



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja

Druk nr 1407

Warszawa, 7 października 2008 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

**- o szczególnych zasadach
odpowiedzialności funkcjonariuszy
publicznych za rażące naruszenie
prawa.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Marka Wójcika.

(-) Czesław Czechyra; (-) Waldy Dzikowski; (-) Krzysztof Gadowski;
(-) Artur Gierada; (-) Witold Kochan; (-) Domicela Kopaczewska;
(-) Agnieszka Kozłowska-Rajewicz; (-) Stanisław Lamczyk; (-) Arkadiusz
Litwiński; (-) Beata Małecka-Libera; (-) Tadeusz Ross; (-) Grzegorz Roszak;
(-) Jakub Rutnicki; (-) Radosław Witkowski; (-) Norbert Wojnarowski.

USTAWA
z dnia 2008 r.

**o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy
publicznych za rażące naruszenie prawa**

Art. 1.

Ustawa określa:

- 1) szczególne zasady odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariuszy publicznych za stanowiące rażące naruszenie prawa działania lub zaniechania działań funkcjonariuszy przy wykonywaniu władzy publicznej;
- 2) zasady prowadzenia postępowania wyjaśniającego w związku z naruszeniem prawa.

Art. 2.

1. Funkcjonariusz publiczny, którego działanie lub zaniechanie doprowadziło do przyznania odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez tego funkcjonariusza przy wykonywaniu władzy publicznej, ponosi odpowiedzialność na zasadach określonych w ustawie.
2. Przepisów ustawy nie stosuje się, jeżeli wszczęto przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu postępowanie przed Trybunałem Stanu.
3. Stosowanie przepisów ustawy jest wyłączone w odniesieniu do rozstrzygania indywidualnych spraw administracyjnych przez podmioty inne niż organy administracji publicznej i inne organy państwowe, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.¹⁾).

Art. 3.

Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1) indywidualna sprawa administracyjna – indywidualna sprawa rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej;
- 2) funkcjonariusz publiczny – osoba działająca w charakterze organu administracji lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegialnego organu administracji lub osoba będąca pracownikiem urzędu organu administracji biorąca udział w wykonywaniu władzy publicznej;
- 3) podmiot odpowiedzialny – Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inny podmiot, który zgodnie z odrębnymi przepisami ponosi odpowiedzialność majątkową za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej;

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2001 r. Nr 49, poz. 509, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 169, poz. 1387, z 2003 r. Nr 130, poz. 1188 i Nr 170, poz. 1660 oraz z 2004 r. Nr 162, poz. 1692 oraz z 2005 r. Nr 64, poz. 565 i Nr 78, poz. 682.

- 4) organ administracji – rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich imieniu lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień administracyjnych do załatwiania indywidualnych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej lub do wydawania rozstrzygnięć, o których mowa w art. 106 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego lub wykonujące inne czynności z zakresu władzy publicznej.

Art. 4.

1. Funkcjonariusz publiczny ponosi odpowiedzialność na zasadach przewidzianych w ustawie w razie łącznego zaistnienia następujących przesłanek:
 - 1) na mocy prawomocnego orzeczenia sądu, lub na mocy ugody, przyznane zostało odszkodowanie od podmiotu odpowiedzialnego za szkodę majątkową 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 w trybie określonym w art. 8 lub art. 9.
2. Działanie lub zaniechanie funkcjonariusza publicznego może polegać na:
 - 1) podjęciu lub zaniechaniu podjęcia jakiejkolwiek czynności z zakresu władzy publicznej, w tym rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa;
 - 2) wydaniu polecenia wskazującego rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie administracyjnej lub ocenę stanu faktycznego lub interpretację przepisów prawa, o ile to polecenie zostało uwzględnione w treści rozstrzygnięcia wydanego z rażącym naruszeniem prawa;
 - 3) wydaniu polecenia wskazującego powstrzymanie się od wydania rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie administracyjnej, o ile to polecenie zostało uwzględnione;
 - 4) nakłonieniu innego funkcjonariusza publicznego do wydania rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie administracyjnej, które w sposób rażący narusza prawo lub do powstrzymania się z rażącym naruszeniem prawa od wydania takiego rozstrzygnięcia, chociażby nakłaniający działał w tym zakresie bez należytego uprawnienia albo z przekroczeniem granic uprawnienia;
 - 5) głosowaniu przez funkcjonariusza publicznego będącego członkiem kolegiального organu administracji za uchwałą tegoż organu stanowiącą podstawę wydania rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa;
 - 6) wydaniu rozstrzygnięcia w toku postępowania administracyjnego, o którym mowa w art. 106 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, z rażącym naruszeniem prawa;
 - 7) powstrzymaniu się z rażącym naruszeniem prawa od wydania rozstrzygnięcia w toku postępowania administracyjnego, o którym mowa w art. 106 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, z rażącym naruszeniem prawa;

- 8) akceptacji treści rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie administracyjnej wydanego z rażącym naruszeniem prawa;
- 9) przygotowaniu treści rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie administracyjnej wydanego z rażącym naruszeniem prawa.

Art. 5.

1. W razie przyznania odszkodowania, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, kierownik jednostki organizacyjnej, z działaniem której jest związane dochodzone roszczenie, przesyła w ciągu 30 dni od daty zaistnienia tych przesłanek, odpis wyroku sądu lub ugody wraz z aktami postępowania sądowego lub administracyjnego, w którym stwierdzono rażące naruszenie prawa, do prokuratury okręgowej właściwej dla siedziby tej jednostki organizacyjnej podmiotu odpowiedzialnego wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania wyjaśniającego.
2. Po wpłynięciu wniosku, o którym mowa w ust. 1, prokurator okręgowy wszczyna postępowanie wyjaśniające. Wszczęcie postępowania następuje przez wydanie postanowienia o jego wszczęciu. O wszczęciu postępowania powiadamia się wnioskodawcę oraz osobę, której przyznano prawo do odszkodowania w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1.
3. Na postanowienie o wszczęciu postępowania nie przysługuje zażalenie.
4. Celem postępowania wyjaśniającego jest:
 - 1) ustalenie funkcjonariusza publicznego, który poprzez zachowanie, o którym mowa w art. 4 ust. 2 dopuścił się rażącego naruszenia prawa;
 - 2) ustalenie, czy spełniona jest przesłanka odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego określona w art. 4 ust. 1 pkt 2;
 - 3) ustalenie wysokości szkody podmiotu odpowiedzialnego powstającej w związku z orzeczeniem, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1.
5. W postępowaniu wyjaśniającym prokurator może żądać nadesłania lub przedstawienia akt oraz dokumentów i pisemnych wyjaśnień, przesłuchać świadków oraz zasięgnąć opinii biegłych. Do czynności prokuratora wymienionych w zdaniu poprzedzającym stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego o uprawnieniach organu administracji.
6. Jeżeli po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego stwierdzono, że w stosunku do ustalonego funkcjonariusza publicznego zachodzi przesłanka odpowiedzialności określona w art. 4 ust. 1 pkt 2, prokurator wydaje postanowienie o wytoczeniu na rzecz podmiotu odpowiedzialnego powództwa o odszkodowanie przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu i bezzwłocznie wytacza takie powództwo. W razie stwierdzenia, że wymieniona powyżej przesłanka nie zachodzi, albo że zachodzi wskazana w art. 2 ust. 2 lub 3 ustawy przesłanka wyłączająca zastosowanie albo jeżeli nie ustalono odpowiedzialnego funkcjonariusza, prokurator umarza postępowanie wyjaśniające.
7. Postanowienie o wytoczeniu powództwa albo o umorzeniu postępowania powinno być wydane w terminie miesiąca od dnia wpłynięcia wniosku, o którym mowa w ust. 1.
8. Na postanowienie o wytoczeniu powództwa i na postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego nie przysługuje zażalenie.
9. W czasie prowadzenia przez prokuratora postępowania wyjaśniającego podmiot odpowiedzialny nie wykonuje przysługujących mu praw do samodzielnego dochodzenia roszczenia w stosunku do funkcjonariusza publicznego na zasadach określonych w ustawie. Umorzenie przez prokuratora postępowania wyjaśniającego, ze względu na stwierdzenie, że

nie zachodzą przesłanki odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego albo ze względu na nieustalenie odpowiedzialnego funkcjonariusza publicznego, nie wyłącza i nie ogranicza praw podmiotu odpowiedzialnego do samodzielnego dochodzenia roszczenia w stosunku do funkcjonariusza na zasadach określonych w ustawie.

10. Przed wniesieniem powództwa prokurator przesyła funkcjonariuszowi publicznemu, w stosunku do którego zachodzą przesłanki odpowiedzialności przewidzianej ustawą, wezwanie do zapłaty odszkodowania ustalonego zgodnie z zasadami określonymi w ustawie w terminie 30 dni od otrzymania wezwania.

Art. 6.

1. Powództwo w sprawach o odszkodowanie, o którym mowa w art. 5 ust. 6, rozpatruje sąd właściwy dla siedziby jednostki organizacyjnej podmiotu odpowiedzialnego, z którą jest związane dochodzone roszczenie. W przypadku, gdy przy zastosowaniu powyższej reguły uzasadniona jest właściwość miejscowa więcej niż jednego sądu, wybór sądu należy do powoda.
2. W przypadku, gdy w toku postępowania sądowego w sprawie z powództwa podmiotu odpowiedzialnego o odszkodowanie dojdzie do wstąpienia osoby wezwanej w miejsce pozwanego, zgodnie z art. 194 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.²⁾) lub do dopozwania, zgodnie z art. 195 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego, nie jest konieczne prowadzenie postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 5 ust. 2, w odniesieniu do osoby wezwanej w miejsce pozwanego lub w odniesieniu do osoby dopozwanej.

Art. 7.

1. Odszkodowanie, o którym mowa w art. 5 ust. 6, ustala się w wysokości szkody wyrządzonej podmiotowi odpowiedzialnemu, jednak nie wyższej niż kwota 12-krotności przeciętnego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu

²⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 1965 r. Nr 15, poz. 113, z 1974 r. Nr 27, poz. 157 i Nr 39, poz. 231, z 1975 r. Nr 45, poz. 234, z 1982 r. Nr 11, poz. 82 i Nr 30, poz. 210, z 1983 r. Nr 5, poz. 33, z 1984 r. Nr 45, poz. 241 i 242, z 1985 r. Nr 20, poz. 86, z 1987 r. Nr 21, poz. 123, z 1988 r. Nr 41, poz. 324, z 1989 r. Nr 4, poz. 21 i Nr 33, poz. 175, z 1990 r. Nr 14, poz. 88, Nr 34, poz. 198, Nr 53, poz. 306, Nr 55, poz. 318 i Nr 79, poz. 464, z 1991 r. Nr 7, poz. 24, Nr 22, poz. 92 i Nr 115, poz. 496, z 1993 r. Nr 12, poz. 53, z 1994 r. Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 83, poz. 417, z 1996 r. Nr 24, poz. 110, Nr 43, poz. 189, Nr 73, poz. 350 i Nr 149, poz. 703, z 1997 r. Nr 43, poz. 270, Nr 54, poz. 348, Nr 75, poz. 471, Nr 102, poz. 643, Nr 117, poz. 752, Nr 121, poz. 769 i 770, Nr 133, poz. 882, Nr 139, poz. 934, Nr 140, poz. 940 i Nr 141, poz. 944, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 757, z 1999 r. Nr 52, poz. 532, z 2000 r. Nr 22, poz. 269 i 271, Nr 48, poz. 552 i 554, Nr 55, poz. 665, Nr 73, poz. 852, Nr 94, poz. 1037, Nr 114, poz. 1191 i poz. 1193 i Nr 122, poz. 1314, 1319 i 1322, z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 49, poz. 508, Nr 63, poz. 635, Nr 98, poz. 1069, 1070 i 1071, Nr 123, poz. 1353, Nr 125, poz. 1368 i Nr 138, poz. 1546, z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 26, poz. 265, Nr 74, poz. 676, Nr 84, poz. 764, Nr 126, poz. 1069 i 1070, Nr 129, poz. 1102, Nr 153, poz. 1271, , Nr 219, poz. 1849 i Nr 240, poz. 2058, z 2003 r. Nr 41, poz. 360, Nr 42, poz. 363, Nr 60, poz. 535, Nr 109, poz. 1035, Nr 119, poz. 1121, Nr 130, poz. 1188, Nr 139, poz. 1323, Nr 199, poz. 1939 i Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 9, poz. 75, Nr 11, poz. 101, Nr 68, poz. 623, Nr 91, poz. 871, Nr 93, poz. 891, Nr 121, poz. 1264, Nr 162, poz. 1691, Nr 169, poz. 1783, Nr 172, poz. 1804, Nr 204, poz. 2091, Nr 210, poz. 2135, Nr 236, poz. 2356 i Nr 237, poz. 2384, z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 22, poz. 185. Nr 86, poz. 732, Nr 122, poz. 1024, Nr 143, poz. 1199, Nr 150, poz. 1239, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1413 i 1417, Nr 172, poz. 1438 i Nr 178, poz. 1478, z 2006 r. Nr 12, poz. 66, Nr 66, poz. 466, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 208, poz. 1540 i 1537 i Nr 235, poz. 1699, z 2007 r. Nr 50, poz. 331, Nr 99, poz. 662, Nr 112, poz. 766 i 769, Nr 115, poz. 794, Nr 121, poz. 831 i Nr 176, poz. 1243 oraz z 2008 r. Nr 96, poz. 609.

Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, z późn. zm.³⁾), za ostatni kwartał kalendarzowy poprzedzający datę wyrządzenia szkody.

2. W razie wyrządzenia szkody przez kilku funkcjonariuszy publicznych, każdy z nich ponosi odpowiedzialność za część szkody stosownie do przyczynienia się i stopnia winy. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie stopnia winy i przyczynienia się poszczególnych funkcjonariuszy publicznych do powstania szkody, odpowiadają oni w częściach równych.
3. W razie wyrządzenia szkody przez kilku funkcjonariuszy publicznych każdy z nich ponosi odpowiedzialność do kwoty 12 krotności wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1.
4. Jeżeli funkcjonariusz publiczny dopuścił się zachowań uzasadniających jego odpowiedzialność na zasadach określonych w ustawie z winy umyślnej, odpowiada on za szkodę w pełnej wysokości.
5. W razie umyślnego wyrządzenia szkody przez kilku funkcjonariuszy publicznych odpowiadają oni solidarnie.

Art. 8.

1. Organ administracji, który stwierdza nieważność decyzji administracyjnej albo stwierdza wydanie decyzji z naruszeniem prawa na podstawie art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, stwierdza w sentencji swego rozstrzygnięcia, czy decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.
2. Sąd administracyjny, który na podstawie art. 145 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.⁴) lub na podstawie art. 145 i art. 193 ustawy uchyla decyzję administracyjną lub stwierdza nieważność decyzji lub stwierdza wydanie decyzji z naruszeniem prawa, stwierdza w sentencji swego rozstrzygnięcia, czy uchylona decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.
3. Za równoznaczne ze stwierdzeniem rażącego naruszenia prawa przy wydaniu decyzji administracyjnej uznaje się:
 - 1) wydanie, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, decyzji administracyjnej stwierdzającej nieważność zaskarżonej decyzji administracyjnej,
 - 2) wydanie, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 i art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, decyzji administracyjnej stwierdzającej, że zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z naruszeniem prawa.
4. Rozstrzygając w przedmiocie niezłatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej w oznaczonym terminie, organ administracji stwierdza w sentencji swego rozstrzygnięcia, czy stanowiło to rażące naruszenie prawa.
5. Orzekając w przedmiocie beczynności organu administracji, sąd administracyjny orzeka w sentencji swego rozstrzygnięcia, czy beczynność stanowiła rażące naruszenie prawa.

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593, Nr 99, poz. 1001, Nr 120, poz. 1252, Nr 121, poz. 1264, Nr 144, poz. 1530, Nr 191, poz. 1954, Nr 210, poz. 2135 i Nr 236, poz. 2355, z 2005 r. Nr 167, poz. 1397 i Nr 169, poz. 1412 i 1421, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711 i Nr 208, poz. 1534, z 2007 r. Nr 17, poz. 95, Nr 82, poz. 558 i Nr 191, poz. 1369 oraz z 2008 r. Nr 67, poz. 411.

⁴⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, Nr 169, poz. 1417, z 2006 r. Nr 209, poz. 1536, Nr 217, poz. 1590 oraz z 2007 r. Nr 120, poz. 818 i Nr 121, poz. 831.

6. Przepisy ust. 1-5 dotyczące decyzji administracyjnych stosuje się także do postanowień, od których stronom służy zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego.

Art. 9.

Sąd w wyroku przyznającym odszkodowanie od podmiotu odpowiedzialnego, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, orzeka w sentencji swego rozstrzygnięcia czy działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, którym wyrządzono szkodę, nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa, chyba że sąd administracyjny w trybie art. 9 wcześniej orzekł czy decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Art. 10.

Kto wbrew ciążącemu na nim obowiązкови, o którym mowa w art. 5 ust. 1, nie składa w terminie wniosku o wszczęcie postępowania wyjaśniającego, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Art. 11.

W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 6 otrzymuje brzmienie:

„Art. 6. § 1. Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, uwzględniając w procesie stosowania prawa zasady dotyczące pierwszeństwa przepisów Konstytucji oraz ratyfikowanych umów międzynarodowych.

§ 2. Organy administracji publicznej są zobowiązane interpretować i stosować przepisy obowiązującego prawa w sposób zapewniający najpełniejszą realizację zasad konstytucyjnych oraz ratyfikowanych umów międzynarodowych. W przypadku istnienia kilku dopuszczalnych sposobów wykładni przepisów, organy administracji publicznej są zobowiązane do wyboru tej wykładni przepisów, która najpełniej realizuje chronione konstytucyjnie prawa i wolności oraz postanowienia ratyfikowanych umów międzynarodowych.”;

2) art. 7 otrzymuje brzmienie:

„Art. 7. W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i rozstrzygnięcia sprawy, mając na względzie interes obywatela i słuszny interes społeczny.”;

3) w art. 107 § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów na których się oparł oraz przyczyn dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Uzasadnienie prawne decyzji powinno zawierać w szczególności:

1) wskazanie przepisów prawa w oparciu, o które organ ustalił treść normy prawnej będącej podstawą prawną decyzji,

- 2) wskazanie, czy w oparciu o przepisy prawa możliwy jest więcej niż jeden sposób wykładni przepisów i ustalenia treści normy prawnej będącej podstawą prawną decyzji oraz - jeżeli to ma miejsce,
- 3) wskazanie powodów przyjęcia przez organ sposobu wykładni przepisów i ustalenia treści normy prawnej wskazanego w uzasadnieniu decyzji.”.

Art. 12.

W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) art. 120 otrzymuje brzmienie:

„Art. 120. § 1. Organy podatkowe działają na podstawie przepisów prawa, uwzględniając w procesie stosowania prawa pierwszeństwo przepisów Konstytucji oraz ratyfikowanych umów międzynarodowych.

§ 2. Organy podatkowe są zobowiązane interpretować i stosować przepisy obowiązującego prawa w sposób zapewniający najpełniejszą realizację zasad konstytucyjnych oraz ratyfikowanych umów międzynarodowych. W przypadku istnienia kilku dopuszczalnych sposobów wykładni przepisów organy podatkowe są zobowiązane do wyboru tej wykładni przepisów, która najpełniej realizuje chronione konstytucyjnie prawa i wolności oraz postanowienia umów międzynarodowych.”;

- 2) art. 122 otrzymuje brzmienie:

„Art. 122. W toku postępowania organy podatkowe stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i rozstrzygnięcia sprawy, mając na względzie interes obywatela i słuszny interes społeczny.”;

- 3) w art. 210 § 4 otrzymuje brzmienie:

„§ 4. Uzasadnienie faktyczne decyzji zawiera w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności. Uzasadnienie prawne decyzji powinno zawierać w szczególności:

- 1) wskazanie przepisów prawa, w oparciu o które organ ustalił treść normy prawnej będącej podstawą prawną decyzji,
- 2) wskazanie, czy w oparciu o przepisy prawa możliwy jest więcej niż jeden sposób wykładni przepisów i ustalenia treści normy prawnej będącej podstawą prawną decyzji oraz - jeżeli to ma miejsce,
- 3) wskazanie powodów przyjęcia przez organ sposobu wykładni przepisów i ustalenia treści normy prawnej wskazanego w uzasadnieniu decyzji.”.

- 4) w art. 233 po § 2 dodaje się § 2a w brzmieniu:

„§ 2a. W przypadku, o którym mowa w § 1 i 2, organ odwoławczy stwierdza, czy decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.”;

- 5) w art. 253 § 4 otrzymuje brzmienie:

„§ 4. W przypadkach wymienionych w § 1 właściwy organ wydaje decyzję w sprawie uchylenia lub zmiany dotychczasowej decyzji, w której stwierdza, czy dotychczasowa decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.”.

Art. 13.

W ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 145 po § 1 wprowadza się § 1a w brzmieniu:

„§ 1a. Sąd uwzględniając skargę w sprawach, o których mowa w § 1, stwierdza czy decyzja lub postanowienie zostało wydane z rażącym naruszeniem prawa.”;

2) w art. 146 po § 1 wprowadza się § 1a w brzmieniu:

„§ 1a. Sąd uwzględniając skargę w sprawach, o których mowa w § 1, stwierdza czy akt lub czynność zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa.”.

Art. 14.

Przepisy ustawy stosuje się do działań i zaniechań z zakresu władzy publicznej dokonanych po dniu wejścia w życie ustawy.

Art. 15.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. WPROWADZENIE.

Wykonując prawo, aparat administracyjny zbyt często działa z jego naruszeniem. Przez wadliwe rozstrzygnięcia, działania podejmowane poza postępowaniem administracyjnym lub nieuzasadnioną bierność urzędnicy wyrządzają obywatelom, w tym i przedsiębiorcom wymierne, niejednokrotnie bardzo poważne, szkody. W najbardziej drastycznych przypadkach dochodzi do spektakularnych bankructw i likwidacji setek miejsc pracy. Dalszą konsekwencją tego stanu rzeczy jest oczywisty uszczerbek na autorytecie państwa i jego instytucji. Lekceważone przez funkcjonariuszy publicznych prawo nie znajduje także zrozumienia i aprobaty w społeczeństwie. W coraz większym stopniu wiąże się to także z odpowiedzialnością cywilną Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, które zmuszone są naprawiać wyrządzone obywatelom i przedsiębiorcom szkody.

Projektowana ustawa zmierza do zahamowania i odwrócenia niekorzystnych trendów w tym zakresie. Zakłada się, że 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 ujednoliconą, zobjektywizowaną i czytelną procedurą. Co jest także bardzo istotne, procedura ta ma być wykonywana z udziałem prokuratury – instytucji niezależnej od administracji publicznej.

Zgodnie z przyjętym założeniem, zasadą odpowiedzialności regulowanej ustawą ma być wina urzędnika przy naruszeniu prawa. Zastosowano zatem konstrukcję standardową, w polskim systemie prawnym doznającą bardzo niewielu wyjątków. Rozwiązanie to jest właściwe ponadto z tego powodu, iż nie przenosi na urzędników odpowiedzialności za źle zredagowane, czy z innych powodów niejasne przepisy i nie paraliżuje funkcjonowania administracji, co niewątpliwie miałyby miejsce w przypadku bardziej surowej zasady odpowiedzialności (opartej na zasadzie ryzyka lub odpowiedzialności absolutnej).

Opisując przesłanki odpowiedzialności urzędników ustawa używa pojęcia „rażące naruszenie prawa”, instytucję znaną w doktrynie polskiego systemu prawa, szeroko omawianą także w orzecznictwie.

Wykonywanie przepisów projektowanej ustawy gwarantowane jest przez przepisy karne.

2. POTRZEBA I CEL USTAWY.

Zgodnie z zasadą praworządności rozstrzyganie spraw administracyjnych obywateli przez administrację publiczną winno być dokonywane zgodnie z przepisami prawa i jedynie na podstawie tych przepisów. Zasadnicze znaczenie, jakie rozstrzyganie spraw administracyjnych ma dla obywateli, wymaga stworzenia dla administracji silnych bodźców do działania zgodnego z prawem.

Problem konieczności ustanowienia skutecznego reżimu odpowiedzialności urzędniczej odpowiedniego do szerokiego zakresu kompetencji administracji publicznej jest podnoszony w doktrynie prawniczej od wielu lat. Jak to już w 1978 roku zaważył J. Łętowski, „[nie]rozdzielność kompetencji i odpowiedzialności to fundament organizacji i sprawnego działania każdej struktury administracyjnej”. (Odpowiedzialność pracownika administracji, Ossolineum 1978, str. 9.)

Naruszenie prawa przez władzę publiczną wiąże się zwykle z istotnymi szkodami dla obywateli. W ich wyniku, zwłaszcza w sprawach podatkowych, niejednokrotnie dochodzi do upadłości podmiotów gospodarczych i utraty miejsc pracy przez zatrudnionych w nich pracowników.

Ostateczne stwierdzenie przez sądy administracyjne, że decyzja administracyjna została wydana z naruszeniem prawa, nie pozwala zwykle zniwelować szkód społecznych i ekonomicznych wyrządzonych taką decyzją. Taka sytuacja czyni koniecznym wprowadzenie do polskiego prawa rozwiązań wprowadzających dodatkowe bodźce mające skłaniać administrację publiczną, zarówno I jak i II stopnia (administracyjne organy odwoławcze) do dokonywania rozstrzygnięć administracyjnych, które w wyższym niż obecnie stopniu realizują wymogi praworządności, a w szczególności wymóg zgodności decyzji administracyjnej z prawem, oraz wymogi rzetelności i bezstronności przy dokonywaniu rozstrzygnięć administracyjnych.

Konieczność wprowadzenia silniejszego i bardziej skutecznego mechanizmu zabezpieczającego praworządne działanie administracji publicznej jest tym większa, że w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 roku (sygn. akt 18/2000) oraz nowelizacją kodeksu cywilnego, bardzo znacznemu poszerzeniu uległ zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone obywatelom w wyniku wydania niezgodnego z prawem rozstrzygnięcia administracyjnego. Szeroka odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za działania urzędników powiązana z pozostawieniem obecnego nieskutecznego mechanizmu zapewniania praworządności działania administracji publicznej skutkowałaby znacznymi szkodami dla budżetu państwa.

Jak słusznie wskazano w uzasadnieniu projektu nowelizacji kodeksu cywilnego (druk nr 2007 z dnia 15 września 2003) *”wielkość ewentualnych obciążeń finansowych z tego tytułu [z tytułu odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa za szkody wyrządzone m.in. niezgodnymi z prawem rozstrzygnięciami administracyjnymi] będzie zależeć od tego, czy organy władzy publicznej będą działały zgodnie z prawem”* (str. 10 uzasadnienia).

Projekt ustawy o odpowiedzialności urzędniczej nie ma na celu rozwiązania wszystkich problemów związanych z prawidłowym funkcjonowaniem administracji publicznej, a w szczególności związanych z prawidłowym rozstrzygnięciem spraw administracyjnych. Wprowadzeniu nowych mechanizmów prawnych służących zwiększeniu praworządności rozstrzygania spraw administracyjnych towarzyszyć powinno podjęcie działań faktycznych przez właściwych ministrów służących zwiększeniu efektywności procedur już przewidzianych w polskim prawie, tzn. przede wszystkim procedury odpowiedzialności dyscyplinarnej. Bardziej efektywne stosowanie procedury odpowiedzialności dyscyplinarnej nie stanowi jednak alternatywy dla propozycji legislacyjnych zawartych w niniejszej ustawie, lecz środek komplementarny. Wynika to z tego, że odpowiedzialność dyscyplinarna:

- 1) nie dotyczy wszystkich urzędników objętych projektowaną ustawą;
- 2) jest nakierowana przede wszystkim na ustalenie czy miały miejsce delikty urzędnicze wskazane w odpowiednich pragmatykach urzędniczych, a nie bezpośrednio na wyjaśnienie przyczyn wydania decyzji niezgodnych z prawem;

- 3) ze swej natury nie pełni i nie może pełnić funkcji instrumentu regulującego zagadnienie cywilnoprawnej odpowiedzialności odszkodowawczej urzędników wobec Skarbu Państwa za wydanie rozstrzygnięcia rażąco naruszającego prawo.

3. RZECZYWISTY STAN W DZIEDZINIE, KTÓRA MA BYĆ UNORMOWANA

Istniejące dotychczas w polskim systemie prawnym instrumenty służące zapobieganiu wydawaniu niezgodnie z prawem rozstrzygnięć administracyjnych, tzn. odpowiedzialność karna za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków urzędniczych (przewidzianą obecnie w art. 231 Kodeksu karnego, poprzednio w art. 246 Kodeksu karnego z 1969 roku) oraz odpowiedzialność dyscyplinarna (dotycząca li tylko części urzędników rozstrzygających sprawy administracyjne) nie spełniają stawianych im zadań. Ze względu na naturę problemu społecznego, jakim jest dokonywanie rozstrzygnięć administracyjnych niezgodnie z prawem, skali tego zjawiska nie ogranicza także pracownicza odpowiedzialność porządkowa i cywilna, której poddana jest również tylko część urzędników dokonujących rozstrzygnięć administracyjnych. Jak z tego wynika, w administracji publicznej i w imieniu administracji publicznej rozstrzygnięcia wydają osoby działające na podstawie różnych przepisów, konstytuujących różny ich status prawny. To wszystko sprawia, że nie ma jednego, systemowego i spójnego mechanizmu badania efektywności pracy urzędników administracji publicznej oraz przeprowadzania kontroli, nadzoru i wyciągania stosownych wniosków wobec zatrudnionych kadr.

4. RÓŻNICA POMIĘDZY DOTYCHCZASOWYM A PROJEKTOWANYM STANEM PRAWNYM.

Projektowana Ustawa wprowadza dodatkowe bodźce służące zwiększeniu stopnia praworządności rozstrzygnięć administracyjnych. Bodźcami tymi są:

- 1) wymóg przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w każdym przypadku uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej ze względu na jej niezgodność z prawem;
- 2) osobista odpowiedzialność cywilna urzędnika w przypadku działania z rażącym naruszeniem prawa, o ile podmiot odpowiedzialny (Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego) zapłacił odszkodowanie na rzecz podmiotu ponoszącego szkodę w wyniku wspomnianego naruszenia prawa.

W odróżnieniu od istniejących reżimów odpowiedzialności dyscyplinarnej i pracowniczej dotyczących niektórych tylko (i niepokrywających się) grup urzędników dokonujących rozstrzygnięć administracyjnych, zasady przewidziane w projekcie ustawy mają charakter uniwersalny i dotyczą, co do zasady wszystkich osób, które:

- 1) ze względu na swoje uprawnienia wykonują władzę publiczną, w tym dokonują rozstrzygnięć administracyjnych (jako piastuni funkcji organu administracji) oraz
- 2) ze względu na swe kompetencje prawne mają wpływ na treść rozstrzygnięć administracyjnych.

W szczególności, aczkolwiek nie wyłącznie, w zakresie zastosowania projektu ustawy znajdują się następujące grupy urzędników:

- 1) pracownicy urzędów państwowych o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 8, 10, 12, 13⁵ i ust. 2 pkt 1,2,3 i 5 ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych⁶;
- 2) inni pracownicy urzędów administracji publicznej, których status prawny określają z mocy przepisów szczególnych normy ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych;
- 3) osoby objęte zakresem zastosowania ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych na mocy art. 2 pkt 2 tejże ustawy;
- 4) pracownicy urzędów skarbowych i izb skarbowych, o których mowa w ustawie a dnia 21 czerwca 1996 roku o urzędach i izbach skarbowych;
- 5) inspektorzy kontroli skarbowej, o których mowa w art. 6 ustawy z 28 września 1991 roku o kontroli skarbowej;
- 6) pracownicy jednostek organizacyjnych kontroli skarbowej, o których mowa w art. 6 ustawy z 28 września 1991 roku o kontroli skarbowej;
- 7) funkcjonariusze celni w rozumieniu art. 1 ust. 1 i 3 oraz art. 7 ustawy z dnia 24 lipca 1999 roku o służbie celnej;
- 8) osoby zajmujące wysokie stanowiska państwowe na podstawie ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1217, z późn. zm.);
- 9) członkowie korpusu służby cywilnej w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 roku o służbie cywilnej, nie należący do grup wskazanych w punktach 1-7 powyżej;
- 10) osoby, których status prawny określają z mocy przepisów szczególnych normy ustawy z dnia 18 grudnia 1988 roku o służbie cywilnej, nie należące do grup wskazanych w punktach 1-8 powyżej;
- 11) pracownicy samorządowi, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych;
- 12) członkowie samorządowych kolegiów odwoławczych, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 12 października 1994 roku o samorządowych kolegiach odwoławczych;
- 13) pracownicy biura samorządowych kolegiów odwoławczych, o których mowa w art. 15 ust.2 pkt 2 ustawy z dnia 12 października 1994 roku o samorządowych kolegiach odwoławczych;
- 14) osoby, nie należące do osób wskazanych w punktach 1-12 powyżej, pełniące funkcje jednoosobowych organów administracji publicznej rozstrzygających w drodze decyzji administracyjnej indywidualne sprawy administracyjne, o których mowa w art. 1 niniejszej ustawy, lub będące członkami kolegialnych organów administracji publicznej, lub podejmujących uchwały będące podstawą do rozstrzygnięcia w drodze decyzji

⁵ Ustawa nie obejmuje pracowników zatrudnionych w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, kancelarii Prezydenta RP, Sądzie Najwyższym, Trybunale Konstytucyjnym, Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, Biurze Rzecznika Praw Dziecka, Krajowym Biurze Wyborczym, Biurze Rzecznika Interesu Publicznego i Instytucie Pamięci Narodowej.

⁶ Urzędnikami w rozumieniu ustawy są także takie osoby, które nie są pracownikami urzędów państwowych w rozumieniu ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych.

administracyjnej indywidualnych spraw administracyjnych, o których mowa w art. 1 niniejszej ustawy⁷;

- 15) osoby nie należące do osób wskazanych w punktach 1- 13 powyżej, które działając bez odpowiedniego upoważnienia prawnego lub z przekroczeniem granic tego upoważnienia, poprzez wydanie polecenia, skłoniły osoby o których mowa w punktach 1-13 powyżej do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w określony sposób.

5. PRZEWDYWANE SKUTKI SPOŁECZNE, GOSPODARCZE, FINANSOWE I PRAWNE.

Przewiduje się, że Ustawa spowoduje, iż:

- 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 terytorialnego.

6. SZCZEGÓŁOWE UZASADNIENIE WYBRANYCH PRZEPISÓW

Art.1. Ustawa normuje zasady odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Ustawa normuje także zasady prowadzenia postępowania wyjaśniającego w związku z naruszeniem prawa oraz zasady podawania do publicznej wiadomości informacji na ten temat.

Art.2. Określa, iż funkcjonariusz publiczny, którego działanie lub zaniechanie doprowadziło do przyznania odszkodowania za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, będzie ponosić odpowiedzialność na zasadach określonych w ustawie.

Art.4. Przepis ten wymienia przesłanki odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego, o której mowa wyżej, a które muszą wystąpić łącznie:

⁷ Z katalogu urzędników mogących ponosić odpowiedzialność wyłączono osoby będące członkami jednoosobowych i kolegialnych organów organizacji zawodowych, samorządowych i społecznych rozstrzygających w drodze decyzji administracyjnej indywidualne sprawy administracyjne, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku kodeks postępowania administracyjnego, lub podejmujących uchwały będące podstawą do wydania decyzji administracyjnej.

- 1) na mocy prawomocnego orzeczenia sądu, lub na mocy ugody, przyznane zostało odszkodowanie od podmiotu odpowiedzialnego za szkodę majątkową 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 przez sąd administracyjny lub sąd cywilny w trybie określonym w art. 8 lub art. 9.

Art.5. Określa postępowanie w przypadku, gdy wystąpi odpowiedzialność odszkodowawcza podmiotu odpowiedzialnego. Kierownik jednostki organizacyjnej, z działaniem, której jest związane dochodzone roszczenie, przesyła w ciągu 30 dni odpis wyroku sądu lub ugody wraz z aktami postępowania do prokuratury okręgowej właściwej dla siedziby tej jednostki organizacyjnej wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania. Celem postępowania wyjaśniającego jest ustalenie odpowiedzialnego funkcjonariusza, ustalenie, czy spełnione są przesłanki jego odpowiedzialności oraz ustalenie wysokości całkowitej szkody. Jeżeli po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego stwierdzono, że w stosunku do ustalonego funkcjonariusza zachodzi przesłanka odpowiedzialności prokurator wydaje postanowienie o wytoczeniu na rzecz podmiotu odpowiedzialnego powództwa o odszkodowanie przeciwko winnemu funkcjonariuszowi. W innych przypadkach prokurator umarza postępowanie.

Art. 6. Powództwo w sprawach o odszkodowanie ma w zasadzie rozpatrywać Sąd powszechny właściwy dla siedziby jednostki organizacyjnej podmiotu odpowiedzialnego, z którą jest związane dochodzone roszczenie.

Art.7. Określa granice odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariusza oraz odpowiedzialności w przypadku udziału kilku osób. Wysokość odszkodowania ma być ograniczona pułapem dwunastokrotności przeciętnego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału.

Art. 8. Stwierdzenie kwalifikowanego naruszenia prawa ma należeć do organu administracji, albo sądu administracyjnego, który uchyla decyzję administracyjną, zmienia ją lub uznaje za nieważną. Przepisy tego artykułu mają być stosowane również do postanowień, od których stronom służy zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego.

Art. 9. Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa przy wykonywaniu władzy publicznej może nastąpić także w orzeczeniu sądu cywilnego, gdy szkoda nie została wyrządzona wydaniem lub zaniechaniem wydania decyzji administracyjnej.

Art. 10. Przepis ten wprowadza sankcje karne za nie skierowanie wniosku do prokuratora o wszczęcie postępowania wyjaśniającego – są to grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Następne przepisy dokonują koniecznych zmian w innych ustawach, a mianowicie w Kodeksie postępowania administracyjnego, w ordynacji podatkowej oraz w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Podkreślić jednak należy, że będą one miały niebagatelne znaczenie dla obywateli. Mianowicie, organy administracji publicznej będą zobowiązane, w przypadku istnienia kilku możliwych wykładni tego samego przepisu, do stosowania takiej, która najpełniej będzie realizowała konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie. Ponadto, w toku postępowania organy administracji publicznej mają stać na straży praworządności mając na względzie interes obywatela i słuszny interes społeczny.

Art. 15. Określa stosowne *vacatio legis*. W projekcie zaproponowano wejście ustawy w życie w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia. Jednocześnie określono, iż do decyzji wydanych przed dniem wejścia w życie ustawy mają mieć zastosowanie przepisy dotychczasowe.

7. POZOSTAŁE KWESTIE

Nie ma takich pieniędzy, które warto by wydać, aby administracja publiczna pracowała sprawnej i budowała większe zaufanie obywateli do władzy. Wszak w państwie demokratycznym władza i administracja służyć winny społeczeństwu. Mimo to, uchwalenie ustawy nie powinno pociągnąć za sobą obciążenia budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Czynności przewidziane przez ustawę urzędnicy i prokuratorzy wykonywać będą bowiem w ramach swych obowiązków i dotychczasowego wynagrodzenia. Ewentualne nieznaczne dodatkowe koszty z tym związane zostaną pokryte znacznie większymi przychodami budżetu z tytułu odszkodowań zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. W nieco dłuższej perspektywie należy ponadto oczekiwać poważnych oszczędności w wydatkach Skarbu Państwa i rzeczonych jednostek, wynikających z ograniczenia skali odszkodowań płaconych w związku niezgodnymi z prawem praktykami administracji. Niebagatelną też wartością dla państwa, samorządów i obywateli winno mieć usprawnienie działalności administracji publicznej, co na tym etapie trudno jest wymierzyć, zwłaszcza w pieniądzu.

Nie przewiduje się aktów wykonawczych do przedłożonego projektu ustawy..

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 21 października 2008 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna

w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Wojciech Saługa)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2002 r. Nr 23, poz. 398, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Przedstawiony projekt ustawy określa szczególne zasady odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariuszy publicznych za stanowiące rażące naruszenie prawa działania lub zaniechania działań funkcjonariuszy przy wykonywaniu zadań publicznych. Projekt określa też zasady prowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawach naruszenia prawa przez funkcjonariuszy. Projekt przewiduje zmianę ustaw: z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zmianami), z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zmianami), z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zmianami).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Prawo Unii Europejskiej nie zawiera przepisów regulujących zagadnienia będące przedmiotem projektu ustawy.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Przepisy projektu nie należą do materii regulacji prawa UE.

4. Konkluzja

Przedmiot projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Sporządził: Zespół Prawa Europejskiego

Akceptował: Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski

Deskryptory bazy REX: Unia Europejska, projekt ustawy, funkcjonariusz publiczny, odpowiedzialność cywilna, odszkodowanie, postępowanie administracyjne, postępowanie cywilne, sądownictwo administracyjne, ordynacja podatkowa, Skarb Państwa

Warszawa, 21 października 2008 r.

BAS-WAEM-2735/08

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna

w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Wojciech Saługa) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Przedstawiony projekt ustawy określa szczególne zasady odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariuszy publicznych za stanowiące rażące naruszenie prawa działania lub zaniechania działań funkcjonariuszy przy wykonywaniu zadań publicznych. Projekt określa też zasady prowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawach naruszenia prawa przez funkcjonariuszy.

Przedmiot projektu ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa **nie jest projektem ustawy wykonującej** prawo Unii Europejskiej.

Sporządził: Zespół Prawa Europejskiego

Akceptował: Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski

Deskryptory bazy REX: Unia Europejska, projekt ustawy, funkcjonariusz publiczny, odpowiedzialność cywilna, odszkodowanie, postępowanie administracyjne, postępowanie cywilne, sądownictwo administracyjne, ordynacja podatkowa, Skarb Państwa



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

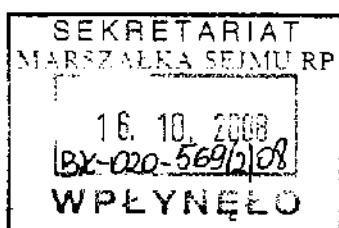
VI kadencja

Grupa posłów

Klub Parlamentarny

Platforma Obywatelska

Warszawa, 16 października 2008 r.



Pan

Bronisław Komorowski

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

Zwracam się z uprzejmą prośbą o zamianę Posła Wnioskodawcy poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, złożonego w dniu 6 października 2008 roku do Laski Marszałkowskiej, Wojciecha Saługę na Pana Posła Marka Wójcika.

Z poważaniem,

WICEPRZEWODNICZĄCY
KLUBU PARLAMENTARNEGO
PLATFORMA OBYWATELSKA
Grzegorz Dolniak



PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

BSA I - 021 - 216/08
BK - 020 - 569/08

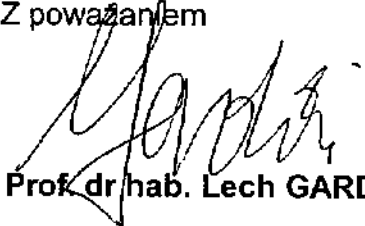
Warszawa, dnia 17 listopada 2008 r.

Pan
Lech CZAPLA
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Sędzino,

W odpowiedzi na pismo z dnia 28 października 2008 r., Ps-309/08 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.**

Z poważaniem


Prof. dr hab. Lech GARDOCKI

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. *KK-020-00434*.....

Data wpływu *18.11.2008*.....



SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ
Pl. Krasieńskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

Warszawa, dnia 17 listopada 2008 r.

BSA I-021-216/08

UWAGI

do poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa

Stosownie do treści art. 417 § 1 k.c. 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 dnia 1 września 2004 r., tj. od wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw z dnia 17 czerwca 2004 r. (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) i stanowi wyraz konieczności dostosowania uregulowania kodeksowego do standardu wyznaczonego przez art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. 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. Dla przyjęcia tej odpowiedzialności, jak zauważa Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK 2001/8/256), podstawowe znaczenie ma ustalenie czy działanie organu władzy publicznej związane jest z realizacją jego prerogatyw. Formalny charakter powiązań pomiędzy bezpośrednim sprawcą szkody, a władzą publiczną jest mniej istotny. Ustalenie statusu osoby, która jest bezpośrednim sprawcą szkody, a władzą publiczną ułatwia jednak przypisanie danego działania organowi władzy publicznej. Nie oznacza to jednakże wyłączenia odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariusza, który szkodę wyrządził.

Przeciwnie, jeżeli można mu przypisać zawinione działanie bądź zaniechanie, za szkodę odpowiada on osobiście, staje się zatem współodpowiedzialny za szkodę, a podstawę jego odpowiedzialności stanowi przepis art. 415 k.c. Zarówno zatem Skarb Państwa (jednostka samorządu terytorialnego) jak i bezpośredni sprawca odpowiadają z czynu niedozwolonego, czyli solidarnie (art. 441 § 1 k.c.). W razie gdy Skarb Państwa bądź podmiot samorządowy zaspokoił poszkodowanego, przysługuje mu zwrotne roszczenie do funkcjonariusza – sprawcy szkody (art. 441 § 3 k.c.). Godzi się przy tym zauważyć, że przewidziane przepisem art. 441 § 3 k.c. roszczenie regresowe usprawiedliwia każda postać zawinienia bezpośredniego sprawcy i na taką przesłankę może się powołać każdy z podmiotów objętych przepisem art. 417 § 1 k.c. wskazując na wadliwość postępowania sprawcy – zarówno w sensie obiektywnym, jak i subiektywnym. Z samego zatem założenia przewidziane w art. 441 § 3 k.c. roszczenie zwrotne zostało określone w szerokich granicach.

Tymczasem projektowana ustawa, jeżeli mieć na uwadze brzmienie jej art. 3 pkt 2, obejmuje tylko tych funkcjonariuszy publicznych, którzy najogólniej rzecz ujmując, związani są z organami władzy administracyjnej (rządowej i samorządowej), bądź sami są tymi organami. Nie jest zresztą w zupełności pewne, czy taka jest intencja projektodawców, zważywszy na tytuł ustawy, sugerujący, że stanowione przez nią zasady odpowiedzialności odnoszą się do ogółu funkcjonariuszy publicznych. Jeżeli natomiast przyjąć za pewne, że zamierzona regulacja dotyczy tylko funkcjonariuszy, o których mowa w art. 3 pkt 2 projektu, to trudno byłoby uzasadnić, dlaczego to oni właśnie mają być poddani odmiennemu traktowaniu. Wszak nie jest możliwe klasyfikowanie ujemnych następstw wadliwie wykonywanych czynności władczych, w zależności od tego, w skład jakiej jednostki organizacyjnej, czy w skład jakiego organu tej jednostki wchodzi funkcjonariusz.

Odrębnym zagadnieniem jest poprawność legislacyjna ujętych w projekcie uregulowań. Z treści art. 1 pkt 1 projektu wynika mianowicie, że odpowiedzialność odszkodowawcza funkcjonariuszy, tych – jak należy sądzić – wymienionych w art. 3 pkt 2, obejmuje szkody wyrządzone w wyniku rażącego naruszenia prawa, przedmiotowo określone w art. 4 ust. 1. Tak ujęta reguła odpowiedzialności, zważywszy na jej szczególny charakter, oznaczałaby wyłączenie stosowania wobec tych funkcjonariuszy przepisów

ogólnych o odpowiedzialności odszkodowawczej, w szczególności art. 415, 417 § 1, 441 § 3 k.c. W skutkach mogłoby to prowadzić do zawężenia granic odpowiedzialności odszkodowawczej określonej grupy funkcjonariuszy do sytuacji wyjątkowych, co ewidentnie przeczyłoby zamierzonemu celowi omawianego projektu.

Już tylko z tych względów przedstawiony projekt ustawy nie zasługuje na poparcie.

Uzasadniając potrzebę i cel ustawy projektodawcy zauważają, że „Zgodnie z zasadą praworządności rozstrzygnięcie spraw administracyjnych obywateli przez administrację publiczną winno być dokonywane zgodnie z przepisami prawa i jedynie na tych podstawie tych przepisów”. Nie negując zasadności takiej potrzeby nie można się jednak oprzeć przekonaniu, że jest ona wyrazem powszechnego oczekiwania w zakresie praworządnego działania w każdych warunkach społecznych i ekonomicznych. Dobitnie ilustruje to zresztą, powołana w uzasadnieniu projektu wypowiedź z roku 1978, wynikająca z oceny zjawisk zupełnie nie przystających do obecnie istniejących. Jeśli natomiast chodzi o skutki aktualnie wadliwie wykonywanych czynności urzędniczych, to zarówno ich charakter, jak i rozmiary nie są takiego rodzaju, iżby uzasadniały podejmowanie doraźnych zabiegów legislacyjnych i to w odniesieniu do instytucji o znaczeniu fundamentalnym – reżimu odpowiedzialności o utrwalonych historycznie cechach trwałości. Stąd też w razie potrzeby ewentualnej zmiany w obrębie tej instytucji konieczne staje się rozważenie jej w kontekście zmian systemowych, co oznacza, że powinny stać się przedmiotem oceny Komisji Kodyfikacyjnej, przygotowującej projekt nowego kodeksu cywilnego.