

# Z problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działania administracji publicznej

**Krzysztof Horubski**

Uniwersytet Wrocławski  
e-mail: krzysztof.horubski@uwr.edu.pl  
ORCID: 0000-0003-3062-6015

*Cytuj jako:* Horubski, K. (2023). Z problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działania administracji publicznej. W: K. Marak (red.), *Problematyka odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania gospodarczego. Zagadnienia prywatno- i publicznoprawne* (s. 15-28). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

## 1.1. Wprowadzenie

Zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej obejmuje wszystkie obszary jej działania, zarówno działalność władczą, jak i niewładczą, zachowania polegające na niezgodnym z prawem wykonywaniu władzy publicznej, jak i w sferze działań legalnych. Odpowiedzialność ta wyznaczana jest różnymi kompleksami unormowań, wśród których można wskazać na trzy zasadnicze reżimy prawne. Tworzą je przepisy określające zasady i przesłanki ponoszenia odpowiedzialności oraz zakres odszkodowania za szkody wyrządzone w związku z: 1) niezgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej; 2) niektórymi działaniami legalnymi; 3) naruszeniem prawa unijnego przez państwo członkowskie (Bagińska, 2006, s. 143-231; Boć, 1971, s. 6-17, 194-200; Parchomiuk, 2007, s. XIII-XIV; Półtorak, 2002, s. 17-38). Obok tego występuje także odpowiedzialność kontraktowa za niewykonywanie lub nienależyte wykonywanie zobowiązań wynikających z umów lub z innych tytułów prawnych.

Celem poniższych rozważań będzie zwrócenie uwagi na wybrane aspekty drugiego z wymienionych rodzajów odpowiedzialności administracji publicznej, stanowiące o specyfice regulacji obowiązków odszkodowawczych wynikających z niektórych prawnie dopuszczalnych (w interesie publicznym) działań organów administracji publicznej, będących jednakże źródłem szkód dla adresatów takich działań.

W ramach zagadnień wstępnych niniejszego opracowania należy podnieść istotny problem w uznawaniu rozwiązań prawnych wprowadzających obowiązki odszkodowawcze w związku z niektórymi legalnymi działaniami administracyjnymi za przejawy odpowiedzialności prawnej. Zagadnienie to dotyczy więc granic znaczeniowych pojęcia „odpowiedzialność prawna”. Zgodnie bowiem z powszechnie akceptowaną w teorii prawa oraz w ramach szczegółowych dyscyplin prawoznawstwa definicją tej kategorii pojęciowej sformułowaną przez W. Langa „Odpowiedzialność w najszerszym znaczeniu zarówno na gruncie przepisów prawa, jak i nauki prawa znaczy we wszystkich dyscyplinach prawniczych zasadę ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywalne prawnie określönemu podmiotowi w danym porządku prawnym” (Lang, 1968, s. 12; por. Miłosz, 2016, s. 131). Wobec faktu, że pojęcie odpowiedzialności prawnej jest odnoszone do zdarzeń lub stanów rzeczy podlegających ujemnej kwalifikacji normatywnej, rozwiązania prawne stanowiące przejawy odpowiedzialności za działania legalne nie stanowią przejawów odpowiedzialności prawnej w ścisłym tego słowa znaczeniu. Wynika to z braku przesłanki bezprawności w działaniach organu władzy publicznej, który, w takich przypadkach, działa na podstawie i w granicach prawa. Niemniej jednak z racji wielu podobieństw rozwiązań prawnych określających obowiązki odszkodowawcze z tytułu legalnych działań administracji oraz z tytułu działań bezprawnych w odniesieniu do obu tych grup unormowań używa się określenia „odpowiedzialność”. Głównym łącznikiem będzie tu niewątpliwie aspekt ponoszenia ujemnych konsekwencji w związku z określönym stanem rzeczy. Odnosząc się natomiast do zawartego w powyższej definicji odpowiedzialności prawnej założenia o przypisywaniu podmiotowi odpowiedzialności skutków zachowań (zdarzeń, stanów rzeczy) podlegających ujemnej kwalifikacji, można by się ewentualnie dopatrywać takiej negatywnej oceny normatywnej w fakcie wystąpienia, po stronie dotkniętego legalnym działaniem administracji, ciężaru lub ograniczenia w korzystaniu z danej wolności, które, zasadniczo, nie wynika z winy czy też szerzej – z okoliczności leżących po stronie dotkniętego. „Ujemna kwalifikacja” dotyczyłaby tu więc konieczności poniesienia danego ciężaru lub ograniczenia ze względu na ważny interes publiczny kosztem interesów lub praw (wolności) jednostki, jak już jednak podkreślano, tak rozumiana „ujemność” (negacja) zachowania właściwego organu administracji publicznej rozmięłaby się z, zasadniczą dla pojęcia odpowiedzialności prawnej, kategorią bezprawności (w tym przypadku sprzeczności z przepisami prawa administracyjnego). Wydaje się także, że przy tak rozszerzonym rozumieniu ujemnej kwalifikacji normatywnej danych zachowań czy stanów rzeczy bardzo problematyczne byłoby poszukiwanie granic pojęcia „odpowiedzialność prawna”, co mogłoby prowadzić do problemów w uznawaniu różnych działań administracyjnych, które mają rodzić „rozszerzone” obowiązki odszkodowawcze. Wobec tego odpowiedzialność odszkodowawczą podmiotów administracji publicznej za działa-

nia legalne (a nie bezprawne) należy postrzegać jako instytucję prawną zbliżoną (podobną) do kategorii pojęciowej odpowiedzialności prawnej, niemniej jednak nie mieszczącą się w granicach znaczeniowych tego pojęcia (w przyjętym powyżej rozumieniu) i z takim właśnie zastrzeżeniem należy się posługiwać wobec odnośnych rozwiązań prawnych określeniem „odpowiedzialność”. Jest to wskazane ze względu na utrwaloną w polskiej nauce prawa konwencję pojęciową, a także na fakt, że mowa w tym przypadku o obowiązku odszkodowawczym (z reguły w specyficznej postaci), który to obowiązek kojarzy się wprost z ponoszeniem odpowiedzialności przez zobowiązanego do odszkodowania. Chcąc odrzucić posługiwanie się określeniem „odpowiedzialność” w odniesieniu do skutków niektórych legalnych działań administracji, należałoby poszukiwać jakichś innych określeń, którymi można by próbować objąć to zjawisko prawne (dla przykładu można by rozważyć posługiwanie się sformułowaniem – obowiązki świadczeń ze względu na szkody powstałe w wyniku działań legalnych administracji).

W odróżnieniu od znajdującej wyraźne umocowanie w regulacji konstytucyjnej (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997..., art. 77) oraz podstawową regulację w art. 417-417<sup>1</sup> ustawy Kodeks cywilny (Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964...) odpowiedzialności za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, odpowiedzialność odszkodowawcza za działania legalne jest przedmiotem normowania przepisów rozproszonych w różnych aktach prawnych (Boć, 1997, s. 32-33), a jej unormowanie konstytucyjne ma charakter fragmentaryczny (zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997..., art. 21 ust. 2, art. 228 ust. 4). Konstytucyjnych podstaw uzasadnienia istnienia ustawowych unormowań naprawiania szkód wynikłych z legalnych działań administracji poszukuje się w tych przepisach ustawy zasadniczej, które wyrażają zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej (art. 2), ochrony własności (art. 21, 64 Konstytucji RP) oraz w obszarze zasady równości, rozumianej w tym kontekście jako równość wobec ciężarów publicznych (Parchomiuk, 2007, s. 171-178; Półtorak, 2002, s. 391). Regulacja prawna sfery odpowiedzialności majątkowej administracji związanej z legalnym wykonywaniem władzy publicznej cechuje się kazuistyką unormowań, przedstawiającą mozaikę rozwiązań niedeterminowanych „ogólniejszą myślą legislacyjną (...), z trudem poddających się zabiegom porządkującym” (Łętowska, 1978, s. 101). Niemniej jednak unormowania te są postrzegane jako tworzące odrębny „podsystem” odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, występujący obok odpowiedzialności za działania niezgodne z prawem, lecz wykazujący wobec niego, oprócz podobieństw, także wiele odrębności w zakresie charakteru zdarzenia sprawczego wywołującego szkodę, zakresu obowiązku jej naprawienia oraz trybu realizacji roszczeń przez poszkodowanego (Parchomiuk, 2007, s. XIII-XIV). Tytułowa tematyka, w związku z tym, że niniejszy rozdział znajduje się w opracowaniu poświęconym zobowiązaniom gospodarczym,

będzie ilustrowana przykładami odnoszącymi się do obowiązków odszkodowawczych powstających w wyniku legalnych działań administracji skierowanych do przedsiębiorców i związanych z wykonywaną przez nich działalnością gospodarczą. Będzie tu mowa m.in. o działaniach polegających na wydawaniu aktów (decyzji) administracyjnych wywłaszczających z prawa do wykonywania reglamentowanej (w drodze przymusu koncesyjnego bądź uzyskania zezwolenia) działalności gospodarczej. Ich przedstawienie w dalszej części rozważań zostanie poprzedzone zasygnalizowaniem cech przesądzających o specyfice odpowiedzialności odszkodowawczej za działania legalne.

## 1.2. Podstawowe cechy odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działania administracji publicznej

Działania legalne administracji skutkujące powstaniem obowiązku odszkodowawczego w danej sferze jej oddziaływania będą, co do zasady, należały do kategorii władczych prawnych form działania, w szczególności do rzędu aktów normatywnych oraz aktów administracyjnych. Działania takie mogą być podejmowane tylko w ściśle wyznaczonych prawem administracyjnym przypadkach związanych z koniecznością ochrony nadrzędnego interesu publicznego. Interes taki może bowiem uzasadniać nakładanie, w granicach prawa, na niektóre podmioty szczególnych obowiązków czy też cofanie uprawnień uprzednio zgodnie z prawem (słusznie) nabytych. Niemniej jednak może to mieć miejsce tylko w wyjątkowych sytuacjach, a w związku z zasadą równości wobec ciężarów publicznych (równomiernego obciążenia) działanie takie powinno się wiązać z pewną formą odszkodowania dla podmiotu nim dotkniętego. Wobec faktu ścisłego powiązania takich form ingerencji administracji z ochroną interesu publicznego możliwe jest ograniczenie zakresu odpowiedzialności podmiotów publicznych do wyrównywania podmiotom spoza administracji strat rzeczywistych (*damnum emergens*), z pominięciem zasadnie oczekiwanych utraconych korzyści (*lucrum cessans*). „Legalna szkoda” bywa bowiem traktowana jako ponoszona we wspólnym interesie, także w interesie podmiotu, do którego jest skierowane dane działanie administracji, choć, w wielu przypadkach, związek taki jawić się może jedynie jako hipotetyczny i wysoce dyskusyjny. Ograniczenie obowiązku odszkodowawczego do straty (rzeczywistej straty) adresata działań właściwego organu administracji jest uznawane za cechę specyficzną (Boć, 1997, s. 31; Łętowska, 1978, s. 99) tytułowego rodzaju odpowiedzialności, niemniej jednak z pewnością nie znamionuje wszystkich przypadków stosowanych obowiązków odszkodowawczych.

Obowiązek odszkodowawczy w wypadku szkód wynikających z legalnych działań administracji „jest motywowany potrzebą uniknięcia sytuacji, gdy jednostka w całości

ponosić miałyby ciężar uszczerbku wyrządzonego jej w interesie publicznym". Głównym celem tego obowiązku jest realizacja funkcji kompensacyjnej, która nie mogłaby być inaczej osiągnąta, z racji braku objęcia takich sytuacji reżimem odpowiedzialności za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej (Łętowska, 1978, s. 99).

Jednocześnie należy podkreślić, że ponieważ w rozważanej sferze chodzi o zespół działań legalnych, istotnego znaczenia z perspektywy powstania obowiązku odszkodowawczego nabiera kwestia „zgodności działania wykonawczego adresata z treścią aktu administracyjnego lub aktu normatywnego administracji”. Ponieważ prawidłowe wykonanie takich aktów jest samo w sobie źródłem szkody, toteż moment jej powstania jest z mocy prawa momentem aktualizacji obowiązku odszkodowawczego (Boć, 1997, s. 31).

Zarówno w przedstawianym obszarze zagadnień odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, jak i w sferze odpowiedzialności za działania lub zaniechania niezgodne z prawem warto jeszcze zwrócić uwagę na konieczność wyraźnego rozróżnienia pomiędzy aktem administracyjnym, który skutkuje w sposób wyznaczony prawem, w sferze praw i obowiązków podmiotów spoza administracji, a towarzyszącym jego wydaniu i wykonaniu stosunkiem zobowiązaniowym, w ramach którego powstaje obowiązek odszkodowawczy podmiotu publicznego (Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, państwowej lub samorządowej osoby prawnej). Pierwszy ze wskazanych elementów tej sytuacji prawnej ma wymiar administracyjnoprawny, natomiast element zobowiązania odszkodowawczego powinien być postrzegany w kategoriach stosunku cywilnoprawnego, co tworzy z kolei potrzebę badania relacji, w jakich pozostają do ogólnych unormowań k.c. szczególne przepisy, które go wyznaczają (Łętowska, 1978, s. 90-92).

Niemniej jednak wobec faktu, że stosunek ten powstaje w ścisłym związku z aktem (działaniem) z zakresu prawa administracyjnego oraz wobec stwierdzenia, że realizacja obowiązku odszkodowawczego, w takich przypadkach, stanowi element funkcjonowania administracji publicznej, całość tego zagadnienia może zostać objęta polem badań nauki prawa administracyjnego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, Nr 5, poz. 143), a w zakresie, w jakim dotyczy to przedsiębiorców oraz działalności gospodarczej, również nauki publicznego prawa gospodarczego. Nie wyklucza to oczywiście badania odnośnych zjawisk prawnych z perspektywy nauki prawa cywilnego z racji zasadniczego umieszczenia w polu badawczym tej szczegółowej dyscypliny prawoznawstwa problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej.

### **1.3. Regulacja art. 161 Kodeksu postępowania administracyjnego a wyłączenie prawa do wykonywania działalności gospodarczej**

Jak już sygnalizowano, część rozważań zawartych w niniejszym opracowaniu jest poświęcona zagadnieniu obowiązku odszkodowawczego za legalne działanie administracji, które można określić jako „wyłączenie prawa” (do wykonywania działalności gospodarczej określonego rodzaju).

Unormowania z zakresu administracyjnoprawnej reglamentacji podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej zawierają, z reguły, podstawy prawne do cofania lub zmiany (ograniczenia) uprzednio przyznanych uprawnień do prowadzenia działalności określonego rodzaju. Wśród podstaw prawnych wydawania decyzji uchylających decyzje udzielające koncesji czy zezwoleń są takie, którym należy przyznać charakter sankcyjny. Cofnięcie uprawnień będące następstwem decyzji uchylającej stanowi bowiem w takich sytuacjach środek reakcji na naruszenia prawa w toku wykonywanej działalności gospodarczej lub na inne negatywnie oceniane przez ustawodawcę, a zależne, w znacznej mierze, od samego przedsiębiorcy zachowania lub stany rzeczy, np. takie jak niepodjęcie działalności gospodarczej w terminie lub trwałe jej zaprzestanie (zob. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011..., art. 37 ust. 1-2; Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997..., art. 41 ust. 1-2). Wskazywane przesłanki ingerencji w sferę uprawnień przedsiębiorców mają charakter subiektywny, gdyż odnoszą się do okoliczności w istotnym stopniu zależnych od samego podmiotu uprawnionego (Kiczka, 2009, s. 421). Cofanie lub ograniczanie uprawnień do wykonywania działalności gospodarczej w takich przypadkach wpisuje się w realizowaną przez organy administracji gospodarczej funkcję bieżącego nadzoru policyjnego lub reglamentacyjnego nad działalnością gospodarczą przedsiębiorców (Chełmoński, 2009, s. 518-523).

Obok unormowań nadających cofaniu lub ograniczaniu uprawnień w zakresie działalności gospodarczej charakter sankcyjny można w publicznym prawie gospodarczym wskazać sytuacje, w których takim działaniom administracji nie towarzyszy cel reakcji na negatywnie oceniane okoliczności związane z samym przedsiębiorcą lub prowadzoną przez niego działalnością, lecz wzgląd na konieczność ochrony nadrzędnego interesu publicznego. Sytuacje takie można określić mianem „wyłączenia praw” (Gaweł, 2004, s. 215). Ramami tego pojęcia należy obejmować unormowania przewidujące cofanie lub ograniczanie uprawnień słusznie i legalnie nabytych oraz prawidłowo wykonywanych, w wyjątkowych okolicznościach, gdy nie ma innych sposobów ochrony dóbr prawnych o wartości ocenianej wyżej niż wolność działalności gospodarczej. Podstawy prawne tego rodzaju mogą dotyczyć również sytuacji zmiany okoliczności prawnych lub faktycznych, powodujących dezaktualizację stanu prawnego ukształtowanego decyzją o przyznaniu uprawnienia (Parchomiuk, 2007, s. 249). Cofanie lub ograniczanie uprawnień określane jako „wyłączenie prawa” ma

miejsce w zasadzie na podstawie przesłanek o charakterze obiektywnym, niezależnych od zachowań samego podmiotu uprawnionego.

W obecnym stanie prawnym przepisy ustaw normujących obowiązek uzyskania koncesji w poszczególnych dziedzinach działalności gospodarczej określają także podstawy prawne cofania lub ograniczenia uprawnień do wykonywania działalności koncesjonowanej (zob. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997..., art. 41; Ustawa z dnia 9 czerwca 2011..., art. 37; Ustawa z dnia 3 lipca 2002..., art. 204). Jednakże regulacjom takim, z reguły, nie towarzyszą przepisy przewidujące powstanie obowiązku odszkodowawczego, w sytuacjach, gdy cofnięcie lub ograniczenie wykazuje cechy wyłączenia prawa. Wobec tego powstaje pytanie o pole możliwego stosowania, w takich sytuacjach, ogólnego uregulowania art. 161 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (zob. Gawęł, 2004, s. 220; Parchomiuk, 2007, s. 249-250). Przepis ten wyposaża właściwego ministra, a w stosunku do decyzji wydanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej również wojewodę, w kompetencję do uchylenia lub zmiany w niezbędnym zakresie każdej decyzji ostatecznej, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa (art. 161 § 1-2 k.p.a.). Podmiotowi, który poniósł szkodę na skutek uchylenia lub zmiany decyzji, przysługuje roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę od organu, który uchylił lub zmienił decyzję ostateczną o charakterze uprawniającym. Orzekanie o odszkodowaniu także następuje w drodze decyzji (art. 161 § 4 k.p.a.). W orzecznictwie sądowno-administracyjnym podkreśla się, że „przewidziana w art. 161 § 1 i 2 k.p.a. możliwość uchylenia lub zmiany w niezbędnym zakresie każdej decyzji ostatecznej odnosi się wyłącznie do ochrony w sytuacjach wyjątkowych wartości szczególnie cennych. Zagrożenie tych dóbr musi być realne, obiektywnie udowodnione (wykazane) i powinno wynikać przede wszystkim z treści samej decyzji ostatecznej lub całokształtu okoliczności jej wydania, a tylko wyjątkowo z jej wykonywania” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 1987 r., II SA 1553/86, OSP 1988, Nr 9, poz. 199). Analizowany przepis ma zastosowanie w sytuacjach nieunormowanych przepisami szczególnymi, stanowiącymi podstawy zmiany lub uchylenia decyzji ostatecznej przyznającej uprawnienia (por. art. 163 k.p.a.; zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 1997 r., III RN 52/96, OSNAPiUS 1997, Nr 18, poz. 331). Rodzi to problem możliwości powołania się na wynikającą z art. 161 § 4 k.p.a. zasadę prawa do odszkodowania w razie wyłączenia prawa dokonanego na podstawie innych przepisów. Chodzi więc o sytuacje, w których przepisy szczególne nie przewidują obowiązku odszkodowawczego administracji, choć w normowanych przez nie przypadkach cofnięcie lub ograniczenie uprawnień może wynikać z obiektywnie uwarunkowanych względów ochrony interesu publicznego, bez elementu sankcjonowania naruszenia prawa przez podmiot uprawnień (przedsiębiorcę).

W stanie prawnym poprzedzającym wejście w życie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. z 2021 r., poz. 162, ze zm.) szczególnego znaczenia, w obszarze problemowym niniejszego opracowania, nabierało ustalenie wzajemnej relacji art. 161 k.p.a. do przepisu art. 58 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2168, ze zm.) określającego obligatoryjne i fakultatywne podstawy cofania uprawnień do wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej. Natomiast w obecnym stanie prawnym, w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, nie występuje przepis normujący, w sposób ogólny dla wszystkich rodzajów działalności koncesjonowanej, podstawy cofnięcia uprawnienia wynikającego z koncesji. Niemniej jednak problemy interpretacyjne, które dotyczyły wzajemnego stosunku wyżej wskazanych przepisów, pozostają nadal aktualne w odniesieniu do przepisów ustaw regulujących poszczególne rodzaje działalności koncesjonowanej. W szczególności chodzi tu o takie przesłanki cofnięcia koncesji, które nie mają charakteru subiektywnego, a więc nie zależą, co do zasady, od zachowania się samego przedsiębiorcy, lecz mogą być od niego obiektywnie niezależne (np. przesłanki odnoszące się do zagrożenia obronności lub bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli) – zob. (Kiczka, 2009, s. 421). W tym kontekście należy wskazać, że przepisy takie mogą znajdować zastosowanie w sytuacjach, w których cofnięcie koncesji, motywowane względami ochrony interesu publicznego (bezpieczeństwa państwa lub obywateli), nie będzie pozostawało w związku z okolicznościami leżącymi po stronie przedsiębiorcy, lecz wobec niego zewnętrznymi (zob. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997..., art. 41 ust. 4 pkt 1; Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997..., art. 22 ust. 3 pkt 1). Jednocześnie należy stwierdzić, że hipoteza normy wynikającej z art. 161 § 1 KPA jest zdecydowanie szersza (ogólna) i zawiera elementy stanu faktycznego wskazane w odnośnych przepisach stanowiących podstawy cofnięcia koncesji. We wskazanym artykule jest mowa m.in. o ważnych interesach państwa. Prowadzi to do stanu rzeczy, w którym uchylenie decyzji koncesyjnej na podstawie art. 161 § 1 k.p.a. jest związane z możliwością podnoszenia roszczeń odszkodowawczych, a możliwość taka może nie występować przy wydawaniu, w zbliżonych sytuacjach, decyzji na podstawie odnośnych przepisów ustaw koncesyjnych. Tak więc roszczenie odszkodowawcze przysługuje w zależności od podstawy prawnej wyłączenia prawa (uprawnień), choć okoliczności, które temu towarzyszą, nie uzasadniają nadawania działaniu administracji charakteru sankcyjnego. Próba rozwiązania wskazanego problemu mogłoby być przyjęcie koncepcji współstosowania ogólnego przepisu art. 161 k.p.a. i szczególnych unormowań ustaw koncesyjnych. Przepis szczególnie wyznaczałby w tym wypadku materialnoprawną podstawę cofnięcia lub ograniczenia uprawnienia, natomiast z przepisu ogólnego byłoby wywodzone prawo do odszkodowania. Uzasadnienie dopuszczalności takiego rozwiązania wydaje się jednak trudne także ze względu na element pierwszeństwa stosowania przepisów szczególnych o wyłączeniu praw przed art. 161 k.p.a. (Parchomiuk, 2007, s. 249-250).



Przedstawiony stan regulacji prawnej budzi istotne wątpliwości w zakresie zgodności z konstytucyjną zasadą równego traktowania przez organy władz publicznych, rozumianą w tym kontekście także jako równomierność rozkładu ciężarów publicznych. Szczególne kontrowersje muszą, w tym kontekście, budzić przepisy, w których treści zakłada się cofnięcie koncesji bez odszkodowania, bez względu na to, czy przyczyny cofnięcia koncesji mają, w danym przypadku, subiektywny czy też obiektywny, a więc niezależny od samego przedsiębiorcy charakter (zob. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011..., art. 37 ust. 4, art. 37a ust. 2).

#### **1.4. Przykłady regulacji obowiązków odszkodowawczych z tytułu legalnych działań administracji publicznej odnoszących się do przedsiębiorców**

Przechodząc z kolei do przykładów obowiązków odszkodowawczych realizowanych przez podmioty publiczne wobec przedsiębiorców w związku z ich działalnością gospodarczą, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na przepisy ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (t.j. z 2015 r., poz. 2120). W tym wypadku chodzi o cofnięcie uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarczej (wywłaszczenie prawa) ze względu na konieczność ochrony w interesie publicznym dobra o wartości wyższej w danej sytuacji niż wolność działalności gospodarczej. Odnośna ustawa ustala zasady ochrony terenów byłych niemieckich (hitlerowskich) obozów zagłady określanych jako „Pomniki Zagłady”. Ochrona ta polega na tworzeniu stref ochronnych Pomników Zagłady, a także na ustanowieniu na obszarze tych obiektów oraz ich stref ochronnych szczególnych zasad dotyczących m.in. prowadzenia działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 8 ust. 1 wspomnianej ustawy na obszarze Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej działalność gospodarcza może być prowadzona jedynie w zakresie niezbędnym do zabezpieczenia tego obiektu przed zniszczeniem lub uszkodzeniem, zapewnienia porządku i czystości na jego terenie, stałej konserwacji lub oznakowania jego granic albo granic strefy ochronnej oraz niezbędnej obsługi osób odwiedzających. Warto zwrócić uwagę na to, że w przepisach dotyczących zgody wojewody na prowadzenie działalności gospodarczej na obszarze Pomnika Zagłady oraz w jego strefie ochronnej nie wyznacza się maksymalnego czasu, na jaki wydawana jest zgoda (art. 8 ust. 3 pkt 4 stanowi, że we wniosku o wyrażenie zgody przedsiębiorca określa datę rozpoczęcia działalności gospodarczej). W ust. 6 tego artykułu są określone podstawy prawne wydania przez wojewodę decyzji o cofnięciu zgody na prowadzenie działalności gospodarczej na obszarze Pomnika Zagłady oraz w jego strefie ochronnej. Jedną z nich stanowi sytuacja, w której prowadzona działalność gospodarcza stała się zbędna do realizacji celów, o których mowa powyżej (art. 8 ust. 6 pkt 3). Pozostałe dwie podstawy cofnięcia zgody mają, zasadniczo, charakter sankcyjny związany z wykroczeniem przez przedsiębiorcę poza

zakres zgody (przedmiot działalności określony w decyzji wojewody) lub z prowadzeniem działalności gospodarczej w sposób naruszający powagę lub charakter miejsca wykonywania działalności (art. 8 ust. 6 pkt 1-2). W odniesieniu do takich sytuacji, które możemy uznać za zawinione lub, ogólniej, za polegające na okolicznościach leżących po stronie podmiotu działalności gospodarczej, ustawodawca wyraźnie wskazuje na brak obowiązku odszkodowawczego po stronie Skarbu Państwa (art. 8 ust. 7). Oczywiście chodzi tu o sytuację wydania zasadnej (zgodnej z prawem) decyzji o cofnięciu zgody, w przeciwnym razie bowiem w grę będzie wchodziła odpowiedzialność odszkodowawcza za naruszenie prawa przy wykonywaniu władzy publicznej (wydanie odnośnej decyzji z naruszeniem prawa materialnego i/lub z naruszeniem prawa procesowego, które miało wpływ na wynik sprawy). Ponieważ jednak sytuacji uznania zbędności działalności gospodarczej dla realizacji celów określonych w art. 8 ust. 1 nie można uznać za taką, która powinna podlegać sankcjonowaniu, wobec braku elementu naruszania przez przedsiębiorcę prawa przy wykonywaniu działalności gospodarczej, ustawodawca przewidział obowiązek ustalenia przez wojewodę, w drodze decyzji administracyjnej, odszkodowania, wskazując, że powinno ono obejmować jedynie poniesione przez przedsiębiorcę straty (Ustawa z dnia 7 maja 1999..., art. 8 ust. 8). W omawianym przypadku ograniczono więc wyraźnie obowiązek odszkodowawczy władzy publicznej do rzeczywistych strat (*damnum emergens*) poniesionych przez podmiot działalności gospodarczej w następstwie wydanej decyzji administracyjnej, nie obejmując tym obowiązkiem korzyści utraconych (*lucrum cessans*) przez przedsiębiorcę (np. w danym okresie).

Scharakteryzowane pokrótce unormowania przewidują podstawę cofnięcia uprawnienia do wykonywania działalności gospodarczej na obszarze poddanym szczególnej regulacji prawa administracyjnego (obszarze specjalnym). Czynią to ze względu na sytuację, w której z racji braku niezbędności, wyjątkowo dopuszczalnej w miejscu pamięci narodowej, działalności gospodarczej został przewidziany obowiązek cofnięcia koncesji, choć przedsiębiorca swym postępowaniem nie naruszał szczególnego dobra chronionego. Wobec braku sankcyjnego, w takim przypadku, charakteru działania administracji publicznej uzasadnione jest ustanowienie obowiązku odszkodowawczego Skarbu Państwa (działającego przez wojewodę) w stosunku do przedsiębiorcy. Powiązanie tego środka ingerencji z ochroną dobra o szczególnej wartości uzasadnia natomiast ograniczenie odszkodowania do poniesionych przez przedsiębiorcę strat rzeczywistych, jako elementu typowego dla odpowiedzialności administracji za działania zgodne z prawem (Parchomiuk, 2007, s. 294).

Inną kategorią sytuacji, oprócz wyłączenia prawa, obejmowanych zbiorczym pojęciem odpowiedzialności za legalne działania administracji są sytuacje nakładania obowiązku prowadzenia określonej działalności lub ponoszenia świadczeń osobistych lub rzeczowych w interesie publicznym. W ten obszar odnośnej odpowiedzialności wpisuje się regulacja art. 40 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo ener-

getyczne. Przepis ten przyznaje Prezesowi URE kompetencję do nakazania przedsiębiorstwu energetycznemu, pomimo wygaśnięcia koncesji, dalszego prowadzenia działalności objętej koncesją przez okres nie dłuższy niż dwa lata, jeżeli wymaga tego interes społeczny. Artykuł 40 ust. 2 przewiduje, że jeżeli działalność prowadzona w takich warunkach przynosi przedsiębiorstwu energetycznemu stratę, przysługuje mu prawo do jej pokrycia przez Skarb Państwa, a więc państwową odpowiedzialność odszkodowawczą. Zakres tego świadczenia został jednak ograniczony do wysokości uzasadnionych kosztów działalności określonej w koncesji, przy zachowaniu należytej staranności (art. 40 ust. 2). Odnośna regulacja stanowi wyraz ponoszenia przez przedsiębiorców ciężarów o wyjątkowym charakterze, związanych z potrzebą ochrony nadrzędnego interesu publicznego, a skutkujących szkodą, której efekty przewyższają normalne ryzyko ekonomiczne związane z prowadzoną przez nich działalnością gospodarczą. Wskazane unormowanie ma na celu także zapobieganie wykorzystywaniu przez przedsiębiorcę wyjątkowej sytuacji do celowego (niegospodarnego) zawyżania kosztów prowadzonej działalności w związku z założeniem otrzymania świadczenia odszkodowawczego. Wysokość tych kosztów podlega zatwierdzeniu przez Prezesa URE (art. 40 ust. 3). Odszkodowanie w tym wypadku służy uzupełnieniu różnicy w poniesionych przez przedsiębiorstwo energetyczne kosztach, które nie znalazły pokrycia w jego dochodach z nadal prowadzonej, mimo wygaśnięcia koncesji, działalności energetycznej (Parchomiuk, 2007, s. 368-369; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2002 r., I CKN 1234/00, OSWG 2004, Nr 7, poz. 93).

Za przykład regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z nałożeniem obowiązku świadczeń rzeczowych w interesie publicznym można uznać unormowanie art. 83 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Przepis ten przewiduje, że „Jeżeli wymagają tego potrzeby bezpieczeństwa powszechnego, ochrony środowiska lub rozpoznanie budowy geologicznej kraju, w tym racjonalnej gospodarki złożami kopalin, właściwy organ administracji geologicznej, w drodze decyzji, może nakazać temu, kto uzyskał koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny, koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla albo decyzję o zatwierdzeniu projektu robót geologicznych, wykonanie, za wynagrodzeniem, dodatkowych czynności, w szczególności robót, badań, pomiarów lub pobrania dodatkowych próbek”. Decyzja administracyjna, nakładająca obowiązek dodatkowych robót, badań czy też pomiarów zastępuje, zgodnie z art. 83 ust. 2, odpowiednią koncesję geologiczną albo projekt robót geologicznych. W odniesieniu do kwestii odszkodowania (wynagrodzenia) za realizację obowiązku wykonania dodatkowych zadań niezwiązanych z uzyskaną wcześniej przez przedsiębiorcę koncesją rozpoznawczą lub wydobywczą ustawodawca stanowi, że, w przypadku sporu pomiędzy organem koncesyjnym a przedsiębiorcą, wysokość wynagrodzenia za stosowne dodatkowe prace będzie ustalał sąd powszechny (art. 83 ust. 3).

## 1.5. Podsumowanie

Powyższe rozważania pozwalają na uwypuklenie charakterystycznych cech kategorii prawnej, dla jakiej używa się nazwy „odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej”. W pierwszej kolejności nasuwa się wniosek, że zasadniczy czynnik służący wyodrębnianiu tej istotnie wewnętrznie zróżnicowanej kategorii unormowań, a więc fakt obejmowania jej zakresem obowiązków odszkodowawczych wynikających z działań podejmowanych przez organy administracji na podstawie i w granicach prawa, jednocześnie podważa zasadność określania tej kategorii unormowań mianem „odpowiedzialności prawnej”. Brakuje tu bowiem podstawowego w definiowaniu ogólnego (teoretycznego) pojęcia odpowiedzialności prawnej aspektu „ujemnej (negatywnej) kwalifikacji” zachowania (zdarzenia, stanu rzeczy) będącego źródłem ponoszenia odpowiedzialności. Posługiwanie się wobec odnośnych obowiązków odszkodowawczych (obowiązków świadczeń) określeniem „odpowiedzialność” wynika więc przede wszystkim z tego, że tak, jak to ma miejsce w różnych postaciach odpowiedzialności prawnej, będące przedmiotem obowiązku prawnego świadczenia (w szczególności pokrywanie rzeczywistej straty) stanowią ujemne konsekwencje określonych działań podmiotów zobowiązanych (następnie do takich świadczeń, przy czym działania te pozbawione są cechy bezprawności. Oczywiście istotny jest tu również fakt wystąpienia szkody po stronie adresata danego działania legalnego administracji publicznej. Starając się „pomieścić” rozwiązania prawne z grupy obowiązków odszkodowawczych za legalne działania administracji w kategorii odpowiedzialności prawnej, należałoby wskazywaną ujemną kwalifikację postrzegać w sposób rozszerzający, obejmując takim pojęciem sytuacje nakładania ciężarów lub ograniczania praw jednostek ze względu na wymagające tego ważne interesy publiczne. Tak rozszerzone pojęcie odpowiedzialności prawnej byłoby jednak nadmierne „płynne znaczeniowo”, a tym samym prowadzące do istotnych wątpliwości w zakresie wyznaczania granic odpowiedzialności prawnej w ogóle oraz w jej różnych postaciach. Konieczne jest więc używanie tytułowego określenia z wyraźnym podkreśleniem jego odrębności w stosunku do pojęcia odpowiedzialności prawnej, w płaszczyźnie braku bezprawności określonych, zasadniczo władczych, działań organów administracji skutkujących szkodami po stronie adresatów tych działań. Nieśie to za sobą kolejne, ukazywane w powyższych rozważaniach, specyficzne cechy odnośnych rozwiązań prawnych, w szczególności ograniczenie zakresu obowiązku odszkodowawczego do rzeczywistych strat poniesionych przez podmiot spoza administracji.

Ustalenia wynikające z niniejszych rozważań prowadzą także do wniosku o konieczności wprowadzenia ogólnego przepisu, który zapewniłby prawo do odszkodowania (co najmniej w obszarze rzeczywistej straty) przedsiębiorcy w sytuacji, gdy cofnięcie uprawnienia nie wynika z okoliczności, które nie leżą po jego stronie, lecz

z okoliczności od niego niezależnych. Chodziłoby tu o unormowanie wzorowane na art. 161 k.p.a., gdyż wskazany przepis znajduje zastosowanie w sytuacjach nieobjętych przepisami ustaw szczególnych, regulujących podstawy prawne cofania koncesji lub zezwoleń przez właściwe organy (nie tylko szczebla ministerialnego), a założenie o możliwości jego współstosowania z przepisami ustaw szczególnych jest z pewnością mocno dyskusyjne i wątpliwe. Przepis taki powinien znaleźć się w stanowiącej podstawową regulację ustawową zasad podejmowania, wykonywania oraz zakańczania działalności gospodarczej na terytorium RP ustawie – Prawo przedsiębiorców. W ramach jego stosowania przez właściwe organy cofające koncesje lub zezwolenia należałoby ustalać, czy pozbawienie przedsiębiorcy uprawnienia do wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej wynika wyłącznie z konieczności ochrony określonego (innego niż korzystanie z wolności gospodarczej) ważnego interesu publicznego, a po stronie przedsiębiorcy nie występuje element naruszenia prawa, w tym obowiązków wynikających z samych decyzji koncesyjnych czy udzielających zezwoleń. Wprowadzenie takiego unormowania powodowałoby eliminację wątpliwości co do zgodności z zasadą równego traktowania (w zakresie ponoszenia ciężarów publicznych) obecnej regulacji prawnej, w ramach której, gdy do uchylenia decyzji uprawniającej dochodzi na podstawie art. 161 k.p.a., prawo do odszkodowania przysługuje, jeżeli następuje to na podstawie przepisów ustaw szczególnych. Zależy to od ich regulacji, która może nie przewidywać wyrównania strat adresatowi decyzji uchylającej, choćby konkretna decyzja wyłaszczająca prawo była dyktowana względami ochrony interesu publicznego i nie była związana z sankcjonowaniem naruszeń prawa po stronie jej adresata.

## Literatura

- Bagińska, E. (2006). *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*. Warszawa: C.H. Beck.
- Boć, J. (1997). O konstytucyjnych uregulowaniach wyrównywania strat legalnych. *Acta Universitatis Wratislaviensis*, (38).
- Boć, J. (1971). *Wyrównywanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Chełmoński, A. (2009). Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym. W: L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Gaweł, T. (2004). Odpowiedzialność odszkodowawcza administracji za jej działania na przykładzie uchylania koncesji. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, (1033).
- Kiczka, K. (2009). Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców. W: L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Lang, W. (1968). Struktura odpowiedzialności prawnej. *ZNUMK, Nauki Humanistyczno-Społeczne*, (31, Prawo VIII), 12.
- Łętowska, E. (1978). Charakter odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych i jej stosunek do odszkodowawczej odpowiedzialności kodeksowej. W: Z. Rybicki,

- M. Gromadzka-Grzegorzewska i M. Wyrzykowski (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Miłosz, M. (2016). Odpowiedzialność jednostki z tytułu nieprzestrzegania norm materialnego prawa administracyjnego. W: T. Bąkowski i K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*. Warszawa: C.H. Beck.
- Parchomiuk, J. (2007). *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*. Warszawa: C.H. Beck.
- Półtorak, N. (2002). *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*. Kraków: Zakamycze.

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. z 2021 r., poz. 735, ze zm.)
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740, ze zm.)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.)
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 716, ze zm.)
- Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1995, ze zm.)
- Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2120)
- Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (t.j. Dz. U. z 1920 r., poz. 1970, ze zm.)
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2168, ze zm.)
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1420, ze zm.)
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 162, ze zm.)

## Orzecznictwo

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 1987 r., II SA 1553/86, OSP 1988, Nr 9, poz. 199
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 1997 r., III RN 52/96, OSNAPiUS 1997, Nr 18, poz. 331
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2002 r., I CKN 1234/00, OSWG 2004, Nr 7, poz. 93
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, Nr 5, poz. 143