

Joanna Kuźmicka-Sulikowska

Uniwersytet Wrocławski

j.kuzmicka@prawo.uni.wroc.pl

Przesłanki materialnoprawne dochodzenia roszczenia regresowego przez podmiot odpowiedzialny w stosunku do funkcjonariusza publicznego na gruncie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa

Summary

Substantive conditions for pursuing recourse claims by a liable entity against a public official under the Act on material liability of public officials for gross violations of the law

The article addresses the conditions that must be fulfilled in order for a liable entity (e.g. the State Treasury) which has paid damages to an aggrieved party for damage caused as a result of the action or omission of a public official to then pursue a recourse claim against the responsible official. The deliberations are centered around issues of material regulations. The analyses conducted demonstrate discrepancies between the conditions for liability of a liable entity compared to those of recourse liability of a public official towards that entity. It is then demonstrated that the potential for pursuing recourse claims against a public official is in fact quite limited.

Keywords: civil liability, material liability, public official, gross violation of the law, recourse claim

Rozwiązania normatywne przyjęte w ustawie z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa¹, która weszła w życie z dniem 17 maja 2011 r., wywołały konsternację zarówno w środowisku prawniczym, jak i opinii publicznej. Ustawa ta bowiem miała stanowić remedium na falę krytyki wobec braku odpowiedzialności urzędników za drastyczne nieraz i nieodwracalne skutki wydawanych przez nich błędnych, niezgodnych z prawem rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach. Funkcjonowały co prawda (i nadal są) możliwe do wdrożenia w takiej sytuacji reżimy odpowiedzialności, takie jak: odpowiedzialność majątkowa na podstawie kodeksu pracy czy odpowiedzialność, porządkowa bądź dyscyplinarna². Jednak w praktyce rzadko pociągano urzędnika, który wydał decyzję niezgodną z prawem, będącą przyczyną powstania szkody u podmiotu podległego władztwu publicznemu, do tego typu odpowiedzialności.

W związku z powyższym podjęte zostały prace nad projektem stosownej ustawy, która miałaby zaradzić wspomnianym patologicznym sytuacjom. W uzasadnieniu projektu ustawy³ podkreślono, że ma ona przede wszystkim służyć zapewnieniu realizacji w praktyce zasady legalizmu, to jest działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, a służyć ma temu celowi przede wszystkim wprowadzenie realnej odpowiedzialności materialnej urzędników za negatywne skutki wynikające z podejmowanych przez nich działań niezgodnych z prawem. Założenia te oraz sam tytuł przyjętej ostatecznie ustawy — „o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa” — zdają się sugerować, że stanowić ona będzie o bezpośredniej odpowiedzialności funkcjonariuszy wobec podmiotów poszkodowanych na skutek działań podejmowanych przez tych funkcjonariuszy. Bliższa lektura rozwiązań normatywnych przyjętych w tej ustawie prowadzi jednak do odmiennego wniosku.

Okazuje się bowiem, że ustawa ta określa zasady odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych wobec Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa oraz zasady postępowania w przedmiocie takiej odpowiedzialności (art. 1 u.o.m.f.p.). Jeżeli przepis ten, określający przedmiot normowania omawianej ustawy, zestawień dodatkowo z art. 5 pkt 1 u.o.m.f.p., w myśl którego dla zaistnienia odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego na gruncie tej ustawy niezbędne jest, by na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, staje się jasne, że ustawa ta dotyczy kwestii roszczeń regresowych

¹ Dz. U. Nr 34, poz. 173. Powołany akt prawny będzie też dalej określany skrótowo jako „ustawa”, „ustawa z 2011 r.” lub „u.o.m.f.p.”.

² Oczywiście w skrajnych przypadkach, jeżeli zostały wypełnione znamiona czynu zabronionego, może tu też wchodzić w grę odpowiedzialność karna.

³ Dostępny na: www.sejm.gov.pl.

podmiotu odpowiedzialnego wobec funkcjonariusza publicznego, a nie bezpośredniej odpowiedzialności majątkowej tegoż funkcjonariusza wobec poszkodowanego.

Przy tym pojęcie „podmiotu odpowiedzialnego”, które zostało użyte powyżej, i którym posługuje się ustawodawca w ramach ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, oznacza tu (i w toku dalszych rozważań w niniejszym artykule) Skarb Państwa, jednostkę samorządu terytorialnego lub inny podmiot, który zgodnie z art. 417 k.c.⁴ ponosi odpowiedzialność majątkową za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej (art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.m.f.p.).

W istocie prowadzi to do wniosku, że zanim jakiegokolwiek roszczenia zostaną wysunięte w stosunku do funkcjonariusza publicznego na gruncie ustawy z 2011 r., najpierw musi mieć miejsce realizacja odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotu odpowiedzialnego wobec poszkodowanego. Zasadniczą podstawę prawną takiej odpowiedzialności w ramach kodeksu cywilnego tworzą art. 417–417² k.c. Według dominującego w doktrynie, słusznego poglądu powołane przepisy dotyczą jedynie przypadków odpowiedzialności za szkody wyrządzone w wyniku działań o charakterze władczym (ze sfery *imperium*), a nie gospodarczym (*dominium*)⁵.

Pierwszy ze wskazanych przepisów, to jest art. 417 k.c., zawiera generalną formułę deliktu władzy publicznej, stanowiąc tym samym ogólną podstawę odpowiedzialności tej ostatniej⁶. Artykuł ten przewiduje odpowiedzialność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego albo innej osoby prawnej wykonującej władzę publiczną z mocy prawa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu tej władzy (art. 417 § 1 k.c.). Ponadto

⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), powoływana dalej jako k.c.

⁵ Argumentuje się bowiem, że w tym ostatnim zakresie podmioty władzy publicznej nie wykonują funkcji zwierzchnich, lecz działają tak jak każdy inny uczestnik obrotu cywilnoprawnego i co za tym idzie, w razie ewentualnego wyrządzenia szkody są obowiązane do jej naprawienia na podstawie ogólnych przepisów dotyczących odpowiedzialności deliktowej, jak np. art. 416, 429, 430, 435, 436 k.c. (tak m.in.: G. Bieniek, [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego, Księga trzecia, Zobowiązania*, t. 1, red. G. Bieniek, Warszawa 2005, s. 281; idem, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 4, s. 20; 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. 12; M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004, s. 27; P. Dzienis, *Podstawy prawne odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu niewładczych zadań publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 4, s. 44; W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania — zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 238). Nieliczni autorzy wyrażają jednak pogląd odmienny (zob. A. Górski, A. Górski, *Podstawy odpowiedzialności deliktowej publicznego zakładu opieki zdrowotnej za szkody medyczne — po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r.*, „Palestra” 2002, nr 11–12, s. 51).

⁶ J. Kremis, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2006, s. 670; Z. Banaszczyk, [w:] *Kodeks cywilny*, t. I, *Komentarz do art. 1–449¹¹*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2008, s. 1238.

w przypadku, gdy wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa (art. 417 § 2 k.c.). Wprowadzono tu zatem model odpowiedzialności za czyn własny, gdzie działanie lub zaniechanie przypisane zostaje określonej instytucji sprawującej władztwo publiczne w sytuacji, gdy dokonane zostało przez osobę działającą w ramach struktury danej instytucji. Formalny charakter powiązania tej osoby z instytucją, z ramienia której działa, ma charakter drugorzędny (może to być jej organ, pracownik, osoba zaangażowana na podstawie umowy cywilnoprawnej), istotne jest jedynie to, by ten bezpośredni sprawca szkody działał jako wykonawca władztwa publicznego. Co należy podkreślić, aby poszkodowany mógł dochodzić odszkodowania od podmiotu władzy publicznej (np. Skarbu Państwa), nie musi koniecznie przeprowadzać dowodu co do tego, która z osób fizycznych działających w ramach danej instytucji wyrządziła szkodę, lecz wystarczy, że wykaże, iż szkoda bez wątpienia nastąpiła w wyniku działania lub zaniechania którejś (choćby niewskazanej z imienia i nazwiska) osoby funkcjonującej w strukturze danej instytucji sprawującej władztwo publiczne⁷. Przesłankami dochodzenia odszkodowania są tu zatem: działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, wyrządzenie w wyniku niego szkody i istnienie adekwatnego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy wspomnianym działaniem lub zaniechaniem a powstaniem szkody. Przy tym zauważyć należy, że owo działanie bądź zaniechanie w myśl powołanego art. 417 § 1 k.c. musi być „niezgodne z prawem”. Sposób interpretacji tego ostatniego określenia jest przedmiotem ożywionych sporów w literaturze przedmiotu. Ich szczegółowe analizowanie wykracza jednak poza ramy niniejszych rozważań, na których potrzeby wystarczy tu stwierdzić, że spośród różnorodnych reprezentowanych w tym zakresie stanowisk najbardziej zasadne wydaje się to, które wskazuje, że co do zasady chodzi o zachowania naruszające bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa, a tylko wyjątkowo, w przypadku posłużenia się przez ustawodawcę w ramach takiego przepisu klauzulą generalną bądź odesłaniem, na przykład do reguł obyczajowych, zasad etycznych czy standardów zawodowych, niezbędne będzie uwzględnienie tych kryteriów przy ocenie bezprawności określonego zachowania⁸.

Prócz wskazanej generalnej formuły odpowiedzialności władzy publicznej statutowanej w art. 417 k.c. ustawodawca przewidział unormowania szczególne, stanowiące podstawę odpowiedzialności w razie wyrządzenia szkody przez: wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (art. 417¹ § 1 k.c.), niewydanie aktu normatywnego w razie gdy obowiązek jego wydania przewiduje przepis prawa (art. 417¹ § 4 k.c.), wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji (art. 417¹ § 2 k.c.) bądź

⁷ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania — część ogólna*, Warszawa 2011, s. 215.

⁸ J. Kremis, *op. cit.*, s. 673–674; J. Kuźmicka-Sulikowska, *Zasady odpowiedzialności deliktowej w świetle nowych tendencji w ustawodawstwie polskim*, Warszawa 2011, s. 328–352.

niewydanie orzeczenia lub decyzji, kiedy do ich wydania obliuguje przepis prawa (art. 417¹ § 3 k.c.). Oprócz tych unormowań, w ramach których odpowiedzialność opiera się na zasadzie bezprawności, funkcjonuje rozwiązanie przewidziane w art. 417² k.c., na gruncie którego odpowiedzialność oparta jest na zasadzie słuszności. Zakres zastosowania tego ostatniego przepisu jest zresztą szczególnie, przewiduje on bowiem kompensatę szkód na osobie powstałych wskutek zgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej.

Odnosząc te uwagi do zasadniczej tematyki niniejszego artykułu, przede wszystkim zauważyć należy, że — chronologicznie rzecz ujmując — aby w ogóle móc zacząć rozważać, czy wchodzi w grę odpowiedzialność majątkowa funkcjonariusza publicznego na podstawie ustawy z 2011 r., najpierw muszą zaistnieć przesłanki odpowiedzialności władzy publicznej, które zasadniczo uregulowane są w powołanych powyżej art. 417, 417¹ i 417² k.c. Co więcej, musi nastąpić skuteczne dochodzenie przez podmiot poszkodowany należnego mu odszkodowania od podmiotu odpowiedzialnego. Następnie dopiero po tym, kiedy odszkodowanie to zostanie rzeczywiście wypłacone poszkodowanemu przez podmiot odpowiedzialny, powstaje możliwość dochodzenia roszczeń regresowych od funkcjonariusza (samo zasądzenie wspomnianego odszkodowania, choćby wyrok był prawomocny, nie daje jeszcze ku temu podstaw).

Jak już jednak sygnalizowano, nawet przy spełnieniu powyżej wskazanych warunków, dochodzenie przez podmiot odpowiedzialny, który wypłacił poszkodowanemu odszkodowanie, roszczenia regresowego z tego tytułu od funkcjonariusza publicznego (który swoim działaniem lub zaniechaniem spowodował w danym przypadku powstanie szkody) nie będzie możliwe w każdym przypadku. W ustawie z 2011 r. zakres sytuacji, w których jest to dopuszczalne, jest bowiem bardzo ograniczony. Przede wszystkim zauważyć należy, że w świetle art. 5 u.o.m.f.p. możliwość dochodzenia roszczenia regresowego wobec funkcjonariusza publicznego limitowana jest do przypadków, gdy dopuścił się on rażącego naruszenia prawa. Od razu implikuje to wniosek, że gdyby podmiot odpowiedzialny wypłacił poszkodowanemu odszkodowanie zasądzone na podstawie art. 417² k.c., to możliwość wystąpienia z regresem w stosunku do funkcjonariusza w ogóle nie powstanie. Przesłanką dochodzenia takiego roszczenia regresowego jest bowiem niezgodność działania funkcjonariusza z prawem (i to rażąca), podczas gdy odpowiedzialność na gruncie art. 417² k.c. powstaje w razie wyrządzenia szkody na osobie w wyniku działań zgodnych z prawem. Co więcej, nawet to, że zachowanie funkcjonariusza publicznego będące w danym przypadku przyczyną powstania szkody było niezgodne z prawem, nie powoduje automatycznie możliwości dochodzenia od niego roszczeń regresowych na gruncie ustawy z 2011 r. Ustawodawca ogranicza bowiem możliwość podnoszenia tego typu roszczeń do przypadków, gdy naruszenie prawa przez funkcjonariusza publicznego miało charakter rażący, a ponadto ten rażący stopień naruszenia prawa nie pozostaje tu kwestią uznaniową, lecz musi zostać stwierdzony na jeden ze sposobów wyliczonych enumeratywnie w art. 6 u.o.m.f.p. Choćby zatem w danym

przypadku zachowanie funkcjonariusza publicznego rażąco naruszało prawo, lecz zostało podjęte w obszarze funkcjonowania administracji publicznej nieobjętym zakresem rozstrzygnięć nadzorczych wymienionych w art. 6 u.o.m.f.p., to nie może być mowy o dochodzeniu wobec tego funkcjonariusza roszczenia regresowego przez podmiot odpowiedzialny.

Przechodząc do szczegółów, przytoczyć należy, że przez stwierdzenie rażącego naruszenia prawa jako przesłankę dochodzenia roszczeń regresowych w stosunku do funkcjonariusza publicznego na podstawie ustawy z 2011 r. rozumieć należy — tylko i wyłącznie (art. 6 u.o.m.f.p.): wydanie ostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność decyzji lub postanowienia na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 lub art. 156 § 1 pkt 2 w zw. z art. 126 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego⁹; wydanie ostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność decyzji lub postanowienia na podstawie art. 247 § 1 pkt 2 albo pkt 3 lub art. 247 § 1 pkt 2 albo pkt 3 w zw. z art. 219 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa¹⁰; stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹; wydanie prawomocnego wyroku na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.; wydanie prawomocnego wyroku na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 247 § 1 pkt 2 albo 3 o.p.; stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 37 § 2 k.p.a.; stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 141 § 2 o.p.; prawomocne stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 149 lub art. 154 § 2 p.p.s.a.; prawomocne stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 477¹⁴ § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego¹²; prawomocne stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 479^{31a} § 3 k.p.c.; albo ostateczne stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 81 ust. 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹³.

Obok enumeratywnego wyczerpania w art. 6 u.o.m.f.p. sposobów stwierdzenia rażącego naruszenia prawa prawnie relewantnych na gruncie omawianej ustawy z 2011 r., możliwość dochodzenia na jej podstawie roszczeń regresowych od funkcjonariuszy publicznych przez podmioty odpowiedzialne doznaje dalszych jeszcze ograniczeń, a to ze względu na wąsko ujęty zakres podmiotowy pojęcia funkcjo-

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), powoływana dalej jako k.p.a.

¹⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa (t.j.: Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.), powoływana dalej jako o.p.

¹¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), powoływana dalej jako p.p.s.a.

¹² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.), powoływana dalej jako k.p.c.

¹³ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.).

nariusza publicznego sformułowanego na potrzeby stosowania tej ustawy (art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p.), a także objęcie regulacją ustawy ściśle limitowanego zakresu aktów wydawanych przez funkcjonariuszy publicznych, mianowicie tylko decyzji oraz postanowień (art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p. *in fine*). Jeżeli chodzi o te dwa ostatnie rodzaje ograniczeń, zauważyć bowiem trzeba, że w myśl art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p., pod pojęciem „funkcjonariusza publicznego” użytym w tej ustawie rozumieć należy „osobę działającą w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegiального organu administracji publicznej lub osobę wykonującą w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorącą udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ”. Jedyne zatem wymienione kategorie osób i tylko w przypadku gdy szkoda została wyrządzona przez nie w wyniku wydania decyzji lub postanowienia, mogą być rozważane jako funkcjonariusze, od których podmiot odpowiedzialny, który z tego tytułu wypłacił odszkodowanie poszkodowanemu, może potencjalnie dochodzić roszczeń regresowych. Na tym tle warto dokonać konstatacji, że poprzez takie zakreszenie zakresu podmiotowego pojęcia „funkcjonariusz publiczny” i ograniczenie zakresu zastosowania ustawy z 2011 r. tylko do szkód wyrządzonych wskutek wydania przez tak ujmowanego funkcjonariusza decyzji lub postanowienia, wykluczone jest na przykład dochodzenie przez podmiot odpowiedzialny na podstawie ustawy z 2011 r. roszczeń regresowych od posłów czy senatorów w razie wypłacenia przez ten podmiot odszkodowania z tytułu doznania przez poszkodowanego szkody w wyniku wydania aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, gdzie odszkodowanie zasądzone zostało na podstawie art. 417¹ § 1 k.c. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność np. przepisu ustawy z Konstytucją nie występuje bowiem w katalogu wskazanym w art. 6 u.o.m.f.p., posłowie ani senatorowie nie są objęci definicją funkcjonariusza publicznego z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p., a nadto nie doszło do wydania decyzji czy postanowienia, tylko aktu normatywnego. Nie ma też możliwości dochodzenia roszczeń regresowych na podstawie ustawy z 2011 r. wobec sędziego, który wydał orzeczenie niezgodne z prawem. Nawet jeśli orzeczenie takie spowodowało powstanie szkody i Skarb Państwa ostatecznie wypłacił odszkodowanie poszkodowanemu (podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa będzie w takim przypadku wspomniany już art. 417¹ § 2 k.c.), to brak jest następnie podstawy do dochodzenia przez tenże Skarb Państwa roszczenia regresowego w oparciu o ustawę z 2011 r., ponieważ ani sędzia nie mieści się w zakresie pojęcia funkcjonariusza publicznego z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p. (podobnie zresztą jak np. prokurator), ani też nie wydaje on decyzji czy postanowienia w postępowaniu administracyjnym, lecz orzeczenie w postępowaniu przed sądem powszechnym, a nadto brak powołania procedury stwierdzenia rażącego naruszenia prawa wydanym orzeczeniem sądu w wyczerpieniu zawartym w art. 6 u.o.m.f.p.

Ponadto podkreślić należy, że dla przypisania funkcjonariuszowi publicznemu odpowiedzialności majątkowej na gruncie powoływanej ustawy z 2011 r. nie wystar-

czy, że na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody wypłacone zostanie odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, a to rażące naruszenie prawa będzie stwierdzone na jeden ze sposobów wskazanych w art. 6 u.o.m.f.p., jak również że funkcjonariusz publiczny będzie należał do kategorii osób wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p. i przy tym szkoda powstanie w wyniku wydania przez niego wymienionych w tym ostatnim przepisie decyzji lub postanowienia. Prócz tego wszystkiego ustawodawca wskazuje bowiem, że podmiot odpowiedzialny będzie mógł dochodzić od takiego funkcjonariusza publicznego roszczenia regresowego tylko wtedy, kiedy to rażące naruszenie prawa zostało spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem tego funkcjonariusza (art. 5 pkt 2 u.o.m.f.p.)¹⁴. Może bowiem być tak, że co prawda zostaną spełnione wszystkie pozostałe przesłanki odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego wskazane w ustawie z 2011 r., w tym będzie miało miejsce niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, które spowoduje powstanie szkody, poszkodowanemu zostanie wypłacone odszkodowanie, będą spełnione pozostałe przesłanki odpowiedzialności regresowej funkcjonariusza na gruncie komentowanej ustawy (art. 5 pkt 1 i 3 u.o.m.f.p., w tym rażące naruszenie prawa zostanie stwierdzone na jeden ze sposobów wskazanych w art. 6 u.o.m.f.p.), a przyczyną rażącego naruszenia prawa, skutek której doszło do powstania szkody wyrównanej poszkodowanemu przez podmiot odpowiedzialny, będzie wydanie lub niewydanie decyzji lub postanowienia przez określonego funkcjonariusza publicznego (mieszczącego się w katalogu podmiotowym z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p.), to jednak, jeśli temu funkcjonariuszowi w danym przypadku wina przypisana być nie może, wyłączone będzie dochodzenie od niego roszczeń regresowych na podstawie ustawy z 2011 r. Wystąpienie zawinienia po stronie funkcjonariusza publicznego stanowi tu zatem czynnik niezbędny.

Implikuje to w efekcie dość specyficzną sytuację prawną. W procesie odszkodowawczym wytoczonym przez poszkodowanego podmiotowi odpowiedzialnemu wina nie stanowi przedmiotu dowodzenia. Jak bowiem już wspomniano, odpowiedzialność na podstawie art. 417 i 417¹ k.c. oparta jest na zasadzie bezprawności, wystarczające jest zatem udowodnienie niezgodności z prawem określonego działania lub zaniechania stanowiącego przejaw wykonywania władzy publicznej (oczywiście obok konieczności wykazania szkody i adekwatnego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy takim działaniem lub zaniechaniem a powstaniem szkody). Kwestia zawinienia ze strony funkcjonariusza nie jest i nie może być w takim postępowaniu przedmiotem rozważań. Nie dość, że byłoby to niezgodne z literalnym brzmieniem powołanych przepisów kodeksu cywilnego, to nadto stanowiłoby oczywistą obrazę

¹⁴ Zob. też A. Tarka, *Urzędnik musi być winny*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 121, s. C 6; P. Wojtasik, *Urzędnik fiskusa zapłaci za naruszenie przepisów*, „Rzeczpospolita” 2011, nr 63, s. C 4; A. Makosz, E. Sobiech, *Odpowiedzialność urzędników*, Warszawa 2011, s. 45.

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵ (zgodnie bowiem z jej art. 77 ust. 1 każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej; nie została tu zatem wprowadzona przesłanka zawinienia).

Jednak kiedy później podmiot odpowiedzialny, przegrawszy taki proces i wypłacwszy poszkodowanemu zasądzone mu odszkodowanie, będzie dochodzić (a właściwie prokurator działając na jego rzecz) regresu od funkcjonariusza publicznego, którego działanie lub zaniechanie stanowiło w danym przypadku przyczynę powstania tej szkody, musi wykazać nie tylko niezgodność jego zachowania z prawem i to rażącą oraz stwierdzoną w sposób kwalifikowany (art. 6 u.o.m.f.p.), lecz także winę tegoż funkcjonariusza (art. 5 pkt 2 u.o.m.f.p.).

W tym kontekście należy też dodatkowo podkreślić, że na gruncie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa z 2011 r. samo wystąpienie winy — w jakiegokolwiek jej postaci — po stronie funkcjonariusza jest niezbędną przesłanką jego odpowiedzialności. Natomiast już to, czy danemu funkcjonariuszowi zostanie przypisana wina nieumyślna czy też umyślna¹⁶ rzutować będzie na rozmiar jego odpowiedzialności. W przypadku pierwszej z nich odpowiedzialność funkcjonariusza będzie limitowana do kwoty dwunastokrotności miesięcznego przysługującego mu wynagrodzenia, natomiast w razie umyślności nie ma takiego ograniczenia, wobec czego funkcjonariusz odpowiada właściwie do wysokości odszkodowania, o którym mowa w art. 5 ust. 1 u.o.m.f.p. (a więc odszkodowania wypłaconego poszkodowanemu). Taka dyferencjacja wymaga jednak pewnego wyjaśnienia, nie wynika ona bowiem z ustawy wprost. W art. 9 ust. 1 u.o.m.f.p. ustawodawca stanowi, że odszkodowanie, o którym mowa w art. 7 ust. 3 u.o.m.f.p. (a więc żądane w charakterze regresu od funkcjonariusza publicznego), ustala się w wysokości odszkodowania, o którym mowa w art. 5 pkt 1 u.o.m.f.p. (czyli odszkodowania wypłaconego poszkodowanemu przez podmiot odpowiedzialny), jednak nie może ono przewyższać kwoty dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu. Wobec brzmienia tego przepisu mogłoby się wydawać, że wysłowiono w nim regułę ogólną, znajdującą zastosowanie we wszystkich przypadkach. Niemniej jednak stwierdzenie to należy zrewidować wobec sformułowania z art. 9 ust. 4 u.o.m.f.p., zgodnie z którym jeżeli funkcjonariusz publiczny dopuścił się działania lub zaniechania, o których mowa w art. 5 pkt. 2 u.o.m.f.p. z winy umyślnej, odpowiada on do wysokości odszkodowania, w którym mowa w art. 5 pkt 1 u.o.m.f.p. W przypadku więc

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁶ Przy czym należy zaznaczyć, że posługiwanie się pojęciami „wina umyślna” i „wina nieumyślna” stanowi pewne uproszczenie terminologiczne o tyle uprawnione, że określeń tych używa ustawodawca w treści art. 9 u.o.m.f.p. Należy jednakże zastrzec, że w istocie prawidłowe jest rozdzielenie koncepcji zawinienia od umyślności czy nieumyślności działania (szerzej zob. J. Kuźmicka-Sulikowska, *op. cit.*, s. 120–137).

umyślności działania funkcjonariusza można dochodzić od niego odszkodowania równego temu, które podmiot odpowiedzialny wypłacił poszkodowanemu. Wobec tego należy uznać (*argumentum a rubrica*), że ustanowiony w art. 9 ust. 1 u.o.m.f.p. pułap dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu ogranicza wysokość możliwych roszczeń regresowych w stosunku do niego w przypadkach, gdy jego zachowanie będące przyczyną szkody było nieumyślne.

W sytuacji, w której nie jeden, lecz kilku funkcjonariuszy publicznych dopuściło się działania lub zaniechania, o których mowa w art. 5 pkt 2 u.o.m.f.p. (zawinionego zachowania rażąco naruszającego prawo), wówczas każdy z nich ponosi odpowiedzialność stosownie do przyczynienia się do rażącego naruszenia prawa i stopnia winy. Jeżeli jednak nie jest możliwe ustalenie stopnia winy i przyczynienia się poszczególnych funkcjonariuszy publicznych do rażącego naruszenia prawa, odpowiadają oni w częściach równych (art. 9 ust 2 u.o.m.f.p.). Dotyczy to przypadków, gdy przypisana może im być nieumyślność działania; wtedy każdy z nich ponosi odpowiedzialność do kwoty dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 9 ust. 1 u.o.m.f.p.¹⁷ (przy czym wartość ta będzie dla każdego z nich wyliczana indywidualnie). Z kolei w przypadku, gdy kilku funkcjonariuszy publicznych dopuści się działania lub zaniechania, o których mowa w art. 5 pkt 2 u.o.m.f.p., z winy umyślnej, ponosić będą oni odpowiedzialność solidarną (art. 9 ust. 5 u.o.m.f.p.). Przy tym każdy z nich odpowiada wówczas do pełnej wysokości odszkodowania wypłaconego poszkodowanemu przez podmiot odpowiedzialny (art. 9 ust. 4 u.o.m.f.p.).

Podsumowując powyższe rozważania, zauważyć należy, że wbrew oczekiwaniom, jakie można by mieć na podstawie motywacji i zamierzeń, które przyświecały tworzeniu ustawy z 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, ostatecznie przyjęte w niej rozwiązania mogą budzić rozczarowanie ze względu na bardzo ograniczony zakres realizacji postulatów opinii publicznej zgłaszanych w kwestii urealnienia odpowiedzialności osób wykonujących władztwo publiczne za wydawane przez nie rozstrzygnięcia. Jak wspomniano powyżej, jedynie w wybranych, wąsko zakreślonych przypadkach, w których podmiotowi odpowiedzialnemu przyjdzie wypłacić poszkodowanemu odszkodowanie za szkodę poniesioną przez tego ostatniego w wyniku niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej, możliwe będzie dochodzenie na rzecz podmiotu odpowiedzialnego roszczeń regresowych na podstawie ustawy z 2011 r. od funkcjonariusza publicznego będącego bezpośrednim sprawcą szkody. Wymaga się tu bowiem spełnienia dodatkowych przesłanek, takich jak rażące naruszenie prawa przez tego funkcjonariusza i to stwierdzone w kwalifikowany sposób, przy tym tylko któryś z wyliczonych enumeratywnie w tej ustawie

¹⁷ Wniosek z art. 9 ust. 3 u.o.m.f.p. w związku z dokonaną powyżej interpretacją art. 9 ust. 1 u.o.m.f.p. *a contrario* do art. 9 ust. 4 i 5 u.o.m.f.p.

(art. 6 u.o.m.f.p.). Ponadto dochodzenie regresu jest możliwe tylko w przypadku wykazania zawinienia po stronie funkcjonariusza. Przy tym nieumyślność jego zachowania limituje, we wspomniany powyżej sposób, maksymalny próg możliwych do dochodzenia od niego roszczeń regresowych (co stanowić będzie w wielu przypadkach znikomą część odszkodowania realnie wypłaconego przez podmiot odpowiedzialny poszkodowanemu). Nadto ustawa obejmuje także podmiotowo wąską grupę urzędników (na co też zwrócono uwagę).

To wszystko sprawia, że jak na razie zarówno odbiór społeczny ustawy z 2011 r., jak i podnoszone na jej tle głosy w literaturze prawniczej często nie są pochlebne. Wskazuje się też, że może ona spowodować jeszcze większe niż obecnie istniejące przedłużanie się postępowań, a to ze względu na wytworzenie się u urzędników wskutek wprowadzenia wspomnianej ustawy obawy przed ponoszeniem odpowiedzialności majątkowej za skutki wydawanych decyzji, a co za tym idzie, rozwijanie przez nich postaw asekuracyjnych, szerokie konsultowanie spraw, przekazywanie ich innym podmiotom kiedy to tylko będzie możliwe, angażowanie w proces decyzyjny wielu osób, dążenie do unikania podpisywania się pod decyzjami¹⁸. Jak się wydaje, wobec niedługiego czasu obowiązywania ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa zasadne jest poczekać, aby zaobserwować, jak będzie ona funkcjonować w praktyce oraz czy przynajmniej w zakresie podmiotowym i przedmiotowym jej zastosowania przyczyni się do realizacji celów, które przyświecały jej uchwaleniu, w tym do poprawy realizacji zasady legalizmu w działaniach organów władzy publicznej, większej dbałości urzędników o to, by wydawane przez nich decyzje były zgodne z prawem, wykazywanej zwłaszcza tam, gdzie wykonanie określonego rozstrzygnięcia pociągać może za sobą powstanie znacznych szkód w dobrach podmiotów podległych władztwu publicznemu. Nie ulega jednak wątpliwości, że tak rygorystyczne, jak wskazano w artykule, określenie przez ustawodawcę w ustawie z 2011 r. przesłanek materialnoprawnych dochodzenia przez podmiot odpowiedzialny roszczenia regresowego w stosunku do funkcjonariusza publicznego skutkuje ewidentnie zbyt wąskim zakresem zastosowania tej ustawy. Przeprowadzone analizy wykazują bowiem daleko idące rozbieżności pomiędzy przesłankami odpowiedzialności podmiotu odpowiedzialnego wobec poszkodowanego w porównaniu z przesłankami odpowiedzialności regresowej funkcjonariusza w stosunku do tegoż podmiotu, przy czym pierwsze z nich zostały zakreślone o wiele szerzej w porównaniu z drugimi. Co za tym idzie, zakres możliwości dochodzenia roszczeń regresowych od funkcjonariusza publicznego przez podmiot odpowiedzialny jest w rzeczywistości bardzo wąski.

¹⁸ J. Forystek, [w:] M. Rzemek, *Urzędnicy będą karani za swoje błędy*, „Rzeczpospolita” nr 112 z 16 maja 2011 r., s. C 1; S. Płażek, *Szczególna odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych według ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 10, s. 17.

Йоанна Кузьміцка-Суліковска

Вроцлавський університет

j.kuzmicka@prawo.uni.wroc.pl

Матеріально-правові передумови стягнення в порядку регресу відповідальним суб'єктом по відношенню до державного службовця відповідно до Закону про майнову відповідальність державних службовців за грубе порушення закону

Нормативно-правові рішення прийняті в законі від 20 січня 2011р. про майнову відповідальність державних службовців за грубе порушення закону¹, який набув чинності 17 травня 2011 р., викликали збентеження, як в правовому середовищі, так і в громадській думці. Цей закон мав бути свого роду панацеєю від хвилі критики по відношенню до недостатньої відповідальності державних службовців за іноді різкі і невідворотні наслідки, викликані виданими ними помилкових та в окремих випадках незаконними рішеннями в індивідуальних справах. Щоправда функціонували (і надалі функціонують), можливі до імпелентації до правової системи в таких ситуаціях, режими відповідальності, такі як майнова відповідальність на основі Трудового кодексу, чи також порядкова або дисциплінарна відповідальність². Однак на практиці рідко до відповідальності притягують державних службовців, котрі

¹ Збірник законів 34, позиція 173. Поданий тут нормативно-правовий акт надалі буде коротко називатися “закон”, “закон від 2011 р.” або “з. м. в. д. с.”.

² Звичайно в крайніх випадках, якщо були сповнені ознаки кримінального злочину, може також входити в гру кримінальна відповідальність.

видають рішення, невідповідні праву, котрі є причиною виникнення шкоди у суб'єкта, котрий підлягає державній владі, для цього типу відповідальності.

В зв'язку з вище зазначеним розпочалися роботи над створенням відповідного закону, котрий повинен був запобігати виникненню згаданих вище паталогічних ситуацій. В поясненні проекту закону³ підкреслювалося, що вона передусім повинна слугувати забезпеченню реалізації на практиці принципу легальності, тобто виконання дій органами державної влади на основі і в межах права, а служити цій цілі передусім повинно було введення реальної матеріальної відповідальності державних службовців за виражену шкоду, котра була прямим наслідком їх дій, котрі невідповідали нормам і принципам права. Ці припущення, а також остаточна назва закону — “про майнову відповідальність державних службовців за грубе порушення права” — створює припущення, про те, що вона визначатиме розмір відповідальності державних службовців, які завдали втрат своїми діями. Ближче знайомство з літературою, котра стосується нормативних рішень щодо положень цього закону наштовхує на інший висновок.

Виявляється, що цей закон визначає принципи майнової відповідальності державних службовців по відношенню до Державної Казни, одиниць територіального самоврядування або інших суб'єктів, котрі несуть відповідальність за втрати завдані державною владою, за діяння чи бездіяльність, котрі призвели до грубого порушення права, а також принципи несення відповідальності (ст. 1 цього закону). Якщо це положення, котре визначає предмет нормування обговорюваного закону, додатково співставити з ст. 5 п. 1 з. м. в. д. с., відповідно до якого для виникнення майнової відповідальності державного службовця на основі цього закону є необхідним, щоб на основі остаточного судового рішення або на основі угоди було виплачено відповідальним суб'єктом відшкодування за втрати, завдані під час справування державної служби з грубим порушенням закону, стає очевидним, що цей закон стосується проблем стягнення в порядку регресу відповідальним суб'єктом з державного службовця, а не прямої майнової відповідальності цього державного службовця по відношенню до постраждалого.

При цьому термін “відповідального суб'єкта”, котрий був використаний вище, і котрим користується законодавець в рамках закону про майнову відповідальність державних посадових осіб за грубе порушення закону, означає тут (і в ході подальших роздумів в даній статті) — Державну Казну, органи територіального самоврядування або інші суб'єкт, котрі відповідно до ст. 417 ц.к.⁴ несуть відповідальність за шкоду, заподіяну при виконанні державної служби (ст. 2 § 1 п. 2 з. м. в. д. с.).

³ Електронний ресурс: www.sejm.gov.pl.

⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Цивільний кодекс (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), далі використовується скорочення ц.к.

По суті це веде до висновку, що поки які-небудь звинувачення будуть висунуті по відношенню до державного службовця на основі закону від 2011 р., спочатку повинна наступити реалізація компенсаційної відповідальності відповідального суб'єкта по відношенню до постраждалого. Головною правовою базою такої відповідальності в рамках Цивільного кодексу є ст. 417–417² ц.к. Згідно з домінуючим в юридичей доктрині, правильним поглядом, встановлені положення стосуються лише випадків відповідальності за шкоду, заподіяну в результаті владних дій (із області *imperium*), а не економічних (*dominium*)⁵.

Окрім вказаної загальної формули відповідальності державної влади, юридичною основою для якої слугує ст. 417 ц. к., законодавець передбачив особливі умови, котрі становлять основу для понесення відповідальності у випадку заподіяння шкоди шляхом: створення нормативного акту, який суперечить Конституції, ратифікованим міжнародним договором або законом (ст. 417¹ § 1 ц. к.), невидання нормативного акту у ситуації, коли обов'язок його видання, передбачений положенням закону (ст. 417¹ § 2 ц.к.) або невнесення постанови або рішення, коли до їх винесення зобов'язує положення закону (ст. 417¹ § 3 ц.к.). На додаток до цих положень, в рамках яких відповідальність спирається на принципи безправ'я, функціонує розв'язання, передбачене в ст. 417² ц.к., на основі якого відповідальність опирається на принципи доцільності. Сфера застосування цього останнього положення дуже детальна; так як він передбачає компенсацію шкоди індивіду, котра виникла у наслідок сумісного з правом виконанням державної служби.

Що стосується цих зауважень до основної теми цієї статті, передусім варто зауважити, що, в хронологічному порядку, щоб взагалі можна було почати слідство, чи у гру входить майнова відповідальність державного службовця на основі закону з 2011 р., спочатку повинні бути представлені

⁵ Як аргумент наводиться приклад того, що в цій останній сфері органи державної влади не виступають в якості суверена, але діють так як кожний інший учасник цивільно-правової угоди і як наслідок цього, у випадку можливого заподіяння шкоди він має обов'язок її відшкодувати, на основі загальних положень, котрі стосуються цивільної відповідальності, як наприк. ст. 416, 429, 439, 435, 436 ц. к. (так між іншим: G. Bieniek [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego, Księga trzecia, Zobowiązania*, т. 1, red. G. Bieniek, Варшава 2005, с. 281; idem, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.*, „Przegląd Sądowy” 2002, № 4, с. 20; Z. Radwański, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, з. 2, с. 12; M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Варшава 2004, с. 27; P. Dzieńis, *Podstawy prawne odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu niewładczych zadań publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2003, № 4, с. 44; W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania — zarys wykładu*, Варшава 2004, с. 238). Проте невелика кількість авторів варажає протилежні погляди (див. A. Górski, A. Górski, *Podstawy odpowiedzialności deliktowej publicznego zakładu opieki zdrowotnej za szkody medyczne — po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r.*, „Palestra” 2002, № 11–12, с. 51).

докази понесення відповідальності державною владою, котрі в основному регулюються переліченими вище ст. 417, 417¹ і 417² ц.к. Більше того, повинно відбутися ефективне розслідування постраждалим суб'єктом, і визначення величини компенсації, яка йому має бути надана відповідальним суб'єктом. Лише після того, як відшкодування буде реально виплачене постраждалому, відповідальним суб'єктом, виникає можливість стягнення у порядку регресу з державного службовця (саме признання вищезгаданого відшкодування, навіть якщо рішення було остаточним, не дає для цього достатніх юридичних підстав).

Однак, як вже зазначалося, навіть при виконанні вище перелічених умов, розслідування з боку відповідального суб'єкта, котрий виплатив постраждалому відшкодування, стягнення у порядку регресу з державного службовця (котрий своєю дією або бездіяльністю у даній ситуації спричинив виникнення шкоди) не буде можливим у кожній ситуації. В законі від 2011 р., перелік ситуацій, при яких це допускається, є дуже обмеженим. Передусім варто зауважити, що у світлі ст. 5 з. м. в. д. с., можливість стягнення у порядку регресу з державної посадової особи допускається лише у ситуаціях, коли він здійснив грубе порушення законодавства. Відразу виникає висновок про те, що якби відповідальний суб'єкт виплатив постраждалому відшкодування, присуджене відповідно до ст. 417² ц.к., то можливість виступу з вимогою стягнення у порядку регресу, взагалі б не виникла. Передумовою до стягнення у порядку регресу є невідповідність дій державного службовця з чинним законодавством (і то груба), так як відповідальність на основі ст. 417² виникає у разі заподіяння шкоди особі, в результаті дій, сумісних з законодавством. Більше того, навіть те, що поведінка державного службовця, яка в даній ситуації була причиною виникнення шкоди, була несумісною з правом, не викликає автоматичної можливості стягнення з нього у порядку регресу на основі закону з 2011 р. Законодавець обмежує можливість стягнень цього типу до випадків, коли порушення законодавства державним службовцем має грубий характер, крім того грубий ступінь порушення права не стає проблемою авторитетних суджень, а мусить бути визнаним одним з способів, перелічених в ст. 6 з. м. в. д. с. Якщо навіть у даній ситуації поведінка державного службовця грубо порушувала законодавство, але була зафіксована у сфері функціонування державної адміністрації, котра не є охопленою сфером наглядових розв'язань, перелічених в ст. 6 з. м. в. д. с., то не може навіть іти мова про стягнення у порядку регресу по відношенню до відповідального суб'єкта.

Переходячи до нюансів, варто зазначити, що через встановлення грубого порушення закону, в якості попередньої умови для стягнення у порядку регресу з державного службовця відповідно до закону з 2011р. варто розуміти — тільки і виключно (ст. 6 з. м. в. д. с.): оголошення остаточного рішення, котре констатує недійсність рішення або постанови, відповідно до ст. 156 § 1 п. 2 або ст. 156 § 1 п. 2 в поєднанні з ст. 126 закону від 14 червня 1960 р.

— Адміністраційно-процесуального кодексу⁶; оголошення остаточного рішення, котре констатує недійсність рішення або постанови на основі ст. 247 § 1 п. 2 або п. 3 чи ст. 247 § 1 п. 2 або п. 3, поєднаної з ст. 219 закону від 29 серпня 1997 р. — Податкового кодексу⁷; винесення остаточного рішення про відсутність юридичних підстав або грубого порушення права відповідно до ст. 54 § 3 закону від 30 серпня 2002 р. — Закон про розгляд судових справ перед адміністраційним судом⁸; оголошення остаточного вироку відповідно до ст. 145 § 1 п. 2 з. р. с. с. а. с., у поєднанні з ст. 156 § 1 п. 2 а. п. к.; оголошення остаточного вироку відповідно до ст. 145 § 1 п. 2 з. р. с. с. а. с., у поєднанні з ст. 247 § 1 п. 2 або 3 п. к.; встановлення грубого порушення закону відповідно до ст. 37 § 2 а. п. к.; встановлення грубого порушення закону відповідно до ст. 141 § 2 п. к.; остаточне рішення про встановлення грубого порушення закону відповідно до ст. 149 або ст. 154 § 2 з. р. с. с. а. с.; остаточне рішення про встановлення грубого порушення закону відповідно до ст. 477¹⁴ § 3 закону від 17 листопада 1964 р. — Цивільно-процесуального кодексу⁹; остаточне рішення про встановлення відсутності юридичних підстав або грубого порушення права відповідно до ст. 479^{31a} § 3 ц. п. к.; або остаточне рішення відсутності юридичних підстав або грубого порушення права відповідно до ст. 81 п. 3 закону від 16 лютого 2007 р. про захист від недобросовісної конкуренції і захист прав споживачів¹⁰.

На додаток до вичерпно перелічених у ст. 6 з. м. в. д. с. юридично правильних способів визначення грубого порушення закону, відповідно до обговорюваного закону від 2011 р., можливість на його правовій основі стягнення у порядку регресу з державних службовців, відповідальними суб'єктами, ще зазнає подальших обмежень, що пов'язано з вузьким суб'єктивним розумінням поняття державного службовця, котре було сформульоване для потреб використання даного закону (ст. 2 § 1 п. 1 з. м. в. д. с.), а також охопленням дією закону вузького кола законодавчих актів, котрі видаються державними службовцями, а саме виключно рішень і постанов (ст. 2 § 1 п. 1 з. м. в. д. с. *in fine*). Якщо мова йде про ці два останні види обмежень, варто зазначити, що відповідно до ст. 2 § 1 п. 1 з. м. в. д. с., під поняттям “державного службовця”, використаним в цьому законі варто розуміти “особу, котра діє у якості органу державної адміністрації або є уповноваженою

⁶ Закон від 14 червня 1960 р. — Адміністраційно- процесуальний кодекс (сконсолідований текст: Dz. U. z 2000 г. nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), далі використовується скорочення а. п. к.

⁷ Закон від 29 серпня 1997 р. — Податковий кодекс (сконсолідований текст: Dz. U. z 2005 г. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.), далі використовується скорочення п. к.

⁸ Закон від 30 серпня 2002 р. — Закон про розгляд судових справ перед адміністраційним судом (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), далі використовується скорочення з. р. с. с. а. с.

⁹ Закон від 17 листопада 1964 р. — Цивільно-процесуальний кодекс (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.), далі використовується скорочення ц. п. к.

¹⁰ Закон від 16 лютого 2007 р. про захист від недобросовісної конкуренції і захист прав споживачів (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.).

цим органом, чи як член колегіального органу державної влади або особа, котра виконує в органі державної адміністрації роботу, в рамках трудових відносин, службових відносин чи цивільно-правового договору, таким чином беручи участь у веденні справи, котра вирішується прийняттям рішення або постанови таким органом”. Таким чином тільки перераховані категорії осіб і тільки у тому випадку, якщо шкода була заподіяна в результаті рішення або постанови, можуть розглядатися як службовці, з котрих відповідальний суб’єкт, котрий з цієї причин виплатив відшкодування постраждалому, може потенційно вимагати стягнення у порядку регресу. На цьому фоні можна констатувати, що через таке визначення суб’єктів, котрі підпадають під визначення “державних службовців” і обмеження сфери застосування закону від 2011 р., тільки до шкоди, завданої в наслідок видання державним службовцем рішення або постанови, виключення становить наприклад стягнення у порядку регресу з відповідального суб’єкта відповідно до закону від 2011 р. з депутатів чи сенаторів у випадку сплати цим суб’єктом відшкодування через признання постраждалому компенсації втрат, котрі наступили в результаті видання нормативно-правового акту, що суперечив Конституції, коли відшкодування було признане відповідно до ст. 417¹ § 1 ц. к. Рішення Конституційного Суду, котре визнає несумісність, наприклад закону з Конституцією, не є перерахованим у списку, вказаному в ст. 6 з. м. в. д. с., депутати і сенатори не є охоплені визначенням державних службовців із ст. 2 § 1 п. 1 з. м. в. д. с., а крім того не було видано рішення чи постанови, тільки нормативно-правовий акт. Не існує також можливості застосування стягнення у порядку регресу відповідно до закону від 2011 р. по відношенню до судді, котрий виніс рішення, котре не відповідає чинному законодавству. Навіть якщо таке рішення призвело до виникнення втрат і Державна Казна остаточно виплатила компенсацію постраждалому (юридичною підставою відповідальності Державної Казни у такому випадку буде вже згадана ст. ц.к.), то виступає недостатність юридичних підстав для Державної Казни для здійснення стягнення у порядку регресу, відповідно до закону від 2011 р., оскільки суддя виходить за рамки визначення державного службовця відпо до ст. 2 § 1 п.1 з. м. в. д. с. (так само, як і наприклад прокурор), і він також не видає рішень чи постанов у адміністративному провадженні, але рішення у провадженні загального суду, або не виступлення процедури визнання грубого порушення права, котра виникає з виданого судом рішення знаходиться в списку, поданим в ст. 6 з. м. в. д. с.

Окрім цього варто підкреслити, що для приписання державному службовцю майнової відповідальності на підставі згаданого закону від 2011 р. є не достатнім те, що на основі остаточного рішення субу або на основі домовленості, буде виплачено відшкодування за втрати, завдані при виконанні державної служби з грубим порушенням закону, а це грубе порушення закону буде констатоване на підставі одного із способів, вказаних у ст. 6 з. м. в. д. с.,

а також державний службовець належатиме до категорії осіб, перелічених в ст. 2 § 1 п. 1 з. м. в. д. с., при чому шкода буде завдана у результаті, видання ним перелічених у цьому останньому параграфі рішень або постанов. Крім усього цього законодавець вказує, що відповідальний суб'єкт, матиме можливість вимагати від такого державного службовця стягнення у порядку регресу лише тоді, коли грубе порушення закону було викликано протиправною дією або бездіяльністю цього самого державного службовця (ст. 5 п. 2 з. м. в. д. с.)¹¹. Однак може виступити така ситуація, коли будуть виконані всі інші передумови для понесення майнової відповідальності державним службовцем, вказані у законі від 2011 р., при чому буде виступати протиправна дія або бездіяльність при виконанні державної служби, котра спричинить виникнення втрат, постраждалій особі буде виплачено відшкодування, будуть виконані інші передумови для стягнення у порядку регресу з державного службовця відповідно до коментованого закону (ст. 5 п. 1 і 3 з. м. в. д. с., при чому буде констатовано грубе порушення законодавства, на основі одного із способів, визначеного у ст. 6 з. м. в. д. с.), а причиною грубого порушення, в наслідок, якого було завдано шкоди, виплаченої постраждалому, відповідальним суб'єктом буде видання або невидання рішення чи постанови визначеним державним службовцем (котрий належить до списку суб'єктів із ст. 2 § 1 п. 1 з. м. в. д. с.), але однак, якщо цій посадовій особі в даній ситуації не може бути приписана вина, то розслідування у справі стягнення у порядку регресу по відношенню до нього буде призупинене відповідно до закону з 2011 р. Проте в такій ситуації обов'язковим фактором є визнання провини зі сторони державного службовця.

Ефектом цього є виступлення досить специфічної правової ситуації. В процесі відшкодування, котрий ведеться постраждалим проти відповідального суб'єкта, вина не становить предмету доведення. Як уже згадувалося, відповідальність згідно із ст. 417 і 417¹ ц.к., опирається на принципі безправ'я, тому достатньо довести незаконність дії або бездіяльності, котра становить прояв виконання державної служби (звичайно разом з необхідністю представлення шкоди і адекватного причинно-наслідкового зв'язку поміж такою дією або бездіяльністю та виникненням завданої шкоди). Проблема про вину зі сторони державного службовця не є і не може стати у такому судовому процесі предметом роздумів. Це б не лише не відповідало дослівному звучанню поданих положень Цивільного кодексу, але б також становило відкриту образу Конституції Польської Республіки¹² (відповідно до ст. 77 п. 1 Конституції Польської Республіки кожен має право до отримання

¹¹ Див. також: A. Tarka, *Urządnik musi być winny*, „Rzeczpospolita” 2004, № 121, с. С 6; P. Wojtasik, *Urządnik fiskusa zapłaci za naruszenie przepisów*, „Rzeczpospolita” 2011, № 63, с. С 4; A. Makosz, Ł. Sobiech, *Odpowiedzialność urzędników*, Варшава 2011, с. 45.

¹² Конституція Польської Республіки від 2 квітня 1997 р. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

відшкодування зза шкоду, яка була йому причнена, незаконною дією органу державної влади; таким чином тут не було впроваджено передумови провини).

Однак коли пізніше відповідальний суб'єкти, програвши такий процес і виплативши постраждалому відшкодування у порядку регресу, котре йому (а так насправді прокуророві, який діє від його імені) було присуджено від державного службовця, котрого дія або бездіяльність у даній ситуації стала причиною виникнення цих збитків, повинен встановити не лише незаконність його дій, котрі виступили у грубій формі, при чому закваліфіковані до такої форми відповідно до законодавства (ст. 6 з. м. в. д. с.), то він також повинен довести провину цього ж державного службовця (ст. 5 п. 2 з. м. в. д. с.)

У цьому контексті слід додатково зазначити, що на підставі закону про майнову відповідальність державних службовців за грубе порушення закону від 2011 р. сам факт виступлення вини — у будь-якій формі її прояву — із сторони державного службовця є необхідною передумовою для притягнення його до відповідальності. В свою чергу, вже те, чи даного державного службовця звинуватять у ненавмисному або навмисному здійсненні провини¹³, буде визначати розмір його відповідальності. У першому випадку відповідальність державного службовця обмежується до квоти двадцятикратного розміру його місячної заробітної плати, в свою чергу у випадку ствердження навмисності, не існує такого обмеження, відповідно до чого, державний службовець несе відповідальність у розмірі завданої школи, про яке йде мова в ст. 5 п. 1 з. м. в. д. с. (а значить відшкодування, котре виплачується постраждалому). Про те така диверсифікація вимагає певного пояснення, бо вона безпосередньо не виникає із закону. В ст. 9 п. 1 з. м. в. д. с. законодавець стверджує, що відшкодування, про яке йде мова у ст. 7 п. 3 з. м. в. д. с. (а значить стягнення відбувається у формі регресу від державного службовця), визначає що у розмірі відшкодування, про яке йде мова у ст. 5 п. 1 з. м. в. д. с. (тобто відшкодування, котре виплачується постраждалому, відповідальним суб'єктом), однак воно не може бути більшим від двадцятикратного розміру щомісячної заробітної плати, котра виплачується державному службовцеві. У зв'язку із звучанням цього положення може здатися, що в ньому виражається загальне правило, котре застосовується у всіх випадках. Однак це твердження потрібно переглянути, кід кутом сформулювання, котре виводиться із ст. 9 п. 4 з. м. в. д. с., відповідно до якого, якщо державний службовець припустився дія або бездіяльності, про яке йде мова у ст. 5 п. 2 з. м. в. д. с. здійсненої навмисно, він несе відповідальність аж до розміру відшкодування, про яке йде мова у ст. 5 п. 1 з. м. в. д. с. Таким чином у випадку ствердження навмисності дій державного

¹³ При чому слід зазначити, що використання понять “навмисна вина” і “ненавмисна вина” є свого роду термінологічним спрощенням, але дозволеним, так як законодавець використовує ці визначення у тексті ст. 9 з. м. в. д. с.. Однак слід застеретги, що по суті правильним є розділення концепції провини від навмисності чи ненавмисності виконання певних дій (див. ширше J. Kuźmicka-Sulikowska, op. cit., с. 120–137).

службовця можна вимагати від нього відшкодування у такому розмірі, яке було сплачено відповідальним суб'єктом постраждалому. По відношенню до цього слід визнати (*argumentum a rubrica*), що встановлена у ст. 9 п. 1 з. м. в. д. с. величина двадцятикратної щомісячної заробітної плати, котра прислуговує державному службовцю обмежує розмір можливих стягнень у порядку регресу по відношенню до нього у випадках, коли його дії, котрі спричинили виникнення шкоди, були здійснені ненавмисно.

В ситуації, коли не один, а декілька державних службовців, припустилися здійснення дії або бездіяльності, про які йде мова у ст. 5 п. 2 з. м. в. д. с. (винного, котрий у грубій формі порушив право), кожен з них несе відповідальність, відповідно до свого внеску у вчиненні грубого порушення закону і ступеня провини. Якщо однак не є можливим встановлення ступеня провини, вони несуть відповідальність порівну (ст. 9 п. 2 з. м. в. д. с.). Це стосується ситуацій, коли їм може бути приписана ненавмисність скоєння дії; тоді кожен з них несе відповідальність до розміру двадцятикратного щомісячної заробітної плати, про яку йде мова у ст. 9 п. 1 з. м. в. д. с.¹⁴ (при чому розмір стягнення для кожного з них буде визначатися індивідуально). У свою чергу, коли декілька державних службовців припустилися дії або бездіяльності, про які йде мова у ст. 5 п. 2 з. м. в. д. с., навмисних неправомірних дій, вони будуть нести солідарну відповідальність (ст. 9 п. 5 з. м. в. д. с.). При чому кожен з них несе відповідальність аж до моменту сплачення постраждалому повного розміру відшкодування відповідальним суб'єктом (ст. 9 п. 4 з. м. в. д. с.).

Підсумовуючи усі вищезгадані роздуми ватро зауважити, що всупереч очікуванням, які можна було б мати на основі мотивації та намірів, котрі були закладені в основу створення закону від 2011 р. про майнову відповідальність державних службовців за грубе порушення закону, остаточно прийняті в ньому рішення та розв'язання можуть будити розчарування з огляду на дуже обмежену сферу реалізації постулатів громадської думки, котра висловлюється по відношенню до проблеми реальної відповідальності осіб, котрі здійснюють громадську службу за розв'язання, котрі вони приймають. Як згадується вище, тільки у певних, вибраних, вузько визначених випадках, у котрих відповідальному суб'єкту доведеться виплачувати постраждалому відшкодування за шкоду і втрати, понесені цим останнім, в результаті незаконної дії чи бездіяльності при виконанні державної служби, можливим буде стягнення у порядку регресу по відношенню до відповідального суб'єкта відповідно до закону від 2011 р. з державного службовця, котрий є безпосереднім винуватцем завдання шкоди потерпілому. Однак тут існує вимога про виконання деяких додаткових передумов, таких як грубе порушення закону тим державним службовцем і кваліфікація цього

¹⁴ Вистновок з ст. 9 п. 3 з. м. в. д. с. у зв'язку з виконаною вище інтерпретацією ст. 9 п. 1 з. м. в. д. с. *a contrario* до ст. 9 п. 4 і 5 з. м. в. д. с.

порушення, як такого, котре виступає у грубій формі відповідним способом, при чому тільки таким, який вичерпно перерахований у цьому законі (ст. 6 з. м. в. д. с.). Окрім цього стягнення у порядку регресу стає можливим лише у тому випадку, коли доведено факт провини зі сторони державного службовця. При чому ненавмисність його поведінки обмежує, у згаданий вище спосіб, максимальний поріг можливого стягнення у порядку регресу, котре може від нього вимагатися (що становитиме у багатьох випадках мізерну частину відшкодування, котре буде реально заплачене відповідальним суб'єктом постраждалому). Крім того закон, з точки зору суб'єктів, охоплює тільки вузьку групу державних службовців (на що також звернуто увагу).

Це все спричиняє, що поки що таке суспільне сприйняття закону від 2011 р., а також коментарі і думки, котрі можна зустріти у юридичній літературі, часто є несхвальними. Також увага звертається і на те, що цей закон може спричинити ще більше видовження тривалості ведення судових справ, а це спричинено з огляду на те, що у чиновників виникають побоювання перед понесенням майнової відповідальності за наслідки, спричинені, виданими ними, рішеннями, що тим самим спричиняє розвиток надмірного перестрашування, широкого консультування у різних справах, передання їх іншим суб'єктам, якщо це можливо, участь у процесі прийняття рішень багатьох осіб, намагання уникнення підписання під рішеннями¹⁵. Як може здатися, по відношенню до недовгого часу обов'язання закону про майнову відповідальність державних службовців за грубе порушення закону, розумно почекати або поспостерігати, як він буде функціонувати на практиці, а також чи принаймні по відношенню до суб'єктів і об'єктів його використання, він сприятиме реалізації своїх головних цілей, котрі лягли в основу його ухвалення, до яких належало покращення реалізації принципу законності в діяльності органів державної влади, більшої дбайливості державних службовців про те, що видані ними рішення і постанови були законними, що б проявлялося особливо там, де виконання певного правового розв'язання може тягнути за собою вираження значної шкоди доброботу чи майну суб'єктів, котрі підпорядковуються державній владі. Однак, не підлягає сумніву, що таке скуппульозне, конкретне та обмежене, як вказано у статті, визначення законодавцем у законі від 2011 р. матеріально-правових передумов для здійснення стягнення у порядку регресу по відношенню до державного службовця, як наслідок призводить до дуже вузької сфери використання цього закону. Проведений аналіз виявляє далекосяжні відмінності поміж передумовами відповідальності відповідального суб'єкта по відношенню до постраждалого, в порівнянні з передумовами відповідальності,

¹⁵ J. Forystek, [в:] M. Rzemek, *Urzednicy beda karani za swoje bledy*, „Rzeczpospolita” № 112 від 16 травня 2011 р., с. С 1; S. Płazek, *Szczegolna odpowiedzialnosc majatkowa funkcjonariuszy publicznych wedlug ustawy o odpowiedzialnosc majatkowej funkcjonariuszy publicznych za razace naruszenie prawa*, „Finanse Komunalne” 2011, № 10, с. 17.

необхідними для виконання стягнення у порядку регресу з державного службового по відношенню до цього самого суб'єкта, при чому перші з них були визначені набагато ширше, в порівнянні з другими. Як наслідок цього, сфера застосування стягнення у порядку регресу з державного службовця відповідальним суб'єктом в реальності є надзвичайно вузькою.