

## AGNIESZKA KILIŃSKA-PĘKACZ

ODPOWIEDZIALNOŚĆ MAJĄTKOWA  
FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH

W kwietniu 2011 roku weszła w życie ustawa z dnia 20 stycznia 2011 roku o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa<sup>1</sup>, która wprowadziła nowy rodzaj odpowiedzialności prawnej pracowników administracji publicznej. Według jej postanowień, funkcjonariusze publiczni ponoszą odpowiedzialność majątkową, jeżeli spełnione zostaną przesłanki w niej wskazane. Perspektywa dwóch lat obowiązywania przedmiotowej regulacji, jak też wypowiedzi przedstawicieli doktryny prawa jej dotyczące pozwalają na podjęcie próby nieco głębszej analizy w tym zakresie.

Zdaniem T. Chauvin, T. Staweckiego i P. Winczorka, na gruncie polskiego prawa wyróżnia się odpowiedzialność karną, cywilną, służbową, parlamentarną oraz konstytucyjną<sup>2</sup>. Jak zasadnie podkreśla G. Maroń, odpowiedzialność prawna stanowi istotną instytucję, gdyż oznacza poniesienie lub groźbę poniesienia ujemnych konsekwencji określonych prawem przez tego, kto postąpił niezgodnie z normą prawną, a w okolicznościach przez nią podanych, będąc jej adresatem<sup>3</sup>. Odpowiedzialność prawna stanowi ważny instrument w prawidłowym funkcjonowaniu państwa prawa, gdyż chroni ona przed bezprawnymi działaniami między innymi przez funkcjonariuszy publicznych. Pełni również funkcję represyjną wobec podmiotów naruszających prawo, choć, oczywiście, zawsze lepiej będzie, gdy samo ryzyko jej poniesienia będzie instrumentem prewencyjnym odnośnie niezgodnych z prawem zachowań funkcjonariuszy publicznych, w tym pracowników administracji publicznej.

Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych ma bezpośredni związek z odpowiedzialnością cywilną, na co zwraca uwagę E. Ura. Według niej, odpowiedzialność cywilna omawianych podmiotów może mieć miejsce w dwóch przypadkach. Po pierwsze, jako odpowiedzialność odszkodowawcza na gruncie

<sup>1</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173.

<sup>2</sup> T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 273–281.

<sup>3</sup> G. Maroń, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011, s. 209.

kodeksu cywilnego oraz właśnie jako odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych<sup>4</sup>. Art. 417 § 1 kodeksu cywilnego z dnia 18 maja 1964 roku wskazuje, 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<sup>5</sup>. Oznaczałoby to, że w sytuacji, gdy administracja publiczna dokona nieprawidłowego działania, wówczas finansowa odpowiedzialność nie spoczywa na pracowniku, który dokonał przedmiotowego błędu, ale na Skarbie Państwa, jednostce samorządu terytorialnego, czy innej osobie prawnej, która ponosi odpowiedzialność. W związku z tym przyjęcie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa stało się celowe, aby wypełnić lukę dotyczącą odpowiedzialności prawnej w administracji publicznej, zwłaszcza po to, aby konkretne osoby za złą decyzję odpowiadały nie tylko służbowo, ale również majątkowo.

Poszukując przesłanek powstania przedmiotowej ustawy, należałoby przede wszystkim sięgnąć do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, w której to w art. 77 ust. 1 nadano każdemu prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej<sup>6</sup>. Ustawa zasadnicza przyznała prawo do dochodzenia roszczeń za niezgodne z prawem działanie na zupełnie nowych zasadach. Dotychczas podmiot, któremu wyrządzono szkodę, mógł jedynie dochodzić swoich roszczeń wyłącznie na gruncie prawa cywilnego, bowiem wówczas to podmiotem odpowiadającym majątkowo był Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna, która ponosi odpowiedzialność. Można zatem przyjąć, że wprowadzenie tej ustawy czyni zadość standardom konstytucyjnym, stanowi ich urealnienie i wzmocnienie, co sprzyja realizacji idei państwa prawa, w którym administracja publiczna powinna funkcjonować z jak największym pożytkiem dla obywateli, a gdy tego nie czyni, osoby za to odpowiedzialne powinny ponieść konsekwencje prawne, w tym majątkowe.

Motywację powstania ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa można odnaleźć także w uzasadnieniu projektu omawianego aktu prawnego. Argumenty za wprowadzeniem ustawy są następujące: zbyt wiele wadliwych decyzji wydawanych przez urzędników, które w niektórych przypadkach kończyły się likwidacją wielu przedsiębiorstw, pociąganie do odpowiedzialności Skarbu Państwa, jak też jednostek samorządu terytorialnego, co nie do końca było słuszne. W związku z tym postanowiono zmusić Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego do dochodzenia od urzędników należnych im kwot zgodnie z ujednoczoną zobiektywizowaną

<sup>4</sup> E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2011, s. 284.

<sup>5</sup> Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

<sup>6</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

i czytelna procedurą. Odpowiednim organem w tym zakresie, niezależnym od administracji publicznej, w myśl ustawy stała się prokuratura<sup>7</sup>.

Jest zatem tak, że poniesienie przez urzędnika odpowiedzialności za błędne dokonanie swoich czynności lub ich nie wykonanie jest istotne, aby zmniejszyć ilość wadliwych decyzji administracyjnych i innych rozstrzygnięć. Tym samym chodzi o to, aby osoby sprawujące swoje funkcje wypełniały je godnie i z jak największą starannością wykonywały swoje obowiązki. W szerszej perspektywie powinno być więc tak, że przedmiotowe regulacje przyczynią się do polepszenia jakości funkcjonowania sfery publicznej, którą współtworzą funkcjonariusze publiczni.

Podmiotami odpowiedzialnymi na podstawie omawianej ustawy są funkcjonariusze publiczni. Na gruncie polskiego prawa występują dwie definicje funkcjonariusza publicznego – jedna została umiejscowiona w kodeksie karnym z dnia 6 czerwca 1997 roku<sup>8</sup>, natomiast druga właśnie w omawianej ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Definicje te nie pokrywają się, gdyż zgodnie z przedmiotową ustawą należą do tej grupy osoby działającej w charakterze organu administracji publicznej lub 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 na taki organ.

Porównania definicji wskazanej w kodeksie karnym oraz w ustawie będącej przedmiotem artykułu dokonała bardzo szczegółowo A. Walewska-Borsuk, wyliczając podmioty, które na mocy nowej ustawy nie są zaliczane do nowej definicji funkcjonariusza publicznego, a którymi są Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, poseł, senator, radny, poseł do Parlamentu Europejskiego, 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, osoba pełniąca czynną służbę wojskową, pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, pracownik, usługobiorca, zatrudniony w centralnych organach administracji rządowej lub w terenowych organach administracji rządowej, bądź w organach jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli brał udział w prowadzeniu sprawy, rozstrzyganej w innej formie niż decyzja lub postanowienie, pracownik, usługobiorca, zatrudniony w centralnych organach administracji rządowej lub w terenowych organach administracji rządowej, jeżeli wykonuje wyłącznie czynności usługowe, techniczne, które nie mają rzeczywistego i istotnego wpływu na prowadzenie sprawy, rozstrzyganej

<sup>7</sup> Poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa – druk sejmowy nr 1407, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

<sup>8</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

w drodze decyzji lub postanowienia przez organ administracji publicznej<sup>9</sup>. Natomiast E. Ura wskazuje wyraźnie, iż nowa definicja funkcjonariusza publicznego jest węższa, przede wszystkim związana z działalnością administracji publicznej<sup>10</sup>. Podobne różnice zauważają A. Bielska-Brodziak, G. Krawiec oraz Z. Tobor, przy czym zwracają oni uwagę, iż katalog podmiotów związanych z administracją publiczną jest większy, tłumacząc, że krąg osób zatrudnionych w organie jest szerszy niż pracowników, bowiem przewiduje się w takiej sytuacji różne formy zatrudnienia, a przypadku pracownika występuje jedynie umowa o pracę<sup>11</sup>.

Jest więc tak, że stosunkowo wąski krąg podmiotów może ponieść odpowiedzialność majątkową za rażące naruszenie prawa. W rezultacie pojawiają się wątpliwości, czy wprowadzony katalog funkcjonariuszy publicznych jest wystarczający. Stało się bowiem tak, że odpowiedzialność majątkowa została przesunięta na zwykłych urzędników, którzy każdego dnia obsługują rzeszę petentów, gdyż to często w wyniku ich decyzji, w stosunku do obsługiwanych osób popełniane są błędy, które mają negatywny wpływ na ich życie, a przecież nie tylko wprost chodzi o skutki finansowe. Przykładowo, w przypadku pracownika ośrodka pomocy społecznej błędna decyzja dotycząca zasiłku może spowodować pozbawienie środków do życia, a w rezultacie pogorszenie stanu zdrowia petenta, czy członka jego rodziny.

Celowe wydaje się jednak rozszerzenie tej definicji poprzez objęcie nią także urzędników wyższych szczebli. Stanowiłoby to ujednoczenie możliwej odpowiedzialności w przedmiotowym zakresie, jak też uczynienie zadość zasadzie równości wobec prawa, która w aktualnym stanie prawnym może być postrzegana jako nieco zachwiana w formule niezasadnego uprzywilejowania niektórych funkcjonariuszy publicznych.

Podmiotem, przed, którym funkcjonariusz publiczny ponosi odpowiedzialność w zależności od rodzaju sprawowanego urzędu, jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inny podmiot, ponoszący odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, za działania prowadzące do rażącego naruszenia prawa lub postępowania w przedmiocie takiej odpowiedzialności. W rezultacie, jak słusznie wskazuje B. Rakoczy, występują dwie strony stosunku cywilnoprawnego: dłużnik, którym jest funkcjonariusz publiczny, oraz wierzyciel, czyli jeden z podmiotów wyżej wymienionych, przed którym dłużnik ponosi odpowiedzialność majątkową<sup>12</sup>. Ujęcie takie podkreśla cywilnoprawną formułę odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych.

<sup>9</sup> A. Walewska-Borsuk, *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, Wydawnictwo Municipium SA, Warszawa 2011, s. 111.

<sup>10</sup> E. Ura, *Prawo urzędnicze*, op. cit., s. 22.

<sup>11</sup> *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa: komentarz*, A. Bielska-Brodziak (red.), Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 107–109.

<sup>12</sup> B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2012, s. 10.

Odpowiedzialność na gruncie omawianej ustawy zostanie poniesiona zgodnie z jej art. 5, gdy wystąpią łącznie trzy przesłanki. Pierwsza taka, że 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. Druga przesłanka to przyjęcie, że rażące naruszenie prawa zostało spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego, natomiast trzecia dotyczy rażącego naruszenia prawa w przypadku spraw enumeratywnie wskazanych w art. 6 ustawy.

Pierwsza z przesłanek wskazuje, że funkcjonariusz publiczny poniesie odpowiedzialność, jeżeli 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. Kwestie odszkodowania za szkodę przy wykonywaniu władzy publicznej reguluje kodeks cywilny, a konkretnie jego art. 417–417<sup>2</sup>. Odpowiedzialność na mocy tego artykułu zostanie poniesiona, gdy spełnione zostaną następujące przesłanki: będzie miało miejsce niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, musi powstać szkoda oraz istnieć związek przyczynowy pomiędzy wymienionymi powyżej dwiema przesłankami<sup>13</sup>. W przypadku art. 417 k.c. odpowiedzialność zostanie poniesiona przede wszystkim, gdy działanie podjęte przez uprawnioną osobę było niezgodne z prawem, oznacza to, że działanie legalne nie będzie rościło odpowiedzialności cywilnej na gruncie tego artykułu<sup>14</sup>. Natomiast pod pojęciem szkody J. Kremis wskazuje wszelki uszczerbek majątkowy lub krzywdę pozostającą w normalnym związku przyczynowym z takim zdarzeniem. Owy uszczerbek lub krzywda w przypadku art. 417 k.c. musi wynikać z niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej<sup>15</sup>. Z kolei pomiędzy szkodą a działaniem podmiotu dokonującego niezgodnego działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej musi wystąpić związek<sup>16</sup>. Podmiotami odpowiedzialnymi w zakresie wypłaty odszkodowania są Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego oraz inna osoba prawna, wykonująca władzę publiczną z mocy prawa<sup>17</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że w artykułach kodeksu cywilnego, dotyczących odpowiedzialności za szkodę przy wykonywaniu władzy publicznej, nie ma mowy o dokonaniu tych działań z rażącym naruszeniem prawa. W rezultacie wskazane podmioty odpowiedzialne zdecydowanie częściej będą ponosiły odpowiedzialność finansową nieprawidłowej, nielegalnej pracy podwładnych niż funkcjonariusze

<sup>13</sup> H. Witczak, A. Kawalko, *Zobowiązania*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 117–118.

<sup>14</sup> *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 437–438.

<sup>15</sup> *Podstawy prawa cywilnego*, E. Gniewka (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 427–428.

<sup>16</sup> *Prawo zobowiązań. Część ogólna*, A. Olejniczak (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 761.

<sup>17</sup> *Prawo cywilne. Zarys wykładu*, M. Goettela (red.), Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska – LEX, Warszawa 2009, s. 203.

publiczni na podstawie omawianej ustawy. Bowiem w przypadku funkcjonariusza publicznego zostanie ona poniesiona, m.in., gdy nastąpi jedna z przesłanek dotycząca rażącego naruszenia prawa, a co za tym idzie, nie będzie to stanowiło poniesienia odpowiedzialności za każde niewłaściwe działanie kompetentnej osoby w zakresie jej obowiązków. Wydaje się, że wprowadzenie takiego rozróżnienia jest słuszne z uwagi na to, że pociąganie do odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego w związku z każdą nieprawidłową decyzją byłoby przesadą. Niemniej problem rodzi się, gdy należy rozstrzygnąć, czy dane działanie lub zaniechanie funkcjonariusza publicznego stanowi rażące naruszenie prawa, czy nie, tym bardziej że sam ustawodawca tego pojęcia nie wyjaśnia, co czyni je subiektywnym, a wręcz narażonym na niespójne oceny w konkretnych przypadkach, nawet podobnych.

A. Matan, analizując definicję rażącego naruszenia prawa, dokonała podsumowania, czyniąc zestawienie pewnych cech, które powinny wystąpić w sytuacji działania z rażącym naruszeniem prawa. Przede wszystkim w sytuacji zaistnienia jednej z najcięższych wad administracyjnych, której bezpośrednim skutkiem jest nieważność takiego aktu, może wynikać również z naruszenia ogólnych zasad prawa administracyjnego, czy szczególnych wynikających z prawa administracyjnego materialnego, procesowego lub ustrojowego. Kolejne cechy mówią o rażącym naruszeniu prawa w sytuacji, gdy miało ono wpływ na decyzje, a także, gdy treść stosunku materialnoprawnego jest sprzeczna z rzeczywistym stosunkiem, jaki powinien zostać zawiązany oraz gdy doszło do nieprawidłowej wykładni przepisów<sup>18</sup>. Wskazane elementy rażącego naruszenia prawa wyraźnie uwidaczniają, że dokonany błąd przez pracownika samorządu terytorialnego musi być znaczący, co jednak nie do końca może stanowić rzeczywiste ułatwienie w ocenach dokonywanych w różnych sprawach.

W artykule 5 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa wskazano, że na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody zostało wypłacone odszkodowanie przez pomiot odpowiedzialny. Oznacza to, jak zasadnie wskazuje B. Rakoczy, że ustawodawca nadaje pewną kolejność procedurze służącej uzyskaniu odpowiedzialności majątkowej od funkcjonariusza publicznego. Bowiem najpierw musi dojść do niezgodnego z prawem działania lub zaniechania organu władzy publicznej, w wyniku którego poszkodowany będzie się domagał odszkodowania, w zależności od jednostki od Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej osoby prawnej, wykonującej władzę publiczną z mocy prawa. Następnie w stosunku do takiej osoby na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub ugody doszło do wypłaty odszkodowania, a dopiero na końcu można domagać się poniesienia odpowiedzialności przez funkcjonariusza publicznego, przy czym musiało dojść w wyniku jego działania lub zaniechania do rażącego narusze-

<sup>18</sup> *Odpowiedzialność majątkowa*, op. cit., s. 207–208.



nia prawa<sup>19</sup>. Wprowadzenie czytelnej procedury wyciągnięcia odpowiedzialności majątkowej od funkcjonariuszy publicznych jest istotne dla prawidłowej realizacji zamierzonych celów ustawy.

W przypadku wystąpienia przesłanek mowa jest zarówno o czynności polegającej na działaniu, jak i zaniechaniu. Z tym drugim mamy do czynienia wówczas, gdy dany funkcjonariusz publiczny jest zobligowany do pewnego działania, jednak tego nie czyni, na co zwraca uwagę A. Stalmach-Młynarska<sup>20</sup>. W art. 5 ustawy mowa jest również o zawinionym działaniu funkcjonariusza publicznego. Na gruncie prawa karnego mamy do czynienia z dwoma rodzajami winy, tj. umyślną i nieumyślną. Wina umyślna przybiera dwie postacie – zamiaru bezpośredniego, gdy sprawca dąży do realizacji czynu oraz zamiaru ewentualnego, czyli, gdy sprawca przewidywał możliwość popełnienia czynu zabronionego i na to się godził<sup>21</sup>. Z winą nieumyślną mamy zaś do czynienia, jeżeli sprawca nie miał zamiaru popełnienia czynu zabronionego, jednak popełnia go na skutek niezachowania reguł ostrożności, mimo że miał możliwość popełnienia tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć, co jest określane jako lekkomyślność lub niedbalstwo<sup>22</sup>. Dopuszczenie dwóch rodzajów winy w przypadku odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych jest zasadne z uwagi na to, że powinni oni również ponieść odpowiedzialność majątkową, gdy nieprawidłowa decyzja nastąpiła w skutek niedbalstwa, czy lekkomyślności.

Wprowadzenie wskazanych przesłanek poniesienia odpowiedzialności majątkowej przez funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa sprawia, że celem owej ustawy nie było uregulowanie odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za każdą błędnie wydaną decyzję, czy inną wiążącą kwestię dla petenta, ale przede wszystkim wprowadzenie odpowiedzialności w przypadku tych zachowań, które w sposób rażący naruszyły prawo, co jest czynem niedopuszczalnym w związku z wykonywaną przez nich pracą. Istotnym elementem jest wina umyślna lub nieumyślna, ponieważ odpowiedzialność może zostać poniesiona, jeżeli taki pracownik w skutek niedbalstwa dokonał nieprawidłowości. Podkreślenia wymaga również, iż odpowiedzialność majątkowa zostanie poniesiona, jeżeli uprzednio petent domagał się odszkodowania od jednostki nadrzędnej. Tak zaostrome przesłanki sprawią, jak można przypuszczać, że w rzeczywistości liczba osób pociąganych do odpowiedzialności nie będzie znacząca. Niemniej nie oznacza to, iż wprowadzony akt prawny nie jest znaczący.

W art. 7 omawianej ustawy została uregulowana procedura poniesienia przez funkcjonariusza publicznego odpowiedzialności majątkowej. W przypadku gdy

<sup>19</sup> B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, op. cit., s. 66.

<sup>20</sup> A. Stalmach-Młynarska, *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych*, Monitor Ubezpieczeniowy. Pismo Rzecznika Ubezpieczonych 2012, nr 49, s. 48.

<sup>21</sup> J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, s. 326.

<sup>22</sup> R.A. Stefański, *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008, s. 123.

zostało już wypłacone odszkodowanie, kierownik podmiotu odpowiedzialnego lub kierownik jednostki organizacyjnej podmiotu odpowiedzialnego w terminie 14 dni od wypłaty odszkodowania jest zobowiązany do złożenia do prokuratora okręgowego właściwego ze względu na siedzibę podmiotu odpowiedzialnego wniosku o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Ustawa dokładnie wskazuje, co należy dołączyć do stosownego w tej sprawie wniosku, a mianowicie: dowód wypłaty odszkodowania oraz rozstrzygnięcie stwierdzające rażące naruszenie prawa, a także uwierzytelnione kopie posiadanych akt postępowania sądowego lub administracyjnego, w którym zostało wydane rozstrzygnięcie. Następnie kolejne obowiązki spoczywają na prokuratorze, ponieważ w jego kompetencji należy przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, którego celem jest ustalenie 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.

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa odsyła do art. 43 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze<sup>23</sup>, która uprawnia prokuratora, w kwestii rozstrzygnięcia o odpowiedzialności majątkowej, do zażądania nadesłania lub przedstawienia akt oraz dokumentów i pisemnych wyjaśnień, przesłuchania świadków, czy zasięgnięcia opinii biegłych oraz przeprowadzenia oględzin w celu wyjaśnienia sprawy. Po dokonaniu postępowania wyjaśniającego prokurator może dokonać dwóch czynności. W sytuacji, gdy uzna, że nie ma podstaw do poniesienia przez funkcjonariusza odpowiedzialności majątkowej – odmówić wytoczenia powództwa. Natomiast druga czynność przedstawia przeciwną sytuację, wówczas prokurator jest uprawniony do pisemnego wezwania funkcjonariusza publicznego w terminie nie krótszym niż 7 dni od dnia otrzymania wezwania do dobrowolnego spełnienia świadczenia. Z kolei w przypadku, gdy tego nie uczyni, właściwą drogą sądową jest postępowanie cywilne, gdzie prokurator wytacza powództwo przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu, który nie uiszczył dobrowolnie należnej kwoty<sup>24</sup>. Jak słusznie podkreśla M.J. Lewandowski, konieczne w pozwie jest wskazanie podmiotu, na rzecz którego prokurator będzie działał<sup>25</sup>.

W związku z nadaniem dodatkowych kompetencji prokuratorowi pojawiają się dyskusje, czy umieszczenie prokuratora w procedurze dochodzenia odszkodowania majątkowego jest w pełni zasadne. E. Bagińska wskazuje, że rola prokuratora jest znacząca, jednak zwraca uwagę, że jego głównym zadaniem jest ściganie przestępstw, zaś nałożenie mu dodatkowych uprawnień na gruncie

<sup>23</sup> Dz.U. z 1985 r. Nr 31, poz. 138 z późn. zm.

<sup>24</sup> *Prawo administracyjne*, Z. Niewiadomski (red.), Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2011, s. 273.

<sup>25</sup> M.J. Lewandowski, *Majątkowa odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych*, Prokuratura i Prawo 2012, nr 1, s. 128.



cywilnym jest niezasadne<sup>26</sup>. Podobnie uważa M. Piotrowska<sup>27</sup>. M. Lewandowski wskazuje zaś na jedną niepokojącą sytuację, mianowicie: w rzeczywistości w sytuacji, gdy prokurator uzna, że dany funkcjonariusz publiczny nie dokonał działania z rażącym naruszeniem prawa, to od tej decyzji nie przysługuje żadne zaskarżenie<sup>28</sup>. Jest więc tak, że rola prokuratury w przedmiotowym obszarze jest podwójnie znacząca – raz, ze względu na podejmowanie decyzji o pociąganiu do odpowiedzialności majątkowej, a drugi, z uwagi na nieweryfikowalność jego decyzji w tym zakresie. To drugie rozwiązanie jest nieprawidłowe, gdyż każda decyzja powinna być zaskarżalna. W konsekwencji postulować należy zmianę prawa w tym zakresie i wprowadzenie trybu zaskarżenia w tym względzie.

Kwestię odpowiedzialności majątkowej jako sankcji za rażące naruszenie prawa przez funkcjonariusza publicznego normuje art. 9 omawianego aktu prawnego. Generalnie przyjmuje się, że wysokość odszkodowania jest równa wartości wypłaconego odszkodowania<sup>29</sup>, przy czym ustawodawca wprowadza maksymalną wysokość odszkodowania, jaka może być poniesiona przez funkcjonariusza publicznego – dwunastokrotność miesięcznego wynagrodzenia. W rezultacie oznacza to, że może zaistnieć sytuacja, w której funkcjonariusz publiczny poniesie niższą odpowiedzialność majątkową, niż podmiot odpowiedzialny<sup>30</sup>. M. Haczkowska stoi na stanowisku, że wprowadzenie takiego ograniczenia ma służyć przede wszystkim ochronie funkcjonariusza publicznego, gdyż w przypadku zapłaty odszkodowania nadrzędna jest funkcja wychowawcza nad kompensacyjną<sup>31</sup>. Ustawodawca dokonuje rozróżnienia odpowiedzialności w zależności od stopnia winy oraz liczby osób dokonujących działania lub zaniechania z rażącym naruszeniem prawa. Albowiem w sytuacji, gdy owo działanie było zawinione, a czynu dokonała więcej niż jedna osoba, to wówczas każda z tych osób poniesie również maksymalnie dwunastokrotność wynagrodzenia. Ustawodawca nie dopuścił zmniejszenia odpowiedzialności w przypadku, gdy jest kilku winnych funkcjonariuszy. Wówczas ich stopień odpowiedzialności jest zależny od przyczynienia się do rażącego naruszenia prawa i stopnia winy. Jednak, gdy nie jest możliwe takie rozgraniczenie odpowiedzialności na poszczególnych członków funkcjonariuszy, to odpowiadają oni w równych częściach<sup>32</sup>. Wprowadzenie ograniczenia w wysokości kwoty odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego

---

<sup>26</sup> E. Bagińska, *Odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa w świetle projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, Zeszyty Prawnicze 2009, nr 1, s. 179–180.

<sup>27</sup> M. Piotrowska, *Odpowiedzialność regresowa członków samorządowych kolegiów odwoławczych za rażące naruszenia prawa w świetle nowej regulacji prawnej*, Casus 2011, nr 2, s. 57.

<sup>28</sup> M.J. Lewandowski, *Majątkowa odpowiedzialność*, op. cit., s. 135.

<sup>29</sup> *Odpowiedzialność majątkowa*, op. cit., s. 387.

<sup>30</sup> B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, op. cit., s. 131.

<sup>31</sup> M. Haczkowska, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo Gaskor Sp. z o.o., Wrocław 2011, s. 224.

<sup>32</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173.

wydaje się słuszne. Dopuszczenie zbyt wysokich kar finansowych byłoby zbyt dużym obciążeniem domowego budżetu dla szeregowego pracownika. Należy mieć również na względzie, że w stosunku do owego funkcjonariusza może zostać dodatkowo zastosowana inna odpowiedzialność prawna, chociażby służbowa, czy karna, co rodzi następne negatywne konsekwencje dla tej osoby, dlatego niecelowe byłoby wprowadzenie odpowiedzialności majątkowej bez ustalenia maksymalnej granicy, jak też niezasadne byłoby jej zwiększenie.

Kolejna wątpliwość pojawia się na tle porównania odpowiedzialności majątkowej z odpowiedzialnością karną, wynikającą chociażby z przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków na gruncie kodeksu karnego przez funkcjonariusza publicznego. Wydaje się, że źródłem odpowiedzialności majątkowej i karnej może być jeden czyn, gdyż w wyniku przekroczenia uprawnień funkcjonariusz może dopuścić się działania polegającego na rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu omawianej ustawy. Na problematykę powiązania odpowiedzialności karnej z odpowiedzialnością majątkową zwraca również uwagę B. Rakoczy, wskazujący, że w omawianej ustawie występuje jeden rozdział zawierający przepisy karne, w którym znajduje się tylko art. 10, który na dodatek nie nakłada odpowiedzialności karnej na funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu analizowanej ustawy, ale na osoby będące kierownikiem podmiotu odpowiedzialnego lub jednostki organizacyjnej takiego podmiotu, na których został nałożony obowiązek złożenia do prokuratora okręgowego wniosku o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. W rezultacie, jak słusznie wskazuje B. Rakoczy, zapis art. 10 ustawy stanowi funkcję pomocniczą wobec odpowiedzialności cywilnej na gruncie omawianej ustawy<sup>33</sup>. A. Walewska-Borsuk reprezentuje pogląd, że jednostką zobowiązaną do złożenia takiego wniosku w przypadku jednostki samorządu terytorialnego są monokratyczne jej organy, czyli wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta lub marszałek województwa, natomiast w przypadku Skarbu Państwa może to być w szczególności dyrektor, prezes lub kierownik<sup>34</sup>.

M. Haczkowska wskazuje na następujące przesłanki odpowiedzialności karnej na podstawie art. 10 analizowanej ustawy: niewykonanie przez podmiot obowiązku ciążącego na nim wynikającego z omawianej ustawy oraz zawiniony czyn<sup>35</sup>. Oznacza to, że kierownik podmiotu odpowiedzialnego lub jednostka organizacyjna takiego podmiotu, na których został nałożony obowiązek złożenia do prokuratora okręgowego wniosku o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, ponoszą odpowiedzialność wówczas, gdy niezależnie od rodzaju winy, nie wywiążą się z ciążącego na nich obowiązku. Niemniej, taki przepis zezwala na pociągnięcie do odpowiedzialności z art. 231 k.k. osób, które prze-

<sup>33</sup> B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, op. cit., s. 143.

<sup>34</sup> A. Walewska-Borsuk, *Odpowiedzialność majątkowa...*, op. cit., s. 33.

<sup>35</sup> M. Haczkowska, *Ustawa o odpowiedzialności...*, op. cit., s. 239.

kroczyły uprawnienia swoje lub niedopełniały obowiązków. Przy czym nie można w stosunku do nich zastosować sankcji w postaci materialnych środków karnych np. zadośćuczynienia za krzywdę, nawiązki, czy świadczenia pieniężnego<sup>36</sup>.

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa w jednym akcie prawnym stanowi połączenie trzech praw – cywilnego, administracyjnego oraz karnego. Jak słusznie wskazuje Z. Niewiadomski, odpowiedzialność majątkową stanowi uzupełnienie odpowiedzialności karnej, dyscyplinarnej oraz cywilnej<sup>37</sup>. M. Haczkowska trafnie scharakteryzowała przedmiot omawianej ustawy, wskazując, iż odpowiedzialność majątkowa jest poniesiona przez tych funkcjonariuszy publicznych, wobec których Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inny podmiot ponoszący odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa, poniósł odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę przy wykonywaniu władzy publicznej<sup>38</sup>.

W stosunku do tego aktu prawnego pojawiły się także głosy krytyczne, wskazujące na to, że ma on jedynie charakter naprawczy, który to pogląd reprezentuje E. Bagińska<sup>39</sup>, a nawet, że stanowi on zaledwie lekarstwo na wadliwe funkcjonowanie administracji, które likwiduje skutki, ale nie przeciwdziała temu zjawisku, co podkreśla M. Ślifirczyk<sup>40</sup>. Z kolei A. Adamczyk uważa, że regulacja odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych jest konieczna, jednak tak skonstruowany akt prawny może nie zrealizować zamierzonych celów, którymi jest przede wszystkim wydawanie mniejszej liczby rozstrzygnięć z rażącym naruszeniem prawa<sup>41</sup>, z którym to poglądem należy się zgodzić, gdyż zawsze celem funkcjonowania administracji powinno być załatwianie spraw zgodnie z prawem.

Stworzenie aktu prawnego, który daje podstawy pociągania funkcjonariuszy publicznych do odpowiedzialności majątkowej za wydanie decyzji, które są niewłaściwe i przynoszą negatywne konsekwencje, jest bardzo istotne. Jednak pozostaje jeszcze grono osób, które na gruncie kodeksu karnego są nazywane funkcjonariuszami publicznymi, a nie ponoszą odpowiedzialności majątkowej na gruncie przedmiotowej ustawy. Być może warto byłoby również stworzyć podstawy prawne do pociągania do odpowiedzialności majątkowej osób, które zajmują wysokie stanowiska urzędnicze. Pomimo wskazanych wątpliwości odnośnie

<sup>36</sup> B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności...*, op. cit., s. 56.

<sup>37</sup> *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 271.

<sup>38</sup> M. Haczkowska, *Ustawa o odpowiedzialności...*, op. cit., s. 20.

<sup>39</sup> E. Bagińska, *Odpowiedzialność funkcjonariuszy...*, op. cit., s. 181.

<sup>40</sup> M. Ślifirczyk, *O projekcie ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, *Zeszyty Prawnicze* 2009, nr 1, s. 183.

<sup>41</sup> A. Adamczyk, *Przestanki odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych i tryb ich realizacji według ustawy z dnia 20 stycznia 2011 roku*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2012, nr 6, s. 36.

do szczegółów przedmiotowych rozwiązań, dobrze stało się, że w ogóle zostały one wprowadzone. Wprowadzony akt prawny powinien działać mobilizująco na funkcjonariuszy publicznych, aby postępowali zgodnie z prawem i na rzecz obywateli, dla których przecież istnieje administracja. Niestety, dzieje się tak, że niektórym jej przedstawicielom wciąż wydaje się, że jest odwrotnie, to znaczy, że to oni mają nadrzędną pozycję nad obywatelami i ich sprawami, zamiast pełnić rolę służebną, która powinna decydować o istocie współczesnej administracji.

## Bibliografia

- Adamczyk A., *Przesłanki odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych i tryb ich realizacji według ustawy z dnia 20 stycznia 2011 roku*, Przegląd Prawa Publicznego 2012, nr 6.
- Bagińska E., *Odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa w świetle projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, Zeszyty Prawnicze 2009, nr 1.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Haczkowska M., *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo Gaskor Sp. z o.o., Wrocław 2011.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Lewandowski M.J., *Majątkowa odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych*, Prokuratura i Prawo 2012, nr 1.
- Maroń G., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011.
- Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa: komentarz*, A. Bielska-Brodziak (red.), Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Piotrowska M., *Odpowiedzialność regresowa członków samorządowych kolegiów odwoławczych za rażące naruszenia prawa w świetle nowej regulacji prawnej*, Casus 2011, nr 2.
- Podstawy prawa cywilnego*, E. Gniewka (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited, Wrocław 2010.
- Prawo administracyjne*, Z. Niewiadomski (red.), Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2011.
- Poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa – druk sejmowy nr 1407, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) (data dostępu: 2.02.2013 r.).

- Prawo cywilne. Zarys wykładu*, M. Goettela (red.), Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska – LEX, Warszawa 2009.
- Prawo zobowiązań. Część ogólna*, A. Olejniczak (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Rakoczy B., *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2012.
- Stalmach-Młynarska A., *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych*, Monitor Ubezpieczeniowy. Pismo Rzecznika Ubezpieczonych 2012, nr 49.
- Stefański R.A., *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008.
- Ślifirczyk M., *O projekcie ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, Zeszyty Prawnicze 2009, nr 1.
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2011.
- Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 roku o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze (Dz.U. z 1985 r. Nr 31, poz. 138 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).
- Walewska-Borsuk A., *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, Wydawnictwo Municipium SA, Warszawa 2011.
- Warylewski J., *Prawo karne. Część ogólna*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009.
- Witczak H., Kawałko A., *Zobowiązania*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.

## STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia nowy rodzaj odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych, jaki powstał na gruncie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Jego celem jest przybliżenie tematyki zawartej w przytoczonym akcie prawnym, przede wszystkim zaś przesłanek odpowiedzialności majątkowej oraz procedury związanej z wyciągnięciem finansowych konsekwencji od funkcjonariusza publicznego. Wprowadzona ustawa jest istotna, gdyż należało przełożyć ciężar odpowiedzialności majątkowej na funkcjonariuszy publicznych za dokonanie rażących naruszeń prawa związanego z ich codziennymi obowiązkami. Budzi wątpliwości, czy w praktyce funkcjonariusze będą pociągani do odpowiedzialności, zawsze bowiem zostaje w gestii prokuratora wska-

zanie, czy dany czyn miał przesłankę rażącego naruszenia prawa, co jest kryterium subiektywnym i niejednoznacznym.

## SUMMARY

The article presents a new type of public officers' legal liability that results from the Act on Public Officers' Legal Liability for Flagrant Violation of Law of 20 January 2011. It aims to discuss the issues dealt with in the Act, especially the rationale for legal liability and the procedures connected with financial consequences for public officers. The new Act is essential because it was necessary to move the burden of legal liability for flagrant violations of law in everyday duties onto public officers. However, it is doubtful if public officers will be punished because in each case a prosecutor will decide if a particular act was a flagrant violation of law and this is a subjective and equivocal criterion.

## RÉSUMÉ

L'article présente le nouveau genre de la responsabilité des fonctionnaires qui a été statué d'après la loi du 20 janvier 2011 relative à la responsabilité de fortune des fonctionnaires causée par la grave infraction à la loi. Son but est l'approche de la problématique traitée dans l'acte cité ainsi que toutes les prémisses de la responsabilité de fortune et aussi la procédure de retirer les conséquences financières du fonctionnaire. La loi introduite ainsi est importante parce qu'il est grand temps de remettre le poids de la responsabilité de fortune sur les fonctionnaires qui ont accompli une grave infraction contre la loi liée avec leurs devoirs quotidiens. Il y a quand même quelques doutes concernant les questions suivantes si en pratique des fonctionnaires seront demandés à la responsabilité parce que c'est toujours le rôle du procureur qui doit indiquer si l'acte décrit possède des facteurs d'une grave infraction contre la loi ce qui forme un critère subjectif et nonéquivalent.

## РЕЗЮМЕ

Статья рассматривает новый вид ответственности государственных должностных лиц, который возник на основе Закона от дня 20 января 2011 года об имущественной ответственности государственных должностных лиц за грубейшие нарушения права. Её целью является приближение тематики представленного правового акта, и прежде всего предпосылок для имущественной ответственности, к процедуре, связанной с финансовыми последствиями действий государственных должностных лиц. Введённый Закон является существенным, поскольку следовало наложить бремя



имущественной ответственности на государственных должностных лиц за совершение актов грубейшего нарушения права, имеющих связь с исполнением их каждодневных обязанностей. Возникают сомнения по поводу того, будут ли государственные должностные лица привлекаться к ответственности на практике, поскольку всегда прокурор определяет, содержит ли данное действие элементы грубейшего нарушения права, что является субъективным и неоднозначным критерием.