

11. Ukraine: La situation de violence aveugle résultant du conflit armé actuel dans les oblast de Jytomyr, Poltava, Soumy et Tchernihiv, peut justifier l'octroi de la protection subsidiaire au titre de l'article L. 512-1, 3° du CESEDA, access: <https://bit.ly/41QC0Dl> (access on: 20.04.2023).
12. UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137.
13. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2003 Nr 128 poz. 1176.

Marta Romańska
*PhD, Associate Professor of the
Department of Administrative Procedure
Faculty of Law and Administration,
Jagiellonian University in Krakow, Poland*

MODEL ODPOWIEDZIALNOŚCI ODSZKODOWAWCZEJ ZA BEZPRAWNE DZIAŁANIA ORGANÓW WŁADZY PUBLICZNEJ – POLSKIE DOŚWIADCZENIA W KONTEKŚCIE NORM UNIJNYCH

I. Idea ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone działaniami władzy publicznej jest obecnie realizowana we wszystkich systemach prawnych krajów europejskich. Procesy integracyjne wpływają na ujednoczenie przesłanek tej odpowiedzialności, niezależnie od różnic w opisywaniu jej charakteru jako publicznoprawnej lub cywilnej. Postrzeganie odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez władzę jako z natury cywilnej następuje z założeniem, że znajdują do niej zastosowanie te same zasady, które rządzą odpowiedzialnością cywilną w ogólności, częściej jednak ustanowione są dla niej zasady szczególne. Najistotniejsze różnice między systemami prawnymi dotyczą ciągle sposobu jej dochodzenia przed sądami [1, 47].

Podstawowy europejski standard w dziedzinie odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez działania władzy publicznej wyznacza Rekomendacja Nr R (84) 15, przyjęta 18.9.1984 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy. Przewiduje ona obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej przez władzę publiczną nie tylko jej bezprawnym działaniem, ale pod pewnymi warunkami także takiej, która wynikła z działań mających oparcie w prawie. Według Rekomendacji Nr R (84) 15 „czynność władzy publicznej” obejmuje wszelkie działanie lub zaniechanie, które może wywierać bezpośredni skutek w sferze praw, wolności lub interesów innych osób. „Władza” w pojęciach „organu władzy”, „wykonywanie władzy publicznej” to korzystanie z uprawnień wobec obywatela, które są silniejsze niż uprawnienia zwykłych osób, a przejawia się możliwością jednostronnego ukształtowania lub stwierdzenia praw i wolności innych osób albo wywarcia skutku w sferze praw lub wolności jednostek w inny sposób, np. przez działania faktyczne. W świetle Rekomendacji Nr R (84) 15 szkoda wyrządzona przez bezprawne działanie władzy

publicznej powinna być w pełni wyrównana, przy założeniu obiektywizacji odpowiedzialności władzy publicznej za jej wyrządzenie [3, p. 289].

Formą bezprawności w działaniach władzy publicznej może być jej podejmowanie z naruszeniem prawa Unii Europejskiej (UE). Podstawy i zasady dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej za tego rodzaju bezprawność nie zostały uregulowane bezpośrednio w prawie unijnym. Sformułował je Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)¹. Uzasadnieniem dla roszczenia odszkodowawczego w stosunku do państwa członkowskiego UE, którego organy naruszyły prawo unijne jest zasada efektywności, zasada efektywnej ochrony prawnej oraz zasady prawne wspólne dla państw członkowskich powołane w art. 340 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (poprzednio art. 288 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską²) [2, 462-463]. Odpowiedzialność ta stanowi sankcję za nierespektowanie uprawnień ustanowionych w prawie UE dla jednostek, przy czym – z braku unijnych regulacji procesowych – jej realizacja następuje przed sądami krajowymi. Niezależnie od powyższego, art. 41 ust. 3 Karty Praw Podstawowych UE³ przewiduje prawo do domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. Taką odpowiedzialność uzasadnia jawne i ciężkie naruszenie normy wspólnotowej nadającej prawo jednostce [2, 468].

Na gruncie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności obowiązek naprawienia szkody materialnej i niematerialnej wyrządzonej działaniami organów władzy publicznej jest natomiast instrumentem kompensowania naruszenia gwarantowanych konwencyjnie praw i wolności⁴.

II. W polskim systemie prawnym wśród działań władzy publicznej rozpatrywanych jako zdarzenia szkodzące tradycyjnie wyróżnia się takie, w których państwo uczestniczy w obrocie jak jego zwykły uczestnik, wykonując funkcje gospodarcze i zarządzania majątkiem, oraz takie, które polegają na zabezpieczonym przymusem korzystaniu przez organy państwa z władztwa, w tym m.in. przez stanowienie norm generalnych albo indywidualnych. Odpowiedzialność władzy za działania w pierwszej ze sfer jest oparta o przesłanki przewidziane dla powszechnego obrotu i realizowana na ogólnych zasadach przed sądami powszechnymi. Ponoszenie przez władzę publiczną odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną działaniami władczyimi zadeklarowane zostało jeszcze w okresie międzywojennym, a ostateczna cywilna konstrukcja tej odpowiedzialności jest zdeterminowana przez art. 77 Konstytucji RP⁵ oraz art. 417-417¹ Kodeksu cywilnego⁶ w brzmieniu nadanym ustawą z 17.6.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw⁷.

Formy, w jakich ustawodawca pozwala administracji realizować nałożone na nią zadania ulegają zmianie, a to w praktyce wywołuje pewne problemy z rozróżnieniem sytuacji, w których podmioty wykonujące te zadania powinny odpowiadać za szkodę nimi wyrządzoną na zasadach ogólnych i według założeń odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej.

Pojęcie „władzy publicznej” w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym. W pojęciu „organ władzy publicznej” – poza organami publicznymi w znaczeniu ustrojowym – mieszczą się

także inne instytucje niż państwowe i samorządowe, jeżeli wykonują funkcje władzy publicznej.

Powszechną tendencją jest obiektywizowanie odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez wykonywanie władzy publicznej. W Polsce prowadziła do tego najpierw konstrukcja tzw. winy anonimowej lub organizacyjnej, umożliwiająca uruchomienie odpowiedzialności także wtedy, kiedy szkoda była związana z zachowaniem funkcjonariusza o nieustalonej tożsamości. Obecnie ogólna formuła odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez wykonywanie władzy publicznej wyrażona w art. 417 k.c. pozwala ten efekt osiągnąć przez powiązanie odpowiedzialności z samym tylko stwierdzeniem bezprawności działania szkodzącego i bez konieczności wykazania zawinienia bezpośredniego sprawcy szkody.

Cechą odpowiedzialności za szkodę spowodowaną przez wykonywanie władzy publicznej, niezależnie od obiektywizacji osiągananej przez oderwanie od przesłanki zawinienia, jest wyznaczanie w inny sposób jej granic. W polskim systemie prawnym wyrazem tych ograniczeń jest wymaganie, żeby bezprawność niektórych działań organów władzy stwierdzana była nie przez sądy prowadzące postępowania o odszkodowanie, lecz przez Trybunał Konstytucyjny (TK), organy administracji lub sądy, którym przysługują kompetencje do rozpoznawania środków prawnych od działań identyfikowanych jako źródła szkody. To wymaganie według art. 417¹ k.c. odnosi się do wydania aktu normatywnego (§ 1), ostatecznej decyzji lub prawomocnego orzeczenia sądowego (§ 2), zaniechania wydania decyzji lub orzeczenia (§ 3), jako zdarzeń szkodzących. Nie ma natomiast zastosowania do zaniechania wydania aktu normatywnego (art. 417¹ § 4 k.c.), jako niepodlegającego kontroli TK. Ustawodawca oczekuje stwierdzenia niezgodności z prawem aktu normatywnego, decyzji lub orzeczenia sądowego „we właściwym postępowaniu”, a zatem w postępowaniu przed organem w założeniu najlepiej przygotowanym do oceny zgodności z prawem aktu, który ma być źródłem szkody. Gdy chodzi o akty normatywne, to właściwym postępowaniem jest postępowanie przed TK lub – w odniesieniu do prawodawstwa lokalnego – przed sądami administracyjnymi, w odniesieniu do decyzji i innych aktów administracyjnych właściwymi postępowaniami są nadzwyczajne postępowania administracyjne lub postępowanie przed sądami administracyjnymi, a w odniesieniu do orzeczeń sądowych funkcje te spełniają postępowania wywołane nadzwyczajnymi środkami zaskarżenia, w tym skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, wprowadzoną ustawą z 22.12.2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych⁸ specjalnie w celu umożliwienia uzyskania prejudykatu dla postępowania odszkodowawczego.

Przytoczone założenie gwarantuje zachowanie względnej jednolitości ocen co bezprawności działań władzy mających postać aktów normatywnych lub orzeczeń, lecz zarazem odsuwa w czasie perspektywę zrealizowania odpowiedzialności odszkodowawczej. Ostatecznie nie prowadzi też do zupełnego zwolnienia sądów powszechnych od oceny, w jaki sposób organy administracji powinny legalnie wykonywać przysługujące im kompetencje, gdyż w wielu sprawach warunkiem oceny związku przyczynowego między szkodą a zdarzeniem sprawczym jest

zbudowanie modelu prawidłowego rozstrzygnięcia, jakie powinno być niegdyś wydane.

Druga forma ograniczenia omawianej odpowiedzialności wynika z tego, że nie uzasadnia jej każdy stopień bezprawności, lecz w odniesieniu do działań orzeczniczych – kwalifikowane naruszenie prawa. „Właściwe postępowania”, w których dochodzi do wydania prejudykatu dla postępowania odszkodowawczego to postępowania nadzwyczajne, w których uwzględniane są nie zwykłe, lecz tylko kwalifikowane, szczególnie poważne wady aktu lub postępowania, w którym został wydany.

Użyte w art. 77 Konstytucji RP pojęcie „szkody” ma być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego. Zakres kompensacji i elementy szkody podlegające wynagrodzeniu winny być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji prawa cywilnego. Podlegającą naprawieniu szkodą jest każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym (art. 445 oraz art. 448 k.c.), lecz tylko taki, który ze zdarzeniem szkodzącym pozostaje w normalnym związku przyczynowym.

III. Każde działanie przypisywane organowi władzy publicznej jest w istocie działaniem funkcjonariusza publicznego. Odpowiedzialność za nie jest zwykle – i tak samo na gruncie prawa polskiego – bezpośrednio przypisywana podmiotowi wykonującemu władzę, z możliwością jej regresowania pod pewnymi warunkami do funkcjonariusza. Takie rozwiązanie lepiej zabezpiecza interes poszkodowanego, a jednocześnie pozostawia funkcjonariuszowi pewien immunitet (prawo do omyłek); drugim ograniczeniem jego odpowiedzialności bywa określenie jej maksymalnej wysokości.

Możliwość regresowania odpowiedzialności za szkodę spowodowaną wydaniem orzeczeń sądowych i aktów administracyjnych oraz za przewlekłość postępowań była i jest istotnie ograniczona. Ten stan został przez ustawodawcę oceniony negatywnie. Istniejące do 2011 r. rozwiązania mające zapobiegać niezgodnemu z prawem wykonywaniu władzy publicznej ustawodawca uznał za nieefektywne, bo egzekwuje się je bardzo rzadko, a poza tym pracowniczey odpowiedzialności porządkowej i cywilnej podlega tylko część urzędników. Do ustalenia przesłanek i zasad regresowania odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez wydanie indywidualnego aktu administracyjnego doszło w ustawie z 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa². Przyjęte w niej rozwiązania miały zmusić Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego do dochodzenia od urzędników należnych od nich kwot, zgodnie z ujednoliconą, zobiektywizowaną i czytelną procedurą, w stosowanie której zaangażowana zostanie prokuratura. Te oczekiwania ustawodawcy nie zostały spełnione, a to ze względu na stopień skomplikowania i rozłożenie na wiele etapów działań mających poprzedzić regresowanie odpowiedzialności.

Możliwość regresowania odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez wydanie lub zaniechanie aktu normatywnego jest w zasadzie wykluczona, o czym przesądza charakterystyka procedur prowadzących do ich wydania, tymczasem wady w procesie tworzenia prawa i jego jakość są bardzo często przyczyną

trudności w jego aplikowaniu przez organy administracji i sądy oraz przyczyną błędów popełnianych przez urzędników i sędziów.

REFERENCES:

1. Bagińska E., w: E. Bagińska, J. Parchomiuk, Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji. Tom 12. System Prawa Administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
2. Półtorak N. Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych, Warszawa 2010.
3. Safjan M., Rekomendacja nr R(84) 15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej, a stan prawny obowiązujący w Polsce, w: Standardy prawne Rady Europy. Tekst i Komentarze, t. II, Warszawa 1995.

1 Zob. np. orzeczenie z 2.12.1971 r., C-5/71, Schoepenstedt v. Rada.

2 Dz.U.U.E.C.2007.306.1.

3 Dz.U.U.E.C.2007.303.1.

4 Przyznanie zbyt niskiego świadczenia mającego skompensować krzywdę wyrządzoną naruszeniem praw i wolności chronionych konwencyjnie stanowi o dalszym naruszeniu Konwencji, zob. wyroki ETPCz: z 15.4.2021 r., skarga nr 61039/16, Sławiński v. Polska, z 28.5.2020 r., skarga nr 42969/18, Rasiński v. Polska.

5 Dz.U.1997.78.483.

6 Dz.U.2022.1360.

7 Dz.U.2004.162.1692.

8 Dz.U.2005.13.98.

9 Dz.U.2011.34.173.