

Beata Baran

Z problematyki przesłanek odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa przy wykonywaniu władzy publicznej

Roczniki Administracji i Prawa 13, 231-244

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Z PROBLEMATYKI PRZESŁANEK ODPOWIEDZIALNOŚCI MAJĄTKOWEJ FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH ZA RAŻĄCE NARUSZENIE PRAWA PRZY WYKONYWANIU WŁADZY PUBLICZNEJ

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Naruszanie prawa przez funkcjonariuszy publicznych nie jest wyłączną domeną ustrojów totalitarnych. Zjawiska takie występują również w demokratycznym państwie prawa. Stąd też konieczne było wprowadzenie mechanizmu odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa przy wykonywaniu władzy publicznej. Polski prawodawca uczynił to ustawą z 20 stycznia 2011 roku¹. W moim przekonaniu jej uchwalenie odpowiada w wymiarze normatywnym konstytucyjnej idei demokratycznego państwa prawnego realizującego zasady sprawiedliwości społecznej. Jest bowiem niewątpliwe, że powinna ona mieć bezpośrednie zastosowanie także wobec funkcjonariuszy publicznych rażąco naruszających prawo przy wykonywaniu władzy publicznej.

Przesłanki odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych, a więc aspekt przedmiotowy, reguluje art. 5 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa przy wykonywaniu władzy publicznej². Przepis ten określa trzy przesłanki odpowiedzialności. Zgodnie z literalnym jego brzmieniem muszą one zachodzić łącznie³. Mamy tu więc do czynienia z mechanizmem materialnoprawnej kumulatywności. W praktyce oznacza, że brak choćby jednej z nich wyłącza odpowiedzialność funkcjonariusza. Tego rodzaju mechanizm spełnia funkcję ochronną w tym znaczeniu, iż chroni jego interesy majątkowe w razie niezawinionego działania lub zaniechania.

Analizując problematykę przesłanek odpowiedzialności funkcjonariuszy, warto podkreślić, iż ich kumulatywność ma charakter ograniczony w tym sensie, że wystarczy, iż zaistnieje tylko jedna z podkategorii materialnoprawnych wyliczonych w każdej z trzech przesłanek. We wszystkich trzech punktach art. 5 ustawy o o.m.f.p. mają one bowiem charakter alternatywny. Przykładem ilustrującym tę sytuację jest przesłanka określona w pkt 1 tego przepisu, która przewiduje alternatywnie prawomocne orzeczenie sądu bądź ugodę. Wystarczy zatem zaistnienie jednego z tych aktów i przesłanka odpowiedzialności zostaje zrealizowana.

Analizując problematykę przesłanek odpowiedzialności funkcjonariusza z art. 5 ustawy o o.m.f.p., warto podkreślić, iż ostatnia z nich ma charakter odsyłający do art. 6 tej ustawy.

* mgr; Uniwersytet Jagielloński.

¹ Por. ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa przy wykonywaniu władzy publicznej z 20 stycznia 2011r., Dz.U. z 2011r. Nr 34, poz. 173.

² Zwanej dalej o.m.f.p.

³ J. Gęsiak [w:] A. Bielska-Brodziak (red.), *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 263.

W tej pracy zostanie więc ona przeanalizowana zgodnie z dyrektywą kompleksowości badań dogmatycznych w sposób całościowy – wspólnie art. 5 ust. 3 i art. 6 ustawy o o.m.f.p.

ORZECZENIA I UGODY STANOWIĄCE PODSTAWĘ WYPŁATY ODSZKODOWAŃ ZA SZKODĘ WYRZĄDZONĄ PRZY WYKONYWANIU WŁADZY PUBLICZNEJ

Artykuł 5 ust. 1 ustawy o o.m.f.p. statuuje przesłankę, zgodnie z którą funkcjonariusz publiczny ponosi odpowiedzialność majątkową w sytuacji, gdy na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z naruszeniem prawa. Poddając analizie ten przepis, należy wskazać na centralne jego elementy:

- prawomocne orzeczenie sądu;
- ugody;
- wypłatę odszkodowania przez podmiot odpowiedzialny;
- szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa.

Analizę problemu rozpocznę od zagadnienia prawomocnego orzeczenia sądu. Pierwszym problemem jest w tej materii kwestia, o jaki sąd tutaj chodzi. Za oczywistość uważam, iż jest to sąd orzekający w sprawie cywilnej. Jednakże ze względu na fakt, iż art. 5 pkt 1 ustawy o o.m.f.p. nie różnicuje organów sądowych, należy w oparciu o argumentację *lege non distinguente* dopuścić, także orzeczenia odszkodowawcze sądów karnych w ramach powództw adhezyjnych⁴.

Na tle art. 5 pkt 1 ustawy o o.m.f.p. powstaje pytanie, czy w ramach tego przepisu mieszczą się orzeczenia sądów polubownych. Ze swej strony reprezentuję stanowisko, iż na tak postawiony problem należy udzielić przeczącej odpowiedzi. Wynika ona z faktu, że sąd polubowny nie ma statusu organu publicznego wymiaru sprawiedliwości, a w swej istocie spełnia funkcje arbitrażowo-rozjemcze. Ponadto w praktyce trudno sobie wyobrazić zawarcie zapisu na sąd polubowny⁵ w sprawach związanych ze szkodami wyrządzonymi przy wykonywaniu władzy publicznej. Tego rodzaju klauzula naruszałaby wielokrotnie fundamenty demokratycznego państwa prawnego.

W odniesieniu do problematyki orzeczeń sądowych na gruncie art. 5 pkt. 1 ustawy o o.m.f.p. uprawnione jest stwierdzenie, że zakres tego przepisu obejmuje wszystkie orzeczenia zasądające odszkodowanie, nie tylko wyroki, ale również nakazy zapłaty i postanowienia. Te ostatnie ze względu na fakt, iż mają charakter merytoryczny tylko w postępowaniu nieprocesowym, w praktyce nie będą się w omawianej kategorii spraw pojawiać. Z natury rzeczy odszkodowania za nadużycie władzy publicznej będą orzekane w wyrokach. Jako wyjątek mogą pojawić się też nakazy zapłaty. Dlatego też w dalszej części pracy skupię swą uwagę na wyrokach.

Art. 5 ust. 1 ustawy o o.m.f.p. nie różnicuje ich kategorii, co oznacza, że odszkodowanie może być zasądzone nie tylko w wyroku końcowym, ale także łącznym, częściowym oraz zaocznym. W moim przekonaniu nie może być podstawą odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza wyrok wstępny⁶, ponieważ nie zostaje w nim określony konkretny wymiar

⁴ Por. S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Kraków 2009, s. 33 i nast.; W. Daszkiewicz, *Powództwo cywilne w procesie karnym*, PWN, Warszawa 1976, s. 247-253; T. Grzegorzczak [w:] T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego wraz z komentarzem do Ustawy o świadku koronnym. Komentarz*, Kraków 2003, s. 243 i nast.

⁵ Por. art. 1161 i nast. KPC.

⁶ A. Zieliński [w:] A. Zieliński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 518 i nast.; P. Telenga [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 446.

odpowiedzialności finansowej podmiotu zobowiązanego, a co do spornej wysokości żądania jest prowadzone dalsze postępowanie (art. 318 § 1 *in fine* k.p.c.). Dopiero prawomocny wyrok, co do wysokości odszkodowania (art. 318 § 2 k.p.c.), staje się przesłanką odpowiedzialności funkcjonariusza w rozumieniu art. 5 pkt 1 ustawy o o.m.f.p.

Przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariusza jest prawomocne orzeczenie. Zgodnie z art. 363 § 1 k.p.c. zyskuje ono taki przymiot, jeżeli nie przysługuje od niego środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia⁷. W praktyce oznacza to, że nie dopuszczalna jest nie tylko apelacja, ale również skarga kasacyjna⁸.

Na tle przesłanki z art. 5 pkt 1 ustawy o o.m.f.p. nasuwa się pytanie, czy podstawą odpowiedzialności funkcjonariusza może stać się wyrok sądu, który uprawomocnił się w części, w sytuacji, gdy tylko jeden ze współuczestników (np. podmiot współodpowiedzialny) go zaskarżył. Literalna wykładnia tegoż przepisu przemówiła za przeczącą odpowiedzią na to pytanie, ponieważ przepis ten nie przewiduje częściowej prawomocności⁹. Proponowana tutaj wykładnia koresponduje z postanowieniami art. 364 k.p.c. określającym sądy właściwe do stwierdzenia prawomocności.

Zgodnie z art. 5 pkt 1 ustawy podstawą wypłaty odszkodowania przez podmiot odpowiedzialny może być także ugoda. W płaszczyźnie materialnoprawnej jej skutki reguluje art. 917 k.c. Istotą tej umowy są wzajemne ustępstwa stron spornego stosunku prawnego¹⁰. Ewolucję regulacji prawnej w tym aspekcie omówiłam w odrębnym artykule¹¹. W tym miejscu warto podkreślić, iż w zakresie roszczeń stron decydujące znaczenie ma art. 917 k.c., niezależnie od tego, w jakim trybie i przed jakim organem konkretnie ugoda została zawarta. W praktyce może to być więc ugoda sądowa zawarta w procesie cywilnym¹² (art. 223 § 1 k.p.c.), ugoda przedprocesowa zawarta w postępowaniu pojednawczym¹³ (art. 184 k.p.c.) oraz ugoda mediacyjna zawarta przed mediatorem w trybie art. 183 § 2 k.p.c.¹⁴. Ze względu na fakt, iż art. 5 pkt 1 ustawy o o.m.f.p. nie różnicuje ugód będących podstawą odpowiedzialności funkcjonariuszy, uprawniona jest konstatacja, że dotyczy to także ugód pozaprosesowych, zawartych bez procesu¹⁵. Pogląd ten ma swe uzasadnienie w argumentacji *lege non distinguente*. Co więcej, dopuszczam nawet sytuację, że między podmiotem zatrudniającym a osobą poszkodowaną zostanie zawarta ugoda „parapetowa”. W praktyce pod tą potoczną nazwą kryje się ugoda pozasądowa zawierana w czasie trwania procesu cywilnego, ale poza nim.

Analizując prawnomaterialny aspekt ugody z art. 917 k.c., w omawianej tutaj kategorii spraw należy podkreślić, że może ona zostać zawarta, jeżeli szkoda wyrządzona przy sprawowaniu władzy publicznej nie budzi wątpliwości. Jak zauważa J. Gęsiak¹⁶, same strony będą musiały ustalić

⁷ A. Zieliński [w:] A. Zieliński (red.), *Kodeks...*, s. 581 i nast.; P. Telenga [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks...*, s. 486 i nast.

⁸ Por. M. Michalska, *Legitymacja do wniesienia kasacji w postępowaniu cywilnym*, „Palestra” 2003, nr 5-6, s. 39 i nast.

⁹ Odmienne J. Gęsiak [w:] A. Bielska-Brodziak (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 265.

¹⁰ Por. J. Jezioro [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 1427 i nast.; E. Skowrońska-Bocian [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2011, t. II, s. 928 i nast.

¹¹ Por. B. Baran, *Ugoda w systemie prawa cywilnego II Rzeczypospolitej*, [w:] M. Mięka, K. Stolarski (red.), *Ex contractu, ex delicto. Z dziejów prawa zobowiązań*, Kraków 2012, s. 141 i nast.

¹² P. Telenga [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks...*, s. 332 i nast.; A. Zieliński [w:] A. Zieliński (red.), *Kodeks...*, s. 426 i nast.

¹³ Por. J. Jaśkiewicz, *Poznanie faktów w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2013, *passim*; T. Liszcz, *Nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego w świetle zasad postępowania*, „Przegląd Legislacyjny” 2005, nr 2, s. 9 i nast.

¹⁴ Por. M. Białecki, *Mediacja w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, *passim*; R. Cebula, *Zakres przedmiotowy ugody zawartej przed mediatorem w postępowaniu cywilnym*, „Radca Prawny” 2011, nr 9, s. 2 i nast.

¹⁵ Por. J.P. Naworski, *Ugoda pozasądowa – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, nr 4, s. 15 i nast.

¹⁶ J. Gęsiak [w:] A. Bielska-Brodziak (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 266.

wówczas okoliczności jej wyrządzenia, zwłaszcza zaistnienie winy¹⁷ i związku przyczynowego¹⁸. Istotny problem pojawia się w sytuacji, gdy treść ugody opiewa na kwotę dokładnie odpowiadającą żądaniu pokrzywdzonego. Wątpliwości wówczas budzi kwestia, czy tego rodzaju ugoda realizuje przesłankę wzajemnych ustępstw z art. 917 k.c. W moim przekonaniu, opartym na linii orzeczniczej SN, zgodnie z którą ustępstwa mogą mieć także wymiar proceduralny, dopuszczam zaistnienie w ugodach związanych z rażącym naruszeniem władzy takiego brzmienia ugody. Ilustracją tej sytuacji będzie ugoda, w której podmiot zobowiązany zobowiązał się wypłacić poszkodowanemu przez funkcjonariusza dwadzieścia tysięcy złotych, w sytuacji uszkodzenia mienia, w czasie nielegalnej interwencji policji, podczas której to żądał on takiej właśnie kwoty. W klasycznej formule ugoda do analogicznego przypadku mogłaby określać zobowiązanie na piętnaście tysięcy. Wówczas ustępstwo poszkodowanego wynosiłoby pięć tysięcy i realizowałoby bezpośrednio ustawowy wymóg wzajemności w ustępstwach. Nie muszą być one obiektywnie równoważne. Wedle dominującego zapatrywania decydujące znaczenie w tej kwestii ma stanowisko strony. Oczywiście podmiot, w którym jest zatrudniony funkcjonariusz dopuszczający się nadużycia władzy z rażącym naruszeniem prawa, podpisując ugodę powinien wziąć pod uwagę wszelkie okoliczności związane z wyrządzoną szkodą, także te, gdzie poszkodowany swoim zachowaniem bezpośrednio przyczynił się do jej zaistnienia. Ten aspekt powinien być każdorazowo uwzględniony przy konstruowaniu treści ugody, w ramach ustępstwa poszkodowanego.

Podstawą odpowiedzialności z art. 5 pkt 1 ustawy o o.m.f.p. są wyłącznie te orzeczenia i ugody, w których określono w wymiarze finansowym odpowiedzialność podmiotu zobowiązanego. Jednak dopiero wypłata odszkodowania w postaci świadczenia pieniężnego uzasadnia tego rodzaju odpowiedzialność. Jeżeli bowiem zasądzona w orzeczeniu kwota lub uzgodniona w ugodzie nie została wypłacona, to brak ustawowej przesłanki w praktyce uniemożliwia pociągnięcie funkcjonariusza do odpowiedzialności. W sytuacji natomiast, gdy wypłacono tylko część odszkodowania, należy przyjąć, że jego odpowiedzialność jest ograniczona do tej kwoty. Jak się wydaje, art. 5 ust. 1 ustawy o o.m.f.p. nie ma zastosowania w razie zasądzenia bądź uzgodnienia roszczeń restytucyjnych. Przepis ten ma bowiem charakter szczególny, zatem zgodnie z dyrektywą *exceptiones non sunt excendendae*, nie może być rozszerzająco interpretowany na roszczenia bezpośrednio w nim nieokreślone. Zatem jeżeli nawet podmiot zobowiązany był wysokim nakładem kosztów przywrócić stan poprzedni, nie statuuje to odpowiedzialności na mocy art. 5 ustawy o o.m.f.p. Nie oznacza to jednak, że nie mają zastosowania w tej materii inne tryby odpowiedzialności, jak choćby prawnopracowniczy czy dyscyplinarny. Zagadnienia innych reżimów odpowiedzialności nie są przedmiotem rozważań w tej pracy.

¹⁷ Por. Z. Radwański, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2006, s. 77; B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wina jako podstawa odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych*, „Studia Prawnicze i Ekonomiczne”, t. II 1969, s. 87 i nast.; R. Longchamps de Berier, *Zobowiązania*, Warszawa 1948, s. 244 i nast.; Z.K. Nowakowski, *Wina i ryzyko jako podstawy odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej*, [w:] Z. Radwański (red.), *Studia z prawa zobowiązań*, Warszawa – Poznań 1979, s. 103 i nast.

¹⁸ Por. T. Dybowski, *Przyczynowość jako przesłanka odpowiedzialności*, „Nowe Prawo” 1962, nr 2, s. 27 i nast.; J. Dąbrowa, *Wina jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej*, Wrocław 1968, *passim*; A. Koch, *Związek przyczynowy jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym*, Warszawa 1975, *passim*; M. Nesterowicz, *Adekwatny związek przyczynowy jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej w świetle orzecznictwa sądowego*, [w:] A. Nowicka (red.), *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sotysińskiemu*, Poznań 2005, s. 189 i nast.

WYPŁATA ODSZKODOWANIA

Przesłanką odpowiedzialności funkcjonariusza na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o o.m.f.p. jest wypłata odszkodowania przez podmiot zobowiązany. Z punktu widzenia tego przepisu nie ma znaczenia, czy miała ona charakter gotówkowy, czy bezgotówkowy (np. polecenia zapłaty lub przelewu)¹⁹. Istotne jest tylko, gdy wierzyciel został zaspokojony w swoim roszczeniu. Nie można wykluczyć, że nastąpi to w trybie egzekucji komorniczej. Należy mieć bowiem na uwadze fakt, że wyrok sądu oraz niektóre ugody (z wyjątkiem pozasądowych) mają przymiot tytułu egzekucyjnego w rozumieniu art. 777 k.p.c.

W świetle postanowień art. 5 ust. 1 ustawy o o.m.f.p. szkoda generująca obowiązek zapłaty odszkodowania musi zostać wyrządzona przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa. Zatem w oparciu o argument *a contrario* wnioskuję, że przepis ten nie odnosi się do szkód wyrządzonych „przy okazji” wykonywania władzy publicznej. Mam tu na myśli sytuacje, gdy funkcjonariusz wyrządził szkodę nie przy wykonywaniu czynności służbowych, a jedynie przy sposobności ich wykonywania. Przykładowo można tu wskazać sytuację, w której funkcjonariusz policji podczas przeszukiwania miejsca przestępstwa zabiera celem przywłaszczenia przedmioty należące do osoby trzeciej.

Z punktu widzenia wykładni art. 5 ust. 1 ustawy o o.m.f.p. centralne znaczenie ma pojęcie władzy publicznej. W systemie prawa polskiego brak jego legalnej definicji. W doktrynie prawa występuje zarówno podmiotowe jej pojmowanie²⁰, wskazujące na jednostki organizacyjne ją sprawujące, jak i przedmiotowe ukierunkowanie się do działań lub zaniechań w sferze praw, wolności lub interesów innych osób. W tym kontekście należy przywołać interesujący pogląd M. Safjana²¹ akcentujący możliwość jednostronnego kształtowania statusu osób trzecich, co jest związane z czynnikiem imperium. Ze swej strony reprezentuję stanowisko, iż dla potrzeb wykładni art. 5 ust. 1 ustawy o o.m.f.p. należy uwzględniać zarówno pierwiastek podmiotowy, jak i przedmiotowy. Nie ma przy tym wątpliwości, iż ten drugi ma kluczowe znaczenie.

Immanentną cechą wykonywania władzy publicznej jest nierówność podmiotów²². Ze względu na posiadane ustawowe kompetencje organ władzy publicznej może w sposób oparty o przymus kształtować status prawny innych podmiotów, w tym również obywateli. W tym kontekście powstaje pytanie, czy art. 5 ust. 1 ustawy o o.m.f.p. ma zastosowanie do szkód wyrządzonych przy niewładczym wykonywaniu władzy publicznej. Ze względu na fakt, iż przepis ten nie różnicuje owych metod, na tak sformułowany problem można udzielić odpowiedzi aprobującej. Będzie ona w moim przekonaniu miała uzasadnienie w argumentacji *lege non distinguente*. Zatem także szkody wyrządzone przez funkcjonariusza przy realizacji zadań o charakterze niewładczym, jeżeli nastąpiły z rażącym naruszeniem prawa, uzasadniają zastosowanie wobec niego odpowiedzialności majątkowej przewidzianej w tej ustawie.

Jak się wydaje, pomiędzy wyrządzeniem szkody a wykonywaniem władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa powinien zachodzić związek przyczynowy. W oparciu o dyrektywę *a completudine* oraz *a cohaerentia* należy w tej materii stosować przewidzianą w art. 361 § 1 k.c.²³ formułę adekwatnego związku przyczynowego, co oznacza, że funkcjonariusz ponosi

¹⁹ Por. J. Gęsiak [w:] A. Bielska-Brodziak (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 270 i nast.

²⁰ Por. *Komentarz do Rekomendacji Nr R (84) 14 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej*, [w:] M. Safjan (red.), *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i komentarze*, t. II: *Prawo cywilne*, Warszawa 1995, s. 262-265.

²¹ M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 4, s. 7; por. także E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, *passim*.

²² Por. J. Gęsiak [w:] A. Bielska-Brodziak (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 279 i nast.

²³ Por. K. Zagrobelny [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks...*, s. 561; A. Ohanowicz, J. Górski, *Zarys prawa zobowią-*

odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, nawet jeżeli rażąco naruszały one prawo. Ów związek musi mieć co najmniej funkcjonalny charakter. W praktyce może też niekiedy mieć wymiar temporalny bądź miejscowy.

WYKONYWANIE WŁADZY PUBLICZNEJ Z RAŻĄCYM NARUSZENIEM PRAWA

Kolejną przesłanką odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego przewidzianą w art. 5 ust. 1 ustawy o o.m.f.p. jest wykonywanie władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa. Pojęcie rażącego naruszenia prawa było w przeszłości wielokrotnie obiektem szczegółowych analiz ze strony przedstawicieli nauki prawa administracyjnego²⁴ oraz judykatury sądowej²⁵. Stąd też nie będzie ono w tej pracy szczegółowo omawiane, odwołam się tylko do podstawowych zagadnień. Punktem wyjścia będzie stwierdzenie, że rażące naruszenie prawa ma przymiot oczywistości i bezpośredniości²⁶. Cechy te występują, gdy decyzja została wydana wbrew wyraźnie sformułowanym zakazom lub nakazom ustawowym w normie prawnej, co było określone w teorii prawa jako wykładnia *contra legem*. Niektórzy przedstawiciele doktryny²⁷ wskazują na fakt, iż rażące naruszenie prawa to takie, które wywołuje skutki społeczno-gospodarcze niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. Koncepcja ta jest jednak kontestowana, zwraca się bowiem w literaturze²⁸ uwagę, iż na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. rażące naruszenie prawa nie zostało powiązane z jakimikolwiek skutkami o charakterze społeczno-gospodarczym. W moim przekonaniu tak pojmowana przesłanka rażącego naruszenia prawa z art. 5 ustawy o o.m.f.p. powinna uwzględniać kontekst pozanormatywnych skutków następstw wykonywania władzy, jednakże w pierwszej kolejności należy brać pod uwagę poszanowanie uniwersalnych i powszechnie aprobowanych zasad wykładni, domniemań interpretacyjnych oraz reguł kolizyjnych. Stąd też w praktyce w rachubę wchodzi w tej materii ewidentne błędy funkcjonariusza publicznego zaistniałe przy wykonywaniu władzy publicznej, a nie wybór jednej z możliwych opcji interpretacyjnych. Szeroki zakres uznania wynikający z użycia przez prawodawcę pojęcia niedookreślonego bądź nawet klauzuli generalnej tonizuje odpowiedzialność funkcjonariusza. Nie oznacza jednak przyznania absolutnej swobody decyzji, wręcz przeciwnie – zobowiązuje go do szczególnej staranności i obiektywnej oceny okoliczności zaistniałych w sprawie. W efekcie rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 5 ustawy o o.m.f.p. odnosi się zarówno do wykładni norm będących podstawą treści decyzji, jak i jej następstw. Wśród nich istotne znaczenie może mieć także rozmiar wyrządzonej szkody.

zań, PWN, Warszawa 1970, s. 53; T. Dybowski [w:] Z. Radwański (red.), *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1, Warszawa 1977, s. 259.

²⁴ Por. J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 144; J. Jendroška, B. Adamiak, *Zagadnienia rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 1, s. 66-71; A. Zieliński, O „rażącym” naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 KPA, „Państwo i Prawo” 1986, z. 2, s. 104-107; Z. Cieślak, O „rażącym” naruszeniu prawa w postępowaniu administracyjnym, „Państwo i Prawo” 1986, z. 11, s. 109-111; E. Śladkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 11, s. 59 i nast.

²⁵ Por. m.in. Wyrok NSA z 18 lipca 1994 r., V SA 535/94 (ONSA 1995, nr 2, poz. 91); wyrok SN z 5 lipca 1996 r., III ARN 19/96 (OSNP 1997, nr 4, poz. 44); wyrok NSA z 12 kwietnia 2000r., II SA/Gd 1089/98 (niepubl.); wyrok NSA z 6 września 1984r., II SA 737/84 (GAP 1988, nr 18, s.45); wyrok NSA z 26 sierpnia 1987 r., IV SA 929/86 (GAP 1989, nr 13, s. 43); wyrok SN z 8 kwietnia 1994 r., III ARN 15/94 (OSNP 1994, nr 3, poz. 36).

²⁶ Wyrok NSA w Warszawie z 17 kwietnia 1996 r., III SA 565/95, „Biuletyn Skarbowy” 1997, nr 2, s. 26.

²⁷ Por. A. Zieliński, O „rażącym”..., s. 104 i nast.

²⁸ Por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2002, s. 334.

W świetle postanowień art. 5 pkt. 2 ustawy o o.m.f.p. rażące naruszenie prawa przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu władzy publicznej musi zostać spowodowane jego zawinionym działaniem bądź zaniechaniem. Ustanowiona w tej normie przesłanka zawinienia ma charakter *sine qua non* i musi zawsze wystąpić przy określaniu odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza. Dotyczy ona zarówno działań aktywnych, jak i pasywnych, a więc tych, gdy funkcjonariusz podjął, jak i gdy nie podjął zachowań regulowanych normatywnie, do których był zobowiązany normami prawnymi.

Analizowana ustawa nie definiuje pojęcia winy, należy zatem w tej materii odwołać się do ustaleń prawa cywilnego, ze względu na fakt, iż taki właśnie charakter ma odpowiedzialność funkcjonariuszy. Punktem wyjścia będzie stwierdzenie, że w przypadku czynów niedozwolonych wyróżnia się dwie postaci winy – umyślną²⁹ i nieumyślną³⁰. Obie te kategorie są delimitowane na rozmaite podkategorie. Omawianie tej złożonej problematyki przekracza ramy tego opracowania. Swoje rozważania skoncentruję więc na zagadnieniach wynikających bezpośrednio z ustawy. Na tle jej art. 5 pkt 2 ustawy o o.m.f.p. powstaje problem, czy chodzi tu o zawinienie umyślne, czy nieumyślne. Ze względu na fakt, iż przepis ten nie różnicuje kategorii winy w oparciu o argument *lege non distinguente*, wnioskuję, że chodzi zarówno o winę umyślną, jak i nieumyślną. W tym pierwszym sprawca ma świadomość rażącego naruszenia prawa i mimo to chce go dokonać lub też na to się godzi. Z kolei w przypadku winy nieumyślnej funkcjonariusz wprawdzie przewiduje możliwość rażącego naruszenia prawa przy wykonywaniu władzy publicznej, lecz bezpodstawnie przypuszcza, że zdoła go uniknąć, albo takowego naruszenia nie przewiduje, choć mógł i powinien go przewidzieć. W obu wskazanych tutaj przypadkach kryterium delimitacyjnym jest zachowany przez niego poziom staranności. Jego ustalenie w konkretnych sprawach, w których uczestniczyło wielu funkcjonariuszy, może być poważnie utrudnione.

Analizując problematykę zachowań funkcjonariusza publicznego, warto rozważyć, na czym konkretnie może polegać rażące naruszenie prawa. Nie ulega wątpliwości, na tle literalnej wykładni art. 5 ust. 2 ustawy o o.m.f.p., że chodzi tu o sytuacje, w których funkcjonariusz w indywidualnej sprawie zaniechał wymaganej prawem czynności (np. nie wydał odpowiedniej decyzji skutkującej wyrządzeniem szkody w mieniu poszkodowanego w następstwie klęski żywiołowej). W praktyce jako nader istotna jawi się sytuacja, gdy funkcjonariusz wydaje polecenie rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej, które następnie przez podwładnego zostaje uwzględnione w treści decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Ze swej strony opowiadam się za dopuszczeniem odpowiedzialności majątkowej przełożonego, ponieważ to on swoją wolą poprzez wadliwą ocenę stanu faktycznego lub interpretację przepisu doprowadza do rażącego nadużycia prawa. Przykładem ilustrującym tę sytuację jest polecenie naczelnika urzędu celnego zabezpieczenia mienia należącego do przedsiębiorcy, u którego prowadzona jest kontrola, skutkującego niewykonaniem przez niego wielomilionowego kontraktu zagranicznego, ze względu na rażąco nietrafną interpretację taryfy celnej w odniesieniu do konkretnego towaru. Jak sądzę, podobnie można kwalifikować sytuację, w której polecenie polega na powstrzymaniu się od wydania w indywidualnej sprawie decyzji administracyjnej. W rachubę wchodzi tu na przykład zaniechanie wydania przez przełożonego polecenia usunięcia szkodliwych substancji

²⁹ Por. W. Czachórski [w:] W. Czachórski (red.), *Zobowiązania – zarys wykładu*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2008, s. 213 i nast.; T. Wiśniewski [w:] G. Bieniek (red.), *Komentarz do kodeksu cywilnego*, t. I, *Księga trzecia. Zobowiązania*, Warszawa 2007, s. 256 i nast.

³⁰ Por. W. Czachórski, *Zobowiązania...*, s. 214 i nast.; T. Czech, *Zasady współżycia społecznego a odpowiedzialność deliktowa*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 12, s. 39; A. Szpunar, *Czyny niedozwolone w Kodeksie cywilnym*, „Studia Cywilistyczne” 1970, t. XV, s. 31 i nast.

zanieczyszczających środowisko, w następstwie pozostawienia których strona lub osoby trzecie poniosły uszczerbek na zdrowiu lub majątku wskutek skażenia terenu.

Innym problemem, który należy podjąć w tym opracowaniu, jest kwestia, czy odpowiedzialności majątkowej podlega funkcjonariusz, który nakłania innego funkcjonariusza publicznego do wydania lub niewydania w sprawie administracyjnej decyzji z rażącym naruszeniem prawa. W moim przekonaniu jeżeli nakłaniający w sposób istotny wpłynął na działanie lub zaniechanie wydania decyzji, należy przyjąć istnienie po jego stronie odpowiedzialności majątkowej. W praktyce w rachubę wchodzi tutaj w szczególności sytuacje, gdy nakłaniający, mając w tym interes osobisty lub majątkowy, podżega, także niepodlegającego mu służbowo do zaniechania wydania decyzji (np. koncesji na handel alkoholem), w skutek czego strona postępowania ponosi szkodę majątkową. Również wydanie decyzji rażąco naruszającej prawo wskutek nakłonienia przez innego funkcjonariusza o zabezpieczeniu majątku podatnika w warunkach braku dozoru nad mierniem, w następstwie którego doszło do jego utraty, realizuje przesłanki z art. 5 ustawy o o.m.f.p.

Zagadnieniem wymagającym rozważenia jest kwestia odpowiedzialności funkcjonariuszy instancji odwoławczych za rażące naruszenie prawa. W moim przekonaniu należy dopuścić odpowiedzialność tej kategorii funkcjonariuszy, jeżeli aprobowali lub, co najmniej, akceptowali wadliwą decyzję administracyjną. Dotyczy to wszystkich osób, które uczestniczyły w procedurze decyzyjnej, czy to w ramach instancyjnych, czy też nadzoru służbowego. Przeciwna wykładnia byłaby krzywdząca dla funkcjonariuszy „pierwszoinstancyjnych”, gdyż faktyczni decydenci znaleźliby się poza zakresem odpowiedzialności. Oczywiście powyższa zasada ma zastosowanie tylko wówczas, gdy podmiot aprobujący decyzję odwoławczą miał możliwość skontrolowania jej treści oraz zweryfikowania stanu faktycznego. W praktyce oznacza to, że funkcjonariusze zatrudnieni w organach nadzorczych skarbowych czy celnych objęci są zakresem omawianej w tej pracy ustawy.

Wątpliwości na tle art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o o.m.f.p. nasuwa też kwestia odpowiedzialności funkcjonariuszy przygotowujących treść decyzji w indywidualnych sprawach administracyjnych wydanych z rażącym naruszeniem prawa. Wielokrotnie bowiem zdarza się, iż funkcjonariusz podpisujący decyzję nie przygotowuje jej merytorycznie (np. wójt w gminnych jednostkach samorządu terytorialnego), cedując jej opracowanie na struktury wykonawcze. Ze swej strony wyrażam stanowisko, iż także funkcjonariusze „wykonawczy” ponoszą odpowiedzialność majątkową, jeżeli działali umyślnie, bądź rażąco zaniedbali swoje obowiązki. Przykładem ilustrującym tę sytuację może być przygotowanie decyzji o pozwoleniu na budowę bez przeprowadzenia przez urzędnika oględzin terenu, wskutek czego nastąpiła dewastacja sąsiedniej nieruchomości.

Szczególne wątpliwości nasuwa na tle regulacji z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o o.m.f.p. kwestia odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego, który zasiadał w składzie organu kolektywnego, jeśli na podstawie jego uchwały bądź innego aktu wydano w indywidualnej sprawie administracyjnej rozstrzygnięcie z rażącym naruszeniem prawa. W mojej ocenie, kierując się fundamentalną zasadą indywidualizacji odpowiedzialności cywilnej, należy przyjąć, iż tego rodzaju konsekwencje mogą ponieść tylko ci funkcjonariusze, którzy głosowali za przyjęciem uchwały (aktu) podmiotu kolektywnego. Nie ma wątpliwości, iż odpowiedzialność nie dotyczy tych, którzy głosowali przeciw, oraz tych, którzy wstrzymali się od głosowania. Powyższy mechanizm ma zastosowanie wyłącznie do sytuacji, gdy głosowanie jest jawne, lub też gdy wszyscy członkowie organu kolektywnego w tajnym głosowaniu opowiedzieli się za przyjęciem aktu (uchwały) stanowiącego podstawę wydania rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa.

W praktyce powoduje poważne trudności w określeniu stopnia odpowiedzialności majątkowej poszczególnych funkcjonariuszy, a zwłaszcza w zakresie przyczynienia się do zaistnienia szkody. W przypadku niejednomyślnego, tajnego głosowania dopuszczam możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności majątkowej wnioskodawcy aktu (uchwały), jeżeli tylko jest on znany.

Problemem jest też sytuacja, w której wydano rozstrzygnięcie lub też zaniechano jego wydania z rażącym naruszeniem prawa, co skutkowało pogwałceniem dyrektywy z art. 106 § 1 k.p.a. wymagającej zajęcia stanowiska przez inny organ³¹. Dotyczy to nie tylko zgody, ale nawet wyrażenia opinii albo stanowiska. Tego rodzaju interpretacja ma uzasadnienie w argumentacji *a cohaerentia* oraz *a completudine*. Zatem funkcjonariusz, który umyślnie lub wskutek niedbalstwa pominął etap proceduralny wymagający zajęcia stanowiska przez inny organ administracyjny, może zostać pociągnięty do odpowiedzialności majątkowej, ponieważ realizuje jej przesłanki określone w art. 5 ustawy o o.m.f.p.

Kończąc ten wątek, należy podkreślić, iż zakresem odpowiedzialności majątkowej z omawianej ustawy objęci są nie tylko funkcjonariusze bezpośrednio zaangażowani przy wykonywaniu władzy publicznej, ale również ich pomocnicy, podżegacze, a także przełożeni. Tego rodzaju formuła odpowiada idei państwa prawnego realizującego zasady sprawiedliwości społecznej.

FORMALNE PRZESŁANKI STWIERDZENIA RAŻĄCEGO NARUSZENIA PRAWA

Zgodnie z postanowieniami art. 5 pkt 3 ustawy o o.m.f.p. rażące naruszenia prawa z pkt 1 musi zostać stwierdzone zgodnie z art. 6 ustawy o o.m.f.p. Oznacza to, że inne niż wyliczone tym przepisem ustalenia nie uzasadniają odpowiedzialności materialnej funkcjonariusza³². Odesłanie zamieszczone w art. 5 pkt 3 ustawy o o.m.f.p. statuuje w kontekście regulacji przyjętej w art. 6 ustawy o o.m.f.p. enumeratywność stwierdzenia przesłanki w postaci naruszenia prawa. Zatem art. 6 ustawy o o.m.f.p. jako norma szczególna nie może być w żadnym wymiarze rozszerzająco interpretowana, zgodnie z dyrektywą *exceptiones non sunt excendendae*.

Analizując mechanizmy stwierdzenia rażącego naruszenia prawa w art. 6 ustawy o o.m.f.p., należy wskazać, iż może to nastąpić na podstawie decyzji administracyjnej (pkt 1, 2, 3, 11), zażalenia (pkt 6), wyroku sądu administracyjnego (pkt 3, 4 i 8) albo wyroku sądu ochrony konkurencji i konsumentów (pkt 10), a zatem organów o zróżnicowanym statusie. Uprawnienia w tej materii mają bowiem zarówno organy administracyjne (w tym podatkowe), jak i wymiaru sprawiedliwości. Oznacza to, że może nastąpić na rozmaitych etapach postępowania administracyjnego, podatkowego bądź cywilnego.

Analizując treść pierwszych dwóch punktów art. 6 ustawy o o.m.f.p., należy stwierdzić, że przesłanką uzasadniającą odpowiedzialność funkcjonariusza jest wydanie ostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność decyzji lub postanowienia:

- na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.;
- na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 126 tej ustawy;
- na podstawie art. 247 § 1 pkt 2 albo pkt. 3 ordynacji podatkowej;
- na podstawie art. 247 § 1 pkt 2 albo pkt. 3 ordynacji podatkowej w związku z art. 219 tej ustawy.

³¹ Por. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 414 i nast.

³² A. Matan [w:] red. A. Bielska-Brodziak, *Odpowiedzialność...*, s. 289.

We wszystkich tych kategoriach spraw decyzja administracyjna musi mieć przymiot ostatecznej. W świetle art. 16 k.p.a. dotyczy to tych decyzji, od których nie służy odwołanie w toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy³³.

W ramach trzeciego i jedenastego punktu art. 6 ustawy o o.m.f.p. stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa może nastąpić w ramach mechanizmów autokontroli administracji³⁴ przewidzianej w art. 54 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnym³⁵ oraz odpowiednio³⁶ na podstawie art. 81 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów³⁷. Organ, stwierdzając bowiem beczynność lub przewlekłość postępowania na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a., może jednocześnie stwierdzić którąś z wyliczonych wyżej przesłanek odpowiedzialności funkcjonariusza. Mechanizm ten ma charakter korekcyjny i realizuje głównie funkcję ochrony interesów pokrzywdzonego na wczesnym etapie postępowania administracyjnego. W przypadku postępowania toczącego się zgodnie z normami prawnymi ustawy o o.k.i.k. Prezes UOKiK może, w analogicznym mechanizmie autokorekcyjnym, uchylić albo zmienić swoją decyzję w całości lub w części w sytuacji stwierdzenia braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa³⁸.

Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa w trybie przewidzianym w art. 6 pkt 4 ustawy o o.m.f.p. następuje na podstawie wyroku wydanego na mocy art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Przesłanką odpowiedzialności są wyłącznie prawomocne wyroki stwierdzające nieważność decyzji lub postanowień, jeżeli zostały wydane bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. *A contrario* z treści art. 6 pkt 4 ustawy o o.m.f.p. wnioskuję, że nie dotyczy to innych sytuacji przewidzianych w art. 156 § 1 k.p.a. Odmienne zapatrywanie w odniesieniu do pkt 7 tej normy wyraża A. Matan³⁹, jednak proponowana przez niego rozszerzająca wykładnia art. 6 pkt 4 ustawy o o.m.f.p. wydaje się naruszać zasadę *exceptiones non sunt excendendae*.

W swej istocie analogiczny mechanizm jak w pkt 4 został przez ustawodawcę ustanowiony w art. 6 pkt 5 ustawy o o.m.f.p. W tym przypadku również przesłanką odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza jest prawomocny wyrok sądu administracyjnego, z tym jednak, że wydany na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w związku z art. 247 § 1 pkt 2 albo 3 ordynacji podatkowej⁴⁰. W tej materii należy podkreślić pogląd A. Matana⁴¹, iż przepis ten ma szerszy zakres niż art. 6 pkt 1 ustawy o o.m.f.p.

³³ Por. H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, *passim*; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 88 i nast., W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 123.

³⁴ Por. T. Woś [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 365 i nast.; M. Bika, *Autokontrola decyzji administracyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 11, s. 45 i nast.; T. Kielkowski, *Uprawnienia autokontroli organu administracji w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 7-8, s. 184 i nast.

³⁵ Por. ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym z dnia 30 sierpnia 2002r., tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270, 1101, 1529, zwana dalej p.p.s.a.

³⁶ Por. T. Kwieciński [w:] A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 822 i nast.; K. Kohutek [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 876 i nast.

³⁷ Por. ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007r., tekst jedn. Dz.U. 2011 r. Nr 34, poz. 173, zwana dalej ustawą o uokik.

³⁸ Por. M. Sieradzka, *Sądowa weryfikacja decyzji i postanowień wydanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, „Rejent” 2007, nr 10, s. 99 i nast.

³⁹ A. Matan [w:] A. Bielska-Brodziak (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 317-318.

⁴⁰ Por. Z. Kmiecik, *Koncepcja decyzji ostatecznej (w ujęciu Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 2, s. 9 i nast.

⁴¹ A. Matan [w:] A. Bielska-Brodziak (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 319.

W art. 6 pkt 6 ustawy o o.m.f.p. stwierdzenie rażącego naruszenie prawa następuje w zażaleniu organu wyższego stopnia w trybie art. 37 § 2 k.p.a. Dla odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy istotne znaczenie ma kwestia, czy dyrektywa ustanowiona w tym przepisie odnosi się tylko do niezafatwienia sprawy w terminie, czy też także do rażącego naruszenie prawa w razie przewlekłego załatwiania sprawy. W literaturze proponuje się w tej materii wykładnię rozszerzającą⁴² opartą o wykładnię systemową oraz funkcjonalną. Nie podzielam tego stanowiska, uważam bowiem, że przepisy regulujące odpowiedzialność majątkową funkcjonariuszy, jako normy szczególne, nie mogą być interpretowane rozszerzająco w oparciu o zasadę *exceptiones non sunt excendendae*. Artykuł 37 § 2 *in fine* k.p.a. wyraźnie różnicuje beczynność i przewlekłość⁴³. Nie ma wątpliwości, że tego rodzaju rozwiązanie jest społecznie nieuzasadnione i dlatego postuluję *de lege ferenda* uzupełnienie ostatniego zdania z art. 37 § 2 k.p.a. o przewlekłość postępowania administracyjnego. W moim przekonaniu wprowadzi ono niezbędny pierwiastek sprawiedliwości do statusu funkcjonariuszy publicznych w zakresie odpowiedzialności majątkowej.

Zbliżony mechanizm normatywny, jak w poprzednim punkcie, jest przesłanką odpowiedzialności majątkowej z art. 6 pkt 7 ustawy o o.m.f.p. w odniesieniu do stwierdzenia prawa wskutek niezafatwienia sprawy w terminie przez organ podatkowy wyższego stopnia albo ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Analogicznie jak w poprzednim punkcie literalnie odnosi się on tylko do beczynności, jednak treść powinna obejmować także przewlekłość postępowania. Za tego rodzaju opcją interpretacyjną przemawiają następujące, w praktyce, nadużycia władzy przez funkcjonariuszy aparatu skarbowego.

Punkt 8 art. 6 ustawy o o.m.f.p. przewiduje stwierdzenie rażącego naruszenia prawa przez sąd uwzględniający skargę na beczynność lub przewlekłość postępowania administracyjnego w trybie art. 149 § 1 *in fine* p.p.s.a. Przepis ten, w przeciwieństwie do dwóch poprzednich omawianych, w sposób niebudzący wątpliwości obejmuje zarówno beczynność⁴⁴, jak i przewlekłość⁴⁵. Tego rodzaju regulacja zasługuje w moim przekonaniu na aprobatę, nie tylko ze względu na umacnianie praworządności w administracji publicznej, ale także ze względów społecznych, gdyż ogranicza w sposób kompleksowy obstrukcjonizm administracyjny.

Przesłanką odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy jest także prawomocne stwierdzenie przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych na podstawie art. 477¹⁴ § 3 k.p.c. rażącego naruszenia prawa w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, jeżeli odwołanie wniesiono w związku z niewydaniem decyzji (beczynność) przez organ rentowy⁴⁶. *A contrario* mechanizm ten nie ma zastosowania do przewlekłości postępowania (art. 6 pkt 9 ustawy o o.m.f.p. w związku z art. 477¹⁴ § 3 k.p.c.), choć w niektórych okolicznościach faktycznych składa się ona na beczynność.

Rażące naruszenie prawa może też nastąpić na mocy art. 6 pkt 10 ustawy o o.m.f.p. w orzeczeniu sądu ochrony konkurencji i konsumentów na decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uwzględniającego odwołanie. W tym przypadku może ono dotyczyć wszystkich aspektów⁴⁷, nie tylko jak w poprzednich dwóch punktach beczynności i ewentualnie przewlekłości postępowania.

⁴² Ibidem, s. 323.

⁴³ Por. A. Krawiec [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013, s. 239 i nast.

⁴⁴ Por. T. Woś [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 107; Por. T. Woś [w:] T. Woś (red.), *Prawo...*, s. 109; P. Dobosz, *Beczynność administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 148.

⁴⁵ Por. A. Krawiec [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, s. 240; T. Woś [w:] red. T. Woś, *Prawo...*, s. 106 i nast.

⁴⁶ Por. M. Klimas, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2013, *passim*.

⁴⁷ Por. wyrok SN z dnia 10 kwietnia 2008 r., III SK 27/07, LEX nr 469180.

Do tej kategorii sprawy odnosi się także pkt 11 art. 6 ustawy o o.m.f.p., który na podstawie art. 81 ust. 3 ustawy o o.m.f.p. o ochronie konkurencji i konsumentów przewiduje, że stwierdzenie rażącego naruszenia prawa może nastąpić w ramach procedury odwoławczej, jeżeli Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uzna, że decyzja została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa⁴⁸.

ZAKOŃCZENIE

Reasumując przesłanki z art. 6 ustawy o o.m.f.p. w związku z art. 5 ust. 3 ustawy o o.m.f.p., należy stwierdzić, że przepisy te wyznaczają szeroki krąg przedmiotowy odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy. Nie ogranicza się on tylko do naruszeń proceduralnych, w tym zwłaszcza bezczynności i przewlekłości postępowania, ale dotyczy też norm materialnoprawnych. Jak się wydaje, mankamentem tej regulacji jest jej kazuistyczność, co rodzi niebezpieczeństwo, że w niektórych sytuacjach nie będzie można w praktyce pociągnąć funkcjonariusza do odpowiedzialności majątkowej za rażące naruszenie prawa przy wykonywaniu władzy publicznej, ponieważ przepisów tych jako norm szczególnych nie wolno interpretować rozszerzająco.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2002.
- Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Białecki M., *Mediacja w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012.
- Bielska-Brodziak A. (red.), *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Bieniek G. (red.), *Komentarz do kodeksu cywilnego, t. I, Księga trzecia. Zobowiązania*, Warszawa 2007.
- Bika M., *Autokontrola decyzji administracyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 11.
- Cebula R., *Zakres przedmiotowy ugody zawartej przed mediatorem w postępowaniu cywilnym*, „Radca Prawny” 2011, nr 9.
- Cieślak Z., *O „rażącym” naruszeniu prawa w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 11.
- Czachórski W. (red.), *Zobowiązania – zarys wykładu*, Warszawa 2008.
- Czech T., *Zasady współżycia społecznego a odpowiedzialność deliktowa*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 12.
- Daszkiewicz W., *Powództwo cywilne w procesie karnym*, Warszawa 1976.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dąbrowa J., *Wina jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej*, Wrocław 1968.
- Dybowski T., *Przyczynowość jako przesłanka odpowiedzialności*, „Nowe Prawo” 1962, nr 2.
- Gniewek E. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Górski J., *Zarys prawa zobowiązań*, PWN, Warszawa 1970.
- Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego wraz z komentarzem do Ustawy o świadku koronnym. Komentarz*, Kraków 2003.
- Jakubecki A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2008.

⁴⁸ Por. Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4, s. 33 i nast.

- Jaśkiewicz J., *Poznanie faktów w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2013.
- Jendroński J., Adamiak B., *Zagadnienia rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 1.
- Kielkowski T., *Uprawnienia autokontroli organu administracji w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 7-8.
- Klimas M., *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2013.
- Kmieciak Z., *Koncepcja decyzji ostatecznej (w ujęciu Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 2.
- Kmieciak Z., *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4.
- Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004.
- Koch A., *Związek przyczynowy jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym*, Warszawa 1975.
- Kohutek K. (red.), Sieradzka M., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Wina jako podstawa odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych*, „Studia Prawnicze i Ekonomiczne” 1969, t. II.
- Liszcz T., *Nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego w świetle zasad postępowania*, „Przegląd Legislacyjny” 2005, nr 2.
- Longchamps de Berier R., *Zobowiązania*, Warszawa 1948.
- Michalska M., *Legitymacja do wniesienia kasacji w postępowaniu cywilnym*, „Palestra” 2003, nr 5-6.
- Mikuła M., Stolarski K. (red.), *Ex contractu, ex delicto. Z dziejów prawa zobowiązań*, Kraków 2012.
- Naworski J.P., *Uгода pozasądowa – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, nr 4.
- Niczyporuk J. (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Nowicka A. (red.), *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtyśkiemu*, Poznań 2005.
- Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Radwański Z. (red.), *Studia z prawa zobowiązań*, Warszawa – Poznań 1979.
- Radwański Z. (red.), *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1, Warszawa 1977.
- Radwański Z., *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2006.
- Safjan M., *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 4.
- Safjan M. (red.), *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i komentarze*, t. II: *Prawo cywilne*, Warszawa 1995.
- Sieradzka M., *Sądowa weryfikacja decyzji i postanowień wydanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, „Rejent” 2007, nr 10.
- Służewski J., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982.
- Stawicki A. (red.), Stawicki E., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Szpunar A., *Czyny niedozwolone w Kodeksie cywilnym*, „Studia Cywilistyczne” 1970, t. XV.
- Śladkowska E., *Wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 11.
- Waltoś S., *Proces karny. Zarys systemu*, Kraków 2009.
- Woś T. (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013.
- Woś T. (red.), *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2011.
- Woś T. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Zieliński A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Zieliński A., *O „rażącym” naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 KPA*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 2.

Streszczenie: W artykule przedstawiono przesłanki odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy

publicznych za rażące naruszenie prawa. Autorka koncentruje się w tym artykule na kwestiach przedmiotowych odpowiedzialności. W obowiązujących przepisach prawa mamy do czynienia z mechanizmem materialnoprawnej kumulatywności przesłanek odpowiedzialności, które zostały przedstawione w sposób całościowy, zgodnie z dyrektywą kompleksowości badań dogmatycznych. Przepisy wyznaczają szeroki krąg podmiotowy, nie ograniczając się tylko do naruszeń proceduralnych. Mankamentem przyjętej regulacji jest jej kazuistyczność, co rodzi niebezpieczeństwo, że w niektórych sytuacjach nie będzie można pociągnąć funkcjonariusza do odpowiedzialności, ponieważ przepisów tych jako norm szczególnych nie wolno interpretować rozszerzająco.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność majątkowa, funkcjonariusze publiczni, rażące naruszenie prawa, przesłanki odpowiedzialności, wykonywanie władzy publicznej

CONDITIONS OF PROPERTY LIABILITY OF PUBLIC OFFICERS FOR GROSS VIOLATION OF THE LAW DURING THE EXERCISE OF PUBLIC AUTHORITY

Summary: This paper presents conditions of property liability of public officers for gross violation of the law. Author focuses on subjective matters of the responsibility. The applicable legal regulations deals with a mechanism of cumulative substantive conditions of liability, which are presented in a comprehensive manner in accordance with the directive of complexity of dogmatic research. The provisions define a broad range of subjects, not limited to procedural violations. The drawback of the regulation is the casuistic approach what involves the danger of some situations in which it would not be possible to held public officers liable, because these provisions as special rules must not be interpreted broadly.

Keywords: property liability, public officials, gross violation of the law, conditions of liability, exercise of public authority