



PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
Nr KRS 020-91/1-08

Do druku nr 1407

Warszawa, 10 grudnia 2008 r.

Dot. PS-309/08

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. *102-020-00214*.....


Data wpływu *15.12.2008*.....

**Pan
Lech CZAPLA
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu**

Szanowny Panie Ministrze!

W załączeniu uprzejmie przesyłam opinię Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 9 grudnia 2008 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa oraz opinię Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 9 maja 2006 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za naruszenie prawa.

Z wyrazami szacunku,


sędzia Stanisław Dąbrowski

OPINIA

KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 9 grudnia 2008 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.

Przedstawiony do zaopiniowania projekt, normujący szczególne zasady odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariuszy publicznych za stanowiące rażące naruszenie prawa lub zaniechanie działań przy wykonywaniu władzy publicznej oraz zasady prowadzenia postępowania wyjaśniającego w związku z naruszeniem prawa, jest w przeważającej mierze tożsamy z projektem, którego oceny Krajowa Rada Sądownictwa dokonała w dniu 9 maja 2006 r.

Opiniowany projekt powiela większość negatywnie zaopiniowanych uregulowań, szczegółowo analizowanych w opinii z dnia 9 maja 2006 r.

Spośród propozycji Rady zawartych w tej opinii, które w obecnym projekcie ustawy zostały uwzględnione, należy wskazać na rezygnację z wprowadzenia w przepisie normującym przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, pojęcia „rozstrzygnięcie administracyjne”, mającego szerszy zakres znaczeniowy niż „decyzja administracyjna”. Krajowa Rada Sądownictwa podkreśla jednakże, iż użycie w art. 4 ust. 2 pkt 1 pojęcia „jakiegokolwiek czynności z zakresu władzy publicznej”, jest określeniem szerszym znaczeniowo, niż pierwotnie wprowadzone „rozstrzygnięcie administracyjne”. Uwzględniony został postulat doprecyzowania definicji funkcjonariusza publicznego, do którego w pierwotnej wersji projektu, zaliczono wszystkie osoby będące pracownikami urzędu organu administracji.

W pozostałym zakresie, Krajowa Rada Sądownictwa podtrzymuje treść opinii z dnia 9 maja 2006 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za naruszenie prawa, bowiem przedstawione wówczas negatywnie ocenione rozwiązania, umieszczone zostały w aktualnie analizowanym projekcie ustawy.

Przewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa

Przewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa

Stanisław Dąbrowski

DYREKTOR
Wydziału Organizacyjnego i Sądów
Krajowej Rady Sądownictwa

Monika Szkodzień

**OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 9 maja 2006 r.

**w sprawie poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności
funkcjonariuszy publicznych za naruszenie prawa.**

Przedstawiony do zaopiniowania projekt normuje szczególne zasady odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariuszy publicznych za stanowiące kwalifikowane (rażące) naruszenie prawa działania lub zaniechania tych funkcjonariuszy przy rozstrzyganiu indywidualnych spraw administracyjnych.

Projekt określa także zasady prowadzenia postępowania wyjaśniającego i sądowego w związku z naruszeniem prawa przy rozstrzyganiu spraw administracyjnych (przepisy postępowania). Zawiera przepisy wprowadzające odpowiedzialność karną za naruszenie ustawy, wprowadza zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego, w Ordynacji podatkowej oraz w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Przedstawiony do zaopiniowania projekt zawiera wiele wad i nieścisłości.

W art. 3 pkt 1, który zawiera ustawową definicję sprawy administracyjnej mowa jest o tym, że sprawą tą jest „indywidualna sprawa rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej”. Tymczasem, określając w art. 4 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, projekt posługuje się terminem „rozstrzygnięcie administracyjne”, które jest niewątpliwie szersze od pojęcia „decyzji administracyjnej”.

Ten zamęt terminologiczny powoduje, że nie jest do końca jasne czy odpowiedzialnością objęte są przypadki wydania z rażącym naruszeniem prawa „aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa” oraz postanowień kończących postępowanie lub postanowień wydanych w postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym, z którymi także może wiązać się odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

O niekonsekwencji terminologicznej projektodawcy świadczy także treść art. 4 ust. 2 pkt 6 i 7, w którym – jako przykład działania lub zaniechania – podano wydanie (nie wydanie) rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego, które to rozstrzygnięcia mają formę postanowienia a nie decyzji (art. 106 § 5 kpa).

W projekcie pominięto przypadki wydania decyzji „bez podstawy prawnej”, które w skutkach są równoważne z wydaniem decyzji z „rażącym naruszeniem prawa” (por. art. 156 § 1 pkt 2 kpa i art. 247 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej).

Z projektu nie wynika w sposób jasny czy i w jakim zakresie dotyczy on odpowiedzialności przy rozstrzygnięciu spraw podatkowych, prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60 ze zm.) lub ustawy z dnia 28 września 1991r. o kontroli skarbowej (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r., Nr 8, poz. 65 ze zm.).

Projekt posługuje się terminem „indywidualnej sprawy administracyjnej” (art. 1 i 3 ust. 1) i „strony postępowania administracyjnego” (art. 4 ust. 1 pkt 1), podczas gdy w Ordynacji podatkowej mowa jest o „sprawach z zakresu prawa podatkowego” (art. 1 § 1 pkt 4) i o „stronie w postępowaniu podatkowym” (art. 133).

Dla przykładu można wskazać także, że w art. 3 pkt 4 i w art. 4 ust. 2 pkt 6 i 7 projektu mowa jest o „wydaniu z rażącym naruszeniem prawa rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego” i pomija się analogiczne rozstrzygnięcia wydawane na podstawie art. 209 Ordynacji podatkowej.

Podobne uwagi dotyczą art. 9 ust. 3 pkt 1 i 2 projektu, w którym mowa jest o decyzjach wydanych na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 i art. 158 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, podczas gdy w postępowaniu podatkowym stwierdzenie nieważności decyzji – z uwagi na rażące naruszenie prawa – następuje na podstawie art. 247 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej.

Nie jest także jasne z jakich powodów przepisów ustawy generalnie nie stosuje się, jeżeli przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu wszczęto postępowanie przed Trybunałem Stanu (art. 10 ust. 1 projektu). Zapis ten powoduje w skutkach wyłączenie odpowiedzialności odszkodowawczej osób wymienionych w art. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 925 ze zm.), także wówczas, gdy postępowanie przed Trybunałem Stanu nie ma żadnego związku w rażącym naruszeniem prawa przy załatwieniu przez nich indywidualnych spraw administracyjnych przed objęciem jednej z funkcji wymienionych w art. 1 ustawy.

Uwagi szczegółowe.

Art. 3 pkt 2

Przepis zawiera definicję funkcjonariusza publicznego w rozumieniu projektowanej ustawy i przyjmuje, że jest to „osoba działająca w charakterze organu administracji lub z jego

upoważnienia albo jako członek kolegiального organu administracji oraz osoba będąca pracownikiem urzędu organu administracji”.

O ile nie budzi zastrzeżeń zaliczenie do kręgu funkcjonariuszy publicznych osób „działających w charakterze organu administracji lub z jego upoważnienia albo jako członków kolegiального organu administracji”, to krytycznie należy ocenić przyjęcie, że do grona funkcjonariuszy publicznych zalicza się także wszystkie osoby będące „pracownikami urzędu organu administracji”. Osoby te ponosiłyby odpowiedzialność za samo tylko „przygotowanie treści rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie administracyjnej wydanego z rażącym naruszeniem prawa” (art. 4 ust. 2 pkt 9).

Tak szerokie ujęcie kręgu podmiotów odpowiedzialnych (wszystkich pracowników urzędu organu administracji) nie znajduje żadnego uzasadnienia, gdyż są to osoby wykonujące czynności techniczne, które mogą nie mieć żadnego wpływu na ostateczny kształt decyzji. Do takich czynności zalicza się np. przepisanie sporządzonego projektu decyzji, przedłożenie jej do podpisu, doręczenie decyzji itp.

Ponadto tak szerokie ukształtowanie łącznej odpowiedzialności powoduje zmniejszenie odpowiedzialności osób, które wydały decyzję. W razie wyrządzenia szkody przez kilku funkcjonariuszy publicznych, gdyby nie można było ustalić stopnia winy i przyczynienia się poszczególnych funkcjonariuszy do powstania szkody, wszyscy odpowiadają w częściach równych (art. 8 ust. 2).

Art. 4 pkt 2

Brzmienie art. 4 ust. 2 projektu nie daje jasnej odpowiedzi na pytanie czy podane w nim przykłady działań lub zaniechań (pkt 1 – 9) mają charakter wyczerpujący czy też jest to jedynie wyliczenie przykładowe. Wydaje się, że użyty w tym przepisie zwrot „może polegać” przemawia za tym, że wyliczenie to ma charakter przykładowy i wobec tego naruszenie prawa może polegać także na innych działaniach lub zaniechaniach niż te, które podano w pkt 1 – 9 art. 4 ust. 2.

Art. 9

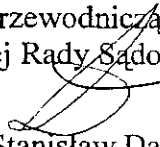
Przepis ten wydaje się zbędny, a ponadto nie koresponduje z proponowanymi zmianami w Kodeksie postępowania administracyjnego (art. 12 projektu) i w Ordynacji podatkowej (art. 13 projektu) odnoszącymi się do wymogów jakie winno spełniać uzasadnienie decyzji (art. 107 § 3 kpa i art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej).

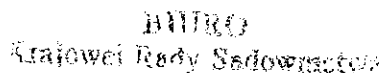
Przepis ten nakłada na organ administracji oraz na sąd administracyjny obowiązek stwierdzenia w sentencji decyzji lub wyroku czy decyzja ta została wydana z rażącym naruszeniem prawa, czy też nie została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

W przypadku organów administracji ustalenie czy decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa będzie wynikało z podanej w decyzji podstawy prawnej rozstrzygnięcia (np. art. 156 § 1 pkt 2 i art. 247 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej) oraz z uzasadnienia decyzji.

W przypadku sądu administracyjnego, jeżeli decyzja jest dotknięta wadą nieważności, w wyroku sąd ten nie „uchyla decyzji” lecz zawsze stwierdza nieważność decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153 poz. 1270 ze zm.).

Mając na względzie powyższe uwagi i zastrzeżenia Krajowa Rada Sądownictwa wyraża negatywną opinię w sprawie przedstawionego do zaopiniowania projektu ustawy.

Przewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa

sędzia Stanisław Dąbrowski


Krajowej Rady Sądownictwa

DYREKTOR
Biura Dyrektora Wydziału I Kadr
i Rezerwy Krajowej Rady Sądownictwa


Marcin Szkołajński