

Profesor Tadeusz Bigo o odpowiedzialności

„Odpowiedzialność za szkody wyrządzone bezprawnym lub niezgodnym z obowiązками służby działaniem organów państwowych jest najskuteczniejszym środkiem ochrony jednostki”¹.

W pierwszym rzędzie należy podkreślić, że waga i znaczenie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa stanowiły zarówno za czasów profesora Tadeusza Bigi, jak i współcześnie jeden z podstawowych filarów zasady państwa prawa. Prawidłowe funkcjonowanie systemu odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i funkcjonariuszy publicznych jest wymieniane w jednym rzędzie obok tak ważnych instytucji jak zasada pierwszeństwa konstytucji, ochrona praw człowieka i praw obywatelskich, zasada trójpodziału władzy państwowej, obowiązek działania władzy publicznej w granicach i na podstawie prawa, równość wszystkich wobec prawa czy gwarancja ochrony prawnej przez niezależne sądy².

Znamienny jest przy tym fakt, że i wówczas, i współcześnie tematyka odpowiedzialności odszkodowawczej administracji jest omawiana w polskich podręcznikach prawa administracyjnego niejako „przy okazji”, będąc integralną częścią albo rozdziałów poświęconych kontroli administracji publicznej albo też kwestii zatrudnienia w administracji publicznej³. Nie inaczej jest w podręczniku Tadeusza Bigi, który porusza zagadnienie odpowiedzialności administracji w ramach działu IV, poświęconego kontroli administracji i ochronie prawnej jednostki.

W ujęciu odpowiedzialności administracji prof. Tadeusz Bigo zasadnicze znaczenie przyznaje rozróżnieniu na dwa przeciwstawne modele odpowiedzialności odszkodowawczej obowiązujące wówczas w krajach Europy Zachodniej. Chodzi o zabieg utożsamiania odpowiedzialności państwa z odpowiedzialnością urzędnika administracji publicznej. Prof. Bigo zauważył bowiem zależność, że niektóre systemy prawne, takie jak przykładowo system

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 213.

² K. Stern, *Der Rechtsstaat*, Krefeld 1971, s. 7–30.

³ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010; M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.

anglosaski, zakładają, że państwo jako takie nie jest zdolne popełnić bezprawia, a czyni to wyłącznie urzędnik, i w związku z tym nie przewidują odpowiedzialności odszkodowawczej samego państwa⁴. Co znamienne, z chwilą powstania szkody w wyniku czynu bezprawnego lub niezgodnego z obowiązkami służby działaniem organów państwowych, urzędnik jest traktowany jak osoba prywatna w myśl zasady *si excessit – privatus est*. W konsekwencji urzędnik odpowiada na zasadach ogólnych przed sądami powszechnymi. Dopiero w razie nieściągalności odszkodowania z winnego odpowiedzialność faktycznie ponosi Skarb Państwa⁵. Odmienny model obowiązywał w państwach Europy kontynentalnej, takich jak Niemcy i Francja, gdzie występowała zasada odpowiedzialności państwa i związków publicznoprawnych oraz gdzie przyjmowano, że państwo jako osoba prawna działa przez swe organy i w związku z tym musi za nie ponosić odpowiedzialność, a dopiero w dalszej kolejności przysługuje mu prawo regresu do winnego urzędnika. W określonych prawem przypadkach przewidywano bezpośrednią odpowiedzialność urzędnika⁶.

Punktem wyjścia do analizy prawa polskiego przeprowadzonej w podręczniku profesora Tadeusza Bigi stały się uregulowania zawarte w art. 121 konstytucji marcowej, stanowiącej prawo każdego obywatela do wynagrodzenia szkody powstałej w wyniku działalności urzędowej niezgodnej z prawem lub obowiązkami służby. Należy wskazać, że ustrojodawca polski przyjął tym samym tzw. model kontynentalny odpowiedzialności odszkodowawczej, gdyż w dalszej części art. 121 czytamy: „Odpowiedzialnem za szkodę jest Państwo solidarnie z winnymi organami”⁷.

Interpretując przepisy konstytucji, profesor Bigo wskazywał na programowy ich charakter i w związku z tym konieczność istnienia ustawy szczególnej. O ile w odniesieniu do odpowiedzialności odszkodowawczej odnośnie do prywatnoprawnej sfery działania państwa znajdowały wówczas zastosowanie przepisy art. 145 Kodeksu zobowiązań, to odnośnie do publicznoprawnej sfery działania autor wskazywał na przepisy zaboru pruskiego, gdyż wyłącznie tam przyjęto stosowne regulacje prawne⁸.

Analizując dalszy rozwój prawodawstwa odnośnie do odpowiedzialności administracji, należy wskazać, że o ile konstytucja kwietniowa i konstytucja okresu PRL-u z 1956 r. w ogóle nie podejmowały tej ważnej kwestii, to aktualnie obowiązująca Konstytucja RP z 1997 r.⁹ stanowi w art. 77 ust. 1 „prawo każdego do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Wiadzimy zatem, że nastąpiło przyznanie prawa do odszkodowania „każdemu”, a nie tylko

⁴ T. Bigo, *Prawo administracyjne...*, s. 214.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*, s. 215.

⁸ *Ibidem*, s. 216.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

obywatelowi, jak miało to miejsce w art. 121 konstytucji marcowej, co w konsekwencji nakazuje rozszerzyć stosowanie do obcokrajowców, czy do osób ubezwłasnowolnionych, a także do wszelkich jednostek organizacyjnych posiadających lub pozbawionych przymiotu osobowości prawnej. W literaturze przedmiotu istnieje zgodność co do możliwie szerokiej interpretacji zakresu działania „niezgodnego z prawem”¹⁰.

Taką interpretację potwierdza wykładnia art. 417 k.c.¹¹, w którym jest mowa o szkodzie wyrządzonej „przez niezgodne z prawem” działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, którego skutkiem jest wyrządzenie szkody, co powoduje obowiązki jej naprawienia. Przesłanką tak rozumianej odpowiedzialności jest samo „niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie”, co należy interpretować jako działanie z naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej, ale i również bezczynność, gdy prawo przewiduje obowiązek określonego działania. Należy wskazać, że rozwiniecie przepisów Konstytucji RP o odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej znajdowało się przez dłuższy czas wyłącznie w ustawie Kodeks cywilny. Niestety, w praktyce stosowania prawa pojawia się nader często zarzut braku efektywności w funkcjonowaniu systemu odpowiedzialności, co zresztą obejmuje nie tylko odpowiedzialność cywilnoprawną, ale i również karną, dyscyplinarną oraz polityczną urzędników¹². Stąd w doktrynie panuje przekonanie, że kwestia odpowiedzialności urzędniczej stanowiła przez 30 lat wolnej Rzeczypospolitej najsłabszy punkt paradygmatu administracji publicznej¹³. Próba zmiany jest wprowadzenie ustawy z 2011 r. o odpowiedzialności administracji publicznej¹⁴, jednak ze względu na liczne zastrzeżenia i ograniczenia dotyczące ponoszonej odpowiedzialności materialnej, praktycznie od samego początku było to prawo źle skonstruowane¹⁵.

Śledząc dorobek naukowy profesora Tadeusza Bigi, należy odnieść zagadnienie odpowiedzialności nie tylko do stosunków między administracją a jednostką, ale również do stosunków między dwoma niezależnymi korporacjami terytorialnymi, czyli państwem i samorządem terytorialnym. Taka optyka badawcza, chociaż nie była podejmowana wprost przez profesora Tadeusza Bigę, w pełni wpisuje się w przyjętą przez niego koncepcję podmiotowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego. Przypomnijmy, że

¹⁰ J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 137.

¹¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. poz. 1145, z późn. zm.).

¹² J. Korczak, *Stan kadr administracji publicznej z perspektywy ogólnokrajowej i regionalnej*, „Studia Prawa Publicznego” 2017, nr 1, s. 9–24.

¹³ I. Lipowicz, *Nowe zagrożenia paradygmatu administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, [w:] J. Korczak (red.), *op. cit.*, s. 269.

¹⁴ Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2016 r., poz. 1169).

¹⁵ Przykładem problemów z egzekwowaniem tej ważnej zasady działania administracji publicznej w państwie prawa są reguły odpowiedzialności i funkcjonowanie komisji orzekających do spraw błędów w sztuce lekarskiej na szczeblu wojewódzkim.

to zagadnienie stanowiło element doniosłego sporu naukowego prowadzonego między J. Panejką i T. Bigą, który dotyczył charakteru prawnego i istoty samorządu terytorialnego¹⁶. Według J. Panejki, osobowość publicznoprawna nie posiada istotnego znaczenia dla pojęcia samorządu terytorialnego i nie jest w ogóle możliwa¹⁷. Natomiast T. Bigo przyjmował, że samorząd terytorialny jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są korporacje powołane przez ustawę. Tym zaś, co wyodrębnia samorząd spośród administracji, jest atrybut osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego w sferze prawa publicznego, gdyż posiadają one własne prawa i obowiązki, a zatem przysługuje im władztwo administracyjne¹⁸. I właśnie posiadanie atrybutu podmiotowości publicznoprawnej w postaci przekazania z mocy ustawy subwencji, dotacji czy udziałów w podatkach jednostek samorządu terytorialnego zdaje się tym kluczowym argumentem, który przesądza o możliwości dochodzenia roszczeń o dochody publicznoprawne. Badania prowadzone w ośrodku wrocławskim wskazują, że stosunki publicznoprawne mogą warunkować powstanie odpowiedzialności, która co do zasady mieści się w zakresie kognicji sądu administracyjnego, jednak sądy powszechne są właściwe, gdy chodzi o odpowiedzialność Skarbu Państwa za powstałą szkodę wyrządzoną np. przez nieprzekazanie gminie dotacji celowych z budżetu państwa¹⁹.

Rozpatrując badania nad odpowiedzialnością prowadzone w ośrodku wrocławskim, należy uwzględnić nie tylko wąskie zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej ponoszonej przez urzędników czy Skarb Państwa, ale również szerokie rozumienie, gdy mowa o odpowiedzialności za realizację zadań publicznych w świetle szeroko pojętych procesów prywatyzacyjnych sektora publicznego. Z poglądów głoszonych przez A. Błasia²⁰, A. Pakułę²¹ i R. Raszewską²² wynika jedna podstawowa konkluzja, a mianowicie, że odpowiedzialność państwa za wykonanie zadań publicznych obowiązuje także w przypadkach wykonywania tych zadań przez podmioty niepubliczne. Wymienieni autorzy wskazują, że wówczas dochodzi do przekształceń zakresu i form tej odpowiedzialności.

¹⁶ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926 (reprint Warszawa 1990); T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 (reprint Warszawa 1990).

¹⁷ J. Panejko, *op. cit.*, s. 87.

¹⁸ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 152.

¹⁹ Szerzej na ten temat zob. A. Cisek, W. Miemiec, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 lipca 2003 r. (sygn. akt V CK 108/102)*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 12, s. 66–67; W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005, s. 199.

²⁰ A. Błaś, *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000; A. Błaś, *Granice prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002, s. 303 i n.

²¹ A. Pakuła, *Zasada racjonalności w zjawisku administracji publicznej w kontekście tzw. prywatyzacji zadań publicznych*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* No. 3798, „Prawo” 2017, t. CCCXXIII, s. 85.

²² R. Raszewska, *W kierunku cywilizacji administracji świadczącej na tle zadań oświatowych – powierzenie zadań publicznych podmiotom niepublicznym*, [w:] J. Korczak (red.), *op. cit.*, s. 425.

Takie podejście jest wpisane w szeroki front badań prowadzonych przez pracowników Zakładu Nauki Administracji nad prakseologicznymi kryteriami oceny funkcjonowania administracji publicznej, czyli ze szczególnym uwzględnieniem wymogów sprawności, skuteczności i ekonomiczności działań administracji w demokratycznym państwie prawa. Takie podejście jest również zgodne z linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który wiąże sprawność administracji z jej zadaniami i określa tę relację w kategoriach prawnego obowiązku. Administracja sprawna to administracja, która wykonuje odniesione do niej zadania i ponosi odpowiedzialność za ich realizację²³.

Wychodząc z przekonania, że w literaturze przedmiotu istnieje konieczność rozwinienia zagadnienia odpowiedzialności w znaczeniu szerokim, wykraczającym poza odpowiedzialność indywidualną, a jednocześnie zdając sobie sprawę, że utożsamianie odpowiedzialności wyłącznie z zadaniami publicznymi jest podejściem niepełnym, gdyż nie uwzględnia pozostałych elementów zawartych w ustrojowym czy procesowym prawie administracyjnym, autorka zaproponowała model teoretyczny do badania odpowiedzialności administracji²⁴. Model ten opiera się na założeniu, że odpowiedzialność administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa zasadza się na sześcieelementowej strukturze odpowiedzialności, w skład której wchodzi elementy relacyjne takie jak: podmiot – przedmiot – instancja – trybunał – kryteria – adresat odpowiedzialności²⁵. Dodatkowo należy przyjąć, że racjonalny prawodawca widzi konieczność „uelastycznienia” ww. struktury odpowiedzialności administracji, by stawić czoła zmieniającej się rzeczywistości administrowania. Tu powstaje uzasadnione pytanie o dopuszczalne prawne instrumenty uelastycznienia. Wydaje się, że trwałe i zbalansowane uelastycznienie struktury odpowiedzialności administracji następuje dzięki jednoczesnemu oddziaływaniu na tę strukturę czterech niezależnych determinantów prawnych, które można roboczo określić mianem „jurydyzacji”, „demokratyzacji”, „europeizacji” oraz „konstytucjonalizacji”²⁶.

Jurydyzacja (*iura* z łac. prawo) stanowi prymarny i najważniejszy determinant, rozumiany jako nadanie charakteru prawnego strukturze odpowiedzialności administracji²⁷. Jurydyzacja administracji to długotrwały proces, w którym punkt wyjścia stanowiła administracja utożsamiana z królem, niezbędna do sprawowania władzy feudalnej czy

²³ Zob. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2011 r., P 90/08; wyrok TK z dnia 4 października 2000 r., P 8/00; wyrok TK z dnia 8 października 2001 r., K 11/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 210; wyrok TK z dnia 4 grudnia 2007 r., K 26/05, OTK ZU 2007, nr 11A, poz. 153.

²⁴ R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019.

²⁵ Chodzi o przejście fenomenologicznego modelu „struktury odpowiedzialności” z etyki filozoficznej, zob. J. Filek, *Ontologizacja odpowiedzialności. Analityczne i historyczne wprowadzenie w problematykę*, Kraków 1996; J. Loh, *Strukturen und Relata der Verantwortung*, [w:] L. Heidbrink, C. Langbehn, J. Loh (red.), *Handbuch Verantwortung*, Wiesbaden 2017, s. 35–57.

²⁶ R. Kusiak-Winter, *op. cit.*, s. 16–17.

²⁷ *Ibidem*, s. 55 i n.

absolutnej. Dopiero wprowadzenie ustroju demokracji parlamentarnej na kontynencie wraz z systemem trójpodzielnej władzy doprowadziło do ukształtowania trzech niezależnych i równoważących się kategorii podmiotowych w strukturze odpowiedzialności: „podmiotu – instancji (mocodawcy) – oraz trybunału”. Jurydyzacja to przede wszystkim jednak wyniesienie kryteriów prawnych, którym poddane zostały wszystkie inne kategorie relacyjne w strukturze odpowiedzialności administracji.

Demokratyzacja jako odrębny determinant prawny wskazuje na doniosłość relacji między podmiotem odpowiedzialności a instancją nakładającą odpowiedzialność²⁸. Należy podkreślić, że w naukach prawnych zagadnienie odpowiedzialności administracji przed polityką winno być traktowane jako przedmiot wyczerpującej regulacji w prawie administracyjnym. Takie podejście uzasadnia aksjomat racjonalnego prawodawcy. W związku z tym należy skonstatować, że rolą prawa administracyjnego jest „kontrolowana polityzacja” administracji dla uczynienia z niej bytu odpowiedzialnego przed polityką.

Determinant europeizacji pokazuje, jak w warunkach multicentryczności prawa i wielości ośrodków politycznych zagwarantować odpowiedzialność administracji wobec wielości politycznych mocodawców²⁹. Optyka badawcza europeizacji nakazuje nie tylko odrębną analizę poszczególnych elementów relacyjnych w strukturze odpowiedzialności, lecz również analizę wielokierunkowej relacyjności zasadzającej się na współdziałaniu, koordynacji i sieciowości między podmiotami tejże struktury. Przy takim założeniu nie jest możliwa jednoznaczna strukturalna i funkcjonalna delimitacja administracji krajowej od unijnej, co najlepiej oddaje określenie „europejska sieć organów administracji publicznej”.

Konstytucjonalizacja to czwarty w kolejności determinant prawny odpowiedzialności administracji, a jego istota polega na oddziaływaniu i promieniowaniu ponadczasowych wartości ogólnoludzkich na strukturę odpowiedzialności administracji³⁰. Przyznanie priorytetowego znaczenia podstawowym wartościom prawnym oznacza wyniesienie kryteriów w strukturze odpowiedzialności administracji publicznej. Są one zapisane nie tylko w prawie najwyższym danego państwa, ale również są przedmiotem regulacji prawa międzynarodowego, by wymienić w tym miejscu Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Rady Europy. Perspektywa badań nad odpowiedzialnością administracji w układzie relacyjnym nakazuje uwzględniać siły sprawcze konstytucjonalizacji, do których należy trybunał odpowiedzialności. Chodzi o orzecznictwo sądów krajowych i międzynarodowych, które spełniają ważną funkcję w „odkrywaniu” podstawowych zasad konstytucyjnoprawnych.

²⁸ *Ibidem*, s. 83 i n.

²⁹ *Ibidem*, s. 143 i n.

³⁰ *Ibidem*, s. 183.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 (reprint Warszawa 1990).
- Błaś A., *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000.
- Błaś A., *Granice prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 13, Wrocław 2010.
- Boć J., [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Cisek A., Miemiec W., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 lipca 2003 r. (sygn. akt V CK 108/102)*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 12.
- Filek J., *Ontologizacja odpowiedzialności. Analityczne i historyczne wprowadzenie w problematykę*, Kraków 1996.
- Korczak J., *Stan kadr administracji publicznej z perspektywy ogólnokrajowej i regionalnej*, „Studia Prawa Publicznego” 2017, nr 1.
- Kusiak-Winter R., *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019.
- Lipowicz I., *Nowe zagrożenia paradygmatu administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej: księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018.
- Loh J., *Strukturen und Relata der Verantwortung*, [w:] L. Heidbrink, C. Langbehn, J. Loh (red.), *Handbuch Verantwortung*, Wiesbaden 2017.
- Miemiec W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznych*, Wrocław 2005.
- Pakuła A., *Zasada racjonalności w zjawisku administracji publicznej w kontekście tzw. prywatyzacji zadań publicznych*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* No. 3798, „Prawo” 2017, t. CCCXXIII.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926 (reprint Warszawa 1990).
- Raszewska R., *W kierunku cywilizacji administracji świadczącej na tle zadań oświatowych – powierzenie zadań publicznych podmiotom niepublicznym*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej: księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018.

Stern K., *Der Rechtsstaat*, Krefeld 1971.

Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.

* * *

Streszczenie: Przedmiotem rozważań jest zaprezentowanie podejścia profesora T. Bigi do zagadnienia odpowiedzialności administracji jako elementu treści normy prawnej. W artykule zostało ponadto zaprezentowane alternatywne podejście, traktujące odpowiedzialność jako narzędzie usytuowane poza tekstem prawnym i pomocne do opisywania i oceny norm prawa administracyjnego.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność administracji, rozliczalność administracji.