

Marek Rotkiewicz,
Ustawa o odpowiedzialności majątkowej
funkcjonariuszy publicznych
za rażące naruszenie prawa. Komentarz,
Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018

Recenzowana pozycja autorstwa Marka Rotkiewicza¹ stanowi komentarz do ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa². Pozycja ta stanowi cenne źródło interpretacji oraz analizy przepisów prawnych związanych z odpowiedzialnością majątkową funkcjonariuszy publicznych dotyczących rażącego naruszenia prawa. Publikacja została wydana w Warszawie w 2018 roku.

Podstawowym argumentem przemawiającym za potrzebą uchwalenia ustawy związanej z odpowiedzialnością funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa był fakt, że wykonując prawo, aparat administracyjny zbyt często działał z jego naruszeniem. Przecież przez „wadliwe rozstrzygnięcia, działania podejmowane poza postępowaniem administracyjnym lub nieuzasadnioną bierność urzędnicy wyrządzają obywatelom, w tym i przedsiębiorcom wymierne, niejednokrotnie bardzo poważne, szkody”³.

Autor w komentowanej pozycji dokonuje interpretacji przepisów regulacji prawnej dotyczącej odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz składa się z siedemnastu artykułów. Pierwszy z nich określa zakres przedmiotowy powołanej wyżej ustawy. Wskazuje także podmioty odpowiedzialne, czyli funkcjonariuszy publicznych oraz podmioty uprawnione, tj. Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, a także inne podmioty ponoszące odpowiedzialność za szkodę, która została wyrządzona przy wykonywaniu władzy publicznej. Autor podkreśla, że dotyczy to zarówno działania, jak i zaniechania prowadzącego do rażącego naruszenia prawa. Wskazuje, że ustawa określa przesłanki odpowiedzialności funkcjonariusza, zasady postępowania w zakresie odpowiedzialności oraz odpowiedzialność karną w przypadku niezrealizowania obowiązku nałożonego przepisami ustawy. W zakresie ustalenia zwrotu „rażącego naruszenia prawa” odwołuje się do judykatury i wskazuje, że określenie to stanowi kwalifikowaną formę „naruszenia prawa”. Rażące naruszenie prawa interpretuje jako oczywiste, a zarazem bezsporne naruszenie przepisów prawa, które wywołuje skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności. Autor wyraźnie zaznacza, że na mocy ustawy funkcjonariusz odpowiada regresowo względem podmiotu, który zrealizował poszkodowanemu wypłatę odszkodowania w związku z zaniechaniem lub działaniem tego funkcjonariusza prowadzącym do naruszenia prawa w sposób rażący. Autor wyjaśnia także konstrukcję odpowiedzialności na mocy art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. – Kodeks

¹ Prawnik, który specjalizuje się w prawie cywilnym oraz w prawie pracy i ubezpieczeń społecznych. Jest autorem i współautorem czterdziestu monografii oraz ponad dwóch i pół tysiąca artykułów. Redaktor merytoryczny „Teczki kadrowca w jednostce budżetowej”, doradca prawny.

² DzU 2011 Nr 34, poz. 173 obecnie t.j. DzU 2016, poz. 1169.

³ Druk nr 1407, Uzasadnienie do projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, Sejm RP VI kadencji, Warszawa 7 października 2008 r., s. 9.

cywilny⁴ za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie bądź zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Jednocześnie przyjmuje, iż przyjęte na podstawie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, rozwiązania należy uznać za zadawalające, ponieważ z punktu widzenia poszkodowanego przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej odpowiedzialność względem takiego podmiotu ponosi Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, a także inne osoby prawne, które wykonują władzę publiczną z mocy samego prawa. Przyjęte rozwiązanie jak słusznie podkreśla autor urealnia odpowiedzialność odszkodowawczą, gdyż podmioty te są zawsze wypłacalne i nie ma problemu wyegzekwowania odszkodowania. Problem mógłby dotyczyć sytuacji, gdy roszczenie takie dochodzone byłoby bezpośrednio od funkcjonariusza publicznego. Ponadto funkcjonariusz na podstawie wskazanej ustawy ponosi tylko odpowiedzialność majątkową.

Kolejny artykuł to słowniczek ustawy. Autor dokonuje interpretacji definicji normatywnych zawartych w ustawie, a są to: „funkcjonariusz publiczny”, „podmiot odpowiedzialny” oraz „organ administracji publicznej”. Odnosi się także do występujących w ustawie pojęć „wynagrodzenia” i „wykonywania władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa”. Autor interpretuje pojęcia ustawowe, pierwszym z nich jest „funkcjonariusz publiczny”. Dokonuje podziału funkcjonariuszy publicznych na dwie grupy, wskazując, że pierwsza z nich to – „osoby działające w charakterze organu administracji publicznej lub z jej upoważnienia albo jako członkowie organu kolegiального administracji publicznej”, a druga grupa to „osoby wykonujące 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”. Autor zaznacza, że istotne znaczenie ma fakt, że funkcjonariuszem publicznym jest osoba fizyczna, która na podstawie ustawy może być pociągnięta do odpowiedzialności.

Podstawowe znaczenie w zakresie wyjaśnienia pojęcia „organu administracji publicznej” ma art. 5 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego⁵. Ponadto autor słusznie przytacza tutaj konstrukcje upoważnienia z art. 268 k.p.a.

Komentator regulacji prawnej podkreśla, że ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych w przypadku organów kolegialnych prowadzi do indywidualizacji oceny poszczególnych członków organu wieloosobowego nie przez pryzmat efektu działania całego organu, lecz przez pryzmat zachowania właśnie każdego z członków odrębnie. Jednocześnie zaznacza, iż do osobnej grupy będącej funkcjonariuszami publicznymi należy zaliczyć osoby wykonujące pracę w ramach: stosunku pracy, stosunku służbowego czy umowy cywilnoprawnej, które biorą udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji bądź postanowienia przez taki organ. Branie udziału w sprawie musi odpowiadać kilku cechom, a mianowicie udział taki musi wynikać z zakresu obowiązków pracowniczych, służbowych czy umownych. Autor słusznie podnosi, że koncepcja przyjęta w ustawie może budzić wątpliwości, ponieważ udział w sprawie może również wynikać z realizacji polecenia służbowego, które zostało wydane odnośnie do wykonania prac niewskazanych np. w zakresie czynności.

Podmiot odpowiedzialny, czyli podmiot odpowiedzialny względem wierzyciela, który szkody doznał na skutek rażącego prawa przez działanie lub zaniechanie funkcjonariusza publicznego.

⁴ T.j. DzU 2019, poz. 1145 z późn. zm.

⁵ T.j. DzU 2020, poz. 256.

Autor dokonuje interpretacji art. 417 k.c., wskazując, 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. Jednocześnie podkreśla, że jeżeli zlecono wykonywanie takich zadań, 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.

Analiza artykułu trzeciego stanowiącego o wyłączeniu odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego uzasadniona jest faktem, jak słusznie podnosi autor opracowania, by funkcjonariusz publiczny nie ponosił odpowiedzialności za to samo działanie lub zaniechanie na podstawie ustawy, (która w tym zakresie stosowania ma pierwszeństwo), jak i jednocześnie innych przepisów. Poniesienie odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego na gruncie powołanej ustawy wyłącza odpowiedzialność majątkową pracownika na mocy przepisów kodeksu pracy, jak również odpowiedzialność innych niż pracownicy osób objętych zastosowaniem regulacji kodeksu cywilnego.

Kolejny czwarty artykuł obejmuje kwestie stosowania ustawy – Kodeks cywilny. Autor wyraźnie zaznacza, co nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, że regulacja kodeksu cywilnego ma zastosowanie jedynie w nieuregulowanym w ustawie zakresie. Ustawa ma pierwszeństwo przed uregulowaniami kodeksowymi.

Przesłanki odpowiedzialności zawarte w art. 5 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa zostały szczegółowo zinterpretowane przez autora recenzowanej pozycji. Wskazane przez ustawodawcę przesłanki muszą zostać spełnione kumulatywnie, aby odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego mogła nastąpić. Autor przytacza ustawowe przesłanki, a pierwszą z nich jest dokonanie faktycznej wypłaty przez podmiot odpowiedzialny odszkodowania za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub ugody. Następnie interpretuje instytucję prawomocności orzeczenia sądu zgodnie z dyspozycją art. 363 kodeksu postępowania cywilnego, a także ugody w rozumieniu art. 917 k.c. Przytacza także interesujące orzecznictwo Sądu Administracyjnego w tym zakresie. Kolejną omówioną przesłanką jest rażące naruszenie prawa. Autor komentarza słusznie stawia tezę, że „Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariusza publicznego nie zaistnieje, jeśli świadczenie w postaci zapłaty odszkodowania spełniła osoba trzecia, inna niż podmiot odpowiedzialny. Sytuacja taka jest możliwa, a jest to uregulowane w art. 518 KC. Funkcjonariusz publiczny nie zostanie także pociągnięty do odpowiedzialności, jeśli doszło do przejęcia długu w trybie art. 519 KC”. Przesłanką odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego jest przesłanka winy. Ostatnia przesłanka dotyczy rażącego naruszenia prawa, które musi zostać stwierdzone zgodnie z dyspozycją art. 6 powoływanej ustawy.

Kolejnym analizowanym przez autora zagadnieniem jest interpretacja art. 6 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, który wymienia przypadki rażącego naruszenia prawa. Trudno nie zgodzić się z autorem, że przepis ten szczegółowo definiuje, co należy rozumieć przez „stwierdzenie rażącego naruszenia prawa”. Wskazuje jednocześnie, że w celu stwierdzenia wystąpienia wskazanych przez prawodawcę przesłanek ponoszenia odpowiedzialności za rażące naruszenie prawa niezbędne jest uzupełnienie tego, co wynika z dyspozycji art. 5, właśnie treścią art. 6 powoływanej ustawy.

Następnie został zinterpretowany wniosek o przeprowadzenie postępowania (art. 7 ustawy). Wniosek taki składa kierownik podmiotu odpowiedzialnego, który wypłacił odszkodowanie albo kierownik jednostki organizacyjnej podmiotu odpowiedzialnego, która wypłaciła odszkodowanie, do prokuratora okręgowego właściwego ze względu na siedzibę podmiotu odpowiedzialnego za wniosek o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Ustawowo wskazany termin to 14 dni, licząc od dnia wypłaty odszkodowania osobie pokrzywdzonej na skutek rażącego naruszenia prawa. Autor komentarza słusznie przyjmuje, że termin liczony powinien być od faktycznego dokonania wypłaty. Jednocześnie podnosi, iż nie sprecyzowano w ustawie formy wniosku, a zwłaszcza nie rozstrzygnięto wprost, że musi przyjąć formę pisemną.

Kolejno zostały scharakteryzowane dokumenty, które muszą zostać dołączone do wniosku, a następnie wyjaśniono skutki wpłynięcia wniosku do prokuratora okręgowego. W dalszej części recenzowanego opracowania omówiono zakończenie postępowania przez prokuratora, które może zakończyć się w dwojaki sposób tzn. albo podjęciem decyzji o wytoczeniu powództwa – w sytuacji, gdy prokurator stwierdzi, że istnieją ku temu podstawy, albo odmową wytoczenia powództwa – w przypadku stwierdzenia braku podstaw.

Analiza art. 8 powołanej ustawy wskazuje na odpowiednie stosowanie kodeksu postępowania cywilnego. Jak podkreśla autor, odesłanie do k.p.c. ma charakter całościowy, a zatem nie ma tutaj sytuacji ze stosowaniem k.p.c. jedynie w kwestiach nieuregulowanych w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Ponadto wyraźnie zaznacza, że jedyna możliwość uzasadnionej interpretacji brzmienia art. 8 ust. 1 ustawy prowadzi do wniosku, że odesłanie dotyczy całości procedury cywilnej. Nie może ograniczać się tylko do postępowania sądowego.

Interpretacja kolejnego artykułu dotyczy wysokości odszkodowania oraz odpowiedzialności kilku funkcjonariuszy (art. 9 ustawy). Należne odszkodowanie od funkcjonariuszy publicznych ustala się w oparciu o dwie granice. Autor interpretuje przyjęte rozwiązania ustawowe, stanowiąc, że granicą podstawową jest wysokość wypłacanego odszkodowania przez podmiot odpowiedzialny za wyrządzoną szkodę, która powstała przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa. Stawia on słuszną tezę, iż w żadnym przypadku funkcjonariusz nie może zostać pociągnięty na mocy przepisów ustawy, do obowiązku zapłaty wyższego odszkodowania. Z kolei drugą granicę wyznacza rodzaj winy funkcjonariusza publicznego i jego zarobki. W przypadku winy nieumyślnej odszkodowanie nie może przewyższyć kwoty 12-krotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi. Ograniczenie to nie ma zastosowania w odniesieniu do rażącego naruszenia prawa z winy umyślnej. W takiej sytuacji funkcjonariusz publiczny odpowiada do pełnej wysokości wypłaconego odszkodowania.

W recenzowanej pozycji autor zwrócił uwagę na mogący się pojawić w praktyce problem wystąpienia kilku funkcjonariuszy, którzy dopuścili się skutecznego rażącego naruszenia prawa na skutek działania lub zaniechania. W takim przypadku każdy z funkcjonariuszy powinien ponieść odpowiedzialność stosownie do przyczynienia się do stopnia winy i rażącego naruszenia prawa. W sytuacji, gdy nie jest to możliwe do ustalenia odpowiedzialność powinny ponieść w równych częściach.

Przeprowadzona przez autora analiza kolejnego artykułu ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa dotyczy niewykonania obowiązku.

Argumentuje on, że celem wprowadzenia do powołanej ustawy art. 10 jest wzmocnienie terminowej wykonalności obowiązku w przedmiocie złożenia wniosku o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Podkreśla słusznie, że norma karnoprawna służy ochronie interesu wierzycieli. Jak przyjmuje autor, w istocie ochrona karnoprawna ma na względzie majątkowy interes, o charakterze cywilnoprawnym, podmiotów publicznych. Wyjaśnia, że penalizacją objęte jest naruszenie obowiązku w zakresie złożenia w terminie 14 dni od dnia wypłaty odszkodowania wniosku do prokuratora okręgowego właściwego ze względu na siedzibę podmiotu odpowiedzialnego o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Następnie analizuje kwestię sankcji za naruszenie art. 10 wskazanej ustawy, dokonując zróżnicowania kary w zależności od stopnia winy (czy sprawca działał umyślnie, czy nieumyślnie).

Kolejny artykuł został pominięty przez autora z uwagi na fakt, że rozdział 5 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa zmienił przepisy dotychczasowe i zawierał przepisy przejściowe oraz końcowe, które stanowią konsekwencję rozwiązań przyjętych we wcześniejszych przepisach.

Opracowanie kończy się analizą art. 16 i 17 wskazanej ustawy, które rozstrzygają kwestie dotyczące stosowania ustawy oraz jej wejścia w życie. Autor komentarza stoi na stanowisku, że uwzględnienie skargi na bezczynność organu administracji, nawet w przypadku, gdy bezczynność ta ustała już w momencie wyrokowania przez sąd, skutkuje obowiązkiem stwierdzenia (co bez wątplenia wynika z obowiązującego w dacie wydania zaskarżonego wyroku brzmienia art. 149 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶), czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Obowiązek ten spoczywa zatem na sądzie od czasu wejścia w życie ustawy z 20 stycznia 2011 r. nowelizującej art. 149 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tj. od 17 maja 2011 r., chyba że postępowanie administracyjne zakończone zostało przed tą datą (w takim przypadku, jak słusznie twierdzi autor, stan bezczynności nie trwałby w dniu wejścia w życie znowelizowanych przepisów). Ustawa weszła w życie z dniem 17 maja 2011 r. i do 30 września 2018 r. nie została zmieniona, poza pominięciem art. 11–15 w tekście jednolitym z 2016 r., poz. 1169.

Konkludując recenzowana pozycja stanowi cenne źródło interpretacji ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, które z pewnością pomoże w rozwiązywaniu praktycznych problemów w tym zakresie. Jest to komentarz problemowy, a zatem ujmujący problematykę z punktu widzenia praktycznego stosowania ustawy. Oczywiście można by postulować o szerszą interpretację przepisów ustawy, odwołując się do bogatszego dorobku doktryny oraz orzecznictwa, ale z uwagi na charakter komentarza, tj. komentarz praktyczny, ujęta analiza wydaje się być wystarczająca.

Dr nauk prawnych Katarzyna Płonka-Bielenin

Adiunkt w Katedrze Prawa i Administracji

Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej w Katowicach

<https://orcid.org/0000-0003-4208-5172>

⁶ T.j. DzU 2016, poz. 718 z późn. zm.