

Bartłomiej Mazurkiewicz*

ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRAWNA W ADMINISTRACJI

Od kilku lat w Polsce trwa debata na temat odpowiedzialności urzędników za wydawane akty w indywidualnych sprawach administracyjnych. Kolejne ekipy rządzące oraz kolejne partie polityczne posiadające większość sejmową zaskakiwały opinię publiczną coraz to nowymi pomysłami w tej materii. Niniejszy artykuł obrazuje zmiany, jakie w tej dziedzinie wprowadził Sejm IV Kadencji.

Słowa kluczowe: prawo, odpowiedzialność, administracja, decyzja

RESPONSIBILITY OF POLISH PUBLIC ADMINISTRATION

Recently there is a lot of noise around the responsibility of public administration in Poland. All previous governments and political parties have had a lot of different attitudes to this matter. The paper shows what has happened with the subject during last four year of current Parliament.

Keywords: administration, responsibility, individual acts

1. WPROWADZENIE

Funkcjonowanie aparatu administracji publicznej, a zwłaszcza podejmowanie przez nią działań władczych, polegających w dużej mierze na podejmowaniu decyzyjnych rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach administracyjnych obywateli, nieuchronnie niesie za sobą możliwość wyrządzenia szkody jednostce. Rzeczpospolita Polska jako demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej, chcąc pozostawać w zgodzie z powyższymi, konstytucyjnymi, zasadami ustroju, musiała wypracować mechanizmy prawne służące ochronie odszkodowawczej za niesłuszne działania organów swojej administracji. Należy przy tym zauważyć, iż istniejące ustawodawstwo pozwala dochodzić naprawienia szkód wynikłych z działania zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej. Taki stan prawny jest jednak swoistym *novum* w systematyce naszego prawa, albowiem dopiero w 1996 roku nowelizacja Kodeksu cywilnego [1] wprowadziła odrębne regulacje prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej za działania samorządu terytorialnego.

2. STAN PRAWNY DO DNIA 1 WRZEŚNIA 2004 ROKU

Do dnia 1 września 2004 roku kwestie związane z odszkodowaniami za wadliwe decyzje podejmowane przez organy administracji publicznej uregulowane były w kilku aktach normatywnych.

* Pracownia Prawa Gospodarczego, Wydział Zarządzania, Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków

Po pierwsze podstawę do wysuwania roszczeń stanowił art. 417 Kodeksu cywilnego [2], zgodnie z którym Skarb Państwa ponosił odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. Funkcjonariuszami państwowymi w rozumieniu tego przepisu byli pracownicy organów władzy, administracji lub gospodarki państwowej. Za funkcjonariuszy państwowych uważa się również osoby działające na zlecenie tych organów, osoby powołane z wyboru, sędziów i prokuratorów oraz żołnierzy sił zbrojnych.

Zgodnie z kolejnymi przepisami Kodeksu cywilnego w wypadku, gdyby Skarb Państwa nie ponosił według przepisów odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego naprawienia szkody przez Skarb Państwa, jeżeli doznał uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia albo utracił żywiciela, a w okoliczności, zwłaszcza ze względu na niezdolność poszkodowanego do pracy albo ze względu na jego ciężkie położenie materialne, wynika, że wymagają tego zasady współżycia społecznego (art. 419 KC).

Odpowiedzialność jednostki samorządu terytorialnego regulował zaś art. 420¹ Kodeksu cywilnego, wprowadzony do tej regulacji przez art. 1 pkt 17 ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny z dnia 28 grudnia 1996 roku, o czym już była mowa wyżej [1]. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, odpowiedzialność za szkodę ponosiła ta jednostka samorządu terytorialnego, w której imieniu czynność była wykonywana. Funkcjonariuszami jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu tego przepisu byli pracownicy samorządowi, radni, wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), członkowie zarządów powiatów i województw, a także inne osoby, do których stosowało się przepisy o pracownikach samorządowych [3].

Drugą podstawę odszkodowawczą stanowiły przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego [4]. Zgodnie z art. 153 § 1 KPA stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 145 § 1 albo uchylecia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania, służyło roszczenie o odszkodowanie w zakresie i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu cywilnego. Dochodzenie odszkodowania następowało w postępowaniu przed sądem powszechnym. W tym miejscu należałoby pokrótce wyjaśnić problematykę wznowienia postępowania, gdyż jego przyczyny zawarte są właśnie w art. 145 § 1 KPA.

Zatem właściwy organ administracji publicznej wznowia postępowanie w przypadku, gdy:

- dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;
- decyzja wydana została w wyniku przestępstwa;
- decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu;
- strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu;

- wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nie znane organowi, który wydał decyzję;
- decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu;
- zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji;
- decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.

Ponadto można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie których została wydana decyzja.

Efektom wznowienia postępowania może być bądź to odmowa uchylecia decyzji dotychczasowej, gdy organ stwierdzi, iż brak jest wyżej wymienionych podstaw do jej uchylecia, bądź też uchYLECIE decyzji dotychczasową, gdy organ stwierdzi istnienie podstaw do jej uchylecia na podstawie a w efekcie wydanie nowej decyzji rozstrzygającej o istocie sprawy. Sytuację prawną w zakresie odszkodowania w takich wypadkach regulował właśnie cytowany wyżej art. 153 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W Kodeksie postępowania administracyjnego kwestie związane z odszkodowaniem poruszał również art. 160, który odnosił się do sytuacji związanych ze stwierdzeniem nieważności decyzji administracyjnej.

Zgodnie z tą regulacją stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo w razie stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służyło roszczenie o odszkodowanie za poniesioną *rzeczywistą* szkodę, chyba że ponosiła ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. Odszkodowanie przysługiwało od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1, chyba że winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie ponosiła inna strona postępowania dotyczącego tej decyzji; w tym ostatnim przypadku roszczenie o odszkodowanie służyło w stosunku do strony winnej powstania tych okoliczności. O odszkodowaniu przysługującym od organu orzekał organ administracji publicznej, który stwierdził nieważność decyzji z powodu naruszenia przepisu art. 156 § 1.

W tym miejscu warto wyjaśnić, iż organ administracji publicznej stwierdza, co do zasady, nieważność decyzji administracyjnej, jeżeli decyzja:

- wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;
- wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną;
- została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie;
- była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;
- w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;
- zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

W przypadku zatem stwierdzenia nieważności decyzji strona mogła dochodzić odszkodowania, o którym orzekał organ administracji publicznej. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż pierwotnie przepis ten ograniczał odszkodowanie jedynie do rzeczywistej szkody majątkowej poniesionej przez stronę (*damnum emergens*). Nie było zaś mowy o odszkodowaniu za tzw. utracone korzyści (*lucrum cessans*). Taki stan prawny został zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 23 września 2003 roku [5] stwierdził, iż art. 160 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz analogiczny art. 260 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa [6] w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, są niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [7]. Zapis ten, zgodnie z punktem drugim cytowanego wyroku, znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 roku, to jest od daty wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. OBECNY STAN PRAWNY

Wyżej opisany stan prawny zmienił się z dniem 1 września 2004 roku. Wtedy to weszła w życie ustawa z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw [8]. Zgodnie z tą regulacją w zasadzie całość przepisów związanych z odszkodowaniami za działania administracji publicznej przeniesiona zostało do zmienionego w tym zakresie kodeksu cywilnego.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 417 KC 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. Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. 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. W przypadku gdy 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. W sytuacji zaś gdy szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody (art. 417¹ KC).

Swoistą nowość wprowadza również art. 417² KC, zgodnie z którym, jeżeli przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej została wyrządzona szkoda na osobie, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności.

Zatem można stwierdzić, iż od dnia 1 września 2004 roku, wobec faktu uchylenia przez ustawę z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy KC oraz niektórych innych ustaw, przepisów art. 153 oraz art. 160 Kodeksu postępowania administracyjnego, wszelkie kwestie związane z odszkodowaniem będzie rozstrzygał właściwy sąd powszechny na wyżej omówionych zasadach zawartych w znowelizowanym Kodeksie cywilnym. Jednakże należy zwrócić uwagę, iż reguły te będą miały zastosowanie dopiero do sytuacji powstałych po dniu 1 września 2004 roku, albowiem przepis przejściowy cytowanej ustawy wskazuje, iż do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed tą datą stosuje się przepisy dotychczasowe, a więc i wyżej omówione przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Należy także zaznaczyć, iż w Polsce ostateczne decyzje administracyjne mogą podlegać kontroli ze strony sądownictwa administracyjnego. Od dnia 1 stycznia 2004 roku w Rzeczypospolitej funkcjonuje dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne wprowadzone ustawą z dnia 25 lipca 2002 roku [9]. A zatem mamy wojewódzkie sądy administracyjne jako sądy pierwszej instancji oraz Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd drugiej i ostatniej instancji.

Jedną z kompetencji przyznanych przez ustawodawcę sądom administracyjnym jest możliwość uwzględnienia skargi (na zasadzie art. 145 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [10]), co skutkować może przekazaniem sprawy organowi administracji publicznej do ponownego rozpoznania. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 287 cytowanej wyżej ustawy, stronie, która poniosła szkodę, służy odszkodowanie od organu, który wydał decyzję.

4. PODSUMOWANIE

Podsumowując można z całą odpowiedzialnością stwierdzić, iż niestety element błędu w działaniu administracji publicznej jest obecny, jednakże można powiedzieć, iż jest on również wliczony w koszty demokracji. Nie sposób bowiem wyobrazić sobie demokratyczne państwo prawa funkcjonujące bez aparatu administracyjnego złożonego z szeregu instytucji zarówno rządowych, jak i samorządowych. Działania ustawodawcy, jak zostało to wskazane w niniejszym opracowaniu, zmierzają w kierunku ujednolicenia i uproszczenia przepisów związanych z odpowiedzialnością prawną, zwłaszcza odszkodowawczą, administracji. Dlatego też można z przekonaniem wysnuć wniosek, iż obywatele są w Polsce chronieni przez prawo przed skutkami materialnymi błędów organów administracji publicznej przejawiającymi się głównie w wadliwym rozstrzyganiu indywidualnych spraw administracyjnych, a nam wszystkim pozostaje życzyć, aby ich odsetek był jak najmniejszy.

Literatura

- [1] Ustawa z dnia 23 sierpnia 1996 roku o zmianie ustawy Kodeks cywilny, Dz. U. z 1996 roku, nr 114, poz. 542
- [2] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, Dz. U. z 1964 roku, nr 16, poz. 93 ze zm.
- [3] Ustawa z dnia 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2001 roku, nr 142, poz. 1593 ze zm.
- [4] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2000 roku, nr 98, poz. 1071 ze zm.
- [5] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt K 20/02, Dz. U. z 2003 roku, nr 170, poz. 1660
- [6] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2005 roku, nr 8, poz. 60, ze zm.
- [7] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 roku, nr 78, poz. 483, ze zm.
- [8] Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2004 roku, nr 162, poz. 1692
- [9] Ustawa z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2002 roku, nr 153, poz. 1269 ze zm.
- [10] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2002 roku, nr 153, poz. 1270 ze zm.