisów k.p. Wśród nich wymienić można przede wszystkim niewielką *de facto* ilość spraw z powództwa o odszkodowanie przeciwko państwu, ale też i tak trywialną jak niska świadomość prawna pracodawców ze sfery publicznej co do przysługujących im uprawnień względem urzędników.

2) Prowadzone rozważania w bliski sposób wiążą się z kolejnym problemem badawczym, który wyrażony został w pytaniu jakie w istocie funkcje realizuje system odpowiedzialności majątkowej urzędników i czy regulacje u.o.m.f.p. mogą przyczynić się do lepszej realizacji tych funkcji? Przypomnieć w tym miejscu należy, że uzasadniając potrzebę wprowadzenia w życie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa ustawodawca zwrócił uwagę na dwa czynniki:

- po pierwsze wskazywał on, że brak jest w polskim porządku prawnym instrumentów finansowego oddziaływania na urzędników wydających wadliwe rozstrzygnięcia w sprawach podatkowych i indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej;
- po drugie zaś, że szeroka odpowiedzialność Skarbu Państwa i j.s.t. za szkody spowodowane wadliwym wykonywaniem władzy publicznej wymaga zapewnienia skutecznej ochrony tych podmiotów przed stratami powodowanymi wypłatą ewentualnych odszkodowań.

Poczynione ustalenia dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i majątkowej odpowiedzialności urzędników pozwalają jednak postawić wniosek, iż oba te argumenty sformułowane zostały w nieco arbitralny sposób, bez dogłębnego rozpatrzenia problemu odpowiedzialności majątkowej urzędników. Zasadniczą funkcją odpowiedzialności majątkowej urzędników, jako związanej z wadliwym działaniem urzędników, jest zagwarantowanie właściwego stosowania prawa przez urzędników. Zabezpieczenie majątkowych interesów Skarbu Państwa i j.s.t. pełni w tym wypadku rolę wtórną i może zostać

osiągnięte poprzez realizację wspomnianej funkcji głównej, tj. zapewnienie właściwego – zgodnego z prawem działania urzędników. Do regulacji przewidujących możliwość zastosowania sankcji o charakterze majątkowym wobec pracowników administracji publicznej zaangażowanych w wydawania decyzji administracyjnych i podatkowych, oprócz wspomnianych przepisów k.p., można zaliczyć też przepisy kodeksu karnego. Celem postawionym przepisom ustawy karnej jest jednak zapewnienie skutecznej ochrony innych – szerszych wartości, takich jak: sprawne funkcjonowanie instytucji państwowych i samorządowych, czy bezstronność i rzetelność działania urzędników. Bezpośrednio za szkodę spowodowaną wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej urzędnicy mogli ponosić zaś odpowiedzialność majątkową na podstawie przepisów kodeksu pracy. Obowiązek naprawienia doznanej w ten sposób szkody osobie trzeciej ciąży, zgodnie z przepisami prawa cywilnego na Skarbie Państwa, j.s.t. lub innej jednostce wykonującej władzę publiczną z mocy prawa. Te jednak na podstawie przepisów kodeksu pracy mogły, już przed wejściem w życie u.o.m.f.p., dochodzić zwrotu poniesionego uszczerbku od będącego ich pracownikiem urzędnika. Regulacja kodeksowa w wyczerpujący sposób normuje warunki ponoszenia majątkowej odpowiedzialności pracowniczej. W tej sytuacji u.o.m.f.p. należy uznać raczej za kolejne narzędzie w systemie majątkowej odpowiedzialności urzędników, a nie za samodzielną i wyłączną regulację takiej odpowiedzialności.

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa w porównaniu do rozwiązań wcześniej istniejących wprowadziła jednak pewne zauważalne zmiany. Przepisy tego aktu uregulowały szczególnie tryb dochodzenia przez Skarb Państwa, j.s.t. i inne podmioty wykonujące władzę publiczną z mocy prawa roszczeń regresowych od urzędników, którzy wyrządzili szkodę poprzez wydanie wadliwych decyzji lub postanowień albo ich niewydanie gdy istniał taki obowiązek. Dochodzenie tych roszczeń powierzone zostało przez ustawodawcę prokuraturom okręgowym. Ponoszenie odpowiedzialności majątkowej przez urzędnika ustawa uzależniła nie tylko przesłanki winy, ale też od ustalenia kwalifikowanego stopnia bezprawności zachowania sprawcy szkody. Podwyższone zostały też granice odpowiedzialności i obecnie – w razie wyrządzenia szkody z winy nieumyślnej – sięgają one nie do 3-krotności, jak przewiduje k.p., lecz do 12-krotności jego miesięcznego wynagrodzenia. I co wydaje się być najważniejsze, ustawa przewidziała mechanizm wymuszający dochodzenie przeciwko urzędnikom roszczeń odszkodowawczych w razie spełnienia przesłanek ich odpowiedzialności. Polega on na zagrożeniu stosunkowo surową sankcją karną zaniechania dochodzenia takich roszczeń. W ten sposób u.o.m.f.p. w systemie odpowiedzialności majątkowej urzędnika może być uznana za źródło bardziej

dotkliwej – o większym stopniu represyjności – niż wynikająca z kodeksu pracy odpowiedzialności urzędnika. Jej ponoszenie wiąże się jednak ze stwierdzeniem we właściwym trybie, wskazanym przez ustawę, że działanie lub zaniechanie urzędnika miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Pojawia się jednak szereg wątpliwości, które powodują, że u.o.m.f.p. może nie zrealizować przypisywanych jej przez ustawodawcę celów. Niewątpliwie świadczy o tym fakt, iż przez pięć lat od dnia jej wejścia w życie nie wywarła ona realnego wpływu na poprawę jakości stosowania prawa przez urzędników. Nie spowodowała ona bowiem znaczącej zmiany stosunku ilości decyzji zaskarżonych do organów II instancji w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu podatkowym do ilości decyzji uchylonych do ponownego rozpatrzenia z przyczyn istotnych uchybień proceduralnych. Nie spowodowała też zauważalnego spadku ilości decyzji uznanych za wydane z kwalifikowanymi naruszeniami prawa (nie jest możliwe bez zaangażowania większego zespołu badawczego dokonanie rzetelnej oceny zmian w zakresie ilości spraw wydanych wyłącznie z rażącym naruszeniem prawa bowiem żaden organ nie prowadzi oddzielnej statystyki w tym zakresie).

Można wskazać kilka przyczyn takiego stanu rzeczy, począwszy od zasadności niektórych rozwiązań zaproponowanych w ustawie, aż po jakość legislacyjną tego aktu. Przede wszystkim rozpoczęcie prac nad ustawą nie było poprzedzone rzetelną analizą skali problemu ponoszenia przez Skarb Państwa i inne jednostki publicznej odpowiedzialności za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej. W takich warunkach przyjęte zostało założenie, że państwo ponosi znaczne szkody z powodu wadliwego wykonywania władzy publicznej. Tymczasem liczba spraw tego rodzaju rozpoznawanych przez sądy jest dość niewielka, a przy tym w większości przypadków powództwa kierowane przeciwko jednostkom publicznym okazują się być niezasadne. To oczywiście nie oznacza, że nie warto jest poszukiwać instrumentów, które przyczynią się do poprawy jakości działania administracji w Polsce. Wydaje się jednak, że u.o.m.f.p. nie może spełnić takiego celu. Przede wszystkim z nie do końca jasnych przyczyn ustawa uzależnia ponoszenie przez urzędników odpowiedzialności majątkowej od spełnienia przesłanki rażącego naruszenia prawa. Dodatkowo ustawa określa w jakich trybach nastąpić ma stwierdzenie takiego, kwalifikowanego naruszenia. Zauważyć należy zaś, że rażące naruszenie prawa w znaczeniu funkcjonującym dotychczas stanowiło jedną z kwalifikowanych wad prawnych skutkujących stwierdzeniem nieważności decyzji administracyjnej lub decyzji podatkowej. Takie same skutki wywierało jednak też wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości, wydanie decyzji bez podstawy prawnej, wydanie decyzji niewykonalnej lub takiej, której wykonanie powoduje czyn zagrożony karą,

skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie, czy obciążenie decyzji wadą powodującą jej nieważność z mocy prawa. Co więcej, stwierdzenie w odpowiednim postępowaniu, że decyzja, która wyrządziła jej adresatowi szkodę była obciążona którąś z tych wad – miała charakter bezprawny, może skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą państwa w takim samym zakresie jak przy stwierdzeniu jej nieważności. Jednakże w tych przypadkach nie będzie już możliwe dochodzenie przez podmiot publiczny roszczenia zwrotnego przeciwko urzędnikowi na podstawie przepisów u.o.m.f.p. Te bowiem wiąże się wyłącznie ze stwierdzeniem, że decyzja wydana została z rażącym naruszeniem prawa. Podobne uwagi dotyczą przesłanek wznowienia postępowania, które również świadczą o bezprawności decyzji wydanej przez organ administracji lub organ podatkowy. Ustawodawca wydaje się w ten sposób wyróżniać rażące naruszenie prawa jako szczególną wadę prawną decyzji, podczas gdy takie wyróżnienie wydaje się nie mieć żadnego racjonalnego uzasadnienia.

Ostatecznie z nie do końca jasnych przyczyn ustawodawca powierzył też dochodzenie roszczeń odszkodowawczych w imieniu Skarbu Państwa, j.s.t. i innych podmiotów publicznych przeciwko urzędnikom prokuraturom okręgowym. Te, jak wiadomo, są podmiotem wyspecjalizowanym przede wszystkim do ścigania sprawców czynów karalnych. Podmiotem powołanym specjalnie do ochrony interesów majątkowych Skarbu Państwa jest natomiast Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa. Co więcej, w jej strukturze wyodrębniony został departament, który zajmuje się sprawami obejmującymi skutki niezgodnego z prawem działania władzy publicznej (Departament Zastępstwa Procesowego IV). W tej sytuacji argumenty używane przez ustawodawcę mające przemawiać za zasadnością powierzenia prowadzenia postępowania wyjaśniającego przeciwko urzędnikom na podstawie przepisów u.o.m.f.p. prokuraturze wydają się być mało przekonujące. Koncentrują się one wokół problemów organizacyjnych, które mogłyby zostać wyeliminowane przez praktykę. Również dyskusyjny jest sam pomysł wprowadzenia obowiązku przeprowadzenia takiego postępowania wyjaśniającego. Przyjmuje ono bowiem – jak określano to na etapie prac legislacyjnych – postać swoistego „przedsądu” nad urzędnikiem. Prokurator dokonuje w nim bowiem ustalenia, czy urzędnik ponosi winę za spowodowanie szkody przy wydaniu decyzji lub zaniechaniu jej wydania z rażącym naruszeniem prawa. W praktyce postępowanie to wydaje się sprawdzać jednak do analizy akt i dokumentów wytworzonych przez inne podmioty – organy administracji, sądy. Prokuratura, poza wezwaniem urzędnika do zapłaty (dobrowolnego spełnienia świadczenia na rzecz podmiotu publicznego) i ewentualnego powództwa o zapłatę nie tworzy w nim żadnych własnych dokumentów. Ponadto w niektórych przypadkach, np. w

sytuacji przekształcenia podmiotowego powództwa już na etapie postępowania sądowego ustawa nie przewiduje potrzeby jego prowadzenia.

Największe jednak wątpliwości wywołuje podwyższenie granic odpowiedzialności majątkowej urzędnika z dotychczasowej trzykrotności – do dwunastokrotności jego wynagrodzenia w razie wyrządzenia szkody z winy nieumyślnej⁸⁸⁵. Podniesienie granic odpowiedzialności majątkowej urzędnika aż czterokrotnie w porównaniu do wcześniejszych regulacji wydaje się stanowić swoiste zaostrożenie sankcji majątkowej w odpowiedzi na stwierdzenie kwalifikowanego naruszenia prawa przez urzędnika. Dzieje się tak dlatego, że dopiero w razie stwierdzenia w odpowiednim trybie, iż urzędnik naruszył prawo w stopniu rażącym ponosi on odpowiedzialność do wysokości 12-krotności swojego miesięcznego wynagrodzenia. Biorąc jednak pod uwagę fakt, iż rażące naruszenie prawa stanowi wadę o takiej samej „wadze” jak inne kwalifikowane wady prawne skutkujące stwierdzeniem nieważności decyzji powiązanie bardziej represyjnego instrumentu odpowiedzialności majątkowej urzędnika z przesłanką rażącego naruszenia prawa nie znajduje mocnego uzasadnienia. Tym bardziej, że dla pociągnięcia do majątkowej odpowiedzialności urzędnika na podstawie przepisów k.p. również wymagane było prejudycjalne stwierdzenie, że jego działanie miało charakter bezprawny – chociażby poprzez stwierdzenie nieważności decyzji w oparciu o którąś z przesłanek wymienionych w art. 156 k.p.a. Obecnie zaś jedna z tych przesłanek nabiera nowego – szczególnego charakteru.

W mojej ocenie, wniosek taki potwierdza również fakt, iż tylko urzędnicy, biorący udział w rozstrzygnięciu indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnych lub podatkowych, ponosić mogą odpowiedzialność w tak ustalonych granicach. Jej podmiotem nie mogą być ani inni pracownicy sektora prywatnego, ani też pracownicy sektora publicznego nawet ci, którzy są zaangażowani w wykonywanie władzy publicznej. Zauważyć należy, że sędziowie, prokuratorzy, czy funkcjonariusze służb mundurowych, którzy uczestniczą w postępowaniu, w którym zastosowany został w wadliwy sposób środek karny polegający na tymczasowym pozbawieniu wolności lub które zakończyło się wydaniem wyroku orzekającego karę bezwzględnego pozbawienia wolności – uznanego następnie za wadliwy również ponosić mogą odpowiedzialność majątkową. Odpowiedzialność ta realizowana jest jednak na podstawie przepisów k.p. i ogranicza się do wysokości trzykrotności ich miesięcznego wynagrodzenia. Biorąc pod uwagę, iż są oni wykonawcami władzy publicznej tak samo jak urzędnicy wydający

⁸⁸⁵ W przypadku wyrządzenia szkody z winy umyślnej urzędnik na podstawie u.o.m.f.p., podobnie jak na podstawie przepisów k.p. ponosi odpowiedzialność do wysokości pełnej wartości szkody doznanej przez podmiot publiczny.

decyzje administracyjne zaostrenie odpowiedzialności wyłącznie wobec tych ostatnich nie znajduje aksjologicznego uzasadnienia. Co więcej może wywoływać pewne wątpliwości co do zgodności rozwiązań przyjętych w u.o.m.f.p. z Konstytucją, w szczególności wyrażoną w niej zasadą równowagi.

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa stanowiła zatem swoistą próbę „urealnienia” odpowiedzialności majątkowej urzędników, co obiektywnie należy ocenić jako dobrą ideę. Skuteczne narzędzia odpowiedzialności majątkowej urzędników, jak ustaliłem w już w początkowej części pracy, mogą przyczynić się do poprawy jakości działania aparatu administracyjnego. W praktyce wejście w życie wspomnianej ustawy nie przynosi jednak pożądaných rezultatów. Okazuje się bowiem, że dotychczas niezwykle rzadko zdarzały się przypadki wykorzystania przewidzianych w niej instrumentów, brak jest także zauważalnych skutków jej oddziaływania w sferze jakości i prawidłowości działania administracji publicznej. Ustawa nie spełnia zatem przypisywanych jej zadań w zakresie prewencji ogólnej. To zdaje się potwierdzać w całości postawioną na początku rozprawy tezę badawczą.

Propozycje rozwiązań alternatywnych

Biorąc pod uwagę, iż przedstawione powyżej dwa problemy badawcze zostały zweryfikowane pozytywnie, należy odnieść się do problemu przedstawionego jako trzeci. Wyrażał się on w pytaniu: jakie zmiany należałoby zaproponować jeżeli obecny system majątkowej odpowiedzialności urzędników okaże się być niekorzystny dla podmiotów wykonujących władzę publiczną? Zacząć trzeba od tego, że skuteczny system odpowiedzialności majątkowej urzędników to taki, który w maksymalnym stopniu zapewni przestrzeganie prawa przez urzędników. Taka skuteczność systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników może być osiągnięta dopiero wówczas gdy przy formułowaniu podstaw tej odpowiedzialności weźmiemy pod uwagę wiele czynników. Z jednej strony urzędnik musi mieć świadomość nieuniknionego charakteru sankcji wynikającej z faktu ponoszenia odpowiedzialności. Ponieważ tylko w taki sposób możliwe jest uzyskanie efektu prewencyjnego oddziaływania sankcji. Spostrzeżenie to dotyczy przy tym zarówno sfery prewencji ogólnej odnoszącej się do całego aparatu urzędniczego, jaki i w sfery prewencji szczególnej, dotyczącej bezpośrednio urzędnika ponoszącego odpowiedzialność. Z drugiej natomiast strony takie sankcje adekwatne muszą być do wagi popełnionego czynu. Nie mogą one pozostawać w oderwaniu od skali naruszenia, czy w pewnym stopniu od indywidualnych właściwości sprawcy.

Czynniki te w zauważalny sposób wyłynęły na kierunek ewolucji w relacjach pomiędzy systemem odpowiedzialności majątkowej urzędników i odszkodowawczej odpowiedzialności władzy publicznej w wielu państwach Europy Zachodniej. Od dłuższego już czasu zmierza ona ku „zdjęciu” z urzędników na rzecz państwa głównego ciężaru ponoszenia skutków wadliwego działania władzy publicznej. W tej sytuacji całkowicie niezasadne wydają się być poglądy, według których odpowiedzialność majątkowa urzędników powinna być ukształtowana na zasadzie bezpośredniej, nieograniczonej odpowiedzialności urzędnika za każdą wyrządzoną przez urzędnika szkodę. Takie rozwiązanie, choć odciążałoby państwa od obowiązku ponoszenia skutków wadliwego wykonywania władzy publicznej, nie byłoby korzystne ani z punktu widzenia osoby, która doznała szkody w wyniku takiego działania władzy, ani też z punktu widzenia sprawności funkcjonowania instytucji publicznych. Poszkodowany wadliwym wykonywaniem władzy publicznej, szczególnie w przypadku szkód znacznych rozmiarów, mógłby napotykać znaczne problemy przy uzyskaniu zaspokojeniu swojego roszczenia przeciwko urzędnikowi. Z kolei urzędnicy w obawie przed ponoszeniem dotkliwych skutków swojego działania – niekoniecznie zawinonego w sposób umyślny – unikaliby podejmowania czynności o charakterze władcym. Czy w najbardziej drastycznych mogłoby to powodować odpływu pracowników ze struktur administracji.

Uwzględniając powyższe uwagi należy stwierdzić, iż obecny sposób ukształtowania systemu odpowiedzialności majątkowej urzędnika w oparciu o regresowe roszczenia Skarbu Państwa, j.s.t. lub innej jednostki publicznej wydaje się być rozwiązaniem najbardziej racjonalnym. Efekt usprawnienia tej odpowiedzialności można było osiągnąć jednak w sposób znacznie prostszy i bardziej skuteczny niż poprzez wprowadzenie całego odrębnego aktu, który okazuje się być dalekim od ideału właściwej legislacji. Rozwiązaniem takim mogłoby być wprowadzenie regulacji wzorowanej w pewnym stopniu na wspomnianym przez mnie w rozprawie art. 557 k.p.k. Zgodnie z § 1 tego artykułu w razie naprawienia szkody oraz zadośćuczynienia za krzywdę Skarb Państwa ma roszczenie zwrotne do osób, które swoim bezprawnym działaniem spowodowały niesłuszne skazanie, zastosowanie środka zabezpieczającego, niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie. Natomiast w § 2 stanowi, że powództwo dotyczące roszczeń, o których mowa w § 1 może wytoczyć w postępowaniu cywilnym prokurator lub organ, który jest powołany do reprezentowania Skarbu Państwa. Jeżeli prokurator nie dopatry się podstaw do wytoczenia powództwa, wydaje w tej kwestii postanowienie i zawiadamia o tym uprawniony organ. Przepisy art. 557 przewidują możliwość dochodzenia roszczenia regresowego przeciwko wszystkim osobom, które doprowadziły do niesłusznego skazania lub niesłusznego

zastosowania środka przymusu oraz określają tryb dochodzenia tego roszczenia. Określają też w ramowy sposób warunki postępowania w tym przedmiocie, w szczególności wskazując podmioty legitymowane do wniesienia w imieniu Skarbu Państwa powództwa o zapłatę odszkodowania przeciwko osobie, której bezprawne zachowanie spowodowało niesłuszne ograniczenie lub pozbawienie wolności. Nie uzależnia on możliwości skutecznego dochodzenia roszczenia regresowego od skali naruszenia. Wyłącznymi przesłankami odpowiedzialności są: - wyrządzenie przez daną osobę szkody poprzez spowodowanie niesłusznego skazania, zastosowania środka zabezpieczającego, niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania lub zatrzymania, - stwierdzenie, iż działanie prowadzące do powstania tej szkody miało zawiniony i bezprawny charakter oraz naprawienie szkody przez Skarb Państwa. Podmiotami realizującymi roszczenia w imieniu państwa są Prokuratura oraz Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa.

Proponowany przepis mógłby uzyskać np. następujące brzmienie:

§ 1 W razie naprawienia szkody oraz zadośćuczynienia za krzywdę Skarb Państwa, j.s.t. lub inna jednostka wykonująca władzę publiczną z mocy prawa ma roszczenie zwrotne do osób, które swoim bezprawnym działaniem spowodowały wydanie ostatecznej decyzji lub prawomocnego postanowienia, które w odpowiednim postępowaniu uznane zostały za wadliwe.

§ 2 Takie samo roszczenie przysługuje Skarbowi Państwa, j.s.t. lub innej jednostce wykonującej władzę publiczną z mocy prawa przeciwko osobom, które na skutek bezprawnego zaniechania działania nie wydały ostatecznej decyzji lub postanowienia mimo, iż istniał obowiązek ich wydania.

§ 3 Powództwo dotyczące roszczeń, o których mowa w § 1 i 2, może wytoczyć w postępowaniu cywilnym kierownik jednostki, która naprawiła szkodę, prokurator lub organ, który jest powołany do reprezentowania Skarbu Państwa. Kierownik jednostki o fakcie naprawienia szkody ma obowiązek poinformować prokuratora oraz organ powołany do reprezentowania Skarbu Państwa.

Takie unormowania objęłyby wszystkie osoby, których zawinione i bezprawne działanie prowadzące do wydania wadliwych decyzji lub postanowień albo ich niewydania pomimo istnienia takiego obowiązku stało się źródłem szkody Skarbu Państwa, j.s.t. lub innej jednostki wykonującej władzę publiczną. Odpowiedzialność ta pozostawałaby uzależniona od obiektywnej przesłanki bezprawności zachowania sprawcy, bez dokonywania zbędnej oceny skali bezprawności tego zachowania. Eliminowałoby to też wątpliwe zróżnicowanie granic odpowiedzialności majątkowej osób wydających decyzje administracyjne od pozostałych

wykonawców władzy publicznej. W ten sposób można było by dążyć do stworzenia zrównoważonego systemu majątkowej odpowiedzialności urzędników, uwzględniającego specyfikę ich pracy, polegającej na stosowaniu – często niestabilnego – prawa, ponoszonego w związku z tym ryzyka błędu i osiąganego za wykonywaną pracę wynagrodzenia.

Oprócz tego zasadnym może być rozważanie pewnych pozaprawnych instrumentów oddziaływania na urzędników, które przyczynią się do poprawy jakości ich działania. W szczególności mam tu na myśli możliwość wypracowania określonych wewnętrznych rozwiązań w zakresie zarządzania, nadzoru, czy systemu wynagradzania. Rozwijając ten pogląd zauważyć należy, że w systemie administracyjnym występują pewne relacje właściwe dla znanej w naukach o zarządzaniu teorii agencji. Zakłada ona istnienie pewnej relacji określanej mianem relacji agencji, opartej na zależności pomiędzy zwierzchnikiem – pryncypałem, a wykonawcą – agentem – jako stronami stosunku agencji⁸⁸⁶. Pierwszy z nich jest podmiotem zlecającym wykonanie określonego działania, na którego rzecz działanie to ma być wykonywane, drugi zaś jest realizatorem tego działania. Teoria agencji przewiduje możliwości wystąpienia konfliktu interesów pomiędzy pryncypałem z zasady posiadającym ograniczoną wiedzę o zachowaniach, sposobach działania agenta, a tym właśnie agentem, który wykazywać może skłonność do działania w sposób oportunistyczny. Wskazać można kilka źródeł takiego konfliktu, z jednej bowiem strony pryncypał ma ograniczone możliwości monitorowania pracy agenta, z drugiej zaś wystąpić może sytuacja rozbieżność interesów agenta i pryncypała, która powoduje nasilenie działań oportunistycznych, kamuflowania niektórych czynności, czy podejmowania takich działań przez agenta, które korzystne będą wyłącznie dla ich wykonawcy. Istnienie takiego konfliktu generuje zbędne straty i koszty funkcjonowania danej jednostki. Ograniczeniu tego rodzaju strat służyć ma przyjęcie odpowiedniego systemu organizacji i narzędzi nadzoru – monitoringu. Istotnym czynnikiem minimalizacji skali konfliktu pomiędzy pryncypałem a agentem jest także ustalenie odpowiedniego systemu bodźców motywujących agenta.

Ponadto wydaje się, że wszelkie rozważania nad wprowadzeniem tak restrykcyjnych rozwiązań jakie przewiduje u.o.m.f.p. powinny być poprzedzone wnikliwą analizą problemu jakości działania administracji. W związku z tym należałoby – przed uchwaleniem przepisów o odpowiedzialności majątkowej urzędników – zastanowić się nad opracowaniem narzędzi monitorowania przyczyn bezprawnego działania administracji i skali takiego problemu. Tylko w taki sposób możliwe będzie opracowanie narzędzi mogących w realny sposób zapobiegać

⁸⁸⁶ M. Gorynia, Przedsiębiorstwo w nowej ekonomii instytucjonalnej, *Ekonomista* z 1999 r., nr 6, s. 779.

zjawisku bezprawnego działania administracji. Niewątpliwie pomocne w tej kwestii może być podjęcie przez doktrynę pogłębionej analizy zagadnień związanych z jakością działania i odpowiedzialnością pracowników administracji publicznej.

Wydaje się, że w chwili obecnej pojawia się doskonała okazja, by zastanowić się szerzej nad realizacją przedstawionych przeze mnie postulatów. W ostatnim czasie coraz częściej zauważana jest bowiem potrzeba przeprowadzenia zmian w prawie urzędniczym. Jako zasadniczą zmianę w tej materii proponuje się natomiast ujednoczenie przepisów regulujących warunki zatrudnienia i pracy na stanowiskach urzędniczych. Pomysł ten zakłada stworzenie jednego aktu (w miejsce obowiązujących dziś ustaw prawa urzędniczego), który w kompleksowy sposób regulowałby wymagania wobec osób ubiegających się o zatrudnienie w urzędach administracji publicznej, problematykę nawiązania i rozwiązania stosunku pracy z tymi osobami, czy wreszcie zakres ich uprawnień i obowiązków⁸⁸⁷. Jego ewentualna realizacja mogła by zostać wykorzystana, ażeby ponownie – tym razem bardziej wnikliwie – zastanowić nad unormowaniem majątkowej odpowiedzialności urzędników. W kodeksie urzędniczym, który w sposób wyczerpujący regulowałby wszelkie kwestie związane z zatrudnieniem urzędników na wszystkich szczeblach mógłby też zawierać część poświęconą ich odpowiedzialności majątkowej.

⁸⁸⁷ Zob.: A. Radwan, Z. Józwiak, L. Jaworski, Kodeks urzędniczy lub trzy odrębne ustawy – czas na zmiany, *GazetaPrawa*.pl, opubl. 24 czerwca 2016 r., <http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/954575, kodeks-urzedniczy-lub-trzy-odrebne-ustawy.html>.

Bibliografia

- A. Adamczyk, *Przesłanki odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego i tryb jej realizacji wg. ustawy z 20 stycznia 2011 r.*, Przegląd Prawa Publicznego z 2012 r., nr 6
- B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2002
- B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005
- B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006
- A. Agopszowicz, *Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej w kodeksie postępowania administracyjnego*, Palestra z 1986, Nr 4
- S. Babiaryz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2015
- E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006
- E. Bagińska, J. Parchomiuk, System Prawa Administracyjnego (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel) t. 12. *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010
- Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012
- M. Bańko (red.) *Inny słownik języka polskiego PWN*, t. P...Ż, Warszawa 2002
- K. W. Baran (red.), *Prawo pracy*, Kraków 2005
- A. Bielska Brodziak (red.) *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa. Komentarz*, Warszawa 2011
- G. Bieniek, *Kodeks Pracy. Odpowiedzialność materialna pracowników*, Warszawa 1979
- G. Bieniek i in. *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia zobowiązania. T. I*, Warszawa 1996
- G. Bieniek, i in. *Komentarz do kodeksu cywilnego. Zobowiązania. T. 1*, (red. G. Bieniek) Warszawa 2005
- G. Bieniek, H. Ciepla, S. Dmowski i in., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, Warszawa 1998
- M. Bitner, M. Kulesza, *Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego*. Samorząd Terytorialny z 2009, nr: 6

- B. Bładowski, *Metodyka pracy sędziego cywilisty*. Monografie LEX/el. 2013
- M. Błachucki, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa i jej wpływ na postępowanie administracyjne w: Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach*, Warszawa 2012
- A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K. M. Ziemiński, System prawa administracyjnego, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.). T. 5. *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013
- J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2003
- J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa, 1979
- J. Borkowska (red.) *Odpowiedzialność urzędnika administracji publicznej. Odpowiedzialność majątkowa, służbowa, cywilnoprawna i karna*, Warszawa 2011
- J. Borkowski, *Praworządność działania administracji państwowej w świetle zasad kodeksu postępowania administracyjnego w: Rola kodeksu postępowania administracyjnego w doskonaleniu administracji państwowej. Materiały z konferencji z okazji 25-lecia kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 1986
- A. Brezcko, A. Jamróz, S. Oliwniak, *Wstęp do prawoznawstwa*, Białystok 2007
- K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1997
- P. Buczkowski, *Uгода w prawie cywilnym materialnym i procesowym – wady i zalety*, PPH z 2010 nr 5
- W. Chrościelewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009
- W. Chrościelewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002
- W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1994
- W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*. Warszawa 2002
- J. Dąbrowa, *Zasady odpowiedzialności państwa we Francji*, S.C., t. XXIV, 1974
- B. Dobkowska w: W. Bednarek (red.) *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje w świetle źródeł prawa, doktryny i judykatury*, Olsztyn 2002
- E. Dobrodziej, *Odpowiedzialność materialna pracowników*, Bydgoszcz 1997
- B. Dolnicki (red.) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010
- W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, LEX/el, 2010
- A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011
- B. Dunaj (red.) *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996
- Z. Duniewska, M. Stahl, *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013

- B. Dziemidok – Olszewska *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012
- P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006
- L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2000
- L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 2001
- S. Garlicki, *Odpowiedzialność cywilna za nieszczęśliwe wypadki*, Warszawa 1959
- S. Garlicki, M. Piekarski, A. Stelmachowski, *Odpowiedzialność cywilna za niedobory*, Warszawa 1970
- M. Giżyńska, A. Piszcz (red.), *Odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych*, Toruń 2014,
- P. Granecki, *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (wybrane zagadnienia)*, *Palestra* z 2000, nr 11-12
- T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2011
- R. Grzeszczak, *Struktura administracji w Niemczech*, Mysłówice 2006, s. 1, artykuł dostępny pod adresem http://www.interreg3a.dolnyslask.pl/pliki/szkolenia/OAdministracji_SamorządzieWNiemczech.pdf.
- M. Haczkowska, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011
- R. Hauser, M. Wierzbowski (red.) *Prawo o postępowaniu przed sądami Administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011
- B. Hebdzińska, *Ustawa o służbie cywilnej z komentarzem oraz przepisy związkowe*, Warszawa-Kraków 1996
- M. Jabłoński, K. Koźmiński, *Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej względem obywateli. Badania empiryczne. Studia nad orzecznictwem*. Warszawa 2015
- A. Jakubecki (red.) *kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2012, LEX/el.
- A. Jamróz, *Wprowadzenie do prawoznawstwa*, Warszawa 2011
- M. Jaroszyński, *Problemy personalne w administracji publicznej*, Warszawa 1933
- M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005
- M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071) LEX/el.*, 2013
- K. Jaśkowski (red.), *Kodeks pracy. Tom I. Komentarz. Ustawy towarzyszące z orzecznictwem. Europejskie prawo pracy z orzecznictwem*, wyd. IX. Opubl. LEX/el. 2014
- J. Jodłowski, Z. Reisch, J. Lepierre, T. Misiuk – Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2000
- U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2004

- M. Kardas, C. Kucharska, *Analiza porównawcza modeli Samorządu terytorialnego Niemiec, Wielkiej Brytanii i Szwecji*, Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych. Rocznik 2011 nr III
- S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*. Poznań 1964
- M. Kępiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu art. 77 ust. 1 Konstytucji*, PiP z 2000 r., nr. 3
- A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. T. III. Zobowiązania – część ogólna*. LEX/el 2014
- A. Kisielewicz, *Prawo pracy i prawo urzędnicze*, Przemysł–Rzeszów 2013
- Z. Kmiecik, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, PiP 2011 nr 6
- E. Kosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010
- J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów*, Wrocław 1961
- C. Kosikowski, L. Etel i in., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, LEX/el, Warszawa 2013
- C. Kosikowski, L. Etel, J. Brolik, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski, *Ordynacja podatkowa*, Warszawa 2013
- C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.) *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008
- K. P. Kowalewski, *Rażące naruszenie prawa w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Łódź 2012
- J. Kremis, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku TK*, PiP z 2002 r. nr 6
- A. Krzysztofek, *Rozważania o pojęciu odpowiedzialności* w: J. Sokołowski i in. (red.) *Prace Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego* nr 401, Wrocław 2015
- J. Kuźmicka – Sulikowska, *Odpowiedzialność deliktowa w prawie wybranych państw obcych*, Wrocław 2011
- J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995
- W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, Zeszyty Naukowe UMK, nr 31 – Prawo VIII, Toruń 1968
- S. Langrod, *Praworządność w problemie odszkodowawczym. O odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa przez jego organy*, Warszawa 1926
- B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wyrządzenie szkody przez kilka osób*, Warszawa 1978
- T. Liszcz, *Prawo Pracy*, Lublin 2009
- J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995

- J. Łętowski, J. Pruszyński, *Odpowiedzialność pracownika administracji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1979
- E. Łętowska, *Stratyfikacja odpowiedzialności deliktowej*, PiP z 1971r., nr 6.
- E. Łętowska, *Odpowiedzialność państwa za szkody po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1980, z. 4, nr 3
- E. Łętowska, *W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną działaniem władzy publicznej*, PiP z 1999 r., nr 7
- M. Łojewska – Krawczyk w: M. Łojewska – Krawczyk (red.), *Odpowiedzialność centralną kategorią aksjologiczną współczesności*, Warszawa 1996
- W. Makowski, *Kodeks karny, Komentarz i orzecznictwo*, Warszawa 1922
- A. Matan, *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, Warszawa 2014
- S. Mazur, *Administracja publiczna w wybranych państwach Europy Zachodniej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, z 2006 r., nr 714
- A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009
- M. Miłosz, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011
- J. Montesquieu, *O duchu praw*, Warszawa 1957
- L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2004
- M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz*. Opubl. LEX/el. Komentarz do art. 33
- M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Warszawa 2008
- J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003
- J. Nowacki, „*Odpowiednie*” stosowanie przepisów prawa, PiP z 1964 r., nr 3
- A. Nowicka (red.) *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana prof. S. Sołtysińskiemu*, Poznań 2005
- D. Nowicki, *Miejsce orzeczeń interpretacyjnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PiP z 2012 r., nr 10
- J. Nowicki, *Praworzędność. Wybrane problemy teoretyczne.*, Warszawa 1977
- E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*. Toruń 2001

- A. Olejniczak w: A. Kidyba (red.) *Kodeks cywilny. Komentarz. T. III. Zobowiązania - część ogólna*, LEX/el. 2014
- M. Piekarski, *Pracownicza odpowiedzialność odszkodowawcza*, Warszawa 1976
- S. Płażek, *Szczególna odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych według ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, Finanse Komunalne z 2011 nr 10
- H. Popławski, *Funkcjonariusz publiczny i jego odpowiedzialność za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków*, Warszawa 1973
- P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014
- A. Radwan, Z. Józwiak, L. Jaworski, *Kodeks urzędniczy lub trzy odrębne ustawy – czas na zmiany*, GazetaPrawan.pl, opubl. 24 czerwca 2016
- Z. Radwański (red.) *Studia z prawa zobowiązań*, Warszawa – Poznań 1979
- Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania. Część ogólna*, Warszawa 2006
- B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Komentarz.*, Warszawa 2012
- T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa 2012
- A. Rzetecka – Gil, *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania część ogólna*, LEX/el., 2011
- E. Sadkowska, *Brytyjski samorząd lokalny po 1945 r.*, Kraków 2014
- M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004
- M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego, t. I, Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012
- J. M. Salachna, *Odpowiedzialność za nieprzestrzeżenie procedury tworzenia i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*. Warszawa 2008
- J. M. Salachna, *Odpowiedzialność w prawie finansowym w: C. Kosikowski (red.) System Prawa Finansowego t. I Teoria i nauka prawa finansowego*, Warszawa 2010
- P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia, t. I. PWN*, Warszawa 2006
- J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005
- W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2013, LEX/el.
- M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011
- J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2013
- A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969
- A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984

- E. Straszewska, Z. Góral (red.) *Bezprawność działania lub zaniechania pracownika polegająca na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu obowiązków pracowniczych w: Odpowiedzialność pracownicza*, LEX/el 2013
- R. Suwaj, *Sądowa ochrona przed bezczynnością organu administracji publicznej*, LEX/el. 2014
- A. Szewc, *Stosunek pracy z wójtem nawiązuje przewodniczący rady gminy*, Rzeczposp. z dnia 25 marca 2009 r.
- R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001
- M. Szerer, *Sprawa urzędnicza w demokracji*, Warszawa, 1924
- A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985
- A. Szpunar, *Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkoda na mieniu i osobie*, Bydgoszcz 1998
- A. Szpunar, *O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, PiP z 1999 r., z. 6
- A. Szpunar, *Kilka uwag o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, Rejent 2001 r., nr 2
- A. M. Śledzińska, *Zatrudnienie w służbie cywilnej. Polskie obywatelstwo jako warunek dostępu do służby cywilnej*, Sł. Cyw. z 2006, nr 14
- E. Śladkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013
- M. Śliwowski, *Prawo karne materialne*, Warszawa 1946
- J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Warszawa 2002
- J. P. Tarno, *Bezczynność organu a przewlekłe prowadzenie postępowania*, Cassus, z 2013 nr 69
- A. Walewska – Borsuk, *Kiedy urzędnik odpowie za swój błąd*, Warszawa 2011
- G. Wąsek (red.) *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 222 – 316*, Warszawa 2006
- M. Wierzbowski (red.) *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2007
- M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013
- M. Wierzbowski, Z. Cieślak i in., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006
- J. Winiarz, *Odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy*, Warszawa 1962
- M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzenia*, Warszawa 2008
- W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1964 – 1989*, Warszawa 2012

- T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*, 2009 Monografia LEX/el
- P. Wojciechowski, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, Przegląd Prawa Rolnego, Wydawnictwo Naukowe UAM Nr z 2011 nr: 1 (8)
- T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1996
Wydawnictwo Naukowe PWN (opr. zbiorowe) *Słownik Języka Polskiego, t. 3, ,* Warszawa 2007
- A. Zieliński, *O "rażącym" naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 k.p.a. Polemiki*, PiP z 1986, nr 2
- J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012

Wykaz aktów prawnych

- ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Dz.U. Nr 44, poz. 267
- ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. Nr 78, poz. 442
- ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227
- Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- ustawa z dnia 18 marca 1921 r. o zwalczaniu przestępstw z chęci zysku popełnionych przez urzędników, Dz.U. Nr 30, poz. 177
- ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, Dz.U. Nr 21, poz. 164 z późn. zm.
- ustawy z dnia 11 marca 1932 r. o ustroju szkolnictwa, Dz.U. RP Nr 38, poz. 389
- ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 35, poz. 294 z późn. zm.
- Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., (niem. *Grundgesetz*), tekst ustawy w języku polskim dostępny [http://www.de-iure-pl.org/gesetze/recht/verfassung/text/1,1,741,DE, PL,.html](http://www.de-iure-pl.org/gesetze/recht/verfassung/text/1,1,741,DE,PL,.html)
- ustawa z dnia 18 lipca 1950 r. wprowadzająca przepisy ogólne postępowania cywilnego, Dz.U. Nr 34, poz. 312
- ustawa z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych, Dz.U. Nr 54, poz. 243 z późn. zm.
- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 23

ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. kodeks rodzinny i opiekuńczy, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 583 z późn. zm.

ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.

ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 101 z późn. zm.

ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające kodeks pracy, Dz.U. Nr 24, poz. 142 z późn. zm.

ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeks pracy, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 z późn. zm.

ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. Nr 4, poz. 8 z późn. zm.

ustawa z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych, t.j. Dz.U. z 1993 r., Nr 108, poz. 486

ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów publicznych, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1511

ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.

ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej, Dz.U. Nr 4, poz. 23

ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, t.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.

ustawa z dnia 14 czerwca 1991 o Krajowej Szkole Administracji Publicznej, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 248 z późn. zm.

ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, Dz. U. Nr 106, poz. 457 z późn. zm.

ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym, Dz. U. Nr 11, poz. 50

ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym Dz.U. z 1995 r., Nr 74, poz. 368 z późn. zm.

ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz zmiana niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 24, poz. 110

ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 392 z późn. zm.

ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.

ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 613 z późn. zm.

ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 718 z późn. zm.

ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 162, poz. 1692 ze zm.

ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 168 z późn. zm.

ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych i ustawy o systemie oświaty, Dz.U. Nr 122, poz. 1020

ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1313 z późn. zm.

ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmienia ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 217, poz. 1590

ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 184 z późn. zm.

ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1345

ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 902

ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 525 z późn. zm.

ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1169

ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa, Dz.U. Nr 186, poz. 1100

ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 240, poz. 1429

ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. poz. 6598

ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 r., poz. 34

ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze Dz.U. poz. 177

rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 1924 r. o służbie przygotowawczej i egzaminie kandydatów na stanowiska wyższej służby administracyjnej, Dz.U. Nr 1, poz. 113 z późn. zm.

rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 3 grudnia 1930 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, Dz.U. Nr 86, poz. 658

rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – kodeks zobowiązań Dz.U. z 1933 r. Nr 82, poz. 598

rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 stycznia 1934 r. w sprawie w sprawie kwalifikacyjnej kandydatów na wójtów zawodowych, Dz.U. Nr 13, poz. 108

rozporządzenie Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 18 grudnia 1974 r. w sprawie obliczania wynagrodzenia za czas niewykonywania pracy, odszkodowań, dodatków wyrównawczych oraz niektórych innych należności ze stosunku pracy, Dz. U. Nr 51, poz. 334

rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków urzędników państwowych, Dz.U. Nr 49, poz. 300

rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 maja 1996 r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w kodeksie pracy (Dz.U. Nr 62, poz. 289 z późn. zm.

rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. Nr 100 poz. 908

rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy Dz.U. poz. 246

rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy Dz.U. poz. 246

Wykaz orzeczeń i rozstrzygnięć

Trybunału Konstytucyjnego

orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988, poz. 1
orzeczenie TK z dnia 20 grudnia 1994 r., K 8/94, OTK 1994, poz. 43
wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, Dz.U. 2000, Nr 31, poz. 392
wyrok TK z dnia 29 czerwca 2001 r., K 23/00, OTK ZU 2001, Nr 5 poz. 124
wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK ZU 2001, Nr 8, poz. 256
wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK-A 2003, Nr 7, poz. 76
wyrok TK z dnia 20 stycznia 2004 r., SK 26/03 Dz.U., Nr 11, poz. 101
wyrok TK z dnia 14 lipca 2004 r., SK 8/03, OTK ZU 2004, Nr 7/A, poz. 65
wyrok TK z dnia 22 lutego 2005 r., K 10/04, OTK ZU 2005, Nr 2/A, poz. 17
wyrok TK z dnia 5 września 2005 r., P 18/04, OTK ZU 2005, Nr 8/A, poz. 88
wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU 2006, Nr 3/A, poz. 32
wyrok TK z dnia 15 października 2013 r., P 26/11, OTK ZU 2013, Nr 7/A, poz. 99
wyrok TK z dnia 17 marca 2015 r., K 31/13, OTK-A 2015, Nr 3, poz. 31
wyrok TK z dnia 24 marca 2015 r., K 19/14, OTK-A 2015, Nr 3, poz. 32
wyrok TK z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt: P 43/13, OTK-A 2015, Nr 5, poz. 62

Sądu Najwyższego

orzeczenie SN z dnia 16 grudnia 1927 r., I C 595/26, OSP 1928, poz. 409
orzeczenie SN z dnia 15 września 1945 r., II C 396/45 OSNC 1945, Nr 1 poz. 9
uchwała SN z dnia 31.10.1950 r., C 226/50, OSN z 1952, Nr 2, poz. 33
orzeczenie SN z dnia 30 stycznia 1951 r., C. 1859/51, PiP 1952, nr 12, s. 889
orzeczenie SN z dnia 11 lipca 1957 r., II CR 304/57, OSN 1958 nr 3, poz. 76
orzeczenie SN z dnia 25 kwietnia 1958 r., III CR 419/57 OSPiKA 1959, poz. 114
wyrok SN z dnia 16 października 1958 r., III CR 81/58, OSPiKA 1960, z. 1, poz. 6
orzeczenie SN z dnia 12 kwietnia 1961 r., III CR 675/60, OSNC z 1963, Nr 1, poz. 12
wyrok SN z dnia 15 marca 1962 r., II CR 429/61, OSNPG z 1962, Nr 7 – 12, poz. 20
uchwała 7 sędziów SN z dnia 22 listopada 1963 r., III PO 31/63, OSNCP 1964 Nr 7-8, poz. 128
wyrok SN z dnia 23 marca 1965 r., I CR 41/65, OSNPG 1965, Nr 10, poz. 51
postanowienie SN z dnia 21 grudnia 1965 r., I CZ 101/65, OSNCP 1966, Nr 10, poz. 169
uchwała SN z dnia 3 stycznia 1967 r., III PZP 38/66, OSNCP 1967, Nr 3, poz. 49
wyrok SN z dnia 14 kwietnia 1965 r., I PR 84/65, z OSNPG 1965, Nr 11, poz. 56
wyrok SN z dnia 12 lipca 1968 r., I CR 265/68, OSNCP 1969, Nr 7-8, poz. 138
wyrok SN z dnia 9 lutego 1971 r., II CR 673/70, OSNCP 1971, Nr 10, poz. 177
Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z dnia 15 lutego 1971 r. wytyczne wymiaru
sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa
oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy
państwowych, MP z 1971, Nr 20, poz. 135 i 136
wyrok SN z dnia 1 czerwca 1973 r., II PR 97/73, OSP 1974, Nr 4, poz. 84

wyrok SN z dnia 13 czerwca 1973, I PR 160/73 OSNC 1974, Nr 4, poz. 75
wyrok SN z dnia 10 grudnia 1973 r., I CR 682/73, LEX nr 7354
uchwała SN z dnia 13 czerwca 1975 r., IV PZP 7/75, OSNC 1976, Nr 3, poz. 42
Uchwała Pełnego Składu Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 29
grudnia 1975 r., V PZP 13/75 MP Nr 10, poz. 50 i 51
wyrok SN z dnia 12 marca 1976 r., IV PR 205/75, OSP 1977, Nr 4, poz. 70
wyrok SN z dnia 8 grudnia 1976 r., IV PR 285/76 LEX nr 14350
uchwała SN z dnia 13 maja 1977 r., IV PZP 4/77, OSP z 1978 r., Nr 3, poz. 42
wyrok SN z dnia 26 listopada 1977 r., sygn. akt: V PRN 4/77, teza opubl. LEX
wyrok SN z dnia 16 stycznia 1978 r., IV PRN 14/77, LEX nr 13495
wyrok SN z dnia 1 lutego 1978 r. IV PR 9/78, OSNC 1978, Nr 9, poz. 166
wyrok SN z dnia 19 kwietnia 1979 r., IV PZP 1/79, LEX nr 14493
wyrok SN z dnia 27 listopada 1979 r., IV PR 333/79, LEX nr 14508
wyrok SN z dnia 7 czerwca 1982 r., IV CR 188/82, LEX 8482
wyrok SN z dnia 3 maja 1985 r., II CR 121/85 OSNC 1986, Nr 4, poz. 53
uchwała SN z dnia 5 listopada 1986 r., II CR 292/86, OSP 1989, Nr 2, poz. 34
orzeczenie SN z dnia 17 lutego 1987 r., II CR 456/86, LEX nr 8810
postanowienie SN z dnia 30 sierpnia 1988 r., IV CR 111/88, OSP 1990, Nr 1-3, poz. 187
uchwała 7 sędziów SN z dnia 21 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, OSN 1989, Nr 9, poz. 129
wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSNC 1992, Nr 5, poz. 87
wyrok SN z dnia 8 kwietnia 1994 r., III ARN 15/94, OSNP 1994, Nr 3, poz. 36
uchwała SN z dnia 31 maja 1994 r., III CZP 68/94, Wokanda 1994 nr 7, s. 9
wyrok SN z dnia 20 czerwca 1995 r., III ARN 22/95, OSNP 1995, Nr 24, poz. 297
wyrok SN z dnia 5 lipca 1996 r., III ARN 19/96, OSNP 1997, Nr 4, poz. 44
wyrok SN z dnia 13 stycznia 2000 r., II CKN 655/98 LEX nr 511062
wyrok SN z dnia 8 stycznia 2002 r., I CKN 581/99, OSN 2002, Nr 10, poz. 128
wyrok SN z dnia 20 listopada 2002 r., II CKN 859/00 LEX nr 78881
wyrok SN z dnia 20 listopada 2002 r., V CKN 1305/00, LEX nr 77050, OSNC 2002, Nr 10,
poz. 128
wyrok SN z dnia 29 listopada 2002 r., IV CKN 1532/00, LEX nr 78323, OSNC 2001, Nr 3,
poz. 39
postanowienie SN z dnia 5 czerwca 2003 r., II CKN 194/01, LEX nr 137549
wyrok SN z dnia 11 czerwca 2003 r., V CKN 308/01, LEX nr 157324
wyrok SN z dnia 11 maja 2005 r., III CK 549/04, www.sn.pl
wyrok SN z dnia 3 lutego 2006 r., II PK 161/05, OSNP 2007, Nr 3-4, poz. 41
wyrok SN z dnia 15 marca 2007 r., I PK 262/06 OSNP 2008, Nr 7-8, poz. 102
wyrok SN z dnia 23 czerwca 2009 r., III PK 15/09, LEX nr 523590
Wyrok SN z dnia 10 września 2009 r., V CSK 85/09, LEX nr 532369
wyrok SN z dnia 19 kwietnia 2012 r., IV CSK 406/11, OSNC-ZD 2012, Nr 3, poz. 68
wyrok SN z dnia 15 listopada 2013 r., V CSK 500/12, LEX nr 1425057
wyrok SN z dnia 6 marca 2014 r., V CSK 203/13, OSNC 2015, Nr 2, poz. 23
wyrok SN z dnia 20 maja 2014 r., I PK 295/13, LEX nr 1483572
wyrok SN z dnia 9 lipca 2014 r., I PK 250/13 LEX nr 1537262

Naczelnego Sądu Administracyjnego

wyrok z dnia 27 kwietnia 1983 r., II SA 261/83 z glosą M. Stahl OSPiKA 1984, Nr 5, poz. 108
postanowienie NSA z 17 kwietnia 1985 r., II SA 1952/84, ONSA 1985, Nr 1, poz. 20
wyrok NSA z dnia 26 lutego 1986 r., II SA 2400/85, ONSA 1986, Nr 1 poz. 16
wyrok NSA oz. w Katowicach z dnia 2 marca 1988 r., SA/Ka 1187/87, ONSA 1988, Nr 2 poz.
58
wyrok NSA z dnia 12 lutego 1991 r., SA/Lu 889/90, OSP 1992, Nr 2, poz. 27 z glosą J.
Stelmasiaka i M. Zdyba
Wyrok NSA oz w Krakowie z dnia 27 marca 1991 r., SA/Kr 162/91, ONSA 1991, Nr 2 poz. 42
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 października 1992 r., V SA 86/92, ONSA 1993, Nr 1 poz.
23
wyrok NSA z dnia 6 lutego 1995 r., II SA 1642/94, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 1996 r., III SA 565/95, CBOSA
wyrok NSA z dnia 18 czerwca 1997 r., III SA 422/96, CBOSA
wyrok NSA z dnia 28 listopada 1997 r., III SA 1134/96, ONSA 1998 Nr 3, poz. 101
wyrok NSA z dnia 30 listopada 1999 r., V SA/876/99, LEX nr 50137
wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2000 r., II SA/Gd 1089/98, CBOSA
wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2000 r., II SA/Gd 954/98, niepubl.
wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2002 r., III SA 3116/00, www.nsa.gov.pl.
wyrok NSA z dnia 20 września 2002 r., I SA 428/01, OSP 2004, Nr 3, poz. 33
wyrok NSA w Krakowie z dnia 12 listopada 2002 r., II SA/Kr 94/99, LEX nr 1694928
wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 maja 2003 r., III SA 2347/01, LEX nr 158821
wyrok NSA z dnia 16 lipca 2003 r., IV SA 4263/01, OSP 2004, Nr 9, poz. 113 z krytyczną
glosą J. Borkowskiego
wyrok NSA z dnia 6 lutego 2006 r., I FSK 439/05, CBOSA
uchwała NSA z dnia 26 listopada 2008 r., I OPS 6/06, ONSAiWSA 2009, Nr 4, poz. 63
wyrok NSA z dnia 2 lipca 2009 r., II FSK 217/09, CBOSA
uchwała NSA z dnia 23 lutego 2010 r., II GPS 6/09, CBOSA
wyrok NSA z dnia 13 maja 2010 r., II OSK 824/09, CBOSA
wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2010 r., I OSK 3/10, ONSAiWSA 2011, Nr 3 poz. 60
wyrok NSA z dnia 2 marca 2011 r., II OSK 2226/10, CBOSA
wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2011 r., II OSK 743/10, CBOSA
wyrok NSA z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt: I OSK 1110/10, LEX nr 1080877
wyrok NSA z dnia 15 września 2011 r., II GSK 777/10, LEX nr 966211
wyrok NSA z dnia 7 października 2011 r., II OSK 1521/10, CBOSA
postanowienie NSA z dnia 25 października 2011 r., II GSK 2108/11, LEX nr 984626
wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2011 r., II OSK 2237/11, LEX nr 1152150
postanowienie NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., I FZ 503/11, LEX nr 1103918
wyrok NSA z dnia 13 marca 2012 r., II OSK 2676/11, LEX nr 1219127
wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2012 r., I OSK 2413/11, LEX nr 1264723
wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2012 r., I OSK 654/11, CBOSA
postanowienie NSA z dnia 26 lipca 2012 r., II OSK 1360/12, CBOSA
wyrok NSA z dnia 12 września 2012 r., I OSK 1107/11, CBOSA

wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r., II GSK 1206/11, CBOSA
postanowienie NSA z dnia 20 września 2012 r., II GSK 1416/12, LEX nr 1282278
wyrok NSA z dnia 26 października 2012 r., II OSK 1956/12, CBOSA
wyrok NSA z dnia 30 października 2012 r., I OSK 1657/11, CBOSA
postanowienie NSA z dnia 13 sierpnia 2013 r., sygn. akt: II OSK 549/13, CBOSA
postanowienie NSA z dnia 6 września 2013 r., II OSK 1949/13 LEX nr 1364257
postanowienie NSA z dnia 13 września 2013 r., I OSK 1920/13, LEX nr 1372738
uchwała 7 sędziów NSA z dnia 25 listopada 2013 r. I OPS 12/13, CBOSA
wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2014 r., I OSK 2293/13, LEX nr 1452147
wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 lipca 2014 r., II OSK 331/13, LEX nr 1582099
wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 września 2014 r., I OSK 563/14, LEX nr 1569580
wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2015 r., II GSK 2038/13, LEX nr 1650937

wojewódzkich sądów administracyjnych

wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 marca 2004 r., IV SA 3763/02, CBOSA
postanowienie WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2007 r., II SAB/Wa 211/06, CBOSA
wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2007 r., II SA/Wa 2091/06, LEX nr 338271
wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lutego 2008 r., II SA/Łd 1089/07, CBOSA
wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 maja 2010 r., I SA/Wa 1090/10 CBOSA
wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 stycznia 2011 r., II SA/Rz 1036/10, LEX nr 707811
wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 marca 2011 r., II SA/Gd 922/10, LEX nr 785513
wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 stycznia 2012 r., III SA/Lu 767/11, CBOSA
wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 czerwca 2012 r., II SA/Bk 110/12, LEX nr 1404657
wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2012 r., II SA/Lu 666/12, LEX nr 1241033
wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2012 r., I SA/Wa 2110/12, LEX nr 1336811
wyrok WSA w Szczecinie z dnia 2 stycznia 2013 r., II SA/Sz1043/12, LEX nr 1274644
wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 stycznia 2013 r., II SA/Bk 62/12, LEX nr 1332848
wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2013 r., IV SA/Wa 2143/12, LEX nr 1326625
wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2013 r., I SAB/Wa 494/12, LEX nr 1274208
wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 stycznia 2013 r. II SA/Łd 915/12, CBOSA
wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 stycznia 2013 r., II SAB/Łd 140/12, LEX nr 1270540
wyrok WSA w Gdańsku z dnia 31 stycznia 2013 r., III SA/Gd 623/12, LEX nr 1292034
wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2013 r., I SAB/Wa 348/12, LEX nr 1277927
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2013 r., II SAB/Kr 196/12, LEX nr 1343332.
wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 marca 213 r., I SA/Kr 1237/12, LEX nr 1496308
wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2013 r., VIII SA/Wa 1023/12, LEX nr 1310748
wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 kwietnia 2013 r., II SA/Rz 81/13, LEX nr 1316945
wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 maja 2013 r., II SAB/Kr 18/13, LEX nr 1429787
wyrok WSA w Białymstoku z dnia 4 czerwca 2013 r., II SA/Bk 905/12, LEX nr 1329173
wyrok WSA w Białymstoku z dnia 30 lipca 2013 r., II SA/Bk 3/13, LEX nr 1401448
wyrok WSA w Białymstoku z dnia 30 lipca 2013 r., II SA/Bk 4/13, LEX nr 1401455
wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 września 2013 r., III SAB/Kr 31/13, LEX nr 1371706
wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 grudnia 2013 r., II SA/Bd 334/13, LEX nr 1432720

wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2014 r., IV SA/Po 1002/13, CBOSA
wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 lutego 2014 r., II SA/Bk 984/13, LEX nr: 1513273
wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2014 r., VII SAB/Wa 120/13, LEX nr 1468413
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 lipca 2014 r., II SAB/Gd 34/14, LEX nr 1500465
wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 sierpnia 2014 r., II SAB/Wr 38/14, LEX nr 1502646
wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 sierpnia 2014 r., I SA/Gl 155/14, LEX nr 1512300
wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 września 2014 r., I SAB/Kr 13/14, LEX nr 1512583
wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 listopada 2014 r., IV SAB/Po 71/14, LEX nr 1550216
wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 stycznia 2015 r., II SA/Bk 98/14, LEX nr 1652284
wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 maja 2015 r., I SA/Wa 81/15, LEX nr 1723812

Sądów powszechnych

wyrok SA w Białymstoku z dnia 29 lutego 2008 r., I ACa 613/07, OSAB 2008, Nr poz. 12
wyrok SA w Warszawie z dnia 8 marca 2012 r., VI ACa 1150/11, LEX nr 1131091
wyrok SA w Białymstoku z dnia 14 listopada 2012 r., III APa 9/11, LEX nr 1254315
wyrok SA w Rzeszowie z dnia 10 września 2014 r., III AUa 279/14 LEX nr 1506730
wyrok SA w Katowicach z dnia 11 marca 2015 r., V ACa 651/14, LEX nr 1661176
wyrok SA w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2015 r., VI ACa 904/14, LEX nr 1754029
wyrok SO w Białymstoku z dnia 9 grudnia 2013 r., II Ca596/13, LEX nr 1715519