

Kilka uwag na temat ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa

I. Odpowiedzialność majątkowa w ustawie¹ oscyluje wokół kluczowego pojęcia, jakim jest pojęcie funkcjonariusza publicznego. Termin ten funkcjonował w kodeksie cywilnym² przed jego nowelizacją z 17.06.2004 r., a obecnie znajduje się także w innych ustawach, przede wszystkim w kodeksie karnym, gdzie w oparciu o inne ustawy, enumeratywnie wyliczono podmioty zaliczane w poczet funkcjonariuszy publicznych³. Ówczesny kc przyjął regulację w art. 417, opierając

¹ Ustawa z 20 stycznia 2011 r., o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. nr 34, poz. 173), dalej: ustawa.

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.), dalej: kc.

³ Art. 115 § 13 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. 1997, nr 88, poz. 553 z późn. zm.): Funkcjonariuszem publicznym jest: 1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, 2. poseł, senator, radny, 2a. poseł do Parlamentu Europejskiego, 3. sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy, 4. osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych, 5. osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, 6. osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, 7. funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej, 8. osoba pełniąca czynną służbę wojskową, 9. pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe.

się na ustawie z 1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych⁴, która wprowadziła do kc nieznaną dotychczas odpowiedzialność Państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu przez Państwo zadań, zwłaszcza o charakterze władczym. Sama definicja funkcjonariusza państwowego składała się z trzech grup, pierwszą stanowili pracownicy władzy, administracji lub gospodarki państwowej, niezależnie od rodzaju i charakteru pełnionej funkcji. Osobno wymieniono: sędziów, prokuratorów i żołnierzy zawodowych. Druga grupa to osoby powołane w drodze wyboru do organu państwowego, a trzecia – osoby działające na zlecenie organów władzy, administracji lub gospodarki narodowej⁵. Takie przykładowe wyliczenie było dla orzecznictwa źródłem wykładni rozszerzającej, zazwyczaj prowadzonej w interesie poszkodowanych, a co do której wytyczne przedstawił Sąd Najwyższy w 1971 r. W owych wskazówkach zezwalano na uznanie za funkcjonariusza państwowego każdej osoby pozostającej w jakimkolwiek stosunku zatrudnienia, niezależnie od rodzaju i charakteru pełnionej funkcji”⁶.

Nowelizacja art. 417 kc została dokonana przede wszystkim ze względu na wejście w życie Konstytucji, w której znalazł się przepis o tym, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej⁷. Drugim powodem był wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym TK stwierdził, że Konstytucja wprowadza nowe, samodzielne treści, które muszą być uwzględnione na poziomie regulacji ustawowej, zwłaszcza w kc⁸. Nie bez znaczenia było również konieczność uwzględnienia w krajowym ustawodawstwie, zasad przyjętych przez Komitet Ministrów Rady Europy w sprawie odpowiedzial-

⁴ Ustawa z 15 listopada 1956 r. (Dz. U. nr 54, poz. 243 z późn. zm.).

⁵ G. Bieniek, *Art. 417*, [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania. Tom 1*, red. G. Bieniek, Warszawa 2006, s. 260 i 264.

⁶ Z. Banaszczyk, *Art. 417. Odpowiedzialność Skarbu Państwa*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1–449¹¹. Tom 1*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2008, s. 1259.

⁷ Art. 77 ust. 1 ustawy z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁸ Wyrok z 4 grudnia 2001 r., SK 18/2000, Dz. U. nr 145, poz. 1638.

ności władzy publicznej⁹ oraz poglądów doktryny. Ta ostatnia podnosiła, iż przyjmowane w dotychczasowym orzecznictwie konstrukcje odpowiedzialności, (tzw. wina anonimowa), które pomijają bezpośredniego sprawcę szkody, mimo, że są uzasadnione, to modyfikują obowiązujące zasady odpowiedzialności określone w kc¹⁰.

Obowiązujące regulacje kc sformułowały odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną „przy wykonywaniu władzy”, rezygnując zarówno z dotychczasowego kodeksowego terminu „funkcjonariusz publiczny”, jak i konstytucyjnego określenia „organ władzy publicznej”. Przyjęcie takiej konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej, powoduje, że na pierwszy plan wysuwa się charakter i rodzaj podejmowanych czynności związanych z wykonywaniem władzy publicznej, która mieści się w zakresie kompetencji danej instytucji, a formalny status osoby będącej sprawcą szkody schodzi na dalszy plan. Co za tym idzie, nie ma potrzeby ustalania osoby bezpośredniego sprawcy szkody, a wystarczy ustalić istnienie związku pomiędzy wykonywaniem władzy publicznej i szkodą¹¹. Ponadto, ustawodawca wyeliminował winę, która nie mieściła się w kręgu przesłanek odpowiedzialności na gruncie przytoczonego przepisu Konstytucji¹². Pozostanie tylko przy przesłance niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej, stanowi obiektywizację tej odpowiedzialności odszkodowawczej w porównaniu z ogólnymi zasadami odpowiedzialności deliktowej – odpowiedzialność na zasadzie ryzyka¹³.

Ustawa bardzo szeroko definiuje termin „funkcjonariusz publiczny”¹⁴, gdyż obok historycznego ujęcia w postaci osoby działającej w imieniu organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia,

⁹ Rekomendacja z dnia 18 września 1984 r., nr R/84/5.

¹⁰ G. Bieniek, *Art. 417...*, *op. cit.*, s. 266–270.

¹¹ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2004, s. 37.

¹² G. Bieniek, *Art. 417...*, *op. cit.*, s. 287.

¹³ Z. Radwański, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji Kodeksu cywilnego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2004, z. 2, s. 14.

¹⁴ Art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy.

albo jako członka kolegialnego organu administracji publicznej, zalicza do kręgu funkcjonariuszy publicznych osoby wykonujące w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, a także stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, więc obejmuje wszystkich pracowników, niezależnie od podstawy nawiązania stosunku pracy. Co więcej, ustawa stanowi o „wykonywaniu władzy publicznej przez funkcjonariusza publicznego”, łącząc nieobowiązujące (funkcjonariusz państwowy) i obecnie obowiązujące (przy wykonywaniu władzy publicznej) sformułowania z kc. Warto zmówić uwagę na rozważania G. Bienka na temat użytego w obowiązującym kc wyrażenia „wykonywanie władzy publicznej”, które to działania już ze swej istoty, czyli ze względu na charakter i rodzaj funkcji przynależnej władzy publicznej, wynikają z kompetencji określonych w Konstytucji i innych przepisach prawa, a ich wykonywanie zazwyczaj łączy się z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Zaś wyrządzenie szkody przez niezgodne z prawem wykonywanie tak określonej władzy publicznej, uzasadnia odpowiedzialność Skarbu Państwa w oparciu o art. 417 § 1 kc w odniesieniu do państwowych jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej lub osób fizycznych (funkcjonariuszy państwowych) wykonujących władzę publiczną. Art. 417 § 1 kc wykorzystując sformułowanie „przy wykonywaniu władzy publicznej” sam w sobie stanowi podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa w przypadku niezgodnego z prawem działania lub zaniechania funkcjonariusza państwowego lub państwowej jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej uprawnionych do wykonywania władzy publicznej¹⁵. Przyjmując właśnie takie, kodeksowe rozumienie wyrażenia „przy wykonywaniu władzy publicznej” w odniesieniu do analizowanej ustawy, ustawodawca dwukrotnie określił w niej podmiot odpowiedzialny majątkowo. Takie złożone sformułowanie zbudowane z terminu „funkcjonariusza publicznego” oraz określenia odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną „przy wykonywaniu władzy publicznej” (czyli jak można przyjąć, właśnie przy aktywności funkcjonariusza), stanowi powtórzenie, które można potraktować jako podkreślenie wagi tej odpowiedzialności i doniosłości

¹⁵ G. Bieniek, *Art. 417...*, *op. cit.*, s. 271–272.

znaczenia działania/zaniechania funkcjonariusza albo jako niepotrzebne powielanie równoważnych terminów na skutek nieuwagi ustawodawcy.

II. Odpowiedzialność majątkowa na gruncie ustawy, w relacjach funkcjonariusza publicznego i Skarbu Państwa/jednostki samorządu terytorialnego/innych podmiotów, oparta jest na zasadzie ryzyka, podobnie jak ma to miejsce w art. 417 kc. Sama zasady ryzyka określana jest jako odpowiedzialność za skutek, oparta jest na założeniu, iż ze względu na kształt zdarzenia wywołującego szkodę, dana osoba musi ją naprawić. Fakt braku winy osoby odpowiedzialnej za szkodę nie zwalnia jej od odpowiedzialności¹⁶. Odpowiedzialność ta wymaga zaistnienia klasycznych przesłanek: zdarzenia, z którym system prawny łączy na określonych zasadach czyjś obowiązek naprawienia szkody, powstania szkody, związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem a szkodą.

Dość rozbudowana jest pierwsza przesłanka, która wymaga by funkcjonariusz publiczny dopuścił się rażącego naruszenia prawa na skutek zawinionego działania lub zaniechania, które doprowadziło do powstania szkody, a na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub ugody, Skarb Państwa wypłacił odszkodowanie za tę właśnie szkodę. Obok odpowiedzialności na zasadzie ryzyka, występuje odpowiedzialność na zasadzie winy, niejako w relacji funkcjonariusza publicznego i szkody, gdyż działanie lub zaniechanie funkcjonariusza prowadzące do rażącego naruszenia prawa, musi być zawinione. U podstaw tej zasady leży etyczne założenie, że ten kto swoim zawinionym czynem wyrządził komuś szkodę, winien ponieść konsekwencje swojego zachowania i wyrównać poszkodowanemu doznaną przez niego szkodę¹⁷.

Odpowiedzialność na zasadzie ryzyka nie budzi wątpliwości, w przeciwieństwie do odpowiedzialności opartej na zasadzie winy. Rodzącym pewne problemy może być zagadnienie przypisania winy funk-

¹⁶ P. Bogdański, *Część trzecia. Część ogólna – prawa zobowiązań*, [w:] *Prawo cywilne – zarys wykładu*, red. M. Goettel, Warszawa 2009, s. 182 i 203.

¹⁷ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2010, s. 83.

cjonariuszowi, gdyż w myśl zasady „brak winy jest równoznaczny z brakiem odpowiedzialności”, by funkcjonariuszy poniósł odpowiedzialność majątkową na gruncie ustawy, konieczne jest przypisanie mu winy za rażące naruszenie prawa.

Wątpliwości nie pojawiają się w tej kwestii w przypadku decyzji podejmowanych jednoosobowo, niemniej jednak, istnieje szereg możliwych wariantów dotyczących procesu decyzyjnego, a wraz z nimi, komplikacji w przypisaniu winy. Do takich decyzji zaliczyć trzeba: decyzje organów kolegialnych, decyzje niejawne, decyzje zapadające w postępowaniach wieloetapowych, w których bierze udział wielu funkcjonariuszy, a także decyzje wydane na podstawie błędnej opinii biegłego¹⁸. W pierwszym przypadku, ustawa przewiduje odpowiedzialność solidarną, znaną z kodeksu pracy¹⁹, w ramach której funkcjonariusze ponoszą odpowiedzialność w zależności od stopnia winy i przyczynienia się do rażącego naruszenia prawa, a w przypadku niemożności ustalenia stopnia winy i przyczynienia się – odpowiedzialność w częściach równych. W tak skonstruowanej regulacji nie można dopatrzeć się niczego kontrowersyjnego, a taka opinię można odnaleźć²⁰. Decyzjom podejmowanym w trybie tajnym, w związku z którymi dokonano wypłaty odszkodowania, zostaje tryb odtajnienia, w przypadkach gdy jest to możliwe. Postępowania wieloetapowe, w których decyzje podejmuje kilku funkcjonariuszy, zwłaszcza decyzje podatkowe, rzeczywiście nastroczają wątpliwości odnośnie przypisania winy konkretnej osobie. Niekiedy w praktyce odsyła do sięgnięcia do tzw. metryczek, w których rejestrowane są kolejne etapy i osoby podejmujące decyzje oraz sugeruje karanie pierwszej osoby popełniającej błąd, a pomijanie tych, które powieliły błąd²¹. Z jednej strony, jest to pewny i skuteczny sposób wskazania winnego, a z drugiej, bezwiedne powielanie błędów pozostanie bezkarne. Trzeba także uwzględnić,

¹⁸ A. Tarka, *Urzednicy bez kary?*, [w:] Rzeczpospolita z 24 maja 2011 r., s. 1, nr 119 (8935); A. Tarka, *Urzednik musi być winny*, [w:] Rzeczpospolita z 24 maja 2011 r., *op. cit.*, s. C6, nr 119 (8935).

¹⁹ Art. 118 ustawy z 16 czerwca 1974 r., Kodeks pracy (Dz. U. nr 24, poz. 124 z późn. zm.).

²⁰ Opinia R. Olesińskiego, [w:] A. Tarka, *Urzednik musi być...*

²¹ A. Tarka, *Urzednicy bez kary?*, *op. cit.*, s. 1.

że wymaganie sprawdzania każdej czynności poprzednika jest nierealne i znacznie wydłuża czas czynności. Kwestia opinii biegłego, w oparciu, o którą doszło do rażącego naruszenie prawa jest najbardziej problematyczna, gdyż na podstawie tej ustawy nie można przypisać winy biegłemu, ponieważ nie jest funkcjonariuszem publicznym²². Zaś sam fakt niemożności przypisania winy biegłemu, nie oznacza, że wina ta automatycznie obciąża funkcjonariusza publicznego, który rozstrzygnął daną sprawę w oparciu o błędną opinię wydaną przez biegłego. A co za tym idzie, trudność (niemożność) przypisania winy funkcjonariuszowi, powoduje uwolnienie go od odpowiedzialności majątkowej. Jedyną możliwością przypisania winy funkcjonariuszowi, to dopuszczenie się przez niego rażącego naruszenia prawa, przy założeniu, że biegły nie posiadał odpowiednich kwalifikacji, czego nie sprawdził funkcjonariusz²³. Jednak nie można zapomnieć, że funkcjonariusz nie jest zobligowany do weryfikacji umiejętności czy kwalifikacji biegłego.

III. Szkoda, nie posiadająca definicji zarówno konstytucyjnej jak i kodeksowej, została wypracowana przez doktrynę cywilistyczną. Ujęcie klasyczne mówi o uszczerbku majątkowym lub niemajątkowym, który obejmuje straty i utracone korzyści²⁴. Szerzej formułując, szkoda określana jest jako uszczerbek w prawnie chronionych dobrach i interesach, który wyraża się w różnicy między stanem dóbr, jaki istniał i jaki mógłby zaistnieć w normalnej kolei rzeczy, a stanem jaki powstał w związku ze zdarzeniem, które spowodowało zmianę dotychczasowego stanu rzeczy²⁵. Uwzględniając art. 361 kc, prawo polskie przyjęło jako regułę zasadę pełnego odszkodowania, czyli rzeczywistą stratę i utracone korzyści, za wyjątkiem przypadków odmiennej regulacji ustawowej lub umownej. Taki ustawowy zapis pozwala na ograniczenie wysokości odszkodowania; ograniczenie może

²² A. Tarka, *Urzędnik musi być winny...*, *op. cit.*, s. C6.

²³ Opinia P. Antasa, [w:] A. Tarka, *Urzędnik musi być winny...*, *op. cit.*, s. C6.

²⁴ P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 152.

²⁵ Z. Gawlik, *Część II. Zobowiązania. Rozdział VI. Odpowiedzialność odszkodowawcza*, [w:] *Zarys prawa cywilnego. Tom II*, red. S. Wójcik, Przemysł 2003, s. 229.

dotyczyć tego, za jaką szkodę ponosi się odpowiedzialność oraz czy wysokość odszkodowania ma odzwierciedlać pełną wysokość szkody. Ta druga możliwość może polegać na takim sformułowaniu przepisów aktów normatywnych, które ograniczają rozmiar odszkodowania do określonej z góry maksymalnej wysokości²⁶. A taki właśnie przypadek znajduje się w ustawie, która generalnie ogranicza wysokość majątkowej odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego w razie winy nieumyślnej do wysokości wypłaconego odszkodowania, jednak nie więcej niż dwunastokrotność miesięcznego wynagrodzenia. W razie winy umyślnej – do wysokości odszkodowania.

Przyrównując regulacje ustawowe do kodeksowych, na podstawie art. 417 kc, za szkody przy wykonywaniu władzy publicznej, Skarb Państwa ponosi pełną odpowiedzialność, a w oparciu o art. 441 § 3 kc, Skarb Państwa posiada roszczenie regresowe w stosunku do sprawcy. Jak określił to roszczenie M. Safjan, jest to tzw. pełny regres, który ma Skarb Państwa w stosunku do sprawcy, jako podmiot odpowiedzialny mimo braku winy, gdy bezpośredni sprawca, a zarazem adresat roszczenia, ponosi wyłączną winę oraz wyłączność przyczyny w wyrządzeniu szkody²⁷. Co więcej, to roszczenie zwrotne względem sprawcy czyli funkcjonariusza publicznego, na gruncie kc, istnieje niezależnie od tego czy funkcjonariusz dopuścił się rażącego czy nie-rażącego naruszenia prawa²⁸, w przeciwieństwie do regulacji ustawowej, gdzie dopuszczenie się rażącego naruszenia prawa przez funkcjonariusza jest niezbędną przesłanką.

Ustawa wyraźnie zmniejsza wysokość odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych, a tym samym zmniejsza możliwość wyrównania strat poniesionych przez Skarb Państwa na skutek wypłaty odszkodowania. Skarb Państwa w dalszym ciągu będzie wypłacać odszkodowanie w oparciu o art. 417 kc, czyli w pełnej wysokości, a ewentualne roszczenie regresowe w stosunku do funkcyjona-

²⁶ W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 89 i 94–95.

²⁷ M. Safjan, *Art. 441. Odpowiedzialność solidarna*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1–449¹¹*. Tom I, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2008, s. 1401.

²⁸ A. Walewska-Borsuk, *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, Warszawa 2011, s. 190.

riusza publicznego będzie zawężone ustawą, czyli najczęściej do dwunastokrotności wynagrodzenia funkcjonariusza. W takiej sytuacji, mało realne będzie osiągnięcie jednego z czterech założeń projektu ustawy, mówiące o zmniejszeniu się wydatków Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, chyba, że ilość wyegzekwowanych środków pieniężnych w postaci regresu, przewyższy ich wysokość²⁹.

IV. Kwestią budzącą sporo kontrowersji odnośnie odpowiedzialności majątkowej jest „rażące naruszenie prawa”, na skutek którego doszło do wyrządzenia szkody w związku z działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego. Zasadniczym źródłem wątpliwości jest brak definicji ustawowej tego określenia, co prowadzi do konieczności sięgnięcia po interpretacje orzecznictwa sądów. Niestety, stanowiska sądów są dotknięte są co najmniej niejednorodnością, a na pewno nieprecyzyjnością.

Istnieje generalna zasada w dotychczasowym orzecznictwie sądowym, która zaleca traktowanie pojęcia „rażącego naruszenia prawa” ze znaczną ostrożnością i w sposób sugerujący raczej zwiężającą interpretację. Naczelny Sąd Administracyjny przestrzega przed uznaniem istotą „rażącego naruszenie prawa”, która już sama w sobie rodzi obawy przed dowolnością³⁰. Trzeba podkreślić, że sam Sąd Najwyższy uznał „rażące naruszenie prawa” za zwrot niedookreślony, co powoduje, iż w każdym konkretnym przypadku to dany sąd stwierdza czy ma do czynienia z tego rodzaju kwalifikowanym naruszeniem prawa, co już niewątpliwie może być i jest źródłem odmiennych interpretacji. Co więcej, Sąd Najwyższy zaleca, by przy rozstrzygnięciu konkretnej sprawy, sąd, w szczególności gdy stanowiska stron są rozbieżne, wziął pod uwagę dotychczasowe stanowisko orzecznictwa i ewentualnie piśmiennictwa³¹. Jednak owe dotychczasowe, niejednorodne orzecz-

²⁹ Poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (druk nr 1407) z dnia 7 października 2008 r., s. 13.

³⁰ Z uzasadnienia postanowienia SN z 30 maja 2003 r., III CZP 34/03, Prokuratura i Prawo 2004, nr 2.

³¹ Wyrok SN z 11 października 1994 r. I PO 11/94, <http://prawo.money.pl/orzecznictwo/sad-najwyzszy/wyrok;sn;izba;pracy;ubezpieczen;spolecznych;i;spraw;publicznych,ia,i,po,11,94,78,orzeczenie.html>.

nictwo wcale nie ułatwia sądowi podjęcia decyzji i zastosowania danej interpretacji wyrażenia „rażące naruszenie prawa”.

By łatwiej stwierdzić zaistnienie „rażącego naruszenia prawa”, sformułowano dwa zasadnicze wyznaczniki dla tego terminu, mianowicie, że rażące naruszenie prawa następuje wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu³². Drugi pogląd, definiujący negatywnie, stanowi, iż nie zachodzi rażące naruszenie prawa, gdy istnieje możliwość przyjęcia odmiennej interpretacji przepisów prawa, a tym samym uzyskuje się odmienne wnioski. Ponadto, zastosowanie jednej z możliwych, alternatywnych interpretacji, dyskwalifikuje możliwość wystąpienia rażącego naruszenia prawa³³. W takiej sytuacji, trudno jednoznacznie określić, czym jest rażące naruszenie prawa, a przy definiowaniu tego pojęcia oraz stwierdzaniu o jego wystąpieniu, trzeba być niezwykle ostrożnym i uważnie analizować każdy indywidualny przypadek, co z pewnością nie ułatwi skutecznego stosowania ustawy. Można więc stwierdzić, że słabość tej ustawy przejawia się w uzależnieniu jej stosowania od dość uznaniowego terminu, ważnego dla zaistnienia odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego, a który jest definiowany w oparciu o rozbieżne orzecznictwo.

Ponadto, uzależnienie odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego od stwierdzenia wystąpienia tak nieostro sformułowanego stanu jakim jest rażące naruszenie prawa, a co za tym idzie, uwolnienie go od tej odpowiedzialności w razie naruszenia nie rażącego lub braku naruszenia w ogóle, ukazuje wąski zakres przypadków, do których może być zastosowana.

V. Obowiązującą od niedawna ustawę o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa należy przyjąć za obranie dobrego kierunku przez ustawodawcę. Jednak ustawa obarczona jest pewnymi mankamentami. Ten dobry kierunek

³² Opinia A. Króla [w:] Ł. Sobiecki, *Urzędnik rzadko zapłaci za błąd*, [w:] *Gazeta Prawna* z 17 maja 2011 r., nr 94, s. B 10–11.

³³ R. Kubacki, *Glosa 2000.1.22, Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 1998 r., III RN 31/98*, LEX OMEGA INTRANET <http://lex/lex/index.rpc?&fromHistory=false#content.rpc?nro=151018142&wersja=0>.

wynika z systemu prawa, u którego podstaw leżą konieczność i obowiązek poniesienia odpowiedzialności za własne czyny oraz utworzone na tej właśnie podstawie, przekonania oraz oczekiwania społeczeństwa, by karać niesumiennej funkcjonariuszy publicznych. Natomiast na brak entuzjazmu w stosunku do ustawy składa się kilka czynników. Najwięcej wątpliwości rodzi ograniczenie wysokości odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy, które zdecydowanie obniża możliwość wyegzekwowania sum wypłaconych jako odszkodowanie przez Skarb Państwa. Odszkodowania będą wypłacane podstawie art. 417 § 1 kc w zw. z art. 361 kc czyli w pełnej wysokości, zaś możliwość domagania się zwrotu wypłaconego odszkodowania w pełnej wysokości w oparciu o art. 441 § 3 kc, została wyłączona na skutek odmiennych przepisów ustawy. Tak więc, ustawodawca wprowadził możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności szczególnej grupy, jaką stanowią funkcjonariusze publiczni, ale równocześnie drastycznie zmniejszył możliwości na odzyskanie wypłaconych odszkodowań przez Skarb Państwa.

Koleją kwestią jest szeroki katalog podmiotów zaliczanych do funkcjonariuszy publicznych, co samo w sobie jest zjawiskiem pozytywnym, gdyby nie fakt, że w dotychczasowej praktyce cywilistycznej, zwłaszcza w kc, ustawodawca przyjął inną praktykę. Mianowicie, po pierwsze odszedł od enumeratywnego wyliczania tego, kogo zalicza się do kręgu funkcjonariuszy publicznych, a po drugie nie powieliła pojęć zawierających się w sobie, jak ma to miejsce w przypadku „funkcjonariusza publicznego” oraz „przy wykonywaniu władzy publicznej”.

Niepokojącymi kwestiami są zarówno uznaniowość kluczowego pojęcia, jakim jest „rażące naruszenia prawa”, która dodatkowo zmniejsza zakres naruszeń, jakie mogą być przedmiotem postępowania na gruncie ustawy oraz kwestia przypisania winy funkcjonariuszowi publicznemu, w związku z niejednorodną procedurą podejmowania decyzji. Te dwie kwestie mogą się przyczynić do zmniejszenia ilości przypadków rażącego naruszenia prawa, za które mogliby zostać pociągnięci do odpowiedzialności funkcjonariusze publiczni.

Ustawa wprowadza po raz pierwszy rzeczywisty mechanizm dolegliwości finansowych dla nierzetelnych urzędników, co w jakiś spo-

sób spełnia oczekiwania społeczeństwa. Jednak przy głębszej analizie przepisów ustawy, okazuje się, że trudno pociągnąć do odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego za rażące naruszenie prawa, a jeśli uda się to zrobić skutecznie, wysokość jego odpowiedzialności majątkowej jest ograniczona w znaczny sposób, istnieją więc spore obawy odnośnie pokrycia kosztów odszkodowania poniesionych przez Skarb Państwa.

ABSTRACT

Several notes on the subject of the act on financial liability of state functionaries for flagrant infringement of the law

The article touches upon two questions, namely these are considerations on the matter of the subject and object scope of the act. In the first case the publication focuses on a notion of a state functionary used in the act and also its evolution on the ground of the civil code. The second part of the article touches upon questions connected with principles of liability, in particular the problem of imputing guilt to the state functionary. The successive matters refer to the amount of financial liability of the state functionary, the range of a recourse claim of the State Treasury against the state functionary and also making dependent the effective application of the act on an unclear-cut notion of the „flagrant infringement of the law”.