



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-319(3)/08

Warszawa, 6 stycznia 2009 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

- o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażąco naruszenie prawa (druk nr 1407).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu
do poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach
odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie
prawa (druk nr 1407)

I. Uwagi ogólne

Poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności zawiera rozwiązania prawne zmierzające do uregulowania zasad odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariuszy publicznych za kwalifikowane naruszenie prawa.

Zasadniczym celem projektu ustawy jest zapobieganie wydawania przez organy administracji decyzji rażąco naruszających prawo i co się z tym wiąże, orzekania przez te organy kwot odszkodowań jako konsekwencji tych decyzji.

Przedstawiony projekt zakłada wprowadzenie skutecznego mechanizmu zapewniającego praworządne działanie administracji publicznej, a środkiem do osiągnięcia tego celu ma być regulacja prawna określająca zasady odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariuszy publicznych w przypadku stwierdzenia przez uprawniony organ rażącego naruszenia prawa.

Przedstawiony projekt, dostrzegając dotychczasowe reżimy prawne normujące kwestię odpowiedzialności funkcjonariuszy, wprowadza jednak nowe zasady odpowiedzialności. Proponowane rozwiązania (obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej z winy urzędnika) będą bodźcem mającym skłaniać administrację publiczną do dokonywania rozstrzygnięć administracyjnych, które w większym niż obecnie stopniu zrealizują wymogi praworządności, a w szczególności wymóg zgodności decyzji administracyjnych z prawem oraz wymogi rzetelności i bezstronności przy dokonywaniu tych rozstrzygnięć

Ideę kompleksowego uregulowania zasad odpowiedzialności funkcjonariuszy, ocenić należy pozytywnie.

II. Uwagi szczegółowe

1. W art. 2 ust. 3 podmiotowe wyłączenie w zakresie odesłania do Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 1 pkt 2) jest nieprecyzyjne, albowiem nie wskazuje czy dotyczy innych organów państwowych i podmiotów w zakresie nie objętym ich szczególną kompetencją do wydawania decyzji administracyjnej. Przepis ten wymaga również korekty, polegającej na skreśleniu wyrazu „inne” przed wyrazami „organy państwowe”.
2. Projektodawca w art. 3 pkt 2 wprowadza definicję "funkcjonariusza publicznego". W rozumieniu projektowanej ustawy 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". 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. Wskazać należy, że w Kodeksie karnym w art. 115 § 13 zdefiniowano już pojęcie "funkcjonariusza publicznego". Istnieją wobec tego dwie definicje opisujące funkcjonariusza publicznego odmiennie. Wprowadzanie zaś do systemu prawa takich samych pojęć mających różne znaczenie narusza spójność tego systemu i znacznie obniża jakość stanowionego prawa.
Ponadto zawarte w omawianym przepisie pojęcie osoby będącej pracownikiem urzędu organu administracji "biorącej udział" w wykonywaniu władzy publicznej jest nieprecyzyjne w stopniu, który może spowodować dowolność w jego interpretacji.
3. Stosownie do treści art. 417 § 1 Kodeksu cywilnego 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. W takim kształcie normatywnym wymieniony przepis obowiązuje od 1 września 2004 r., tj. od wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) i stanowi wyraz konieczności dostosowania uregulowania kodeksowego do standardu wyznaczonego przez art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Konsekwentnie zatem przepis art. 417 § 1 k.c. statuuje

odpowiedzialność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu władzy publicznej w zakresie kompetencji przyznanej z mocy prawa. Z treści art. 1 pkt 1 projektu wynika, że odpowiedzialność odszkodowawcza funkcjonariuszy (wymienionych w art. 3 pkt 2 projektu) obejmuje szkody wyrządzone w wyniku rażącego naruszenia prawa, przedmiotowo określone w art. 4 ust. 1 projektu. Tak ujęta reguła odpowiedzialności, zważywszy na jej szczególny charakter, oznaczałaby wyłączenie stosowania wobec tych funkcjonariuszy przepisów ogólnych o odpowiedzialności odszkodowawczej. W skutkach mogłoby to prowadzić do zawężenia granic odpowiedzialności odszkodowawczej określonej grupy funkcjonariuszy jedynie do sytuacji wyjątkowych, co ewidentnie przeczyłoby zamierzonemu celowi omawianego projektu.

Ponadto projekt nie przewiduje sytuacji, gdy rażące naruszenie prawa wypełnia znamiona przestępstwa i zachodzi potrzeba uzyskania stosownego wyroku sądu karnego, jako przesłanki odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego.

4. Projekt ustawy nie uwzględnia faktu, iż analogiczne do określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego rozstrzygnięcia są wydawane również na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa (dotyczy to art. 3 pkt 4, art. 4 ust. pkt 6 i 7, art. 8 ust. 1 i 3 projektu).
5. Wątpliwości z punktu widzenia zasady określoności budzi także przepis art. 4 ust. 2 pkt 9 projektu ustawy, w którym jako przesłankę odpowiedzialności funkcjonariusza wskazuje się "przygotowanie treści rozstrzygnięcia" w indywidualnej sprawie administracyjnej. Tak nieprecyzyjnie sformułowana przesłanka odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego może powodować pociąganie do odpowiedzialności odszkodowawczej również tych funkcjonariuszy, którzy nie mieli żadnego wpływu na wydanie rozstrzygnięcia z rażącym naruszeniem prawa lub ten wpływ był w znacznym stopniu ograniczony. Ten sam zarzut można podnieść również wobec przesłanki określonej w pkt 8 tego przepisu.
6. Zastrzeżenie budzi projektowany art. 5 ust. 6 nakładający na prokuratora obowiązek bezzwłocznego, po ustaleniu osoby odpowiedzialnej, wytoczenia powództwa o odszkodowanie przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu. Jednocześnie projektowany art. 5 ust. 10 stanowi, że przed wniesieniem powództwa prokurator przesyła funkcjonariuszowi publicznemu, w stosunku do którego zachodzą przesłanki

odpowiedzialności, wezwanie do zapłaty odszkodowania w terminie 30 dni od otrzymania wezwania. Konstrukcja przytoczonych przepisów wskazuje na to, że prokurator ma obowiązek wytoczyć powództwo bez żadnej zwłoki, a więc nie czekając na upływ terminu do zapłaty odszkodowania określonego w wezwaniu kierowanym do funkcjonariusza publicznego. Takie rozwiązanie spowoduje, że w każdym przypadku; kiedy prokurator wytoczy powództwo przed upływem terminu określonego w wezwaniu do zapłaty, a pozwany (funkcjonariusz publiczny) uiszczy w terminie określoną w wezwaniu kwotę i uzna powództwo przy pierwszej czynności procesowej, powód (Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego) będzie miał obowiązek zwrotu kosztów procesu poniesionych przez pozwanego (funkcjonariusza publicznego), który nie dał powodu do wytoczenia sprawy (art. 101 k.p.c).

Wydaje się wobec tego, że zasadne byłoby nałożenie na prokuratora obowiązku wytoczenia powództwa dopiero po bezskutecznym upływie terminu, o jakim mowa w projektowanym art. 5 ust. 10. Zaznaczyć należy, że nałożony w ust. 10 na prokuratora obowiązek skierowania wezwania do zapłaty wobec funkcjonariusza publicznego, czyni z niego, niezgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania prokuratury, swego rodzaju organ egzekucyjny.

Zauważyć trzeba, że kwestią dyskusyjną jest powierzenie prokuratorowi prowadzenia postępowania, o którym mowa w art. 5, albowiem głównym zadaniem Prokuratury, określonym w ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. jest ściganie przestępstw. Tak więc, co do zasady, działalność organów administracji nie powinna pozostawać w zainteresowaniu prokuratury, chyba, że popełniono przestępstwo.

Jeżeli w wyniku działania funkcjonariuszy doszło do naruszenia przepisów prawa, to organ administracji powinien z urzędu złożyć do prokuratury, zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa.

7. Z projektowanej ustawy nie wynika, w jakim trybie ma być prowadzone postępowanie wyjaśniające. Z pewnością jednak nie w trybie przepisów Kodeksu postępowania karnego, bowiem proponowane regulacje nie mają charakteru procedury karnej. Zawarte w art. 5 ust. 5 projektu odesłanie do k.p.a. dotyczy wyłącznie żądania prokuratora do nadesłania lub przedstawienia akt oraz dokumentów i pisemnych wyjaśnień, przesłuchania świadków oraz zasięgnięcia opinii biegłych. Nie przewidziano jednocześnie regulacji w zakresie braku możliwości kontynuacji postępowania,

w przypadku zapłaty odszkodowania przez funkcjonariusza publicznego, a właściwie jego zwrotu podmiotowi odpowiedzialnemu.

8. Proponowany art. 6 ust. 1 wskazuje, że w sprawach o odszkodowanie za działanie lub zaniechanie spowodowane rażącym naruszeniem prawa przez funkcjonariuszy publicznych przy wykonywaniu władzy publicznej, powództwo wytacza się przed sąd właściwy według siedziby powoda. Zdanie drugie wskazanego przepisu stanowi, że w przypadku, gdy uzasadniona jest właściwość miejscowa więcej niż jednego sądu, wybór należy do powoda. W tym miejscu należy podnieść, że nie jest jasne, jakich przypadków miałyby dotyczyć regulacja zawarta w projektowanym art. 6 ust. 1 zdanie drugie (tj. kiedy właściwy miejscowo miałby być więcej niż jeden sąd). Przepis ten zdaje się sugerować, że możliwe jest współuczestnictwo materialne po stronie powodowej - co po tej stronie procesowej w przypadku roszczenia o naprawienie szkody nie może mieć miejsca. Z kolei to, że w projektowanym przepisie nie może chodzić o współuczestnictwo formalne po stronie powodowej wynika z istoty tego współuczestnictwa, które może mieć miejsce m.in. wówczas, gdy właściwość sądu jest uzasadniona dla każdego z roszczeń łącznie i z osobna (art. 72 § 1 pkt 2 k.p.a).

W związku z regulacją art. 6 zauważyć należy, że przy zakładanej w projekcie skali zjawiska wymagać to będzie zwiększenia obsady etatowej pracowników merytorycznych i administracyjnych zarówno w sądach, jak też w prokuraturach. Nie jednostkach organizacyjnych poszczególnych sądów.

9. W art. 7 ust. 1 projektu powinno ulec zmianie sformułowanie dotyczące definicji odszkodowania, o którym mowa w tym przepisie. Odesłanie do art. 5 ust. 6 nie wydaje się właściwe, gdyż w tym przepisie jest mowa jedynie o powództwie o odszkodowanie. Wątpliwość budzi także sposób ustalenia górnego progu wysokości odszkodowania z uwagi na jej nieadekwatność do poziomu wynagrodzeń funkcjonariuszy publicznych, których odpowiedzialność może dotyczyć.
10. Odnośnie art. 8 ust. 1 wątpliwości budzi jego celowość, z uwagi na to, że rażące naruszenie prawa stanowi, zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego samoistną przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej; w tym zakresie stosownego uzupełnienia wymagałoby uzasadnienie do tego przepisu.

Niezależnie od powyższego, należy zwrócić uwagę, iż art. 8 zawiera w zasadzie regulacje wykraczające poza zakres merytoryczny projektowanej ustawy. Regulacje te powinny być zaprojektowane jako nowelizacje szeregu ustaw, np. regulacja zawarta w ust. 1 powinna być zaprojektowana jako zmiana Kodeksu postępowania administracyjnego.

11. Jeśli chodzi o przepis art. 11 pkt 1 projektu, w którym proponuje się nowelizację art. 6 k.p.a. m.in. poprzez wprowadzenie w procesie stosowania prawa przez organy administracji zasady pierwszeństwa przepisów Konstytucji, to zauważyć należy, że z art. 7 ustawy zasadniczej wynika zasada działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Z tych względów we wskazanym zakresie proponowana zmiana wydaje się zbędna.
12. Również za niepotrzebną uznać należy propozycję nadania nowego brzmienia art. 7 K.p.a. (zasada prawdy obiektywnej). W projekcie poselskim proponuje się odwrócenie akcentów, to jest przyznanie wiodącej roli „interesowi obywatela” a dopiero w dalszej kolejności „słusznemu interesowi społecznemu”. Wydaje się, że proponowane rozwiązanie stanowi odejście od dotychczasowej koncepcji rozwiązywania sytuacji spornych między tymi dwoma rodzajami „interesu”, które nierzadko mogą zaistnieć w toku postępowania administracyjnego.
13. Zbędne wydaje się również wskazywanie w uzasadnieniu prawnym decyzji, czy w oparciu o przepisy prawa możliwy jest więcej niż jeden sposób wykładni przepisów i ustalenia treści normy prawnej będącej podstawą prawną decyzji, a także wskazywanie powodów przyjęcia przez organ administracji jednej z tych możliwości (art. 11 pkt 3 projektu, dotyczący zmiany w art. 107 § 3 k.p.a.).
14. Uwagi wyrażone w pkt 9 – 11 stanowiska Rządu dotyczące projektowanych zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego odnoszą się w sposób odpowiedni do projektowanych zmian w ustawie – Ordynacja podatkowa (zmiany art. 120, art. 122 i art. 210 § 4 projektowane w art. 12 pkt 1 - 3).
15. W art. 14 projektowanej ustawy wątpliwości budzi sformułowanie, że przepisy ustawy stosuje się do zaniechań dokonanych po dniu wejścia w życie ustawy. Zaniechania, z istoty rzeczy, nie mogą być "dokonane". Z kolei zaniechanie (a więc brak działania, do którego funkcjonariusz publiczny był zobowiązany) następuje po wejściu w życie ustawy tylko wówczas, jeśli po wejściu w życie ustawy powstał obowiązek działania.
16. Projekt ustawy powinien przewidywać i być uzupełniony o instytucję przedawnienia.

Uwzględniając wskazane powyżej okoliczności należy stwierdzić, że projektowana ustawa winna być przedmiotem prac w komisjach sejmowych, w toku których należałoby rozważyć przedstawione w niniejszym stanowisku uwagi, które mogłyby posłużyć do usunięcia wadliwych propozycji regulacji.