



W zakresie definicji pojęcia „rażące naruszenie prawa” istnieje bogata literatura przedmiotu oraz obszerne orzecznictwo sądów administracyjnych. W doktrynie prawa administracyjnego zarysowały się dwa podstawowe stanowiska w kwestii wykładni pojęcia „rażące naruszenie prawa”.

Pojęcie rażącego naruszenia prawa

Według pierwszej wykładni rażące naruszenie prawa zachodzi w przypadku naruszenia przepisu, którego treść bez żadnych wątpliwości interpretacyjnych może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu. Podstawą zastosowania tej przesłanki może być zatem niebudzący wątpliwości stan prawny. Rażące naruszenie prawa to naruszenie oczywiste, wyraźne, bezsporne (J. Jendrośka, B. Adamiak, Zagadnienie rażącego..., s. 69 i n.). Można zatem mówić o nim tylko wówczas, gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich oczywistą niezgodność (wyr. NSA z 17 kwietnia 1996 r., sygn. III SA 565/95). Oczywistość naruszenia prawa ma miejsce w szczególności wówczas, gdy decyzja została wydana wbrew zakazom lub nakazom ustanowionym w przepisie, a także wtedy, gdy wbrew przesłankom przepisu nadano prawa lub obowiązki lub też odmówiono ich (wyr. NSA z 26 maja 1989 r., sygn. IV SA 339/89).

Według drugiego stanowiska, przy ocenie rażącego naruszenia prawa nie wystarczy oczywistość jego naruszenia, ale pod uwagę należy brać również skutki tego naruszenia. Rażące naruszenie prawa to takie, które wywołuje skutki społeczno-gospodarcze, niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności (A. Zieliński, O „rażącym” naruszeniu..., s. 104 i n.). W wyroku z dnia 17 września 2008 r., sygn. II OSK 1043/0 NSA stwierdził, że: „W sposób rażący może zostać naruszony wyłącznie przepis, który może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, to znaczy taki, który nie wymaga stosowania wykładni prawa. Skutki, które wywołuje

decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności - skutki gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa". Różnice w tych poglądach są widoczne w wielu orzeczeniach sądów administracyjnych.

Wszystkie orzeczenia organów administracji publicznej w tym przedmiocie muszą być ostateczne, orzeczenia sądów administracyjnych oraz sądów powszechnych - prawomocne. Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. ostateczne są decyzje od których nie służy odwołanie (od 11.04.2011 r. również te od których nie służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy). Zgodnie zaś z art. 363 § 1 k.p.c. orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia.

Postępowanie odszkodowawcze

W terminie 14 dni od wypłaty przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego odszkodowania będącego następstwem wydania orzeczenia administracyjnego z rażącym naruszeniem prawa, bądź rażącego naruszenia prawa na skutek zaniechania wydania takiego orzeczenia, kierownik jednostki organizacyjnej, z działaniem której jest związane dochodzone roszczenie, składa do prokuratora okręgowego, właściwego ze względu na siedzibę podmiotu odpowiedzialnego, wniosek o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego (art. 7 ust. 1 ustawy). Wraz z wnioskiem przedkłada prawomocne orzeczenie stwierdzające rażące naruszenie prawa, prawomocne orzeczenie sądu lub zawartej ugody w zakresie odszkodowania oraz dowód wpłaty odszkodowania (art. 7 ust. 2 ustawy). Wpłynięcie wniosku do prokuratury powoduje obligatoryjne wszczęcie postępowania wyjaśniającego.

Celem postępowania wyjaśniającego jest ustalenie odpowiedzialnego funkcjonariusza, ustalenie, czy spełnione są przesłanki jego odpowiedzialności oraz ustalenie wysokości całkowitej szkody. Jeżeli po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego stwierdzono, że w stosunku do ustalonego funkcjonariusza zachodzi przesłanka odpowiedzialności, prokurator wydaje postanowienie o wytoczeniu na rzecz podmiotu odpowiedzialnego powództwa o odszkodowanie przeciwko winnemu funkcjonariuszowi. W innych przypadkach prokurator umarza postępowanie (art. 7 ust. 3 ustawy).

Przed skierowaniem powództwa przeciwko danemu funkcjonariuszowi publicznemu, prokurator wzywa na piśmie funkcjonariusza publicznego do dobrowolnej zapłaty kwoty, którą zamierza dochodzić w postępowaniu odszkodowawczym przed sądem, wyznaczając mu w tym celu odpowiedni termin, nie krótszy jednak niż 7 dni (art. 7 ust. 4 ustawy).

Dopiero po bezskutecznym upływie tego terminu prokurator wytacza powództwo na rzecz odpowiedniego statio fisci Skarbu Państwa (jednostki organizacyjnej Skarbu

Majątkowa odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych cz. II

Utworzono: poniedziałek, 11, lipiec 2011 09:16 Redakcja - edroga.pl

Państwa nie mającej osobowości prawnej) lub określonej jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 analizowanej ustawy postępowanie odszkodowawcze przed sądem powszechnym toczy się zgodnie z przepisami k.p.c., w tym w zakresie właściwości miejscowej (art. 27 § 1 k.p.c.) i rzeczowej (art. 16 i art. 17 pkt 4 k.p.c.).

Przebieg postępowania odszkodowawczego (art. 7 ustawy):

- 1) zawiadomienie (postępowanie przygotowawcze),
- 2) postępowanie wyjaśniające,
- 3) decyzje procesowe,
- 4) postępowanie odszkodowawcze sensu stricto.

Wysokość odszkodowania

Wysokość odszkodowania od funkcjonariusza publicznego stanowi wysokość odszkodowania zapłaconego przez jednostkę organizacyjną, w której czynności wykonywał ten funkcjonariusz publiczny. Ustawa określa jednak maksymalną odpowiedzialność odszkodowawczą – do dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu. Wysokość miesięcznego wynagradzania, co do zasady, ustalana jest na dzień działania (wydania aktu administracyjnego) lub na koniec okresu zaniechania, które spowodowało rażące naruszenie prawa (art. 9 ust. 6 ustawy). Ograniczenie to dotyczy odpowiedzialności majątkowej za szkodę wyrządzoną (działaniem lub zaniechaniem) w jednej sprawie (jednym postępowaniu administracyjnym). Jeżeli zatem funkcjonariusz publiczny wyrządziłby szkody w pięciu sprawach, to w każdej z tych spraw ponosiłby odpowiedzialność odszkodowawczą do wysokości dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia (art. 9 ust. 1 ustawy).

Powyższe ograniczenie nie ma zastosowania w przypadku, gdy do rażącego naruszenia prawa przy działaniu lub zaniechaniu doszło z winy umyślnej funkcjonariusza publicznego. W takim przypadku funkcjonariusz publiczny ponosi pełną odpowiedzialność (art. 9 ust. 4 ustawy). Ustalenie tego, czy do działania lub zaniechania funkcjonariusza publicznego doszło z winy umyślnej, czy też nie, nastąpi w procesie cywilnym o odszkodowanie.

W przypadku, gdy w wydaniu orzeczenia administracyjnego brało udział kilku funkcjonariuszy publicznych (jeden sporządził projekt, drugi go weryfikował i aprobował, a trzeci podpisał decyzję/postanowienie), wówczas każdy z nich ponosi odpowiedzialność do kwoty dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia, obliczonego oddzielnie dla każdego funkcjonariusza (art. 9 ust. 3 ustawy).

W przypadku, gdy funkcjonariusze ci dopuścili się rażącego naruszenia prawa z winy umyślnej, wówczas ponoszą oni solidarnie pełną odpowiedzialność odszkodowawczą (art. 9 ust. 5 ustawy), bez ograniczenia. Powyższe reguluje art. 366 §1 k.c. Zgodnie z tym przepisem kilku dłużników może być zobowiązanych w ten sposób, że wierzyciel może żądać całości lub części świadczenia od wszystkich dłużników

łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna, a zaspokojenie wierzyciela przez któregokolwiek z dłużników zwalnia pozostałych (solidarność dłużników). Aż do zupełnego zaspokojenia wierzyciela wszyscy dłużnicy solidarni pozostają zobowiązani (art. 366 §2 k. c.).

Przepisy karne

Ustawa zawiera również przepisy karne. Zgodnie z art. 10 ust. 1 kierownik jednostki samorządu terytorialnego lub jej jednostki organizacyjnej, a także kierownik jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa podlega odpowiedzialności karnej za nie skierowanie wniosku do prokuratora o wszczęcie postępowania wyjaśniającego, tj.: grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3. Jeżeli powyższe zaniechanie miało charakter nieumyślny, wówczas sprawca nie podlega karze pozbawienia wolności (art. 10 ust. 2 ustawy). Może być natomiast orzeczona wobec niego grzywna albo kara ograniczenia wolności.

Ustawa weszła w życie z dniem 17 maja 2011 r.; nie ma jednak zastosowania do orzeczeń administracyjnych (decyzji i postanowień) wydanych przed tym dniem (do dnia 16 maja 2011 r.), jak również zaniechań, które miały miejsce przed tym dniem.

Sposoby zabezpieczenia się przed negatywnymi konsekwencjami wynikającymi z przedmiotowej ustawy to:

- 1) dokładanie należytej staranności przy wykonywaniu obowiązków służbowych,
- 2) zawarcie stosownej umowy ubezpieczenia od wymienionej odpowiedzialności przez osoby uczestniczące w procesie wydawania orzeczeń administracyjnych.

Opracowanie: zespół radców prawnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w Krakowie. Materiał omawiany na majowym posiedzeniu Konwentu Dyrektorów Zarządów Dróg Wojewódzkich.