

OPINIA
KRRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
z dnia 27 lipca 2010r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (druk nr 1407)

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że już dwukrotnie (w dniach 9 maja 2006 r. i 9 grudnia 2008 r.) opiniowała poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, której tytuł wcześniej nie zawierał określenia „odszkodowawczej”, a w pierwszej wersji – także określenia „rażące”. Obie opinie były negatywne. W pierwszej z nich Rada stwierdziła, że projekt zawiera wiele wad i nieścisłości oraz przedstawiła szczegółowe uwagi krytyczne dotyczące rozwiązań, które w nim zaproponowano. W drugiej – zauważyła, że kolejny projekt jest w przeważającej mierze tożsamy z projektem ocenianym w 2006 roku oraz powieliła większość negatywnie zaopiniowanych wówczas uregulowań.

Obecny projekt, wypracowany przez Podkomisję powołaną przez Sejmową Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych, zawiera wiele poprawek uwzględniających m.in. niektóre uwagi zawarte w opinii Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 9 maja 2006 r. Również ten projekt Rada opiniuje negatywnie.

Przede wszystkim wątpliwa wydaje się być potrzeba uchwalania aktu prawnego o szczególnym, w stosunku do przepisów zawartych w Kodeksie cywilnym, a zwłaszcza w Kodeksie pracy, charakterze zawierającym uregulowania dotyczące obowiązku i tryby naprawienia szkody wyrządzonej pracodawcy, którym jest Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inny podmiot ponoszący odpowiedzialność majątkową za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej przez pracownika (nawet jeśli jest nim funkcjonariusz publiczny działający w charakterze organu administracji publicznej i biorący udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej lub postanowienia). Być może wystarczająca byłaby odpowiednia nowelizacja art. 119 Kodeksu pracy poprzez zwiększenie maksymalnej wysokości odszkodowania w określonych sytuacjach przewidzianych w art. 9 ust. 1 projektu.

Celem jaki zamierzają osiągnąć autorzy projektu ustawy o odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa jest przede

wszystkim zmuszenie kierownika podmiotu odpowiedzialnego – pod groźbą odpowiedzialności karnej – do podjęcia działań zmierzających do dochodzenia od funkcjonariusza publicznego zwrotu odszkodowania wypłaconego przez ten podmiot osobie trzeciej za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej. Dla jego realizacji zbędne jest uchwalenie odrębnej ustawy zawierającej szczególne w stosunku do obowiązujących aktów prawnych uregulowania gdyż, zdaniem Rady, wystarczające byłoby po prostu odwoływanie kierownika podmiotu odpowiedzialnego z wykonywanej funkcji (także przed upływem kadencji w wypadku kadencyjności jej sprawowania) czy rozwiązanie z nim w inny sposób stosunku pracy w razie stwierdzenia nieuzasadnionego zaniechania dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od pracownika winnego powstania szkody. Tego rodzaju stwierdzenie nie sprawia kłopotów, gdyż może nastąpić w wyniku przeprowadzanych kontroli zewnętrznych lub wewnętrznych bądź też audytu wewnętrznego.

W dochodzenie roszczeń odszkodowawczych od funkcjonariuszy publicznych projektodawcy niepotrzebnie angażują prokuraturę (i to na szczeblu okręgowym), co oznacza istotne rozszerzenie jej obowiązków kosztem podstawowego zadania, którym jest czuwanie nad ściganiem przestępstw. W sytuacji, gdy kierownikowi podmiotu odpowiedzialnego grozi odpowiedzialność karna za zaniechanie egzekwowania odpowiedzialności odszkodowawczej podległego mu funkcjonariusza, zaangażowanie prokuratury powinno mieć miejsce co najwyżej wówczas, gdy takie zaniechanie zostanie stwierdzone przez organy kontrolne i ma polegać na wszczęciu, także z urzędu, postępowania przygotowawczego.

Przewidziane w projekcie zasady odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariusza, a zwłaszcza zasady ustalania wysokości odszkodowania przy braku winy umyślnej mogą stwarzać sądom rozpoznającym tego rodzaju sprawy poważne problemy interpretacyjne zwłaszcza w zestawieniu z przepisami dotyczącymi odpowiedzialności pracownika za szkodę wyrządzoną pracodawcy zawartymi w Kodeksie pracy, a także z przepisem art. 417 Kodeksu cywilnego.

W tej sytuacji Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że zmiany prawa w projektowanym zakresie powinny być dokonywane systemowo, a w ostateczności uzyskać pozytywne opinie Komisji Kodyfikacyjnej ds. Kodeksu cywilnego i Komisji do spraw nowelizacji Kodeksu pracy.