
Dr MATEUSZ BŁACHUCKI
Instytut Nauk Prawnych PAN

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa i jej wpływ na postępowanie administracyjne

1. Wprowadzenie

Sprawna administracja publiczna jest gwarantem skutecznego państwa. Jakość działania administracji publicznej zależy w dużej mierze od urzędników, którzy realizują powierzone im zadania. Jedną z gwarancji sprawnej i poprawnej pracy urzędników są regulacje dotyczące odpowiedzialności prawnej, której podlegają z tytułu pełnionych funkcji. Odpowiednio skonstruowany system odpowiedzialności urzędniczej powinien być dostosowany do rodzaju naruszeń prawa popełnianych przez urzędników oraz uwzględniać cel, któremu ma służyć, a więc zapewnienie istnienia sprawnego aparatu urzędniczego i ograniczenie, jeśli nie całkowite wyeliminowanie, przypadków przekraczania prawa przez urzędników. Istnienie odpowiednich przepisów prawnych jest jednak tylko pierwszym warunkiem poprawnego funkcjonowania systemu odpowiedzialności urzędniczej, kolejnym, często trudniejszym, jest ich efektywna egzekucja. Oceniając pod tym kątem system odpowiedzialności urzędniczej w Polsce, można wskazać, że mimo istniejących podstaw prawnych egzekwowania tej odpowiedzialności, ich realizacja pozostawia wiele do życzenia.

Niedawną legislacyjną próbą poprawy tej sytuacji jest ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa¹. Wprowadza ona nowe zasady

¹ Zob. wykaz skrótów (*przyp. red.*).

odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych (miejskami zastrzegając istniejące regulacje) oraz tworzy nowy system instytucjonalny egzekwowania tej odpowiedzialności. Co istotne u.o.m.f.p. wprowadza także rozwiązania procesowe, które zmieniają zarówno k.p.a., jak i p.p.s.a. Omawiana ustawa zawiera też nowe definicje istniejących pojęć, tj. „funkcjonariusz publiczny”, czy „rażące naruszenie prawa”.

Przedmiotem analizy w niniejszym artykule są przyjęte rozwiązania u.o.m.f.p. oraz ich ocena. Szczególny nacisk zostanie położony na wpływ tej ustawy na postępowanie administracyjne. Nie sposób wszakże uniknąć skomentowania wpływu nowych rozwiązań na administracyjne postępowania szczególne, gdyż zmiany w tym zakresie mają wręcz charakter zmian systemowych. W celu odpowiedniego osadzenia rozważań na temat samej ustawy o odpowiedzialności majątkowej zaprezentowane zostaną ogólne refleksje dotyczące odpowiedzialności urzędniczej oraz istniejącego, przed wejściem w życie ustawy, systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników. Pozwoli to na ukazanie odpowiedniego kontekstu przyjętych rozwiązań i będzie stanowiło punkt wyjścia do ich oceny.

2. Odpowiedzialność urzędnicza – wprowadzenie

Odpowiedzialność urzędnicza to rodzaj odpowiedzialności prawnej. Pojęcie odpowiedzialności prawnej pochodzi z języka prawniczego i jego treść nie jest ustalona z góry, ale musi być określana w każdym konkretnym przypadku². W znaczeniu normatywnym można przyjąć, że odpowiedzialność prawna to zasada ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem negatywnych konsekwencji zdarzeń lub stanów rzeczy, podlegających ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywalnych prawnie określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym³. W zależności od rodzaju normy prawnej będziemy mieć do czynienia np. z odpowiedzialnością karną, administracyjną, cywilną, czy konstytucyjną. Odpowiedzialność prawna urzeczywistnia się w chwili zajścia stanu fak-

² E. Pierzchała, *Odpowiedzialność prawna w administracji publicznej (próba definicji)*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod red. J. Bocia i A. Chajbowicza, Wrocław 2009, s. 679.

³ W. Lang, *Spór o pojęcie odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe UMK. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Prawo” 1968, nr 8, s. 31.

tycznego, z którym norma prawna wiąże ujemne skutki prawne⁴. Należy podkreślić, że odpowiedzialności prawnej nie należy utożsamiać jedynie z karą, która stanowi immanentną część odpowiedzialności, ale jej nie wyczerpuje⁵.

Odpowiedzialność urzędnicza zatem będzie to reguła ponoszenia przez urzędnika przewidzianych prawem negatywnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy, podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i które można przypisać temu urzędnikowi na podstawie obowiązujących przepisów prawa. W zależności od rodzaju norm, które będą miały zastosowanie do kwalifikacji danego stanu faktycznego, odpowiedzialność urzędnicza może przybrać postać odpowiedzialności karnej, dyscyplinarnej, służbowej czy cywilnoprawnej (majątkowej). Warto pamiętać, że poszczególne reżimy odpowiedzialności nie wykluczają się wzajemnie, ale mają charakter komplementarny i mogą mieć równoległe zastosowanie do danego stanu faktycznego.

Opisując odpowiedzialność urzędniczą, nie można wszakże tracić z pola widzenia celu, jakiemu ta odpowiedzialność ma służyć. Już w dawniejszej doktrynie prawa administracyjnego podkreślano, że odpowiedzialność pracownika administracji jest środkiem poprawy funkcjonowania administracji, usprawnienia jej działania, zaś represyjna rola odpowiedzialności powinna mieć charakter wtórny⁶. Oznacza to, że nie można analizować odpowiedzialności urzędniczej jedynie przez pryzmat sankcji, ale przede wszystkim z punktu widzenia tego, w jaki sposób istniejące reguły odpowiedzialności urzędniczej przyczyniają się do osiągnięcia wysokiej sprawności i poprawności działania administracji publicznej. Koncentrując się jedynie na sankcjach i karaniu urzędników, można zapomnieć o istocie uczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej przez urzędników oraz specyfice i ryzyku administrowania sprawami publicznymi. Podkreśla się bowiem, że rozszerzenie zakresu działania administracji i komplikowanie się procesu administrowania

⁴ E. Kruk, *Pojęcie odpowiedzialności prawnej (analiza wybranych zagadnień)*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 3, s. 115.

⁵ A. Michór, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej*, w: *Nowe problemy badawcze...*, s. 648.

⁶ B. Ostapczuk, *Odpowiedzialność pracownika jako środek usprawnienia funkcjonowania administracji*, w: *Odpowiedzialność pracownika administracji*, pod red. J. Łętowskiego i J. Pruszyńskiego, Ossolineum 1978, s. 233.

zwiększa „ryzyko administrowania”, a więc możliwość niepożądanych, choć czasem koniecznych i nieuniknionych, skutków ubocznych, w tym także szkód majątkowych⁷. Należy jednak pamiętać, że nie każda szkoda majątkowa musi rodzić odpowiedzialność majątkową organu administracji oraz urzędnika⁸. Warto też pamiętać, że subiektywne poczucie dyskomfortu, szkody lub nawet kary podmiotu dotkniętego skutkami działań administracji publicznej nie musi być ujemnie kwalifikowane przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego i uzasadniać egzekwowanie odpowiedzialności urzędniczej.

W dalszym toku wyводу, przedmiotem rozważań objęta jest tylko odpowiedzialność majątkowa urzędników. Pozostałe reżimy odpowiedzialności będą omawiane o tyle, o ile będzie to konieczne z punktu widzenia toku wykładu.

3. Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy w świetle k.c. i k.p.

Odpowiedzialność majątkowa urzędników jest funkcją odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotów władzy publicznej. Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotów władzy publicznej ma charakter konstytucyjny i została uregulowana w art. 77 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Przepis ten rozszerzył, w stosunku do wcześniej obowiązujących regulacji, odpowiedzialność organów władzy publicznej, odrywając ją od winy i wskazując na bezprawność działania jako na przesłankę roszczeń odszkodowawczych⁹. Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej jest obecnie standardem europejskim i ma swoje odzwierciedlenie w aktach normatywnych Rady Europy, Unii Europejskiej oraz przepisach większości rozwiniętych krajów Europy¹⁰.

⁷ E. Łętowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. III, pod red. T. Rabskiej, J. Łętowskiego, Wrocław 1978, s. 453.

⁸ Tamże, s. 455.

⁹ M. Haczkowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007, s. 91.

¹⁰ Omówienie tych zagadnień zob. P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 51 i nast.

Rozwinięciem przepisów konstytucyjnych, które uregulowały odpowiedzialność władz publicznych za ich działania, są przepisy k.c. Generalnie można przyjąć, że odpowiedzialność władzy publicznej za działania ze sfery imperium wynika z art. 417, 417¹, 417² oraz 421 k.c. i uzależniona została od bezprawności tych działań. Natomiast odpowiedzialność władzy publicznej za działania ze sfery *dominium* oparta jest na ogólnych zasadach odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych i jej podstawą może być zasada winy (art. 416, 427 i 429 k.c.) lub zasada ryzyka (art. 430, 435 i 436 k.c.)¹¹.

Odpowiedzialność cywilna organów władzy publicznej nie wyklucza, że ostatecznie to jednak bezpośredni sprawca szkody poniesie ekonomiczny ciężar zapłaty odszkodowania. W polskim systemie prawa przyjęta została konstrukcja, w której to organ władzy publicznej, a nie pracownik jego aparatu pomocniczego, odpowiada za swoje działania w stosunku do osób trzecich, organowi zaś przysługuje roszczenie regresowe wobec pracownika¹². Co więcej, jak wskazuje art. 441 § 1 k.c., w wypadku winy bezpośredniego sprawcy szkody odpowiedzialność organu władzy publicznej i sprawcy będzie solidarna¹³. Jednakże podstawa roszczenia regresowego oraz jego zakres będą zależały od tego, czy do stosunku prawnego łączącego funkcjonariusza i organ będą miały zastosowanie przepisy k.p.¹⁴ o materialnej odpowiedzialności pracowniczej. Taka sytuacja zdarza się w znacznej większości przypadków. Kodeks pracy w art. 114 i nast. wprowadza ogólną zasadę, że za wyrządzoną szkodę urzędnik (jako pracownik aparatu pomocniczego organu administracji) nie odpowiada przed osobą dotkniętą skutkami działań organu, ale przed swoim pracodawcą. Zgodnie z art. 120 k.p. w razie wyrządzenia przez pracownika przy wykonywaniu przez niego obowiązków pracowniczych szkody osobie trzeciej, zobowiązany do naprawienia szkody jest wyłącznie pracodawca. Dopiero po naprawieniu szkody przez pracodawcę ma on roszczenie regresowe wobec pracownika¹⁵. Wysokość roszczenia uzależniona jest

¹¹ J. Kuźmicka-Sulikowska, *Zasady odpowiedzialności deliktowej w świetle nowych tendencji w ustawodawstwie polskim*, Warszawa 2011, s. 326 i 327.

¹² E. Bagińska w: E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010, s. 565.

¹³ Tamże, s. 568.

¹⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).

¹⁵ Wyrok SN z 16 września 1997 r., I PKN 261/97, OSNAPIUS 1998, nr 18, poz. 535.

od winy pracownika. W sytuacji gdy ustalono winę umyślną pracownika, odpowiada on do pełnej wysokości wypłaconego przez organ odszkodowania, gdy działał zaś nieumyślnie, jego odpowiedzialność ograniczona jest do wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia¹⁶. Ograniczenie wysokości odszkodowania nie osłabia funkcji represyjnej odpowiedzialności i jej pochodnych, ale tylko sprowadza je do granic rzeczywistości¹⁷.

Podstawowym problemem związanym z opisywanymi regulacjami było prawie powszechne zaniechanie organów administracji publicznej w zakresie egzekwowania roszczeń regresowych względem urzędników. Zastanawiające jest, że ani ze strony ministra właściwego ds. wewnętrznych i administracji, ani też premiera, który jest zwierzchnikiem służby cywilnej, nie podjęto prób analizy przyczyn tego zjawiska, ani też działań mających na celu egzekwowanie wskazanych przepisów.

4. Cele i założenia ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy...

Celem u.o.m.f.p. jest w zamierzeniu projektodawcy zahamowanie i odwrócenie niekorzystnych trendów w zakresie przypadków rażącego naruszenia prawa. Jak zauważa się w uzasadnieniu projektu ustawy: „mechanizmem skutecznie zapobiegającym wynaturzeniom w funkcjonowaniu administracji będzie przede wszystkim sprawne i nieuchronne obciążanie urzędników, przynajmniej w ograniczonym zakresie, materialnymi skutkami ich działań niezgodnych z prawem. Co do zasady już obecnie na urzędnikach ciąży obowiązek zwrócenia organom, w imieniu których działają, kwot wypłaconych przez te organy w charakterze odszkodowań. W praktyce obowiązek ten egzekwowany jest jednak bardzo rzadko. Istotą proponowanej regulacji jest zmuszenie Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego do dochodzenia od urzędników należnych im kwot – zgodnie z ujednoczoną, zobiektywizowaną i czytelną procedurą. Co jest także bardzo istotne, procedura ta ma być wykonywana z udziałem prokuratury – instytucji niezależnej od administracji publicznej”¹⁸.

¹⁶ Uchwała SN z 8 października 1975 r., IV PZP 8/75, „Nowe Prawo” 1977, nr 1.

¹⁷ R. Stępkowski, *Majątkowa odpowiedzialność pracownika administracji w PRL*, w: *Odpowiedzialność pracownika...*, s. 242.

¹⁸ Uzasadnienie projektu ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, Druk sejmowy nr 1407 (VI kadencja), s. 9.

Projektodawca założył, że wskutek uchwalenia ustawy:

1) znacząco spadnie ilość rażącego naruszenia prawa, w tym rozstrzygnięć administracyjnych wydawanych z naruszeniem prawa;

2) zauważalnie wzrośnie zaufanie obywateli do organów administracji publicznej, a w konsekwencji także szacunek wobec instytucji państwowych w ogóle, jak również wobec praworządności;

3) istotnym pozytywnym zmianom ulegną warunki prowadzenia działalności gospodarczej, co skutkować będzie rozwojem przedsiębiorczości;

4) zmniejszą się wydatki Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. W pozostałym zakresie wejście w życie przedmiotowej regulacji nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa, ani nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego¹⁹.

Analiza celów ustawy – ocenianych jako niezwykle ambitne i szerokie – budzi wątpliwości, czy są one realne, szczególnie w kontekście przedmiotu u.o.m.f.p. Wydaje się, że rozwój przedsiębiorczości czy szacunek wobec instytucji państwowych nie zależą jednak w tak istotnym stopniu od odpowiedzialności majątkowej urzędników.

5. Podstawowe konstrukcje ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych, odcinając się w dużym stopniu od dotychczasowych rozwiązań prawnych zarówno w kwestiach materialnych, jak i proceduralnych, wprowadza nowe konstrukcje i definicje.

1) Zakres zastosowania ustawy

Podstawowym zagadnieniem związanym z u.o.m.f.p. jest konieczność ustalenia jej zakresu obowiązywania i relacji do obowiązujących rozwiązań prawnych w zakresie odpowiedzialności cywilnej urzędników. Podstawowe znaczenie będzie miał art. 1 ustawy, który wskazuje, że: „Ustawa określa zasady odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych wo-

¹⁹ Tamże, s. 13.

bec Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa oraz zasady postępowania w przedmiocie takiej odpowiedzialności". Takie brzmienie przepisu zdaje się sugerować niezwykle szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy jego stosowania, co wynika z ustalonego znaczenia pojęcia funkcjonariusza publicznego oraz wykonywania władzy publicznej.

Wykonywanie władzy publicznej w formach władczych ma kilka przymiotów:

- przejawia się w zewnętrznej sferze działania organu władzy,
- przymus bezpośredni jest gwarantem skuteczności działania władzy,
- podjęte zostało na podstawie normy prawa powszechnie obowiązującego wyraźnie dopuszczającej takie działanie²⁰.

Co istotne, wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszystkich sfer władzy, tj. wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej oraz odnosi się do wszelkiego rodzaju działań – od aktów generalnych i administracyjnych po czynności faktyczne²¹. Tymczasem kolejne przepisy u.o.m.f.p. wyraźnie zawężają zakres zastosowania ustawy jedynie do kręgu osób biorących udział w procedurze wydawania aktu administracyjnego.

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy... przewiduje swoją wyłączność w zakresie regulacji odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych ponoszoną z tytułu uczestnictwa w procedurze wydawania aktu administracyjnego, która została obarczona wadą rażącego naruszenia prawa. Artykuł 3 ustawy wyraźnie określa, że: „Odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego na zasadach określonych w ustawie wyłącza przewidzianą w przepisach odrębnych odpowiedzialność majątkową funkcjonariusza publicznego wobec podmiotu odpowiedzialnego za szkodę wyrządzoną tym samym działaniem lub zaniechaniem". Jest to racjonalne rozwiązanie, w przeciwnym bowiem razie urzędnik mógłby odpowiadać dwukrotnie za ten sam czyn, a ponadto sama ustawa przewiduje zaostrenie odpowiedzialności majątkowej, co tym bardziej uzasadnia

²⁰ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 236.

²¹ Tamże, s. 237.

wyłączność jej stosowania. Natomiast w pozostałym zakresie do innych czynów urzędników, z którymi może być związana ich odpowiedzialność majątkowa, będą miały zastosowanie ogólne reguły k.c. (art. 4).

2) Funkcjonariusz publiczny

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych na nowo definiuje pojęcie funkcjonariusza publicznego. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 funkcjonariusz publiczny to osoba działająca w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegiального organu administracji publicznej lub osoba wykonująca w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorąca udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ. Definicja ta jest niezwykle wąska i w istotny sposób odbiega od przyjętego znaczenia tego terminu. Ustawa zatem zupełnie ignoruje istniejące rozumienie pojęcia funkcjonariusza publicznego, które zostało zawarte w art. 115 § 13 k.k.²²

W okresie opiniowania projektu u.o.m.f.p. zwracano uwagę, że nie wiadomo, z jakich przyczyn w szczególnej regulacji odpowiedzialności regresowej pomija się funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości. Wina

²² Zgodnie z tym przepisem funkcjonariuszem publicznym jest:

„1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej,

2) poseł, senator, radny,

2a) poseł do Parlamentu Europejskiego,

3) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy,

4) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych,

5) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe,

6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej,

7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej,

8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową,

9) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe”.

umożliwiająca przypisanie czynu niedozwolonego (np. płatna protekcja) może przecież uzasadniać osobistą odpowiedzialność sędziego zarówno w procesie wytoczonym przez poszkodowanego, jak i w procesie regresowym Skarbu Państwa, który naprawił szkodę²³. *De facto* bowiem ustawie podlega tylko jedna kategoria funkcjonariuszy – pracujących w strukturach administracji publicznej. Z tego też względu w dalszej części artykułu pojęcie funkcjonariusz publiczny jest używane zamiennie z pojęciem urzędnika, w szerokim znaczeniu tego słowa.

W kontekście definicji funkcjonariusza publicznego szczególne wątpliwości budzi niezmiernie pojemne pojęcie „udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ”. Rozszerza ono bowiem odpowiedzialność majątkową także na osoby, które nie miały realnego wpływu na kształt rozstrzygnięcia, czy nawet na tok postępowania. Brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia do pociągania do odpowiedzialności takich osób poza koniecznością wynikającą z przyjętej w ustawie nowej definicji rażącego naruszenia prawa. Zgodnie z tą definicją bowiem, rażące naruszenie prawa może być wynikiem wydania aktu administracyjnego, ale również może być kwalifikowaną postacią bezczynności organu administracji publicznej lub przewlekłego prowadzenia przezeń postępowania administracyjnego. W takiej sytuacji krąg osób, które mogą podlegać zaostrzonej odpowiedzialności cywilnej, musiał zostać rozszerzony ponad racjonalną miarę. Dodatkowo, w kontekście zwolnienia prokuratora z konieczności ustalania dokładnego rozkładu winy konkretnych urzędników, może to łatwo doprowadzić do sytuacji, kiedy pozwanymi staną się osoby, których związek z daną sprawą administracyjną był minimalny i incydentalny. Wydaje się, że w sytuacji zaostrzenia zasad odpowiedzialności majątkowej urzędników ustawa powinna w sposób maksymalnie precyzyjny określać podmiotowy zakres tej odpowiedzialności, tymczasem czyni to w sposób maksymalnie enigmatyczny, który z pewnością wywoła wiele problemów w praktyce.

Być może pewne usprawnienie w zakresie ustalenia kręgu osób, które brały udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ przyniesie ustawa o zmianie k.p.a. oraz

²³ E. Bagińska, *Opinia prawna o projekcie ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (druk sejmowy nr 1407)*, s. 4-5, dostępna na www.sejm.gov.pl.

o.p.²⁴ Ta nowelizacja k.p.a. wprowadza bowiem obowiązek prowadzenia tzw. metryki sprawy administracyjnej. W doktrynie zwraca się uwagę, że wprowadzenie metryk jest konsekwencją wcześniejszego uchwalenia u.o.m.f.p.²⁵ Praktyka administracyjna pokaże, jak dalece metryki spraw administracyjnych będą w stanie odzwierciedlić rzeczywisty udział wszystkich osób zaangażowanych w prowadzenie sprawy. Należy też pamiętać, że metryki nie będą prowadzone dla wszystkich spraw administracyjnych, gdyż minister właściwy do spraw administracji publicznej określi w drodze rozporządzenia rodzaje spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony ze względu na nieproporcjonalność nakładu środków koniecznych do prowadzenia metryki w stosunku do prostego i powtarzalnego charakteru tych spraw (art. 66a § 3 k.p.a.).

3) *Rażące naruszenie prawa*

Zagadnienie rażącego naruszenia prawa należy do jednej z najbardziej kontrowersyjnych konstrukcji prawa administracyjnego. W dotychczasowej literaturze przedmiotu oraz orzecznictwie brak jest jednej uznanej definicji tego pojęcia. Charakter artykułu nie pozwala na szersze omówienie zagadnienia, więc ograniczę się do wskazania najbardziej charakterystycznych poglądów. W literaturze przedmiotu można się spotkać z kilkoma ujęciami tego zagadnienia. Po pierwsze, wskazuje, że pod pojęciem rażącego naruszenia prawa należy rozumieć naruszenie przepisu prawnie niebudzącego wątpliwości co do jego bezpośredniego rozumienia²⁶. Po drugie, za rażące naruszenie prawa to takie naruszenie prawa, w wyniku którego powstają skutki niemożliwie do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności²⁷. Natomiast za najbardziej przekonujący uważam pogląd upatrujący rażącego prawa w sytuacji, kiedy występuje koniunkcja dwóch przesłanek – naruszenia normatywnego wzorca działania i braku realizacji wartości chronionych prawem²⁸.

²⁴ Zob. wykaz skrótów (przyp. red.).

²⁵ Tak J. Wyporska-Frankiewicz, *Metryka sprawy administracyjnej na tle ostatnich zmian k.p.a.* – artykuł znajdujący się w nin. publikacji.

²⁶ J. Jendrośka, B. Adamiak, *Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracji*, PiP 1986, z. 1, s. 70.

²⁷ A. Zieliński, O „rażącym” naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 k.p.a., PiP 1986, z. 2, s. 104.

²⁸ Z. Cieślak, *Decyzja administracyjna a rażące naruszenie prawa*, „Glosa” 1995, nr 2, s. 5.

Nie rozstrzygając sporu na temat istoty prawnej instytucji stwierdzenia rażącego naruszenia prawa, ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych wprowadza własną formalną i autonomiczną definicję. Art. 6 ustawy w sposób wyczerpujący określa, jakie sytuacje należy rozumieć przez stwierdzenie rażącego naruszenia prawa:

1) wydanie ostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność decyzji lub postanowienia na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 lub art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 126 k.p.a.;

2) wydanie ostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność decyzji lub postanowienia na podstawie art. 247 § 1 pkt 2 albo pkt 3 lub art. 247 § 1 pkt 2 albo pkt 3, w związku z art. 219 o.p.;

3) stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a.;

4) wydanie prawomocnego wyroku na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.;

5) wydanie prawomocnego wyroku na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w związku z art. 247 § 1 pkt 2 albo 3 o.p.;

6) stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 37 § 2 k.p.a.;

7) stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 141 § 2 o.p.;

8) prawomocne stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 149 lub art. 154 § 2 p.p.s.a.;

9) prawomocne stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 477¹⁴ § 3 k.p.c.;

10) prawomocne stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 479^{31a} § 3 k.p.c.;

11) ostateczne stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 81 ust. 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów²⁹.

Ponadto należy pamiętać, że art. 2 ust. 2. u.o.m.f.p. stanowi, że: „ilekroć w ustawie jest mowa o wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, należy przez to rozumieć również wykonywanie władzy publicznej bez podstawy prawnej”.

²⁹ Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.

4) *Przesłanki odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych*

Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariusza publicznego, na gruncie u.o.m.f.p., jest uzależniona od łącznego spełnienia trzech przesłanek (art. 5):

1) na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa;

2) rażące naruszenie prawa, o którym mowa w pkt 1, zostało spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego;

3) rażące naruszenie prawa, o którym mowa w pkt 1, zostało stwierdzone zgodnie z art. 6.

Wskazane trzy przesłanki muszą być spełnione łącznie. Nie ulega jednak wątpliwości, że najistotniejsze znaczenie będzie miało samo stwierdzenie rażącego naruszenia prawa, które zaistniało w działaniach organu administracji publicznej. Późniejsza wypłata odszkodowania przez podmiot odpowiedzialny będzie zaś stanowiła bezpośrednią przesłankę wszczęcia postępowania przez prokuratora, po złożeniu odpowiedniego doniesienia przez kierownika podmiotu odpowiedzialnego. Trzecią przesłanką odpowiedzialności majątkowej urzędnika będzie możliwość przypisania mu winy. Chodzi tu zarówno o jej postać umyślną, jak i nieumyślną. W literaturze wskazuje się, że interpretując w kontekście tego przepisu pojęcie winy, lepiej jest sięgnąć do dorobku z zakresu prawa karnego, który jest także wykorzystywany do oceny odpowiedzialności majątkowej na gruncie prawa pracy³⁰. Można w tym miejscu wyrazić wątpliwość co do praktycznego znaczenia tej przesłanki, gdyż wydaje się, że trudno będzie konkretnemu urzędnikowi uniknąć odpowiedzialności majątkowej, jeżeli zostanie udowodnione jego zaangażowanie w prowadzenie sprawy, a jednocześnie będzie sądowe lub administracyjne potwierdzenie faktu rażącego naruszenia prawa. W tej sytuacji, w znacznej większości wypadków, zadanie prokuratora będzie się sprowadzało do wykazania tych dwóch okoliczności, ponieważ trudno będzie udowodnić, że rażące naruszenie prawa będące wynikiem działania

³⁰ M. Haczkowska, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 179.

konkretnego funkcjonariusza publicznego nastąpiło bez jego winy. Oczywiście na etapie procesu odszkodowawczego sąd powszechny będzie musiał zbadać rzeczywisty poziom zaangażowania funkcjonariusza w prowadzenie sprawy oraz jego wpływ na tok sprawy i jej zakończenie, ale wpłynie to raczej jedynie na poziom odszkodowania.

5) Zakres przedmiotowy odpowiedzialności majątkowej urzędnika

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych wprowadza dwa maksymalne pułapy odpowiedzialności majątkowej urzędnika. Pierwszą wartością maksymalną jest wysokość wypłaconego odszkodowania. Jednakże wartość ta jest korygowana przez drugie ograniczenie, które zakłada, że odszkodowanie nie może przewyższać kwoty dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu. Co istotne, tę drugą wartość wyznacza się indywidualnie i określa maksymalną wysokość odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego także wówczas, kiedy kilku funkcjonariuszy publicznych dopuściło się działania lub zaniechania. Wysokość ta nie będzie miała jednak zastosowania w przypadku, kiedy bezprawne zachowanie urzędnika nastąpiło z winy umyślnej. W takiej sytuacji funkcjonariusz, a jeżeli wina umyślna jest udziałem kilku funkcjonariuszy, to każdy z osobna, odpowiada solidarnie bez ograniczeń, tj. do wysokości rzeczywiście wypłaconego przez organ władzy publicznej odszkodowania. Należy zaznaczyć, że jeżeli kilku funkcjonariuszy publicznych dopuściło się bezprawnego działania lub zaniechania, każdy z nich ponosi odpowiedzialność stosownie do przyczynienia się do rażącego naruszenia prawa i stopnia winy. Co istotne przy tym, jeżeli nie jest możliwe ustalenie stopnia winy i przyczynienia się poszczególnych funkcjonariuszy publicznych do rażącego naruszenia prawa, odpowiadają oni w częściach równych (art. 9 ust. 2 u.o.m.f.p.).

6) Procedura egzekwowania odpowiedzialności majątkowej urzędników

Problem braku egzekwowania przepisów o odpowiedzialności majątkowej urzędników nie jest nowy. Już we wcześniejszej literaturze zwracano uwagę, że odpowiedzialność majątkowa urzędników może spełniać swoje zadania, gdy w ogóle będzie dostatecznie wykorzystywana³¹. Ustawa

³¹ R. Stępkowski, *Majątkowa odpowiedzialność pracownika administracji w PRL*, w: *Odpowiedzialność pracownika...*, s. 245.

wprowadza swoistą ścieżkę odzyskiwania przez organy władzy publicznej wypłaconych kwot odszkodowań od urzędników, zabezpieczając wykonanie tych przepisów dość dotkliwymi sankcjami.

Procedura odzyskiwania odszkodowania i egzekwowania odpowiedzialności majątkowej urzędnika winna rozpocząć się od wniosku o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego składanego do prokuratora okręgowego właściwego ze względu na siedzibę podmiotu odpowiedzialnego. Wniosek taki ma być złożony w ciągu 14 dni od dnia wypłaty odszkodowania przez kierownika podmiotu odpowiedzialnego, który wypłacił odszkodowanie albo kierownika jednostki organizacyjnej podmiotu odpowiedzialnego, która wypłaciła odszkodowanie. Oprócz wniosku zobowiązany kierownik ma obowiązek przedłożyć: 1) dowód wypłaty odszkodowania i stanowiące podstawę tej wypłaty orzeczenie lub ugodę, oraz 2) rozstrzygnięcie stwierdzające rażące naruszenie prawa oraz uwierzytelnione kopie posiadanych akt postępowania sądowego lub administracyjnego, w którym zostało wydane to rozstrzygnięcie. Warto zauważyć, że konsekwencją tego przepisu jest zobowiązanie, w wielu przypadkach, kierownika podmiotu odpowiedzialnego do złożenia doniesienia na samego siebie. Gwarancją wykonania tego obowiązku jest wprowadzona w art. 10 ustawy o odpowiedzialności majątkowej sankcja karna, która grozi kierownikowi podmiotu odpowiedzialnego za zaniechanie złożenia wniosku do prokuratora okręgowego. Sankcja ta jest dość dotkliwa, gdyż ustawa przewiduje, że kierownik taki może zostać ukarany karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3. Jedynie w przypadku nieumyślnego działania sprawca zaniechania podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności. Wydaje się, że omawiana sankcja karna, choćby ze względu na swoją wyjątkową surowość, będzie miała zastosowanie w sytuacji zupełnego zaniechania złożenia wniosku, natomiast nie będzie dotyczyła sytuacji przekroczenia terminu złożenia wniosku. Regulacja odpowiedzialności kierownika wydaje się trudna do zaakceptowania co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, zmusza osoby pełniące funkcję kierownika, w wielu sytuacjach, do samodenuncjacji. Po drugie, przewidziana kara jest zupełnie nieadekwatna do społecznej szkodliwości czynu i nie ma żadnego aksjologicznego osadzenia w obecnym porządku prawnym.

Otrzymałszy wniosek, prokurator przeprowadza postępowanie wyjaśniające zmierzające do ustalenia przesłanek uzasadniających wytoczenie

na rzecz podmiotu odpowiedzialnego powództwa o odszkodowanie przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu z tytułu szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa. Do przeprowadzenia tego postępowania stosuje się odpowiednio przepisy art. 43 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze³². Zgodnie z tym przepisem prokurator może przeprowadzić postępowanie dowodowe, w trakcie którego może żądać nadesłania lub przedstawienia akt oraz dokumentów i pisemnych wyjaśnień, przesłuchać świadków i zasięgnąć opinii biegłych, a także przeprowadzić oględziny w celu wyjaśnienia sprawy. Odesłanie do art. 43 ustawy o prokuraturze, który z kolei odsyła jeszcze do art. 42 tej samej ustawy³³, pozwala postawić tezę, że postępowanie wyjaśniające uregulowane ustawą o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych ma charakter swoisty – jest to „inne postępowanie określane w odrębnej ustawie”. Na kłopot z ustaleniem charakteru tego postępowania zwracano uwagę już na etapie konsultowania pierwszego projektu ustawy³⁴. Takie rozwiązywanie generuje kolejne problemy prawne, np. w zakresie określenia stron postępowania, ich uprawnień proceduralnych, czy oceny skutków prawnych wadliwości działania prokuratury na tym etapie³⁵, które będzie musiało rozstrzygnąć orzecznictwo, albowiem u.o.m.f.p. nie zawiera żadnych wskazówek w tym zakresie.

Jeżeli prokurator uzna zasadność wniosku, wzywa na piśmie funkcjonariusza publicznego do dobrowolnego spełnienia świadczenia w określonym terminie, nie krótszym jednak niż 7 dni od dnia otrzymania wezwania. W sytuacji braku dobrowolnego spełnienia świadczenia po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu prokurator wytacza powództwo. Natomiast jeżeli prokurator uzna, że wniosek nie jest zasadny, odmawia podjęcia wytoczenia powództwa. Ustawa nie precyzuje, w jakiej formie prawnej następuje odmowa, ani czy może być zaskarżona przez składającego wniosek. W tej sytuacji należy się opowiedzieć za rozwiązaniem, że odmowa jest swoistą czynnością procesową prokuratora o charakterze nie-

³² Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 ze zm.

³³ Art. 42 stanowi, że: „Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach określają odrębne ustawy”.

³⁴ E. Bagińska, *Opinia...*, s. 7.

³⁵ M. Ślifirczyk, *Opinia dotycząca redakcji art. 5 projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, s. 1, dostępna na www.sejm.gov.pl.

zaskarżalnym, która zamyka drogę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od funkcjonariuszy publicznych na podstawie u.p.m.f.p. Nie można się zgodzić z poglądem, jakoby kierownik podmiotu zobowiązanego mógł równoległe wytaczać powództwo na podstawie przepisów tej ustawy³⁶. Jest ona bowiem aktem szczególnym, zawierającym swoisty reżim odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych i zaostrzającym tę odpowiedzialność wraz z określeniem procedury egzekwowania tej odpowiedzialności, w tym – odnośnie do podmiotu legitymowanego do wnoszenia powództwa opartego na tej ustawie. W takiej sytuacji nie można rozszerzać zakresu stosowania ww. ustawy. Natomiast odmowa wytoczenia powództwa przez prokuratora nie stoi na przeszkodzie dochodzeniu przez kierownika podmiotu odpowiedzialnego od funkcjonariusza publicznego odpowiedzialności na ogólnych zasadach k.c. i k.p. w zakresie, w jakim ich zastosowanie nie zostało wyłączone przez przepisy ustawy o odpowiedzialności majątkowej.

Sądem właściwym do rozpatrzenia powództwa prokuratora będzie sąd powszechny właściwy ze względu na wartość przedmiotu sporu. Samo postępowanie sądowe w sprawie o odszkodowanie toczy według ogólnych zasad k.p.c. Co istotne, ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych dopuszcza przekształcenia podmiotowe procesu o odszkodowanie, rezygnując z wymogu prowadzenia dodatkowego postępowania przez prokuratora i składania kolejnego wniosku. Oznacza to, że jeżeli w trakcie procesu o odszkodowanie toczonego na podstawie pozwu prokuratora okaże się, że prokurator pozwał nie te osoby, które trzeba, lub też występuje konieczność dopozwania innych osób, sąd może to uczynić na wniosek prokuratora lub pozwanego, bez konieczności prowadzenia postępowania wyjaśniającego przez prokuratora. Ma to zapewne służyć przyspieszeniu procesu, choć z drugiej strony może mieć skutek uboczny, w postaci słabej jakości postępowania wyjaśniającego.

7) Ochrona praw funkcjonariusza publicznego

Zaostrzeniu odpowiedzialności majątkowej urzędników powinno towarzyszyć adekwatne wyposażenie urzędników w środki prawne ochrony ich praw. Tymczasem bliższa analiza procedury egzekwowania odpowie-

³⁶ A. Walewska-Borsuk, *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, Warszawa 2011, s. 45.

działności majątkowej od funkcjonariusza publicznego ujawnia jeszcze poważny mankament u.o.m.f.p., tj. brak możliwości efektywnej ochrony swoich praw przez funkcjonariusza publicznego. Właściwie jedynym środkiem obrony, poza wnioskiem o oddalenie powództwa i wykazywaniem braku winy, pozostaje możliwość dopozwania innych urzędników, którzy uczestniczyli w „prowadzeniu” sprawy administracyjnej. Co więcej, obrona ta została przeniesiona na ostatni etap postępowania, kiedy nie można już kwestionować źródła odpowiedzialności, a właściwie tylko wysokość odszkodowania. Wydaje się, że w sytuacji zaostrzenia zasad odpowiedzialności majątkowej ochrona prawna powinna przysługiwać funkcjonariuszowi już wcześniej. Kwestią otwartą pozostaje zasadność umożliwienia urzędnikowi kwestionowania przez niego orzeczenia sądowego lub administracyjnego stwierdzającego rażące naruszenie prawa. W sytuacji jednak, kiedy jest to źródło jego odpowiedzialności majątkowej, należy rozważyć możliwość udzielenia mu w jakiejś formie ochrony prawnej w takich okolicznościach. Podobnie funkcjonariusz publiczny powinien mieć środki prawne do skutecznej obrony swoich praw w procesie odszkodowawczym wytaczanym podmiotowi odpowiedzialnemu przez osobę pokrzywdzoną aktem rażąco naruszającym prawo. Za szczególnie kontrowersyjne należy uznać możliwość zawierania ugody przez Skarb Państwa w takim procesie i brak możliwości zakwestionowania tego przez funkcjonariusza publicznego, w stosunku do którego będzie przysługiwał regres. Ugoda taka wyznacza na podstawie arbitralnego porozumienia Skarbu Państwa i osoby poszkodowanej zakres roszczeń odszkodowawczych w stosunku do funkcjonariusza publicznego. W tej sytuacji zasadny jest wniosek, że ustawodawca w ogóle nie przewidział środków prawnych ochrony praw funkcjonariuszy publicznych w u.o.m.f.p., regulując jedynie samą procedurę egzekwowania odpowiedzialności odszkodowawczej.

6. Ocena przyjętych rozwiązań

1) *Niejasny zakres zastosowania*

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy... w art. 1 zdaje się sugerować niezwykle szeroki zakres zastosowania. Jednakże kolejne przepisy zawężają go wyraźnie tylko do procedury wydawania aktów administracyjnych i do osób biorących w tym udział. Brak jest przekonujących argumentów za takim zawężaniem zakresu stosowania,

zwłaszcza, że te same przesłanki leżą u podstaw odpowiedzialności majątkowej osób zaangażowanych w pozostałe formy wykonywania władzy publicznej (w tym w szczególności władzy sądowniczej oraz funkcji prokuratorskich). Szczególne wyróżnienie grupy urzędniczej nie ma żadnego aksjologicznego czy systemowego uzasadnienia.

Nie do końca jasny jest stosunek u.o.m.f.p. do istniejącego reżimu odpowiedzialności cywilnej urzędników. Kierując się jednak racjonalną wykładnią, należy przyjąć, że ustawa dotyczy jedynie tych zachowań (działań lub zaniechań) funkcjonariuszy publicznych, które miały miejsce w procesie wydawania aktu administracyjnego i zostały ocenione w administracyjnym lub sądowym toku instancji jako rażące naruszenie prawa. Ustawa zawiera także wyczerpującą regulację procesową egzekwowania odpowiedzialności majątkowej za sankcjonowane zachowania, wyłączając dochodzenie w inny sposób odszkodowania za te czyny. W związku z tym można uznać, że do zachowań urzędników, które nie zostały formalnie ocenione jako rażące naruszenia prawa, a które doprowadziły do zaistnienia odpowiedzialności cywilnej organu władzy publicznej i wypłaty odszkodowania, będą miały zastosowanie dotychczas obowiązujące regulacje k.c. i k.p.

2) Brak efektywnej ochrony praw funkcjonariuszy publicznych

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych, upatrując w urzędnikach głównej przyczyny sprawczej istnienia zjawiska rażącego naruszenia prawa, zaostrza ich odpowiedzialność majątkową. Jednocześnie jednak, ustawodawca nie daje urzędnikom praktycznie żadnych środków prawnych niezbędnych dla efektywnej ochrony ich praw. Ochrona taka możliwa jest właściwie dopiero na etapie miarkowania wysokości odszkodowania. W wielu sytuacjach, wobec faktycznego zwolnienia prokuratura z konieczności ustalania zakresu indywidualnej odpowiedzialności, to na urzędniku będzie spoczywał ciężar udowodnienia braku uzasadnienia żądania od niego wypłaty odszkodowania. Trudno uznać, aby taka sytuacja stawała w dobrej sytuacji procesowej pozwanego funkcjonariusza publicznego i pozwalała na skuteczną obronę swoich praw. W tym zakresie zatem widzę konieczność pilnej interwencji ustawodawczej, poprzedzonej jednakże szeroką debatą, w jaki sposób chronić prawa urzędników, bez rewolucjonizowania systemu postępowania administracyjnego.

3) *Przeregulowanie i ignorowanie istniejących pojęć*

Niewątpliwą nowością normatywną u.o.m.f.p. są nowe definicje ustawowe funkcjonariusza i rażącego naruszenia prawa. Niestety uzasadnienie ustawy nie zawiera żadnych przekonujących argumentów za takim podejściem i wprowadzaniem nowych znaczeń dla już funkcjonujących pojęć. Można się domyślać, że za nową – zawężoną w stosunku do k.k. – definicją funkcjonariusza publicznego przemawiały względy oportunistyczne i chęć wyłączenia szerokiego kręgu osób uczestniczących w wykonywaniu władzy publicznej spod zakresu obowiązywania u.o.m.f.p.

W przypadku pojęcia rażącego naruszenia prawa zastosowano odwrotną technikę – rozszerzono je maksymalnie, rozmywając zupełnie jego zakres i sens znaczeniowy. Objęto nim bowiem sytuację wydania decyzji bez podstawy prawnej, ale także czynności faktyczne organu administracji publicznej przejawiające się w jego bezczynności lub przewlekłym prowadzeniu postępowania. Stawia to pod dużym znakiem zapytania możliwość wykorzystywania dotychczasowego dorobku doktrynalnego i orzeczniczego do tych nowych postaci rażącego naruszenia prawa. Kolejną konsekwencją przyjęcia szerokiej formalnej definicji rażącego naruszenia prawa jest skomplikowanie systemu przeciwdziałania nieterminowemu rozpatrywaniu spraw przez organy administracji publicznej. W obecnym stanie prawnym nieterminowe rozpatrywanie sprawy przez organ administracji może wystąpić czterech postaciach: 1) bezczynności organu, 2) przewlekłego prowadzenia postępowania oraz kwalifikowanych postaci tych stanów, tj. 3) bezczynności organu połączonego z rażącym naruszeniem prawa oraz 4) przewlekłego prowadzenia postępowania, które miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Co istotne zarówno organ wyższego stopnia, jak i sąd administracyjny muszą badać z urzędu, czy stwierdzona bezczynność lub przewlekłość postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

4) *Luki ustawowe i nieefektywne rozwiązania*

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych, mimo bardzo szerokiej definicji funkcjonariuszy publicznych, będzie miała jedynie ograniczone zastosowanie do pracowników biorących udział w wydawaniu decyzji i zatrudnionych w urzędach regulacyjnych, tj. Urzędzie Regulacji Energetyki, Urzędzie Komunikacji Elektronicznej oraz Urzędzie Transportu Kolejowego w zakresie, w jakim aktywność de-

czyjną kontroluje SOKiK. Jest to konsekwencją tego, że tylko w ramach nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego będzie istniała możliwość stwierdzenia rażącego naruszenia prawa przy wydawaniu aktów administracyjnych przez prezesów urzędów regulacyjnych, natomiast sądy powszechne, które kontrolują znaczną część tych aktów, takiej kompetencji posiadać nie będą. Co interesujące, wydaje się, że ustawodawca zdawał sobie sprawę z tego problemu, ponieważ wyposażył SOKiK w możliwość orzekania o wydaniu aktu administracyjnego przez Prezesa UOKiK z rażącym naruszeniem prawa.

Kolejnym kontrowersyjnym rozwiązaniem u.o.m.f.p. jest nowelizacja cyt. ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, która to zmiana nałożyła na Prezesa UOKiK obowiązek, aby uchylając albo zmieniając decyzję stwierdzał jednocześnie, czy decyzja ta nie została wydana bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Równolegle, jak wskazano wyżej, poszerzeniu uległy kompetencje SOKiK, który został zobowiązany do kontroli decyzji organu antymonopolowego pod kątem rażącego naruszenia prawa. Rozwiązanie to jest sprzeczne z jedną z podstawowych konstrukcji postępowania administracyjnego, zakładającej oddzielenie od siebie zwyczajnego i nadzwyczajnego trybu postępowania. Konsekwencją tej dystynkcji jest ograniczenie zakresu stosowania przepisów o możliwości wzruszania ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych jedynie do trybów nadzwyczajnych. Tymczasem w świetle nowej regulacji Prezes UOKiK będzie zobligowany do stosowania przepisów o trybach nadzwyczajnych w postępowaniu zwyczajnym, na etapie samokontroli. Takie rozwiązanie nie znajduje racjonalnego i systemowego uzasadnienia.

Kolejna wątpliwość rodzi się także, co do słuszności i efektywności przyjętego rozwiązania powierzającego prokuratorowi dochodzenie przed sądem powszechnym wypłacenia odszkodowania przez funkcjonariusza publicznego. Przyjmując takie rozwiązanie, kierowano się myślą, że prokurator jest niezależny od organów administracji publicznej i daje gwarancję bezstronności działania³⁷. Wydaje się jednak, że powierzanie prokuratorze tego typu zadań, które nie leżą w sferze jej podstawowej aktywności i celów działania, nie będzie sprzyjało ich efektywnemu wykonywaniu. Szczególnie nie wiadomo jak odbije się to na wykonywaniu podstawowo-

³⁷ Tak M. Kulesza w rozmowie z T. Siudem, *Urzędnik zapłaci za błędy*, „Gazeta Prawna” z 23 lutego 2011 r., nr 37.

wych obowiązków prokuratury³⁸. Tymczasem istnieje organ administracji publicznej powołany³⁹ do występowania w sporach o odszkodowania po stronie Skarbu Państwa, tj. Prokuratoria Generalna. Niewielkie poszerzenie jej kompetencji w zakresie możliwości reprezentowania jednostek samorządu terytorialnego z pewnością przyniosłoby lepsze rezultaty.

7. Uwagi końcowe

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych jest przykładem złej legislacji, opartej jedynie na populizmie ignorującym istniejący system prawny. Już sam tytuł ustawy świadczy o sporej dozie „dezynwoltury prawnej” projektodawców w zakresie podejścia do konstrukcji prawnych obowiązujących w prawie administracyjnym. Akty administracyjne wydają organy administracji publicznej, a nie urzędnicy, którzy są jedynie zatrudnieni w aparacie pomocniczym, czyli urzędzie. Oznacza to, że za decyzje administracyjne odpowiedzialność, także cywilną, ponosi organ administracji publicznej, a nie urzędnik. Urzędnik odpowiada względem zatrudniającego urzędu za niepoprawne wykonywanie powierzonych mu zadań, bo to nie on wydaje przecież akty administracyjne. Niestety, to oczywiste w prawie administracyjnym rozróżnienie było obce projektodawcom u.o.m.f.p.

Podstawowym, choć niewyartykułowanym otwarciem, założeniem projektodawcy było upatrywanie w urzędnikach podstawowego źródła wydawania aktów administracyjnych z rażącym naruszeniem prawa. Takie uproszczenie skomplikowanego problemu, jakim jest wydawanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa, jest zastanawiające. Jeszcze bardziej zdumiewający jest brak jakichkolwiek analiz, ilościowych czy jakościowych, przyczyn tego zjawiska. Arbitralność podejścia projektodawców nie wytrzymuje krytyki, albowiem z równym przekonaniem można bronić tezy, że podstawowym źródłem zjawiska wydawania aktów administracyjnych jest fatalna jakość tworzonego prawa albo brak jego stabilności, czy też nacisk polityczny oraz ciągle niedofinansowanie administracji. Wydaje się jednak, że jakiegokolwiek generalne wnioski można wyciągnąć dopiero po przeprowadzeniu szczegółowych analiz – najpierw ilościowych, a potem

³⁸ E. Bagińska, *Opinia...*, s. 8.

³⁹ Art. 4 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169, poz. 1417 ze zm.).

jakościowych. Wydaje się też, że żadne ze wskazanych źródeł problemu może nie mieć charakteru uniwersalnego, a przyczyn należy szukać w konkretnych przypadkach lub zbliżonych grupach przypadków. Niestety, projektodawcy nie zadali sobie trudu poważnego podejścia do problemu, a właściwie jedynym ich celem było karanie urzędników. Karanie powinno być traktowane jako *ultima ratio* i ostatni element systemu doskonalenia kadr urzędniczych. Tymczasem w świetle założeń projektodawców to strach przed karą ma być główną motywacją pracy urzędników.

Trudno się zatem oprzeć wrażeniu, że ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych w istocie zaledwie dotyka skutków, nie likwidując przyczyn zaobserwowanego problemu⁴⁰. Pozwala to na potwierdzenie tezy, że ustawa ta jest wyrazem populizmu, a nie realnych działań na rzecz poprawy jakości orzecznictwa administracyjnego. Jak wskazano wcześniej, wiele konstrukcji zawartych w ustawie budzi poważne wątpliwości i jest niejasna. Szczególnie bulwersująca jest dezynwoltura, z jaką projektodawcy podeszli do ustalonych pojęć i konstrukcji istniejących w systemie prawa administracyjnego czy karnego oraz brak jakiegokolwiek świadomości przeprowadzania głębokich zmian systemowych w niektórych dziedzinach prawa, np. w prawie antymonopolowym. Nie może to jednak dziwić, skoro projektodawcy stwierdzają w uzasadnieniu projektu ustawy, że system egzekwowania istniejących przepisów jest nieefektywny, ale jednocześnie nie podejmują jakichkolwiek prób analizy przyczyn tego zjawiska czy też sposobów jego naprawy. Jedyną odpowiedzią jest uchwalenie kolejnej ustawy. W tej sytuacji wiara projektodawców, że u.o.m.f.p. doprowadzi do rozwoju przedsiębiorczości czy wzrostu szacunku wobec instytucji państwowych, może mieć jedynie charakter transcendentny, bo podstawy empiryczne ma bardzo wątpliwe.

⁴⁰ M. Ślifirczyk, Opinia o projekcie ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (druk sejmowy nr 1407), s. 1, dostępna na www.sejm.gov.pl.