

Anna Franusz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-7464-7830

anna.franusz@uwm.edu.pl

Odpowiedzialność odszkodowawcza funkcjonariusza publicznego z tytułu szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej

Odpowiedzialność państwa za szkodę wyrządzoną przez jego organy

Zarys koncepcji odpowiedzialności państwa za niezgodne z prawem działanie jego organów wykształcił się dopiero w XIX w. we Francji, głównie za sprawą francuskiego Sądu Kasacyjnego, który zniósł immunitet państwa, jako podmiotu odpowiedzialnego za szkodę¹. Do tego momentu również funkcjonariuszy państwowych, będących – w zakresie swoich kompetencji – przedłużeniem władzy monarszej (w myśl zasady *rex non potest peccare*) nie można było pociągnąć do odpowiedzialności odszkodowawczej, choć w prawie rzymskim możliwe było wystąpienie przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu ze skargą w związku z przyjęciem przez niego korzyści majątkowych (łac. *concussio*) przy wykonywaniu władzy². Prawo rzymskie miało zresztą spory wkład w rozwój podstaw omawianej koncepcji, gdyż przyczyniło się do rozróżnie-

¹ Por. E. Bagińska, [w:] E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 12, Warszawa 2010, s. 5 i nast. oraz przywołana tam literatura; E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 1–6.

² W okresie republiki odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego za przyjęcie korzyści majątkowej opierała się początkowo na koncepcji bezpodstawnego wzbogacenia, następnie zaś roszczeń z tego tytułu dochodzono w ramach odpowiedzialności deliktowej. Dopiero w okresie pryncypatu *concussio* zaczęto postrzegać jako przestępstwo. Tak: B. Sitek, *Ewolucja odpowiedzialności za sprzedajność (concussio) w prawie rzymskim*, „Studia Prawnoustrojowe” 2013, nr 21, s. 47–53.

nia – kluczowych z punktu widzenia prowadzonych rozważań – form działania organów państwa na władcze i niewładcze³. W okresie republiki rzymskiej, *fiscus*, będący odpowiednikiem dzisiejszego Skarbu Państwa, mógł być pozywany przez jednostki w trybie prywatnoprawnym, lecz jedynie w zakresie czynności o charakterze niewładczym. W ślad za Francją przyjęły podobne rozwiązania inne kraje, w tym niemieckojęzyczne, gdyż niemiecki kodeks cywilny z 1896 r. (niem. *Bürgerliches Gesetzbuch*) przewidywał w art. 839, że funkcjonariusz publiczny, który z umyślnie lub w efekcie zaniedbania ciężącego na nim obowiązku wywołał szkodę wobec osoby trzeciej, musiał tę szkodę zrekompensować.

Rozwojowi interesującego nas założenia towarzyszyły także spory przedstawiciele europejskiej myśli prawniczej o naturę prawną odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Upatrywano jej bowiem tak w przepisach prawa publicznego, jak i prywatnego⁴. W Polsce ostatecznie za dominującą uznano teorię opowiadającą się za cywilnoprawnym (prywatnoprawnym) charakterem omawianej odpowiedzialności⁵, czego efektem było uchwalenie najpierw ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (usankcjonowano w niej cywilnoprawną naturę interesującej nas odpowiedzialności)⁶, następnie zaś przepisów art. 417–417² Kodeksu cywilnego⁷ (dalej jako k.c.), regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej.

Regulacja kodeksowa wprowadziła mechanizm odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności (art. 417 § 1 k.c.) oraz wskazała, kogo należy rozumieć pod pojęciem funkcjonariusza państwowego⁸. Ponadto przepis art. 418 § 1 i 2 k.c. przewidywał niekonstytucyjne, jak się miało potem okazać, rozwiązanie, że warunkiem odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę

³ Por. E. Bagińska, [w:] E. Bagińska, J. Parchomiuk, op. cit., s. 5 i n.

⁴ *Ibidem*, s. 10–11.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Dz.U. z 1956 r., Nr 54, poz. 243. Ustawa ta przewidywała w uchylonym art. 1 (wraz z uchwaleniem k.c. w 1964 r.), że „Państwo odpowiada za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności”. O cywilnoprawnej naturze odpowiedzialności państwa za szkody funkcjonariuszy przesądzał art. 2 tejże ustawy (także uchylony), w świetle którego „do odpowiedzialności Państwa stosuje się przepisy prawa cywilnego”.

⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny; w pierwotnym brzmieniu Dz.U. z 1965 r., Nr 16, poz. 93, aktualne brzmienie: t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740, t. j. ze zm.

⁸ Zgodnie z art. 417 § 2 k.c. w poprzednim brzmieniu (przepis ten został zmieniony ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r., Nr 162, poz. 1692), pod pojęciem funkcjonariuszy państwowych należało rozumieć pracowników organów władzy, administracji lub gospodarki państwowej. Za funkcjonariuszy państwowych uważało się również osoby działające na zlecenie tych organów, osoby powołane z wyboru, sędziów i prokuratorów oraz żołnierzy sił zbrojnych.

wyrażoną przez funkcjonariusza państwowego na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia było wszczęcie wobec funkcjonariusza postępowania karnego lub dyscyplinarnego, a wina sprawcy szkody musiała zostać stwierdzona wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym albo uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkody, chyba że wszczęciu albo prowadzeniu postępowania karnego lub dyscyplinarnego stała na przeszkodzie okoliczność wyłączająca ściganie.

Przyczynę do zasadniczych zmian w powyższych przepisach stanowił przede wszystkim wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r.⁹, w którym uznano, że 418 k.c. jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰. Przepis art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej przyznaje każdemu prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej i rozwiązanie to musi być uwzględnione na poziomie regulacji ustawowej. Tymczasem art. 418 k.c. znacząco zawęził odpowiedzialność uregulowaną w art. 417 k.c., uzależniając przyznanie odszkodowania od państwa od kwalifikowanej bezprawności i winy funkcjonariusza (tzw. wina podwójnie kwalifikowana¹¹). W konsekwencji ewentualne pociągnięcie Skarbu Państwa do odpowiedzialności musiało zostać poprzedzone *sui generis* przedsądem, na uruchomienie którego, poszkodowany obywatel nie miał żadnego wpływu. Dlatego też według Trybunału Konstytucyjnego, „zestawienie przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa przyjętych w art. 418 k.c., odwołujących się do konstrukcji winy podwójnie kwalifikowanej z rozwiązaniem zawartym w art. 77 ust. 1 Konstytucji, wskazuje na wyraźną niezgodność, która może być usunięta jedynie poprzez eliminację zaskarżonego przepisu z systemu prawnego”¹².

Judykat Trybunału Konstytucyjnego przyczynił się nie tylko do utraty mocy przez art. 418 k.c., lecz przede wszystkim do kluczowej nowelizacji¹³ przepisów k.c. w zakresie interesującej nas tematyki – po pierwsze, przepisowi art. 417 k.c. nadano zupełnie nowe brzmienie, wprowadzając odpowiedzialność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej osoby prawnej wykonującej tę władzę z mocy prawa za szkodę wyrządzoną nie przez funkcjonariusza państwowego¹⁴, lecz przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie wspomnianych podmiotów przy

⁹ SK 18/00, OTK z 2001 r., Nr 8, poz. 25.

¹⁰ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹¹ *Supra note 7*.

¹² *Ibidem*.

¹³ Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r., Nr 162, poz. 1692).

¹⁴ Omawianą nowelizacją zlikwidowano uregulowany w art. 417 § 2 k.c. katalog osób, do których odnosi się pojęcie funkcjonariusza państwowego.

wykonywaniu władzy publicznej. Nowela uchyliła także przepisy art. 419¹⁵–420² k.c.¹⁶

Jednocześnie wprowadzono nowe normy, tj. art. 417¹ k.c., który objął przedmiotem regulacji reguły odpowiedzialności władzy publicznej za szkodę wyrządzoną wskutek podejmowania i zaniechania dokonywania czynności konwencjonalnych o charakterze władczym, takich jak akt normatywny, orzeczenie, decyzja¹⁷, przy czym warunkiem pociągnięcia do odpowiedzialności było uprzednie prawomocne¹⁸ ustalenie we właściwym postępowaniu (w ramach wyjaśnienia zagadnienia prejudycjalnego) niezgodności z prawem decyzji lub orzeczenia oraz sprzeczności z prawem zaniechania ich wydania¹⁹. Ponadto, zgodnie z art. 417¹ § 2 k.c., odpowiedzialność odszkodowawcza państwa obejmuje także wypadki, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Odpowiedzialność

¹⁵ Zgodnie z art. 419 k.c., „w wypadku gdy Skarb Państwa nie ponosi według przepisów niniejszego tytułu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego naprawienia szkody przez Skarb Państwa, jeżeli doznał uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia albo utracił żywiciela, a z okoliczności, zwłaszcza ze względu na niezdolność poszkodowanego do pracy albo ze względu na jego ciężkie położenie materialne, wynika, że wymagają tego zasady współżycia społecznego”.

¹⁶ Art. 420¹ k.c., dodany ustawą z dnia 23 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny (Dz.U. z 1996 r., Nr 114, poz. 542), kilkakrotnie nowelizowany (np. w 1999 r. i w 2002 r.) przed jego ostatecznym uchyleniem stanowił m.in., że „jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, odpowiedzialność za szkodę ponosi ta jednostka samorządu terytorialnego, w której imieniu czynność była wykonywana” (§ 1). Ponadto, zgodnie z art. 420¹ § 2 k.c., „funkcjonariuszami jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu niniejszego tytułu są pracownicy samorządów, radni, wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), członkowie zarządów powiatów i województw, a także inne osoby, do których stosuje się przepisy o pracownikach samorządowych. Za funkcjonariuszy jednostek samorządu terytorialnego uważa się także osoby działające na zlecenie organów jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków”. Z kolei art. 420² k.c. (także wprowadzony do kodeksu nowelą z 1996 r. oraz znówelizowany w 1999 r.) przewidywał, że „jeżeli jednak szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań z zakresu administracji rządowej zleconych na mocy przepisów ustawy albo powierzonych, odpowiedzialność za szkodę ponoszą Skarb Państwa i jednostka samorządu terytorialnego solidarnie”.

¹⁷ A. Olejniczak, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3: *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2014, Lex, art. 417¹.

¹⁸ Część autorów opowiada się za możliwością ponoszenia odpowiedzialności przez Skarb Państwa także w odniesieniu do orzeczeń nieprawomocnych, które podlegają natychmiastowemu wykonaniu w drodze egzekucji (tak: M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 67; por. także: L. Staniszevska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem prawomocnego orzeczenia sądowego – ocena nowelizacji*, „Monitor Prawniczy” 2011, nr 7, s. 362).

¹⁹ Szerzej na temat genezy odpowiedzialności władzy państwowej za szkodę powstałą w związku z wydawaniem prawomocnych aktów decyzyjnych: J. Frąckowiak, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji*, „Actas Universitatis Wratislaviensis (Prawo)” 2009, nr 3161, s. 99–108.

władzy publicznej za szkodę aktualna jest także wtedy, gdy szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa (art. art. 417¹ § 3 k.c.) oraz przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, przy czym niezgodność z prawem zaniechania w postaci niewydania aktu normatywnego stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody (art. 417¹ § 4 k.c.).

Omawiana nowelizacja uwzględniła także sytuację, gdy szkoda została wyrządzona w związku z wykonywaniem władzy publicznej, którym to działaniom nie można przypisać cechy bezprawności, tj. władza wykonywana była zgodnie z prawem, lecz spowodowała ona szkodę na osobie. Wówczas poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności (art. 417² k.c.).

Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych – *ratio legis* regulacji

Problem zbyt częstych naruszeń prawa przez funkcjonariuszy publicznych przy wykonywaniu władzy publicznej został dostrzeżony przez ustawodawcę nie tylko z punktu widzenia potrzeby zagwarantowania możliwości „zadośćuczynienia” podmiotom, które poniosły szkodę wskutek wadliwego działania aparatu państwowego²⁰. Oczywiście względy aksjologiczne, które przemawia-

²⁰ Na marginesie niniejszych rozważań warto zauważyć, że w systemie prawa można spotkać się z konstrukcjami, które prowadzą do zaspokojenia roszczenia poszkodowanego nie tyle w drodze realizacji świadczenia majątkowego ze środków publicznych (budżetowych), co poprzez zniesienie powinności wykonania przez niego obowiązku publicznoprawnego o charakterze pieniężnym. Klasycznym przykładem instytucji wykorzystującej tego rodzaju mechanizm jest potrącenie (kompensata) unormowana w art. 64 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r., poz. 1325 z późn. zm.), w myśl którego zobowiązania podatkowe oraz zaległości podatkowe wraz z odsetkami za zwłokę w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa podlegają, na wniosek podatnika, potrąceniu z wzajemnej, bezspornej i wymagalnej wierzytelności podatnika wobec Skarbu Państwa z tytułu m.in. prawomocnego wyroku sądowego wydanego na podstawie art. 417 lub art. 417² k.c. oraz prawomocnej ugody sądowej zawartej w związku z zaistnieniem okoliczności przewidzianych w art. 417 lub art. 417² k.c. Zatem istota prezentowanego rozwiązania polega na tym, że zobowiązane względem siebie podmioty nie spełniają świadczeń, zaś rozliczeniu może podlegać jedynie różnica w kwotach zobowiązań (por. L. Etel, [w:] R. Dowgier, G. Liszewski, B. Pahl, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski, K. Teszner, L. Etel, *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, 2021, Lex, art. 64). Podkreślenia wymaga także okoliczność, że jakkolwiek powyższa konstrukcja przywodzi na myśl potrącenie w prawie cywilnym (art. 498 i nast. k.c.), to stanowi ona instytucję autonomiczną instytucję prawa podatkowego, zatem w odniesieniu do niej nie stosuje się posiłkowo przepisów k.c. (por. A. Huchla, [w:] H. Dzwonkowski, C. Kosikowski, A. Huchla, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. trzecie, Warszawa 2003, art. 64).

ły za przyjęciem omówionej wyżej regulacji, w żaden sposób nie zmieniają faktu, że liczba odszkodowań zasądzonych przez sądy od Skarbu Państwa w oparciu o omówione wyżej przepisy każdego roku stanowi dość istotne uszczuplenie budżetowe. Z tego też powodu legislator, wzorem rozwiązań przyjętych przykładowo w Niemczech²¹, uchwalił mechanizm dopuszczający wytoczenie przez prokuratora, na zasadzie regresu²², powództwa o zapłatę przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu, który dopuścił się rażącego naruszenia prawa. Reżim ten został objęty przedmiotem regulacji ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa²³ (dalej jako u.o.m.f.p.).

W uzasadnieniu projektu ustawy trafnie podkreślono, że konsekwencje wadliwego wykonywania władzy publicznej przez funkcjonariuszy publicznych dość często wykraczają poza interes majątkowy poszkodowanego podmiotu. W efekcie dochodzi bowiem do bankructw przedsiębiorców i utraty miejsc pracy przez pracowników, a zatem mowa tu o długofalowych i wieloaspektowych skutkach omawianego zjawiska²⁴. Nie bez znaczenia jest też naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa. Truizmem jest przecież stwierdzenie, że ucierpienie autorytetu państwa nie służy nikomu, gdyż państwo, którego autorytet zaczyna być kwestionowany, przestaje spełniać swoją rolę. Tymczasem poczucie swoistej „bezkarności” urzędników państwowych, których odpowiedzialność własnym majątkiem za popełniane błędy była w praktyce fikcją, petryfikowało to zjawisko. Dlatego też celem wspomnianej ustawy jest zapobieżenie wadliwemu funkcjonowaniu aparatu państwowego poprzez „sprawne i nieuchronne obciążanie urzędników, przynajmniej w ograniczonym zakresie, materialnymi skutkami ich działań niezgodnych z prawem”²⁵. Założeniem projektodawców było stworzenie procedury, która niejako zaktywizuje Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego (dalej jako j.s.t.) do pociągania urzędników do odpowiedzialności za – co istotne – zawinione i rażące błędy, zaś centralną postacią tego postępowania jest prokurator, który wytacza przeciwko takiemu urzędnikowi powództwo o odszkodowanie przed sądem powszechnym.

²¹ Np. zgodnie z § 839 pkt 1 niem. BGB (Bürgerliches Gesetzbuch) z 1896 r., jeżeli urzędnik służby cywilnej umyślnie lub w wyniku zaniedbania naruszy ciążący na nim obowiązek służbowy wobec osoby trzeciej, musi zrekompensować osobie trzeciej powstałą szkodę. Jeżeli funkcjonariusz jest winny jedynie zaniedbania, można go dochodzić tylko wtedy, gdy poszkodowany nie jest w stanie uzyskać odszkodowania w inny sposób. Szerzej na ten temat: P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 98 i nast.; J. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 35 i nast.; A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985, s. 49–51; J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 345 i nast.;

²² Tak: SO w Rzeszowie w wyroku z 12 lutego 2019 r., sygn. akt V Ca 537/18, Lex nr 2628302.

²³ T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1169.

²⁴ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 1407 z 7 października 2008 r., Sejm RP VI Kadencji, s. 9.

²⁵ Ibidem.

Autorzy projektu dość optymistycznie podeszli do przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych i finansowych. Stwierdzili oni bowiem, że na uchwaleniu projektu zyska przede wszystkim budżet państwa i j.s.t., gdyż oczekiwana liczba przypadków rażącego uchybienia prawu przez urzędników znacząco spadnie. W ich ocenie zauważalnie wzrośnie także poziom zaufania obywateli do organów administracji publicznej, „a w konsekwencji także szacunek wobec instytucji państwowych w ogóle, jak również wobec praworządności”. Co ciekawe, wedle projektodawców „istotnym pozytywnym zmianom ulegną warunki prowadzenia działalności gospodarczej, co skutkować będzie rozwojem przedsiębiorczości²⁶”, choć z trudem upatrywać można relacji między wejściem w życie ustawy a „warunkami prowadzenia działalności gospodarczej”. To dość niefortunne określenie miało, jak się wydaje, na celu wykazanie oczywistego związku między zmniejszeniem niezgodnych z prawem decyzji urzędniczych a skalą bankructw spowodowanych podejmowaniem tychże decyzji.

Pojęcie funkcjonariusza publicznego oraz przesłanki jego odpowiedzialności majątkowej w świetle u.o.m.f.p.

Analizowana ustawa kreuje specyficzny stosunek zobowiązaniowy między funkcjonariuszem publicznym, czyli dłużnikiem, a Skarbem Państwa (j.s.t.), któremu przypada rola wierzyciela. W oparciu o tę relację, dłużnik jest zobowiązany do naprawienia szkody wierzycielowi, sama zaś szkoda, choć nie musi pod względem rozmiaru, o czym będzie mowa dalej, odpowiadać szkodzie, jaką Skarb Państwa (j.s.t.) naprawił obywatelowi na podstawie art. 417 i nast. k.c., pozostaje z nią (szkodą pierwotną) w bezpośrednim związku przyczynowym.

Pozostając zatem w obrębie tematyki odnoszącej się do elementów podmiotowych wspomnianego stosunku zobowiązaniowego, kwestią niewątpliwie kluczową jest pojęcie funkcjonariusza publicznego. Otóż w świetle art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p. definicja legalna funkcjonariusza publicznego obejmuje „osobę działającą w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegialnego 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”. Przepis ten zawiera zatem autonomiczną regulację pojęcia „funkcjonariusz publiczny”, niezależną od doktrynalnych ujęć tego pojęcia na gruncie doktryn prawa administracyjnego materialnego oraz przede wszystkim niezależnie od regulacji art. 115 § 13 k.k.²⁷ Zacytowany

²⁶ Ibidem, s. 13.

²⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1444).

przepis dość szeroko wytycza granice podmiotowe interesującego nas pojęcia, wykraczając poza klasyczny stosunek służbowy, który *prima facie* uzasadnia nadanie danej osobie status funkcjonariusza publicznego. Kluczowe jest to, aby osoba wykonująca swoje zadania – w oparciu o szereg stosunków prawnych, łączących ją z aparatem władzy (np. z tytułu mianowania, powołania, umowy o pracę, umowy zlecenia) – uczestniczyła w prowadzeniu rozstrzyganej sprawy. Ustalenie jej udziału w postępowaniu zwieńczonym wydaniem wadliwego aktu decyzyjnego, który przyczynił się do powstania szkody, jest – o czym będzie mowa w dalszej części nieniejszego artykułu – warunkiem przypisania winy (umyślnej lub nieumyślnej) tej osobie, co z kolei umożliwia pociągnięcie jej do odpowiedzialności w trybie u.o.m.f.p. Co istotne, art. 3 u.o.m.f.p. zakłada wyłączenie zbiegu odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza wobec podmiotu odpowiedzialnego za szkodę wyrządzoną tym samym działaniem lub zaniechaniem uregulowanej odrębnymi przepisami. Część przedstawicieli doktryny powątpiewa w sens tej regulacji, uznając ją za zbędną, bowiem naprawienie szkody przez funkcjonariusza w ramach innej podstawy prawnej, niż uregulowana analizowaną ustawą, sprawia, że roszczenie poszkodowanego wygasa²⁸. Niemniej jednak przyjmuje się, że sens tego unormowania wyraża się w wyraźnym nadaniu przez ustawodawcę prymatu temu trybowi naprawienia szkody przez funkcjonariusza, co oznacza, że ma on charakter nadrzędny i winien być stosowany w pierwszej kolejności²⁹. Wskazuje na to choćby sankcja, którą można nałożyć na kierownika podmiotu odpowiedzialnego w związku z niezainicjowaniem przedmiotowej procedury (art. 10 u.o.m.f.p.).

Zgodnie z przepisami interesującej nas ustawy, Skarb Państwa (j.s.t.), którego kosztem odbyło się niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza publicznego, działa przez tzw. podmiot odpowiedzialny, rozumiany jako podmiot, który zgodnie z art. 417 k.c. ponosi odpowiedzialność majątkową za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej (art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.m.f.p.). Chodzi zatem o podmiot, który – jako *statio fisci* Skarbu Państwa – wypłacił odszkodowanie poszkodowanemu.

Koncepcja odpowiedzialności majątkowej³⁰ funkcjonariusza w trybie u.o.m.f.p. nie została oparta o wynikające z k.c. ogólne zasady odpowiedzialności odszkodowawczej (choć w istocie wszystkie jej elementy, tj. powstanie szkody, przypisanie winy sprawcy szkody, istnienie związku przyczynowego między powstaniem szkody a działaniem sprawcy szkody są w pełni aktualne),

²⁸ S. Płażek, *Szczególność odpowiedzialności majątkowa funkcjonariuszy publicznych według ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 10, s. 7 i nast.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Jest to odpowiedzialność o charakterze cywilnoprawnym. Por. B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 1, Lex oraz wskazana tam literatura (w odniesieniu do koncepcji doktrynalnych odpowiedzialności cywilnej).

lecz została uregulowane odrębnie w art. 5 oraz art. 6 u.o.m.f.p. Co istotne, przesłanki te mają charakter kumulatywny³¹.

Otóż po pierwsze, warunkiem wytoczenia powództwa przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu jest powstanie szkody po stronie Skarbu Państwa (j.s.t.), która zgodnie z art. 5 u.o.m.f.p. powstaje wtedy, gdy na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa. O szkodzie możemy zatem mówić dopiero wtedy, gdy obowiązek wypłaty odszkodowania został stwierdzony orzeczeniem sądowym (w praktyce będzie to wyrok sądu, bowiem dla spraw o zapłatę przewidziany jest, co do zasady, tryb procesu) lub ugodą.

Odnosząc się do ugody, warto zwrócić uwagę na to, że ustawodawca nie wymaga, aby była to ugoda sądowa, wskazując tym samym, że do ustalenia odpowiedzialności odszkodowawczej przez organ nie musi dojść w toku przewodu sądowego. Wystarczy zatem podpisanie ugody materialnoprawnej w rozumieniu art. 917 k.c. Wydaje się jednak, że omawiane rozwiązanie nie znajduje raczej zastosowania w praktyce i nawet w sytuacji, która pozwala uznać odpowiedzialność Skarbu Państwa (j.s.t.) w trybie art. 417 k.c. za oczywistą, w obawie przed konsekwencjami naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Nie ulega wątpliwości, że stosowne organy preferują dysponowanie prawomocnym tytułem egzekucyjnym stwierdzającym w sposób niebudzący wątpliwości ich obowiązek odszkodowawczy.

Kolejnym kluczowym elementem stosunku zobowiązaniowego, obejmującego odpowiedzialność odszkodowawczą, jest wina sprawcy szkody za jej powstanie. Ta przesłanka jest także aktualna w odniesieniu do odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych, gdyż świetle art. 5 pkt 2 u.o.m.f.p. ich działanie lub zaniechanie, w efekcie którego doszło do naruszenia prawa, musi być przez zawinione; w dodatku naruszenie prawa należy zakwalifikować jako rażące³². Jak wynika z analizy dorobku judykatury, *nota bene* niezwykle

³¹ Zgodnie z art. 5 *in principium* u.o.f.m.p., „funkcjonariusz publiczny ponosi odpowiedzialność majątkową w razie łącznego zaistnienia następujących przesłanek (...)”.

³² Zgodnie z wyrokiem NSA z 20 października 2006 r., sygn. akt II FSK 113/06, pod pojęciem „rażący” rozumie się: „łatwo stwierdzić, wyraźny, oczywisty, niewątpliwy, bezsporny, bardzo duży. Takie znaczenie pojęcia »rażące naruszenie prawa« powoduje, że stwierdzenie nieważności decyzji z tej przyczyny może nastąpić w wypadku zastosowania w kwestionowanym rozstrzygnięciu normy prawnej, której znaczenie można ustalić w sposób niewątpliwy, bezsporny. Nie może być zatem podstawą do takiego działania norma prawna, co do której treści istnieją istotne rozbieżności w orzecznictwie sądowym”. Co więcej, zdaniem NSA (wyrok z 31 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 883/05) „rażące naruszenie prawa» stanowi kwalifikowaną formę »naruszenia prawa«. Utożsamianie tego pojęcia z każdym »naruszeniem prawa« nie jest słuszne. Naruszenie przepisów postępowania lub prawa materialnego, mające istotny wpływ na wynik sprawy, nie może być podstawą stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej w postępowaniu prowadzonym w trybie nadzoru, jeżeli nie nosi cech rażącego naruszenia prawa”. Por. A. Bielska-Brodziak. *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, 2011, Lex, art. 1 oraz przywołane tam liczne orzecznictwo.

skromnego, biorąc pod uwagę dziesięcioletni okres obowiązywania analizowanej ustawy, wskazywane w pozwach uchybienie funkcjonariuszy związane jest przede wszystkim z doprowadzeniem do przewlekłości postępowania³³, wskutek czego wyrządzona została szkoda.

Jeśli zaś chodzi o związek między działaniem sprawy szkody (w postaci naruszenia prawa przez funkcjonariusza przy wykonywaniu władzy publicznej) a powstaniem szkody, to stosownie do art. 6 u.o.f.m.p., naruszenie prawa musi być stwierdzone w następujący sposób: 1) przez wydanie ostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność decyzji lub postanowienia (na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 lub art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 126 k.p.a.³⁴); 2) przez 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 związku z art. 219 o.p.); 3) przez stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 54 § 3 u.p.s.a.³⁵); 4) przez wydanie prawomocnego wyroku na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 u.p.s.a. w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.); 5) przez wydanie prawomocnego wyroku na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 u.p.s.a. w związku z art. 247 § 1 pkt 2 albo 3 o.p.); 6) przez stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 37 § 2 k.p.a.); 7) stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 141 § 2 o.p.); 8) przez prawomocne stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 149 lub art. 154 § 2 u.p.s.a.; 9) przez prawomocne stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 477¹⁴ § 3 k.p.c.); 10) przez prawomocne stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 479^{31a} § 3 k.p.c.; 11) przez ostateczne stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 81 ust. 3 u.o.k.k.³⁶

³³ Np. w wyroku z 12 lutego 2019 r. (sygn. akt V Ca 537/18) SO w Rzeszowie, oddalając apelację, utrzymał w mocy wyrok sądu pierwszej instancji oddalający powództwo prokuratora (reprezentującego Skarb Państwa), w którym prokurator domagał się pociągnięcia do odpowiedzialności w trybie analizowanej ustawy funkcjonariuszki Policji z uwagi na stwierdzoną przewlekłość w prowadzonym przez nią śledztwie. Sąd drugiej instancji, podobnie jak sąd pierwszej instancji, nie dopatrywał się jednak winy w działaniu policjantki, stwierdzając że „fakt wydania orzeczenia stwierdzającego przewlekłość postępowania nie przesądza automatycznie o winie sędziego, nawet nieumyślnej (...)”. Sąd powołał się tu, na zasadzie analogii, na wyrok SN z 28 lutego 2014 r., sygn. akt SNO 43/13. Należy zgodzić się z zapatrywaniem judykatury, że to przede wszystkim państwo zobowiązane jest do zorganizowania urzędów sposób umożliwiający normalne, prawidłowe wykonywanie obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych.

³⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735).

³⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.).

³⁶ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 275).

Postępowanie w sprawie o odszkodowanie przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu

Postępowanie przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu, którego działanie z przyczyn opasanych wyżej naraziło Skarb Państwa (j.s.t.) na szkodę, składa się z jednego bądź dwóch etapów. Pierwszą fazę ustawodawca określa mianem postępowania wyjaśniającego. W oparciu o art. 7 ust. 1 u.o.f.m.p. kierownik podmiotu odpowiedzialnego, który wypłacił odszkodowanie, albo kierownik jednostki organizacyjnej podmiotu odpowiedzialnego, która wypłaciła odszkodowanie, składa do prokuratora okręgowego – właściwego ze względu na siedzibę podmiotu odpowiedzialnego – wniosek o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Niezłożenie przedmiotowego wniosku obwarowane jest sankcją w postaci nałożenia grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3, chyba że zaniechanie miało charakter nieumyślny, wówczas sprawca (kierownik podmiotu odpowiedzialnego) podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności (art. 10 ust. 1 i 2 u.o.m.f.p.).

Do omawianego wniosku należy załączyć: dowód wypłaty odszkodowania (np. potwierdzenie przelewu), stanowiące podstawę tej wypłaty orzeczenie lub ugodę oraz rozstrzygnięcie stwierdzające rażące naruszenie prawa (rzecz jasna ze stwierdzoną prawomocnością) oraz uwierzytelnione kopie posiadanych akt postępowania sądowego lub administracyjnego, w którym zostało wydane to rozstrzygnięcie (art. 7 ust. 2 u.o.f.m.p.).

Jak wskazano, podmiotem, który przeprowadzi postępowanie wyjaśniające jest prokurator, bowiem to on posiada legitymację procesową do wytoczenia intersującego nas powództwa przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu. Celem tegoż postępowania jest ustalenie, czy zostały spełnione przesłanki uzasadniające pozwanie funkcjonariusza o zapłatę w związku ze szkodą wyrządzoną przez niego przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa (art. 7 ust. 3 u.o.f.m.p.).

Postępowanie wyjaśniające toczy się z zastosowaniem *mutatis mutandis* art. 69 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze³⁷. Przepis ten uprawnia prokuratora do żądania (w trybie k.p.a.) nadesłania lub przedstawienia akt oraz dokumentów i pisemnych wyjaśnień, przesłuchiwanie świadków i zasięgania opinii biegłych, a także umożliwia mu przeprowadzenie oględzin, jeśli wymaga tego ochrona praworządności.

Stwierdzenie przez prokuratora, że nie ma podstaw pociągnięcia funkcjonariusza publicznego do odpowiedzialności odszkodowawczej uzasadnia odmowę podjęcia tej czynności (art. 7 ust. 5 u.o.f.m.p.). Należy przyjąć, że nieuzasadniona odmowa prokuratora nie zamyka poszkodowanemu (Skarbowi

³⁷ T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 66 ze zm.

Państwa lub j.s.t.) prawa do dochodzenia odszkodowania przeciwko funkcjonariuszowi na zasadach ogólnych.

W wypadku stwierdzenia, że istnieją podstawy do wytoczenia powództwa przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu, prokurator ma obowiązek wezwać go na piśmie do dobrowolnego spełnienia świadczenia (wezwanie do zapłaty), w terminie nie krótszym jednak niż 7 dni od dnia otrzymania wezwania (art. 7 ust. 4 u.o.f.m.p.).

W kontekście obowiązku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego należy odnieść się do regulacji art. 8 ust. 2 u.o.f.m.p., w myśl której do złożenia wniosku na podstawie art. 194 lub art. 195 k.p.c. nie jest konieczne prowadzenie postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do osoby wskazanej we wniosku. Usytuowanie przepisu (w grupie norm prawnych regulujących postępowanie sądowe) oraz wykładnia systemowa³⁸ wydają się wskazywać na to, że przepis ten odnosi się do sytuacji, gdy dopiero w toku procesu okazuje się, że pozwany funkcjonariusz bądź nie posiada legitymacji procesowej (to inny funkcjonariusz jest sprawcą szkody), bądź że mamy do czynienia z legitymacją procesową o charakterze łącznym (do szkody przyczynił się przykładowo także inni funkcjonariusze). Wówczas, zgodnie z założeniem ustawodawcy, do skutecznego złożenia przez prokuratora lub pozwanego funkcjonariusza (na podstawie art. 194 i 195 k.p.c.) wniosku o wezwanie przez sąd do udziału w postępowaniu – w charakterze pozwanych – innej osoby lub osób, np. funkcjonariusza rzeczywiście winnego powstania szkody (tzw. dopozwanie), nie jest wymagane przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego.

W zakresie wysokości żądanego roszczenia nie ulega wątpliwości, że prokurator (podobnie zresztą jak sąd właściwy do rozpoznania tej sprawy) związany jest granicami żądania, określonymi w art. 9 ust. 1 u.o.f.m.p. Stosownie bowiem do tego przepisu wysokość odszkodowania (niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z winą umyśłą, czy nieumyślną funkcjonariusza) nie może przewyższać kwoty dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu³⁹. Wyznaczona tym samym granica roszczenia z jednej strony stanowi ochronę funkcjonariusza publicznego, jako że jego odpowiedzialność jest ograniczona i może nie pokrywać się ze szkodą

³⁸ Nie podobna zakładać, że mimo stwierdzenia jeszcze na etapie postępowania wyjaśniającego np. braku legitymacji procesowej biernej funkcjonariusza publicznego, prokurator wytacza przeciwko niemu powództwo.

³⁹ Zgodnie z art. 9 ust. 6 u.o.f.m.p., „wynagrodzenie przysługujące funkcjonariuszowi publicznemu, o którym mowa w ust. 1, określa się na dzień działania lub na koniec okresu zaniechania, które spowodowało rażące naruszenie prawa. W przypadku gdy zgodnie ze zdaniem poprzedzającym wynagrodzenie może być określone w różnej wysokości, przyjmuje się wysokość najwyższą. Jeżeli ustalenie wynagrodzenia według zasad określonych w zdaniach poprzedzających nie jest możliwe, wynagrodzenie przysługujące funkcjonariuszowi publicznemu określa się na dzień stwierdzenia rażącego naruszenia prawa, o którym mowa w art. 5 pkt 3, a jeżeli w tym dniu osobie odpowiedzialnej nie przysługuje już wynagrodzenie jako funkcjonariuszowi publicznemu, wynagrodzenie określa się na ostatni dzień, w którym jej ono przysługiwało”.

faktycznie wyrażoną, przyjmującą przykładowo dużo większe rozmiary. Z drugiej jednak strony odszkodowanie w wysokości dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia znacząco przekracza granice odpowiedzialności funkcjonariusza, jako pracownika w oparciu o art. 119 k.p.⁴⁰, zgodnie z którym odszkodowanie ustala się w wysokości wyrządzonej szkody, jednak nie może ono przewyższać kwoty trzymiesięcznego wynagrodzenia przysługującego pracownikowi w dniu jej wyrządzenia.

Ustawodawca przewidział także sytuację współzawinienia funkcjonariuszy publicznych – wówczas ponoszą oni odpowiedzialność stosownie do przyczynienia się do rażącego naruszenia prawa i stopnia winy. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie stopnia winy i przyczynienia się poszczególnych funkcjonariuszy publicznych do rażącego naruszenia prawa, odpowiadają oni w częściach równych i każdy do dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia (art. 9 ust. 2 u.o.f.p.). Jeśli zaś kilku funkcjonariuszy publicznych dopuściło się działania lub zaniechania z winy umyślnej, odpowiadają oni solidarnie (art. 9 ust. 5 u.o.f.p.).

Po bezskutecznym upływie tego terminu, postępowanie wkracza w drugą fazę, w której prokurator wnosi przeciwko funkcjonariuszowi pozew do sądu powszechnego. Powództwo prokuratorskie w omawianej kategorii spraw należy zaliczyć do tzw. powództwa na rzecz oznaczonej osoby (art. 55 k.p.c.). W odróżnieniu od tzw. samodzielnego powództwa prokuratorskiego (art. 57 k.p.c.) cechuje je formalny (publicznoprawny)⁴¹ charakter legitymacji procesowej prokuratora, która ma swoje źródło jedynie w przepisach analizowanej ustawy. Rzeczywistą stroną procesu (w znaczeniu materialnym) jest bowiem podmiot stosunku prawnego, którego dotyczyć będzie proces, a zatem Skarb Państwa (j.s.t.). Władcze rozstrzygnięcie sądu nie wywołuje przecież skutku prawnego w sferze prywatnoprawnej prokuratora, który działa tu jedynie jako rzecznik interesu publicznego.

Specyfika tego postępowania, wyrażająca się w formalnej naturze legitymacji prokuratora, wpływa zasadniczo na dopuszczalność dokonywania przez niego czynności dyspozycyjnych (dyspozytywnych)⁴². Wprawdzie szczegółowe omówienie tej dość złożonej materii wykracza poza ramy niniejszego opracowania, warto jednak zasygnalizować, że stosownie do art. 56 § 2 k.p.c. prokurator nie może samodzielnie rozporządzać przedmiotem sporu. Oznacza to – w odniesieniu do takich czynności, jak zawarcie ugody oraz zrzeczenie się roszczenia – że prokurator nie pozostaje autonomiczny i ma obowiązek współdziałać z tzw. rzeczywistą stroną procesu. Jeśli Skarb Państwa (j.s.t.), repre-

⁴⁰ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1320 ze zm.).

⁴¹ Por. postanowienie SN z 3 grudnia 2014 r., sygn. akt IV CSK 365/14, Lex nr 1566730.

⁴² Szerzej na ten temat: A. Franusz, *Dokonywanie czynności dyspozytywnych o charakterze materialnym w procesie z powództwa prokuratora na rzecz oznaczonej osoby*, „Prokuratura i Prawo” 2016, nr 9, s. 109–130.

zentowany przez właściwy organy podmiotu odpowiedzialnego, nie wyrazi zgody na jedną ze wymienionych czynności, samodzielne dokonanie jej przez prokuratora jest niedopuszczalne.

Poza omówionymi osobliwościami, interesujący nas proces jako „klasyczna” sprawa cywilna toczy się, jak stanowi art. 8 ust. 1 u.o.f.p., według przepisów k.p.c. Właściwość rzeczową sądu wyznacza wartość przedmiotu sporu, stąd jeśli wysokość roszczenia nie przekracza 75 000 zł, sprawę rozpoznaje sąd rejonowy, jeśli zaś będzie ona wyższa niż powołana kwota – właściwy będzie sąd okręgowy (art. 16 § 1 oraz art. 17 pkt 4 k.p.c.). Odnośnie zaś do właściwości miejscowej sądu, zgodnie z art. 27 § 1 w zw. z art. 35 w zw. z art. 31 § 1 k.p.c., sprawę rozstrzygnie sąd, w którego okręgu pozwany ma miejsce zamieszkania, bądź w pewnych wypadkach⁴³ sąd, w którego okręgu nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę (powództwo o roszczenie z czynu niedozwolonego). Postępowanie dowodowe toczy się według przepisów k.p.c. o dowodach (art. 227–315 k.p.c.), zaś wyrok, biorąc pod uwagę specyfikę legitymacji procesowej prokuratora, ma powagę rzeczy osądzonej pomiędzy stroną, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo, czyli Skarbem Państwa lub j.s.t. a stroną przeciwną (art. 58 k.p.c.).

Uwagi końcowe

W konkluzji warto podkreślić, że istotną wadą ustawy wydaje się być ograniczenie odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za szkodę jedynie do wykonywania władzy publicznej w postaci udziału w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia organu administracji publicznej (art. 2 ust. 1 u.o.m.f.p.). Tymczasem, jak trafnie wskazuje się w literaturze przedmiotu, władzę publiczną wykonuje się także poprzez wydawanie aktów normatywnych lub podejmowanie przez funkcjonariuszy czynności o charakterze materialno-technicznym⁴⁴. Aktywność funkcjonariuszy publicznych w tej sferze, choć potencjalnie może wywołać istotną szkodę, z niezrozumiałych przyczyn została pominięta przez ustawodawcę. Stąd postuluje się zmianę w tym zakresie, przez objęcie przesłankami odpowiedzialności interesujących nas podmiotów wszelkie – niezgodne z prawem – działania będące emanacją władzy publicznej.

⁴³ W doktrynie przyjmuje się, że charakter prawny odpowiedzialności uregulowanej przedmiotową ustawą jest mieszany, tj. funkcjonariusze publiczni – w rozumieniu osób działających w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia, członków kolegiального organu administracji publicznej – ponoszą odpowiedzialność deliktową; pozostałe osoby (tj. wykonujące w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej), biorące udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ – umowną. Tak: B. Rakoczy, op. cit.

⁴⁴ A. Bielska-Brodziak, op. cit.

Wykaz literatury

- Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Bagińska E., [w:] E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 12, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Bielska-Brodziak A., *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, 2011, Lex.
- Dzięnis P., *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Etel L., [w:] R. Dowgier, G. Liszewski, B. Pahl, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski, K. Teszner, L. Etel, *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, 2021, Lex.
- Franusz A., *Dokonywanie czynności dyspozytywnych o charakterze materialnym w procesie z powództwa prokuratora na rzecz oznaczonej osoby*, „Prokuratura i Prawo” 2016, nr 9.
- Frąckowiak J., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji*, „Actas Universitatis Wratislaviensis (Prawo)” 2009, nr 3161.
- Huchla A., [w:] H. Dzwonkowski, C. Kosikowski, A. Huchla, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. trzecie, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.
- Olejniczak A., [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3: *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2014, Lex.
- Plaźek S., *Szczególna odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych według ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 10.
- Rakoczy B., *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Saffjan M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Skoczylas J.J., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Sitek B., *Ewolucja odpowiedzialności za sprzedajność (concessio) w prawie rzymskim*, „Studia Prawnoustrojowe” 2013, nr 21.
- Staniszewska L., *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem prawomocnego orzeczenia sądowego – ocena nowelizacji*, „Monitor Prawniczy” 2011, nr 7.
- Szczepaniak J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa 2001.
- Szpunar A., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1985.

Summary

The liability of public officials for damage caused by the unlawful exercise of power

Keywords: civil law, public official, public prosecutor, liability for damage, the State Treasury, unlawful exercising of the public authority.

This article is dedicated to the issue of the liability of public officials, who grossly violated the law when exercising the power (public authority), which results in damage redressed by one's demand by the State Treasury or municipal entities. The abovementioned liability is the subject matter of the Law of 20 January the 20th, 2011 on the liability of public officials for a severe breach of the law. The aim of the legislation was to protect the public budgets, after all, The State Treasury or an entity of local government which – under law exercises public authority – are liable for the damage inflicted by an illegal act or omission committed while exercising the public authority. The law seems to enhance awareness of public officials, because – mindful of inevitable liability – they should be more concerned about lawfully exercising their power.

The paper presents the origins of liability of public officials in the Polish legal system and includes procedural matters regarding the lawsuit initiated by public prosecutors against public officials for the benefit of the State Treasury or municipal entities.