

Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Prawa
Katedra Finansów Publicznych i Prawa Finansowego

mgr Kamil Piotr Kowalewski

STRESZCZENIE

rozprawy doktorskiej pt.: „Ocena obowiązującego systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników” przygotowanej pod kierunkiem prof. Joanny M. Salachny i dr. Pawła Lewkowicza

Rozprawa dotyczy problemu ponoszenia odpowiedzialności majątkowej przez urzędników biorących udział w procesie wydawania władczych rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej i podatkowej za szkody spowodowane takimi aktami. Można wskazać kilka motywów, które przyczyniły się do podjęcia badań w tym zakresie. Przede wszystkim 17 maja 2011 r. weszła w życie ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa¹. Według ustawodawcy stanowić miała ona odpowiedź na coraz częściej występujące przypadki wadliwego stosowania prawa przez urzędników, których skutki dotyczyły nie tylko obywateli ponoszących szkody powodowane wadliwymi rozstrzygnięciami organów administracji publicznej i organów podatkowych, ale też samego państwa i jego finansów, jako zobowiązanego do naprawienia szkody wyrządzonej obywatelowi przez swoich urzędników. Wśród argumentów uzasadniających jej przyjęcie wskazywano brak realnych instrumentów finansowego oddziaływania na urzędników wydających wadliwe decyzje administracyjne i podatkowe oraz chęć zwiększenia ochrony interesów finansowych państwa, poprzez ograniczenie zjawiska ponoszenia przez Skarb Państwa odpowiedzialności za szkody spowodowane wydawaniem władczych rozstrzygnięć. Z drugiej jednak strony pojawiały się głosy krytyczne wobec tego kategorycznego stwierdzenia. Wśród nich wskazywano, że już przed wejściem w życie wspomnianej ustawy istniały instrumenty pozwalające na pociągnięcie do majątkowej odpowiedzialności urzędnika będącego realnym sprawcą szkody spowodowanej błędną decyzją organu administracji. Koniecznym stało się więc znalezienie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy regulacje ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa stanowią całkowite *novum* w

¹ t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 169. Dalej też jako: ustawa lub u.o.m.f.p.

polskim porządku prawnym, czy raczej są one swoistym wynikiem ewolucji rozwiązań już istniejących, wchodzących w skład systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników? Zastanawiające stało się również to, czy zgodnie z założeniami autorów projektu ustawy, jej wejście w życie spowoduje znaczące zmniejszenie ilości wadliwych decyzji, w tym przede wszystkim decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa i dzięki temu ograniczenie wydatków Skarbu Państwa ponoszonych na odszkodowania za wadliwe wykonywanie władzy publicznej. Ponadto uwagę zwrócił też wyraźny brak opracowań o charakterze naukowym dotyczących analizowanej materii.

Przy tak ukształtowanej tematyce pracy postawiona została teza badawcza, zgodnie z którą ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa stanowi element systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników, zaproponowane w niej rozwiązania nie są jednak skonstruowane korzystnie dla interesów Skarbu Państwa i j.s.t., ponieważ nie wywierają realnego wpływu na poprawę jakości stosowania przez urzędników prawa, a tym samym nie prowadzą do ograniczenia wydatków podmiotów publicznych związanych z wadliwym wykonywaniem władzy publicznej. W celu jej weryfikacji poszukiwano odpowiedzi na bardziej szczegółowe pytania dotyczące ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej przez podmioty publiczne za wadliwe decyzje administracyjne i związanej z nią majątkowej odpowiedzialności urzędników. Dotyczyły one w szczególności tego jak przedstawiają się relacje pomiędzy odpowiedzialnością Skarbu Państwa i j.s.t. za wadliwe wykonywanie władzy publicznej a odpowiedzialnością majątkową urzędników? Czy dotychczas, zgodnie z założeniami autorów ustawy, nie istniały rozwiązania dotyczące odpowiedzialności majątkowej urzędników, a jeżeli tak to czy w dostatecznym stopniu realizowały one swoje funkcje? Jakie zmiany w zakresie odpowiedzialności majątkowej urzędników spowodowało wejście w życie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych i jakie są konsekwencje tych zmian? Czy wysokość kary finansowej stosowanej wobec urzędnika winnego szkody oddziałuje na ograniczenie wydatków Skarbu Państwa i j.s.t. oraz gwarantuje prewencyjne oddziaływanie odpowiedzialności majątkowej? Czy zasadnym było wprowadzenie przepisami ustawy dodatkowego postępowania wyjaśniającego, poprzedzającego właściwe postępowanie sądowe i przekazanie jego prowadzenia do właściwości prokuratury w sytuacji, gdy istnieje organ administracji wyspecjalizowany w zakresie reprezentowania interesów majątkowych Skarbu Państwa, jakim jest Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa? Czy inne kraje Unii Europejskiej w zakresie odpowiedzialności urzędników przyjęły rozwiązania odmienne od

modelu krajowego, a w przypadku stwierdzenia różnic, jak korespondują one z systemem odpowiedzialności majątkowej urzędników funkcjonującym w prawie krajowym?

Rozprawa, oprócz wprowadzenia, obejmuje pięć rozdziałów, w których poszukiwano odpowiedzi na poszczególne szczegółowe problemy badawcze oraz wnioski. W **rozdziale pierwszym** określone zostały granice obszaru badawczego. Omówiono znaczenie najistotniejszego z punktu widzenia całej pracy pojęcia odpowiedzialności w ujęciu ogólnym oraz przedstawione możliwe sposoby rozumienia pojęcia odpowiedzialności prawnej. Ostatecznie wyodrębniono charakterystyczne cechy odpowiedzialności majątkowej i funkcje jakie odpowiedzialność ta ma realizować. **Rozdział drugi** zawiera analizę ewolucji instytucji odpowiedzialności za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej. Obejmuje ona najważniejsze dla tej materii regulacje prawne, na podstawie których ukazano, jak zmieniało się zapatrywanie na potrzebę otoczenia obywatela ochroną przed ponoszeniem szkód spowodowanych wadliwym działaniem państwa. W związku z tym, jak zmieniał się zakres odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone na skutek jego działań władczych. Rozważania poczynione na tym tle są o tyle istotne, że obrazują też w jaki sposób ewoluowała odpowiedzialność majątkowa urzędników – nierozzerwalnie związana z odpowiedzialnością odszkodowawczą władzy publicznej – i jak pomiędzy urzędnikiem, a państwem rozkładały się ciężary związane z obowiązkiem naprawienia szkód wyrządzonych obywatelom oraz jak granice ich odpowiedzialności kształtują się obecnie. **Rozdział trzeci** ma pomóc w jednoznacznym ustaleniu czy w polskim porządku prawnym, przed wejściem w życie u.o.m.f.p., istniały inne regulacje pozwalające na pociągnięcie do majątkowej odpowiedzialności urzędnika, będącego sprawcą szkody, którą naprawić musiał Skarb Państwa lub j.s.t. Poczynienie pogłębionych ustaleń w tym zakresie jest konieczne, ponieważ jedno z podstawowych założeń jakie przyświecało ustawodawcy przy tworzeniu projektu u.o.m.f.p. opierało się na twierdzeniu, że brak jest takich instrumentów w polskim porządku prawnym. W **rozdziale czwartym** skoncentrowano się na analizie poszczególnych unormowań ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Jego kolejne części poświęcone są ustaleniu strony przedmiotowej i podmiotowej ustawy, rekonstrukcji przyjętych w niej przesłanek odpowiedzialności i trybu dochodzenia roszczeń przeciwko urzędnikowi. Ma to umożliwić jak najbardziej pełną i rzetelną ocenę tego, jakie zmiany w zakresie odpowiedzialności majątkowej urzędników, w porównaniu do wcześniej obowiązujących regulacji wprowadziła u.o.m.f.p. Dodatkowo pozwala na stwierdzenie na ile gwarantuje ona osiągnięcie celów zakładanych przez ustawodawcę. Wreszcie w **rozdziale piątym** rozprawy przeprowadzona została prawno-

porównawcza analiza koncepcji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i urzędników, przyjętej przez wybrane państwa Unii Europejskiej. Do porównania wybrano regulacje dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej trzech państw Europy zachodniej – Wielkiej Brytanii, Niemiec i Francji. Wymienione państwa należą do krajów o ugruntowanym systemie demokratycznym, zbliżone są do siebie pod względem społeczno-gospodarczym i każde z nich posiada stosunkowo mocno rozbudowany system administracji publicznej. Z drugiej jednak strony w każdym z tych państw, w sposób nieco odmienny, rozwiązany został problem odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i jego urzędników.

W poszczególnych rozdziałach rozprawy szeroko wykorzystywana jest dogmatyczno-prawna metoda badań, przy pomocy której analizowane są akty prawne i projekty tych aktów. Pomocniczo zastosowane znajdują metody prawnoporównawcza i historyczno-prawna. W oparciu o reaktywną metodę badawczą, polegającą na przeprowadzeniu ankiety skierowanej do podmiotów wydających decyzje administracyjne, analizowano skalę problemu ponoszenia przez organy administracji publicznej i organy podatkowe odpowiedzialności odszkodowawczej i dochodzenia roszczeń zwrotnych od ich urzędników. Badania poczynione w tym zakresie zostały wsparte analizą danych statystycznych prowadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, dotyczących ilości spraw sądowych przeciwko podmiotom wykonującym władzę publiczną i ich skutków oraz publikowanych przez Naczelny Sąd Administracyjny, dotyczących zjawiska bezczynności i przewlekłego działania organów administracji.

Prowadzone w ten sposób badania prowadzą do wniosku, że ustawę o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa należy uznać raczej za kolejne narzędzie w systemie majątkowej odpowiedzialności urzędników, a nie za samodzielną i wyłączną regulację takiej odpowiedzialności. Co więcej, przepisy tej ustawy skonstruowane są w taki sposób, iż wzbudzają istotne wątpliwości, że zrealizują przypisywane im przez ustawodawcę funkcje. Świadczyć może o tym fakt, iż przez pięć lat od dnia jej wejścia w życie nie wywarła ona realnego wpływu na poprawę jakości stosowania prawa przez urzędników. Nie spowodowała ona bowiem znaczącej zmiany stosunku ilości decyzji zaskarżonych do organów II instancji w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu podatkowym do ilości decyzji uchylonych do ponownego rozpatrzenia z przyczyn istotnych uchybień proceduralnych. W tej sytuacji, w końcowej części pracy zaproponowano kilka rozwiązań alternatywnych mogących w większym stopniu przyczynić się do poprawy jakości stosowania prawa przez urzędników i tym samym

ograniczenia wydatków Skarbu Państwa i j.s.t. spowodowanych przez wadliwe decyzje administracyjne i podatkowe.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Konarski". The signature is written in a cursive style with a long, sweeping underline that extends to the left.