

VII kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI (NR 36)

z dnia 25 września 2013 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Administracji i Cyfryzacji (nr 36)

25 września 2013 r.

Komisja Administracji i Cyfryzacji, obradująca pod przewodnictwem poseł **Julii Pitera (PO)**, przewodniczącej Komisji, rozpatrzyła:

– informację o funkcjonowaniu ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.

W posiedzeniu udział wzięli: **Jacek Kapica** podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów wraz ze współpracownikiem, **Wojciech Hajduk** podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości wraz ze współpracownikami, **Robert Hernand** zastępca prokuratora generalnego wraz ze współpracownikiem, **Maciej Szmit** radca w Departamencie Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, **Jacek Cieplak** ekspert do spraw prawnych w Pracodawcy RP, **Zbigniew Bartoń** przewodniczący Sekcji Krajowej Pracowników Administracji Rządowej i Samorządowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” oraz **Jerzy Sierak** przedstawiciel Związku Powiatów Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Grażyna Kućmierowska**, **Jolanta Ostrowska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji Administracji i Cyfryzacji. Witam przedstawicieli Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Sprawiedliwości, Prokuratury Generalnej oraz wszystkich gości. W porządku dziennym posiedzenia mamy informację o funkcjonowaniu ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Czy są jakieś uwagi do porządku posiedzenia? Nie słyszę. W takim razie przechodzimy do realizacji porządku dziennego.

Przypominam, że dostali państwo materiały. Mam nadzieję, że zapoznali się państwo z nimi, gdyż są bardzo interesujące. Wskazują wiele rzeczy, o których, mam nadzieję, będziemy dzisiaj rozmawiać. Najpewniej dzisiejsze posiedzenie nie będzie jedynym, gdyż już dostrzegam parę kwestii, do których będziemy musieli powrócić. Oddaję głos panu ministrowi, bardzo proszę.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Wojciech Hajduk:

Szanowna pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa funkcjonuje w porządku prawnym od połowy 2011 r. Zgodnie z przepisami ustawy, odpowiedzialność funkcjonariuszy uzależniona jest od łącznego spełnienia kilku przesłanek. Pierwszą przesłanką jest wypłacenie odszkodowania na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub zawartej ugody. Drugą przesłanką jest zaistnienie szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa. Trzecia przesłanka określa, że naruszenie prawa musi być spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza, które ponadto musi zostać stwierdzone w trybie określonym w art. 6 ustawy – wiąże się ono najczęściej z ostatecznymi decyzjami organów wyższego stopnia lub orzeczeniami sądów administracyjnych.

Z punktu widzenia funkcjonowania sądownictwa powszechnego, zakres statystyki sądowej jest ukształtowany rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych

w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej.

Jeżeli chodzi o szczegółową statystykę sądową, tzn. analizy i badania poszczególnych obszarów, to jest ona uregulowana w załączniku do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej. W efekcie sprawy regresowe przeciwko funkcjonariuszom publicznym, wobec których (przy wydawaniu decyzji administracyjnej) stwierdzono zawinione rażące naruszenie prawa, które spowodowało wyrządzenie szkody, stwierdzonej prawomocnym wyrokiem sądu albo ugodą, nie są ewidencjonowane. Jeżeli chcemy mówić o skali problemu, to przytoczę państwu liczby, z których można wywnioskować, jaki w przyszłości będzie rozmiar tych spraw.

W tym przypadku mówimy o odpowiedzialności regresowej urzędnika za odszkodowanie wypłacone przez Skarb Państwa podmiotowi poszkodowanemu. Generalnie odpowiedzialność Skarbu Państwa jest uregulowana w Kodeksie cywilnym na zasadzie ryzyka, to znaczy, że Skarb Państwa odpowiada za zawinione, jak i niezawinione działanie funkcjonariuszy. Odpowiedzialność regresowa jest odpowiedzialnością bardzo zawężoną. Obejmuje funkcjonariuszy publicznych, w odniesieniu do których zostały spełnione przesłanki ustawy. Muszą wystąpić trzy okoliczności. Po pierwsze, musi zostać stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu szkoda. Po drugie, musi zostać stwierdzone w trybie decyzji administracyjnej albo wyroku sądowego rażące naruszenie prawa. Po trzecie, musi zostać przypisana wina podmiotowi naruszającemu prawo. co bada prokurator w postępowaniu wyjaśniającym.

Przytoczę państwu dane dotyczące postępowań toczących się w sądach powszechnych w 2012 r. przeciwko Skarbowi Państwa oraz podam liczbę postępowań, w których roszczenia uwzględniono. Ma to na celu przybliżenie państwu skali zjawiska. Na poziomie sądów rejonowych, jako sądów pierwszej instancji, zakończono przeciwko Skarbowi Państwa 3260 spraw ze wszystkich kategorii, z tego uwzględniono roszczenia w 214 sprawach a w 9 – zawarto ugodę, czyli w kilku procentach. Na poziomie sądów okręgowych, jako sądów pierwszej instancji, zakończono postępowania w prawie 3700 sprawach, przy czym roszczenia uwzględniono w 312 sprawach a w 11 – zawarto ugodę. Chcę państwu uzmysłowić, że te dane przedstawiają sprawy, w których zasądzono roszczenia od Skarbu Państwa ze wszystkich możliwych podstaw, tzn. również w tych sprawach, gdzie działanie pracownika lub funkcjonariusza było niezawinione a także nie było rażącego naruszenia prawa. Powtarzam, w statystykach uwzględniono wszystkie sprawy a w ustawie, o której dzisiaj debatujemy, mamy mowę o wymogu spełnienia trzech przesłanek. Te przesłanki bardzo zawężają liczbę postępowań w ramach przytoczonej liczby spraw w sądach rejonowy i okręgowych. Powtarzam, przez te trzy warunki mamy do czynienia z radykalnym zawężeniem liczby spraw. Innymi słowy, jeżeli mówimy o sądach powszechnych, pomimo że nie mamy warunków pozwalających wychwycić prowadzone postępowania przeciwko funkcjonariuszom, trzeba stwierdzić, że może to być bardzo nieznaczny procent uwzględnionych postępowań.

Ustawa weszła w życie w połowie 2011 r. Tok postępowań sądowych jest bardzo specyficzny. Wszystkie przesłanki, umożliwiające wytoczenie prokuratorowi powództwa regresowego przeciwko funkcjonariuszowi, muszą zostać spełnione. Po pierwsze, musi zostać wydane orzeczenie sądowe w postępowaniu sądowym, które prawomocnie zasądza szkodę. Z doświadczenia wiem, że sprawy przeciwko Skarbowi Państwa trwają dłużej niż rok i są to sprawy trudne. Zawsze mamy do czynienia z prawidłową reprezentacją po stronie Skarbu Państwa, z reguły mamy do czynienia z prawidłową prawomocną reprezentacją po stronie powodowej, dlatego to trwa. Po drugie, musi zostać stwierdzone rażące naruszenie prawa przez organ administracji albo wojewódzki sąd administracyjny. Po trzecie, musi zostać udowodnione, że rażące naruszenie prawa nastąpiło z winy umyślnej funkcjonariusza, to znaczy było zawinionym działaniem lub zaniechaniem. Nie wiem, bo nie dysponuję taką statystyką (dysponuje nią prokurator generalny), ale przypuszczam, że te sprawy jeszcze się w sądach nie pojawiły. Nawet jeżeli już się pojawiły, to jest ich bardzo niewiele. Takie wnioski można wyciągnąć z danych statystycznych, którymi dysponuje minister sprawiedliwości. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Dziękuję, panie ministrze. Oddaję głos panu ministrowi Kapicy, reprezentującemu Ministerstwo Finansów.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Jacek Kapica:

Dziękuję, pani przewodnicząca. Wysoka Komisjo, potwierdzam, że dane posiadane przez MF nie zawierają żadnego przypadku zasądzenia odszkodowania dla Skarbu Państwa od funkcjonariusza publicznego za szkodę wyrządzoną z rażącym naruszeniem prawa. Najpewniej dzieje się to ze względów, o których mówił pan minister Hajduk. Te sprawy toczą się jeszcze na poziomie postępowań o odszkodowanie od Skarbu Państwa za szkody wyrządzone działaniem organów Skarbu Państwa. Później przytoczę informacje dotyczące tych spraw.

Natomiast najpierw chcę powiedzieć o ocenie efektów funkcjonowania samej ustawy – jest ona pozytywna. Po pierwsze, ze względu na nałożony na kierownika jednostki obowiązek złożenia doniesienia do prokuratury z tytułu szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza publicznego z tytułu rażącego naruszenia prawa. Działania są prowadzone w zakresie określonym przez ustawę i dyscyplinę w tym obszarze, zarówno przez kontrolę wewnętrzną, jak i kontrolę funkcjonalną izb skarbowych, celnych oraz urzędów kontroli skarbowej. Ponadto zgodnie z ustawą prowadzone są metryki sprawy, wprowadzone przez ustawę. Stąd można zidentyfikować wszystkich uczestników biorących udział w toczonym się postępowaniu kontrolnym zgodnym z przepisami ordynacji podatkowej lub z Kodeksem postępowania administracyjnego.

Chcę także przedstawić państwu efekty dyscypliny w samej administracji, wywołane uchwaleniem ustawy. Od czasu wejścia w życie ustawy stwierdzono wydanie przez administrację podatkową łącznie 232 decyzji i postanowień z rażącym naruszeniem prawa, natomiast przed jej wejściem w życie takich decyzji, w podobnym okresie, było 274. W przypadku służby celnej zostało wydanych 21 decyzji i 9 postanowień a wcześniej, w podobnym okresie, było 31.

Jeżeli rozważania przeniesiemy na poziom pieniężnych odszkodowań, to od wejścia w życie nowych przepisów odnotowano cztery przypadki wyroków zasądających za szkody wyrządzone rozstrzygnięciami administracji podatkowej na łączną kwotę 13 mln zł. Wypłacono odszkodowania jedynie na kwotę 33 tys. zł, ponieważ są to jeszcze w większości wyroki nieprawomocne. Z kolei w sprawach dotyczących działania służby celnej, zasądzono odszkodowania w pięciu sprawach na łączną kwotę 108 tys. zł, w tym jeden wyrok zasądzał odszkodowanie na 60 tys. zł. W związku z tym mówimy o niedużej skali problemu z punktu widzenia organów państwa. Z punktu widzenia osób, których to dotyczy, najpewniej są to istotne sprawy. Niewątpliwie trzeba stwierdzić, że ustawa przyniosła efekty. Jeżeli kwoty odniesiemy do lat poprzednich, czyli 2009-2010, to w przypadku administracji podatkowej odnotowano roszczenia na kwotę 79 mln zł a po wejściu w życie ustawy jedynie – 13 mln zł. Widać efekt związany z dyscypliną administracji w tym zakresie.

Może innego zdania będą osoby uczestniczące w Komisji, ale mogę stwierdzić, że nie mamy do czynienia z wielkim problemem. Aby zasądzić odszkodowanie od funkcjonariusza publicznego z tytułu działania z rażącym naruszeniem przepisów prawa, to działanie musi być jeszcze zamierzone. Jest jeszcze element winy, o którym mówił dokładnie pan minister. Tyle tytułem przedstawienia informacji z punktu widzenia resortu finansów. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Dziękuję bardzo. Proszę prokuratora generalnego o przedstawienie informacji.

Zastępca prokuratora generalnego Robert Hernand:

Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, nazywam się Robert Hernand, jestem zastępcą prokuratora generalnego. W jego imieniu przedstawię państwu informację o funkcjonowaniu ustawy z punktu widzenia prokuratury.

Nie będę powtarzał przesłanek odpowiedzialności, ponieważ pan minister Hajduk już o nich wspomniał. Natomiast działalność organów prokuratury opiera się na następujących kwestiach. Po pierwsze – na prowadzeniu postępowania wyjaśniającego, prowa-

dzionego na wniosek organu. Biorąc pod uwagę art. 10 ustawy, niedopełnienie obowiązku zawiadomienia prokuratury wiąże się z odpowiedzialnością tego organu. Na dzień dzisiejszy w organach prokuratury, co wynika z informacji Prokuratora Generalnego z 27 czerwca 2013 r., nie odnotowano prowadzenia postępowań wyjaśniających, w efekcie których prokurator wystąpiłby z pozwem regresowym oraz nie odnotowano postępowań karnych w oparciu o art. 10 ustawy. Prokurator generalny, po wejściu w życie ustawy w połowie 2011 r. – podkreślam, że jak na nową ustawę o szczególnym charakterze, ten akt prawny obowiązuje dość krótko – podjął następujące działania. Po pierwsze, skierował pisma instruktażowe do podległych prokuratur, dotyczące interpretacji ustawy. Po drugie, odbyły się szkolenia na poziomie prokuratur apelacyjnych a także miały miejsce szkolenia prokuratorów prokuratur okręgowych. Po trzecie, zostały zorganizowane narady służbowe prokuratorów Prokuratury Generalnej z udziałem przedstawicieli jednostek podległych. Również na stronie internetowej Prokuratury Generalnej zostały zamieszczone informacje dotyczące ustawy i obowiązków prokuratora wynikających z tego aktu prawnego.

Proszę państwa, tak jak panowie ministrowie powiedzieli, prokurator działa tylko wtedy, gdy otrzyma stosowny wniosek. Musi nastąpić pewien etap proceduralny. Aby zostały wypełnione przesłanki materialne odpowiedzialności, musi zostać zasądzone odszkodowanie prawomocnym wyrokiem sądu lub zawarta ugoda. Ustawodawca nie precyzuje kwestii ugody. Myślę, że chodzi o każdy rodzaj ugody, ponieważ przepisy nie zawężają jej do ugody sądowej, która ma moc wyroku sądowego.

Podsumowując, działanie prokuratora w tym zakresie jest dość ograniczone. Tak jak wspomniałem, ustawa funkcjonuje jedynie dwa lata. Z informacji, które przedstawił pan minister Kapica, wynika, że takie wnioski będą wpływały. Póki co, orzeczenia są jeszcze nieprawomocne a w związku z tym prokuratorzy przystąpią do działania po ich uprawomocnieniu. Tak wygląda sytuacja z punktu widzenia prokuratury. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Zanim oddam głos koleżankom i kolegom, mam jedno pytanie. Nie zrozumiałam dokładnie pewnej rzeczy. Pan minister Kapica powiedział, że skierowano około 230 spraw do prokuratury w związku z odpowiedzialnością funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Proszę o wyjaśnienie.

Podsekretarz stanu w MF Jacek Kapica:

Usystematyzuję. Po wejściu w życie ustawy, w obszarze administracji podatkowej stwierdzono 232 decyzje i postanowienia z rażącym naruszeniem prawa a w tym samym okresie, przed wejściem w życie ustawy, tych decyzji i postanowień było 274. Po wejściu w życie ustawy, kwoty roszczeń wyniosły 8900 tys. zł a przed – prawie 79.900 tys. zł. Oczywiście, kwoty zasądzone odnoszą się do okresu przed wejściem w życie ustawy. Wynoszą one 13.900 tys. zł. Reasumując, z roszczeń o prawie 80 mln zł uzyskano niecałe 14 mln zł.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Przepraszam, ale moje pytanie brzmiało inaczej. Czy MF kierowało do prokuratury wnioski w związku ze stwierdzeniem rażącego naruszenia prawa? Pan minister Hermand powiedział, że prokuratura nie notuje postępowań w tym zakresie. Czy coś źle zrozumiałam a może jest to wina przepływu informacji? Moje pytanie nie dotyczyło szczegółowych liczb, tylko faktu, czy rzeczywiście MF kieruje wnioski. Jeżeli kieruje, to dlaczego prokuratura ich nie odnotowała?

Podsekretarz stanu w MF Jacek Kapica:

Pani przewodnicząca, nie mam informacji, jakoby były kierowane wnioski z powodu braku spełnienia tych wszystkich przesłanek. Nie wątpię w słowa pana prokuratora generalnego. Nie ma wniosków, to nie ma postępowań. Trzeba jednak mieć świadomość, że sama liczba decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa nie jest podstawą do skierowania wniosku. Wszystkie trzy przesłanki, o których mówił pan minister, muszą zostać spełnione. Ponadto, muszą odnosić się do stanu faktycznego po dniu wejścia w życie ustawy. Stąd wiele postępowań toczy się, mając na celu wyjaśnienie, czy

mamy do czynienia z rażącym naruszeniem przepisów prawa oraz, czy Skarb Państwa poniósł szkodę z tytułu wypłaty odszkodowania. Dopiero te postępowania są podstawą do skierowania wniosku do prokuratury. Wątpię, czy sprawy mające miejsce po dniu wejścia w życie ustawy są na etapie, na którym można stwierdzić, że są podstawy do skierowania wniosku do prokuratury. Być może będą się pojawiały w najbliższym czasie, po zapadnięciu orzeczeń sądowych o wypłacie odszkodowania.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Dziękuję. Oddam głos kolegom, ponieważ nie mam zamiaru dominować. Proszę, kto z państwa chce coś powiedzieć? Proszę, panie przewodniczący.

Poseł Edward Siarka (SP):

Pani przewodnicząca, szanowni państwo, chcę wrócić pamięcią do momentu uchwalania ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Brałem udział w pracach nad ustawą. Były dwie propozycje regulacji. Pierwsza, w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości, autorem projektu był między innymi pan poseł Adam Szejnfeld. Wtedy nie udało się uchwalić ustawy, ponieważ były zastrzeżenia legislacji co do sformułowań aktu. Później, jak pan Szejnfeld był ministrem, ta ustawa kolejny raz trafiła do Sejmu i została uchwalona. My, posłowie, mieliśmy szereg wątpliwości, czy rzeczywiście nasze intencje – Sejmu i posłów – będą realizowane w praktyce.

Z państwa wypowiedzi dzisiaj dokładnie słysząc, że na poziomie administracyjnym kompletnie inaczej rozumiemy odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych. Naszą intencją jest często, aby w sytuacji, kiedy stwierdzi się rażące naruszenie prawa, te sprawy kierowano do prokuratury, bo przecież mówimy o naruszeniu prawa. Tymczasem okazuje się, że w praktyce muszą zostać spełnione wszystkie wymogi określone w ustawie.

Do tego dochodzą jeszcze nieporozumienia. Jak czytam sprawozdania, dochodzę do wniosku, że nieporozumienia wynikają z następującego faktu: często, nawet na poziomie samorządowych kolegiów odwoławczych, mamy decyzje, które kończą się stwierdzeniem, iż decyzja organu została podjęta z rażącym naruszeniem prawa. To nie jest tożsame z naruszeniem prawa w świetle ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Jeżeli osoby zainteresowane biorą udział w postępowaniu i nie wnoszą do prokuratury wniosków o wszczęcie postępowania w trybie tej ustawy, to przepisy ustawy stają się martwe. Tak wygląda to w praktyce. Wyraźnie widać, że w wielu przypadkach droga do stwierdzenia odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza za rażące naruszenie prawa jest trudna.

Według mnie, powinna zostać przekazana nam informacja, dlaczego tak się dzieje. W praktyce spotykamy się z wieloma sytuacjami, gdzie ewidentnie możemy gratyfikować naruszenie prawa przez urzędnika, która bezwzględnie powinna leżeć w zainteresowaniu prokuratury, tymczasem – nie ma wniosków. Co się dzieje? Przepis jest martwy. Przepraszam, może nie do końca jasno się wypowiedziałem, ale chciałem zrobić wstęp do dyskusji. Nie przyswoiłem sobie dokładnie wszystkich przepisów ustawy, ale na pewno ją jeszcze raz przeanalizuję.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Bardzo proszę, panie ministrze.

Podsekretarz stanu w MS Wojciech Hajduk:

Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, wyjaśnię skrótowo parę kwestii. Ustawa dotyczy odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy za podjęcie decyzji z zawinionym rażącym naruszeniem prawa. To nie znaczy, że funkcjonariusze nie odpowiadają w inny sposób. Ustawa nie wyklucza odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej. Dzisiaj mówimy o ustawie regulującej regres przeciwko funkcjonariuszowi, będący odpowiedzią na wypłacenie przez Skarb Państwa odszkodowania. Wypłacenie odszkodowania jest pierwszym krokiem dla organu wypłacającego, aby zastanowić się, czy zgłosić wniosek prokuratorowi. To nie osoby poszkodowane zgłaszają wniosek prokuratorowi, ale organ wypłacający odszkodowanie. Niezłożenie tego wniosku jest przestępstwem popełnianym przez osobę pełniącą funkcję organu. Jest to system szczelny, aczkolwiek każdy przypadek

wypłacenia odszkodowania musi zostać poprzedzony analizą, czy doszło do spełnienia wszystkich przesłanek. Następnie musi zostać zgłoszony prokuratorowi. Mówimy tylko o odpowiedzialności majątkowej, zawężonej do formuły określonej w ustawie. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Dziękuję bardzo. Chce zabrać głos pan przewodniczący Rogacki, proszę.

Poseł Adam Rogacki (PiS):

Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, nawiązując do wcześniejszych wypowiedzi. Czy macie państwo statystyki dotyczące sankcji nakładanych w związku z tą procedurą? Jeżeli nie ma skarg regresowych w stosunku do urzędników wydających decyzje, to czy nie jest to równoznaczne bezkarności urzędników? Jakiego rodzaju są nakładane sankcje? Czy mają państwo jakieś statystyki w tym zakresie?

Mam także pytanie do przedstawiciela MF: jeżeli uznano te 232 decyzji lub postanowień wydanych z naruszeniem prawa, to czy w stosunku do osób je wydających wyciągnięto konsekwencje? A może nie uznano podstaw zgłoszenia wniosku do prokuratury, w związku z czym sprawa się rozmywa? Z tego wynika, że jedynymi poszkodowanymi są ci, którzy chcą prawidłowego funkcjonowania rządów.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Pozwolę sobie zabrać głos, ponieważ nie mamy na sali nikogo reprezentującego sądy administracyjne. Wystąpiliśmy z zapytaniem do wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, które przesłały nam materiały. NSA nie rejestruje tych danych. Zgodnie z przekazanymi informacjami, niektóre wojewódzkie sądy administracyjne również miały kłopot z przekazaniem informacji, z powodu ich nierejestrowania. Z przesłanych informacji wynika, że w Białymstoku zapadły trzy wyroki, w Bydgoszczy – dwa, w Gdańsku – osiemdziesiąt siedem, w Gliwicach – czterdzieści, w Gorzowie Wielkopolskim – trzy, w Lublinie – dwadzieścia dwa, w Olsztynie – jedenaście, w Opolu – dwa, Poznań wykazał tysiąc pięćset dwadzieścia dziewięć wyroków (więc nie wiem, jak rzeczywiście wygląda tam sytuacja), w Rzeszowie – czterdzieści dwa, w Szczecinie – trzydzieści pięć oraz we Wrocławiu – dwadzieścia siedem. Warszawa, Kraków oraz Łódź nie rejestrują tych danych..

W sumie są to liczby dość przerażające. Niepokoi mnie, że poza stwierdzeniem sądów o istnieniu czegoś, co jest rażącym naruszeniem prawa, właściwie nic z tego nie wynika. Nie rejestruje się, jakiego podmiotu dotyczą w większości dane. Według mnie byłaby to bardzo korzystna informacja. Może większość tych danych dotyczy jednej, konkretnej instytucji. To byłaby wskazówka, że tą instytucją należy się zainteresować. Czy jest ona kompletnie niekompetentna i pracują w niej ludzie niemający zielonego pojęcia o wydawaniu decyzji administracyjnych? A może dzieją się rzeczy gorsze, zahaczające o kryminał? Te dane poddaję Komisji pod rozważę. Powinniśmy zabrać się za tę sprawę.

Kto jeszcze chce z państwa zabrać głos? Pan poseł Mężydło, proszę bardzo.

Poseł Antoni Mężydło (PO):

Dziękuję bardzo, pani przewodnicząca. Nie można mówić, że wszystkie decyzje z rażącym naruszeniem prawa są sprawami kryminalnymi. Podejmowanie decyzji jest bardzo często skomplikowanym prawnie procesem. Często jest to jedynie błąd. Rażące naruszenie prawa jest również błędem administracyjnym, czyli błędnie podjętą decyzją. Nie wynika ze złej woli. Powtarzam: nie można mówić, że każde rażące naruszenie prawa powinno wiązać się z pociąganiem do odpowiedzialności majątkowej urzędnika.

Mamy bardzo skomplikowany system prawa. Jest on bardzo złożony. Często gra pomiędzy urzędnikiem a prawnikami powoduje, że decyzja zostaje uznana za podjętą z rażącym naruszeniem prawa. Rażące naruszenie prawa jest instytucją dającą większe możliwości odwoławcze oraz pociągnięcie sprawy w prawidłowym kierunku dla zainteresowanego. Nie określałbym rażącego naruszenia prawa słowami z języka potocznego, czyli jako spraw kryminalnych czy kryminalnych. Odpowiedzialność urzędnika majątkiem osobistym jest problemem szerszym i nie ogranicza się jedynie do stwierdzenia rażącego naruszenia prawa. Uważam, że po dwudziestu kilku latach funkcjonowania III Rzeczypospolitej, niepodległego państwa, w końcu wykształciliśmy klasę urzędni-

ków i prawników, umiejących posługiwać się bardzo sprawnie instrumentami prawnymi oraz potrafiących bardzo prawniczo argumentować decyzje. Na statystyki trzeba patrzeć powściągliwie a nie tak bardzo zapalczywie. Tyle moich uwag, dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Panie pośle, sąd administracyjny nie wysłuchuje stron, tylko bada, czy decyzja jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa. Niech pan nie myli postępowania przed sądem powszechnym z postępowaniem przed sądem administracyjnym. To są zupełnie inne rodzaje postępowań.

Wyraźnie powiedziałam, że nie zawsze są to działania przestępcze. Dokładnie zaczęłam od stwierdzenia, że jest to sygnał dla kierującego instytucją, że coś się dzieje. Może wynika to z braku przygotowania merytorycznego ludzi zajmujących się tym a może za tym kryją się gorsze rzeczy. Dokładnie to powiedziałam, nic więcej.

Bardzo proszę, panie ministrze.

Zastępca prokuratora generalnego Robert Hernand:

Pani przewodnicząca, chcę dodać jeszcze jedną kwestię. Przed chwilą jeszcze raz sprawdziliśmy dane. Mianowicie, na poziomie okręgu katowickiego została zarejestrowana sprawa zakończona prawomocną odmową wszczęcia postępowania, ponieważ dotyczyła zdarzenia zaistniałego przed wejściem w życie ustawy (zdarzenie zaistniałe jest w przypadku zaistniałego działania lub zaniechania). W związku z tym myślę, że przez pewien czas będą zdarzały się takie zawiadomienia. Przypominam, że ustawa nie może działać wstecz, jeżeli ma charakter represyjny. Dotyczy jedynie zdarzeń, które zaistniały po wejściu w życie przepisów. Podsumowując, nie można odnosić przepisów tej ustawy do zdarzeń mających miejsce przed wejściem w życie ustawy.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Dziękuję bardzo. Pani poseł Kamińska, czekała pani, a więc proszę.

Posel Bożena Kamińska (PO):

Dziękuję bardzo, pani przewodnicząca. Chcę się odnieść do materiałów otrzymanych z wojewódzkich sądów administracyjnych. Statystyka jest bardzo zatrważająca. Przejrzałam wszystkie dane. Jak pokazują statystyki sądów administracyjnych, odkąd weszła w życie ustawa, to jest od połowy 2011 r., tych skarg jest podobna liczba na poziomie poszczególnych sądów administracyjnych. Mogę dla przykładu podać Warszawę, w ciągu roku jest to około 1000 skarg wniesionych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W innych przypadkach są również wysokie liczby skarg, np. Białystok – 390, Łódź – prawie 1500.

Za rażące naruszenie prawa także uznawana jest beczynność i przewlekłość postępowania. Mam pytanie do pana ministra: czy ma pan dane statystyczne z okresu przed wejściem w życie ustawy? Czy dane statystyczne dotyczące liczby wpływających skarg do sądów są podobne, czy wcześniej były mniejsze? Jak się teraz kształtują? Dane od końca maja 2011 r. są naprawdę zatrważające, nie odnosząc się już nawet do rozstrzygnięć. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Dziękuję bardzo. Pan przewodniczący Adam Rogacki.

Posel Adam Rogacki (PiS):

Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, chcę się odnieść do słów pana posła Mężydły. Nie chodzi o to, aby piętnować urzędników. Jak sam pan wspomniał, prawo jest niejasne, ale wszyscy powinniśmy się czuć odpowiedzialni za nie. Od 2005 roku pan poseł Mężydło wchodzi w zakres większości koalicyjnej, czyli może to prawo doskonalić w taki sposób, aby nie było możliwości interpretacyjnej. Chodzi o to, aby w zderzeniu z prawem obywatel nie był poszkodowany.

Powiem na marginesie, z pewną sytuacją spotkałem się w moim okręgu wyborczym, była trudna do ominięcia. Przedsiębiorca, który kupił teren i wystąpił o pozwolenie na budowę, chciał otworzyć fabrykę i zatrudnić ludzi. Jednak za każdym razem spotykał się z takim samym problemem: na poziomie powiatu otrzymywał odmowę w spra-

wie pozwolenia na budowę. Za każdym razem urzędnicy powoływali się na coś innego. Po odwołaniu do samorządowego kolegium odwoławczego uchylano tę decyzję i zwracano ją do powiatu. I tak „w koło Macieju”, cztery albo pięć razy, aż przedsiębiorca posiadający tę wielką działkę splajtował. Nie był w stanie zapłacić podatków od nieruchomości. Tym samym trudno dochodzić *lucrum cessans*, utraconych korzyści, bo trudno je wyliczyć.

Wydaje się, że stworzyliśmy (choć osobiście nie czuję się odpowiedzialny, gdyż projekt pochodził od większości koalicyjnej) ustawę, która kompletnie nie działa. Takich ustaw i norm prawnych w Sejmie uchwaliliśmy wiele, np. przepisy dotyczące upadłości konsumenckiej określone w ustawie – Prawo upadłościowe i naprawcze. W tym wypadku spieraliśmy się o kształt regulacji. Pomimo, że mieliśmy dobre intencje, to w rzeczywistości przepisy nie działają.

Wydaje mi się, że tak jest również w przypadku ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Swoje wnioski opieram na informacjach usłyszanych od przedstawiciela MF, że w tym przypadku nie stwierdzono ani jednego rażącego naruszenia prawa. Może powinniśmy się zastanowić, czy odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy powinna być wyłącznie w przypadku rażącego naruszenia prawa. Faktycznie, urzędnik może powiedzieć: „pomyliłem się”, ale przecież wskutek tej pomyłki ktoś ponosi straty.

Stworzyliśmy ustawę, która jedynie w szczególnych przypadkach pozwala na dochodzenie utraconych korzyści obywatelowi. Powinniśmy się jeszcze raz zastanowić nad kształtem ustawy, aby kwestia nierównowagi była mniejsza. Mam świadomość, że odszkodowania nie będzie wypłacał zatrudniony urzędnik, ale chodzi o zwiększenie presji przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Jeżeli do dnia dzisiejszego, od dwóch lat funkcjonowania ustawy, nie zastosowano ani jednego regresu, czy jest to odpowiedni straszak na urzędników, aby przykładali się do swojej pracy? Skoro okazuje się, że nie ma regresów, to tak, jakby ustawy w rzeczywistości nie było. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Pan poseł Mezydło, proszę.

Poseł Antoni Mezydło (PO):

Dziękuję bardzo. Precyzyjnie pan określił od kiedy jestem w większości koalicyjnej. Na początku myślałem, że się pan pomylił, że chodziło panu o rządy Platformy Obywatelskiej. Licząc moje członkostwo w Prawie i Sprawiedliwości, to rzeczywiście jestem w większości sejmowej od 2005 r. Bardzo precyzyjnie pan określił, ale nie mam nic sobie do zarzucenia. Mam prawo mówić o skomplikowanym systemie prawa.

Mówił mi pan, co powinienem robić, ale ja to robiłem w swoich dziedzinach. Muszę panu powiedzieć, że dużo rzeczy odblokowaliśmy. Wielokrotnie nowelizowaliśmy prawo telekomunikacyjne, a to jest działka, którą najdłużej się zajmuję. Nowelizowaliśmy ustawy tylko dlatego, że wiele było niejasności, z powodu których sądy rozstrzygały niejednoznacznie. Niektóre sądy administracyjne rozstrzygały w jeden sposób a inne – w drugi. Nie miałem żadnych zahamowań przed nowelizacją prawa w celu ustalenia jasnej wykładni, aby wręcz wyręczyć sądy w rozstrzyganiu tych spraw. Chociaż wiem, że wielu posłów boi się, że może zostać posądzona o działanie stronnictwa. Nie miałem żadnych takich obaw. Wielokrotnie nowelizowaliśmy prawo. W tej kadencji Sejmu też była nowelizacja dotycząca przetargów na częstotliwości. Wtedy nie była jeszcze powołana Komisja Administracji i Cyfryzacji, tylko odbywało się to w Komisji Infrastruktury. Rzeczywiście, w Senacie nie udało się przeprowadzić rozstrzygnięcia kwestii dotyczących przetargów na częstotliwości, aby nowe prawo miało również zastosowanie do wstecznych rozstrzygnięć. To była sprawa dużej wagi finansowej, ale uważam, że jeżeli tworzymy dobre prawo, to można zastosować klauzulę objęcia nowym prawem spraw wcześniej zakończonych. W tym wypadku powstała luka prawna. Zmiany przegłosowane w Sejmie, w Senacie zostały przemiksowane w drugą stronę. To nie była moja wina. Nie miałem możliwości tego dopilnowania. Poczuję się w tej kwestii do porażki.

Wszędzie tam, gdzie można, trzeba upraszczać prawo. Czasami konkretnymi rozstrzygnięciami odblokować procesy sądowe, bo rynek jest bardzo konkurencyjny a spraw

sądowych zapada bardzo wiele. Nie miałem nigdy żadnych obaw przed upraszczaniem prawa. Ten zarzut w stosunku do mnie jest chybiony. Nie zajmuję się całym systemem prawa. Nie jestem takim omnibusem, jak pan, panie pośle. Jako młody, dobrze zapowiadający się poseł, będzie na pewno pan działał zgodnie z zasadami, które starał się pan mi narzucić. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Nie chcę, żebyśmy toczyli na posiedzeniu Komisji spory, kto za co odpowiada. Głosuje cała izba. Nie ma możliwości uchwalenia aktu prawnego bez późniejszego monitorowania, czy przynosi zamierzone cele. Tak się nie dzieje. W odpowiednim momencie trzeba sprawdzić, czy należy poprawić wcześniejsze rozwiązania. Okres dwóch lat od momentu wejścia w życie ustawy jest o wiele lepszym momentem, aby zbadać funkcjonowanie ustawy niż miałby ktoś ją sprawdzać za 15-20 lat. Myślę, że rozmawiamy o tym, co trzeba naprawić a nie – jak kto głosował w konkretnej sprawie. Była potrzeba uchwalenia tego aktu prawnego z powodu wielu skarg na urzędników. Również społeczeństwo oczekiwało pociągnięcia do odpowiedzialności urzędników. Teraz należy sprawdzić, czy ustawa działa. Jeszcze głos chce zabrać pani poseł Bubula a następnie zabierze głos pan minister Kapica.

Poseł Barbara Bubula (PiS):

Dziękuję, pani przewodnicząca. Bardzo cieszę się z dzisiejszego posiedzenia Komisji. Są dwa ważne wnioski z niego płynące. Jest tendencja, że jeżeli się coś złego dzieje w państwie, to należy uchwalić ustawę lub wprowadzić nowy przepis prawa. Jest „fajerwerk”, można zorganizować konferencję prasową. Później okazuje się tak samo, jak było z upadłością konsumencką. W tym przypadku droga do ostatecznego ukarania urzędnika jest cierniowa, długa i dotychczas nie przyniosła żadnych skutków. Powiedzmy, że postępowania sądowe są w Polsce bardzo przewlekłe. To też jest problemem. Doprowadzenie do końca jest trudne, jeżeli wręcz niemożliwe.

Mnie smartwiła inna sprawa, która także jest wnioskiem z dzisiejszego posiedzenia. Jeśli uznać, że błędem jest naprawianie wszystkiego poprzez uchwalanie osobnych ustaw, to jaki jest inny, lepszy sposób na funkcjonowanie państwa? Otóż ten sposób jest następujący: administracja, czyli władza wykonawcza, wykorzystuje narzędzia jakie posiada do sprawdzania zgodnie z prawidłową sztuką zarządzania, czy państwo działa dobrze. Przeraza mnie, że nasze państwo nie ma danych. To znaczy, po pierwsze, nie ma odpowiednich statystyk, a po drugie, że nikt nie analizuje i nie wskazuje punktów krytycznych i obszarów, gdzie państwo jest źle zarządzane.

Słuchałam uważnie wypowiedzi pana ministra Kapicy. Taki sposób myślenia u pana ministra dostrzegam, więc przypuszczam że MF we własnym zakresie takie analizy przeprowadza. Jednak chcielibyśmy usłyszeć, jakie wnioski z nich wynikają, gdzie trzeba poprawić przepisy oraz których urzędników ukarano za złe wykonywanie obecnie obowiązujących przepisów. Z tej sytuacji wynika, że nie ma podmiotu w państwie, który zbiorczo analizuje, czy przepisy dyscyplinujące urzędników w zakresie kontaktów z obywatelem działają w sposób właściwy. Brak wiadomości o liczbie postępowań, ile odszkodowań zasądzono, są to dla mnie podstawowy mankamentem funkcjonowania władzy wykonawczej. Powtarzam, że do wysłuchania informacji o tym, co zrobiła administracja i władza wykonawcza, nie jest potrzebny Sejm. Nie każdą sytuację trzeba naprawiać poprzez uchwalanie osobnych ustaw. Te akty prawne są tworzone pod opinię publiczną a niewiele z nich wynika.

Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Bardzo proszę, pan minister Kapica.

Podsekretarz stanu w MF Jacek Kapica:

Dziękuję bardzo, pani przewodnicząca. Chcę sprostować pewne informacje. Nie powiedziałem, że nie było decyzji i postanowień z rażącym naruszeniem prawa, było ich w administracji podatkowej 232 a w celnej – 21. Przy tym istotny jest fakt, że nie było powodztwo o naprawienie szkody przez Skarb Państwa z tytułu wydania decyzji z rażącym narusze-

niem prawa. Jak powiedział pan minister, trzeba spełnić kilka przesłanek, aby przenieść odpowiedzialność majątkową na funkcjonariusza. Dopiero wtedy można złożyć wniosek o postępowanie w sprawie odpowiedzialności regresywnej funkcjonariusza.

Pragnę jeszcze raz podkreślić, że nie wiem, jakie były indywidualne intencje posłów, którzy wskazywali na potrzebę uchwalenia tej ustawy. Ustawa funkcjonuje w kształcie przyjętym przez ustawodawcę. Efektem jest dziesięciokrotnie mniejsza skala roszczeń i mniejsza liczba decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa. Większa jest dyscyplina i odpowiedzialność w administracji, aby było mniej szkód wyrządzonych rozstrzygnięciami administracyjnymi. Oczywiście, nie jest to jedyny element mobilizacji i dyscyplinowania aparatu administracyjnego. Są również instrumenty zarządcze, także w postępowaniach dyscyplinarnych. Kiedy mamy rażące naruszenie prawa, ale nie skutkuje szkoda, która mogłaby być podstawą do przeniesienia odpowiedzialności majątkowej na funkcjonariusza, są wykorzystywane instrumenty dyscyplinarne z katalogu ustawy o służbie cywilnej i innych ustaw. Przynoszą one efekty. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Mam pytanie do pana ministra Hernanda. Jeżeli organy z uprawnieniami do kontroli, takie jak Najwyższa Izba Kontroli, Państwowa Inspekcja Pracy albo regionalne izby obrachunkowe, w toku swoich działań kontrolnych stwierdzają rażące naruszenie prawa, to „z automatu” kierowane jest ich wystąpienie pokontrolne do prokuratury, prawda? Przypominam, że nie należy mylić sądów z organami wykonawczymi państwa, mam świadomość, że są to dwa różne podmioty. Jeżeli w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, mam w art. 3 napisane „Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie”. Powtarzam: sprawują kontrolę działalności administracyjnej. Czy jeżeli sądy administracyjne w toku tego postępowania sądowego, określonego jako tok pewnej kontroli nad działalnością organu, to nie powinien być zobligowany do skierowania wniosku do prokuratury, jeżeli stwierdza rażące naruszenie prawa? Przecież mówimy o naruszeniu prawa, czyli wyczerpaniu pewnych znamion. Proszę o odpowiedź na to pytanie.

Zastępca prokuratora generalnego Robert Hernand:

Pani przewodnicząca, jak powiedziałem, ustawa określa zadania prokuratora. Rolą prokuratora jest określona wtedy, kiedy prokurator dysponuje informacją w postaci konkretnego dowodu zapłaty. Ustawodawca dokładnie mówi o dowodzie zapłaty. Wtedy prokurator wszczyna postępowanie wyjaśniające. W sytuacji, kiedy prokurator stwierdzi, że organ zobowiązany nie podjął stosownego działania, to znaczy nie poinformował w terminie określonym w ustawie, to prokurator zobowiązany jest wszcząć postępowanie przygotowawcze. Oczywiście, problem się pojawia w sytuacji, kiedy otrzymuje informacje na różnym etapie działania prokuratury. Prokurator także występuje w toku postępowania administracyjnego lub sądowno-administracyjnego, podejmując różne działania. Prokurator otrzymuje informację o rażącym naruszeniu prawa spowodowanym zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego. Pojawia się pytanie, czy może wszcząć w oparciu o tę konkretną ustawę postępowanie w oparciu o art. 10? Nie, nie może. Ustawodawca mówi jedynie o penalizacji takiego zachowania, kiedy zobowiązany organ nie podejmuje zawiadomienia prokuratora. Podsumowując: w tym wypadku ustawodawca określa zakres penalizacji w sposób jednoznaczny.

Można mieć do czynienia z taką sytuacją, że zasadne byłoby wszczęcie, gdyż prokurator stwierdza, że ma do czynienia z rażącym naruszeniem prawa i ma prawomocne orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego albo NSA, to wszczęcie postępowania byłoby przedwczesne, ponieważ uprawnieniem organu jest wytoczenie powództwa wobec funkcjonariusza po uzyskaniu konkretnego wyroku sądowego. Okazałoby się, że w efekcie prokurator nie otrzymałby takiego materiału do postępowania wyjaśniającego. W takiej sytuacji penalizacja czynu nie istnieje. To jest dość istotny problem tej ustawy.

Zastanawialiśmy się również nad innymi kwestiami, między innymi nad pewnymi zakresami odpowiedzialności odszkodowawczej. Ta ustawa jest jedną z wielu prawnych możliwości stosowania odpowiedzialności odszkodowawczej. Mamy Kodeks cywilny, Kodeks pracy, mamy instytucję odpowiedzialności służb mundurowych oraz odpowie-

działności pracowników służby cywilnej. Problem pojawia się w sytuacji, kiedy prokurator prowadzi postępowanie wyjaśniające, a pracodawca wystąpi z pozwem do sądu pracy. Czy następuje zawieszenie postępowania, w którym przypadku? Takich problemów jest kilka, ale można je rozwiązać. Komentarze pojawiające się przy tej ustawie są bardzo obszerne. Próbują one rozwiązać te problemy.

Podsumowując: ustawa, zdaniem prokuratora generalnego, nie jest ustawą źle funkcjonującą. Dwa lata to zbyt krótki okres na ocenę efektów. To stanowisko prokurator generalny sformułował w piśmie, które przedłożył Komisji. Są inne rygory odpowiedzialności odszkodowawczej, które wręcz łatwiej umożliwiają uzyskanie odszkodowania niż ta ustawa. Ustawa przewiduje ściśle określone warunki, w tym przypisanie winy oraz rażącej bezprawności działania organu.

Odpowiadając na pytanie: ustawodawca dokładnie określił, kiedy następuje penalizacja czynu w tej konkretnej ustawie. Jest ona jedyną ustawą przewidującą przepis karny sankcjonujący zaniechanie działania organu, który wypłacił odszkodowanie. Nie ma innej takiej ustawy. Można rozważać kwestię odpowiedzialności według art. 296 Kodeksu karnego, jeżeli dany podmiot nie wykonuje swojego zobowiązania i nie uzyskuje regresu. To jest jednak już o wiele szersza kwestia. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Dziękuję bardzo. Proszę się przedstawić, proszę.

Prokurator w Departamencie Postępowania Sądowego Prokuratury Generalnej Lucjan Nowakowski:

Lucjan Nowakowski, Prokuratura Generalna. Tak naprawdę, z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej, ta ustawa jest bardzo dobrze skonstruowana. Jest kompletna i wyczerpuje wszelką tematykę przedmiotową nią objętą. To, że państwo mówią, że nie zadziałała, nie należy diagnozować jako jej wady. Należy upatrywać brak skuteczności ustawy kompletnie w czymś innym. Proszę państwa, zwróćcie uwagę, ona dezorientuje przeciętnego czytacza przedstawiając nie po kolei chronologię zdarzeń.

Pierwszą czynnością jest postępowanie jurysdykcyjne przed organem administracji bądź, następnie, przed wojewódzkim sądem administracyjnym i NSA. Jeżeli przyjmiemy najbardziej optymistyczny wariant, to postępowanie trwa około półtora do dwóch lat. Następnie, jeżeli stwierdzono rażące naruszenie prawa, to przychodzimy z wyrokiem lub decyzją ostateczną do sądu powszechnego w trybie art. 411 k.c. Tu również, bardzo optymistycznie rzecz ujmując, mamy dwa lata. Następnie zakładamy, że niekoniecznie musi być tak, że ktoś, komu zasądzone odszkodowanie zgodzi się z tym. Mamy system odwoławczy w systemie sądownictwa powszechnego. Dwa lata to bardzo optymistyczny czas. Następnym krokiem jest wypłata i uprawomocnienie się wyroku. Również wynosi to około roku. Razem daje to pięć lat. Zdarzenie w Katowicach, o którym wspomniał mój przełożony, trwało właśnie pięć lat. Nie było wszczęcia postępowania, gdyż było to zdarzenie z 2009 r. Ono idealnie nadawałoby się do zastosowania ustawy, gdyby zdarzyło się w drugiej połowie 2011 r.

W tym należy upatrywać wady ustawy. Ustawa jest dobra, to jest tylko kwestia czasu, aby zaczęła funkcjonować. Wszyscy raczej, jako wadę ustawy, wskazują fakt niefunkcjonowania. Jeżeli chce się wskazać wadę aktu prawnego, to należy wskazać na taki błąd systemowy lub wykładniczy, który dyskredytowałby ten akt. W tym wypadku był problem w samym sformułowaniu rażącego naruszenia prawa. Ustawodawca bardzo sprytnie go ominął, formułując w art. 6 definicję rażącego naruszenia prawa. Dzięki temu nie wchodzimy na dogmatyczne i orzecznicze rozważania, gdzie jest sformułowanych kilkanaście definicji. Stosowanie tej ustawy jest rzeczą prostą. To jest jedynie kwestia czasu, zanim zacznie funkcjonować.

Drugą sprawą, o której wspomniał mój zwierzchnik, jest sprawa kolizji regresów. Ustawa ma pierwszeństwo, ponieważ wyklucza działanie innych ustaw. Na czym to polega? Ta ustawa jest bardziej restrykcyjna pod względem funkcji odszkodowawczej a także skuteczniejsza. Pozwala na otrzymanie odszkodowania o wartości dwunastu wysokości wynagrodzenia, podczas gdy ustawy zawierające normy odnoszące się

do pracowników przyznają tylko trzy. W wypadku tej ustawy – dwanaście. Gdyby wina była umyślna, to może odpowiadać za całość wyrządzonej szkody.

Proszę państwa, o ile mogę powiedzieć coś od siebie, to ta ustawa nie wymaga żadnych zmian. Ona jest dobra. I wiem o czym mówię, Wysoka Komisjo, bo zajmuję się pisaniem stanowisk do NSA, do siedmioosobowych składów sędziowskich. Mam skalę porównawczą z punktu widzenia podatkowego, jak i innych gałęzi prawa. Wiem o czym mówię, to jest dobra ustawa.

Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Bardzo proszę, panie przewodniczący.

Poseł Edward Siarka (SP):

Jeżeli można, to chcę dodać parę zdań. Mianowicie, jak pracowaliśmy nad ustawą o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, to używaliśmy zupełnie innej argumentacji. Otóż wydawało się nam, że największym problemem ustawy będzie, że z punktu widzenia obywateli, osób zarządzających, będziemy mieli do czynienia z sytuacją, że wszystkie sprawy, gdzie decyzja zostanie podjęta z rażącym naruszeniem prawa, będą kierowane do prokuratury. Nawet byliśmy tym przerażeni, natomiast wyraźnie widać, że nasze obawy się nie sprawdziły, ponieważ ustawa działa tak, jak jest napisana, to znaczy muszą zostać spełnione wszystkie trzy przesłanki.

Jak wykazała nasza dyskusja, podświadomie inaczej traktujemy wszystkie decyzje związane z naruszeniem prawa. Wydaje się nam, że skoro w jakiejś sprawie naruszyło się prawo, to ona powinna trafić do prokuratury. Zapada wyrok a my mamy tych gości, którzy się nam i obywatelom narazili. Niestety, ustawa nie została w taki sposób napisana. Trzeba spełnić wszystkie przesłanki. Naszym potocznym tokiem myślenia (ja też się na niego „łapię”) to, co zostało zakończone decyzją samorządowego kolegium odwoławczego albo orzeczeniem sądów administracyjnych, powinno lądować u prokuratury. Muszę dodać, dlaczego byliśmy przerażeni, gdyby się tak działo. Jako były wójt średniej gminy stwierdzam, że przynajmniej połowa spraw trafiająca do samorządowego kolegium odwoławczego kończyła się stwierdzeniem, że decyzja została podjęta z naruszeniem prawa albo z rażącym naruszeniem prawa. To bardzo często wynikało z czysto technicznych decyzji, np. niedotrzymania terminu albo z powodu niewłaściwego poinformowania stron. Sprawa trafiała z powrotem do organu, aby następnie być pozytywnie rozstrzygnięta dla stron. Zaznaczam, że jednak po drodze bardzo często było rażące naruszenie prawa.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Bardzo proszę i proszę się przedstawić.

Przewodniczący Sekcji Krajowej Pracowników Administracji Rządowej i Samorządowej NSZZ „Solidarność” Zbigniew Bartoń:

Zbigniew Bartoń, NSZZ „Solidarność”. Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, po dwóch latach funkcjonowania ustawy mamy na nią pogląd krytyczny. Po pierwsze, zadajemy pytanie o cel uchwalenia tej ustawy. Wniosek nasuwa jest jeden: zmniejszenie kosztów budżetu państwa ponoszonych wskutek błędnych decyzji jego funkcjonariuszy. Bardzo zastanawia, dlaczego ustawodawca nie określił osoby lub organu odpowiedzialnego za koordynację realizacji tej ustawy. Dlaczego minister właściwy do spraw administracji nie został wyznaczony jako osoba, która na bieżąco koordynuje, czy osoby odpowiedzialne za wszczęcie postępowań je wszczynają.

Dziwi nas również, że po wejściu w życie ustawy, budżet państwa, poprzez swoich funkcjonariuszy, przeprowadził szerokie szkolenia przekładając wykładnię zapisów tej ustawy, mówiąc, jakie może to przynieść skutki oraz czy ta ustawa jest skuteczna. Efekt tego jest następujący: praktycznie żaden urzędnik w Polsce nie zapłaci żadnego odszkodowania, gdyż po przejściu tych szkoleń przez funkcjonariuszy, firmy ubezpieczeniowe podjęły wielką akcję w Rzeczypospolitej Polskiej. Każdy urzędnik płaci składkę od 50 do 80 zł tytułem ewentualnej odpowiedzialności wynikającej z zapisów tej ustawy. Jak powiedział prokurator, żadna osoba w Polsce nie zapłaciła ani złotówki i nie zapłaci

w przyszłości. Mówienie przez posłów, że jest to zagrożenie, jest nieprawdą. Zagrożenie wynika z innych aktów prawnych. Mamy ustawę o służbie cywilnej, ustawę o służbie celnej itp. W tych aktach określone są sankcje za ponoszone błędy. Naszym zdaniem ustawa wyłącznie ograniczyła się do zmniejszenia kosztów budżetu państwa tytułem błędów popełnianych przez jego funkcjonariuszy.

Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Dziękuję. Proszę, pan minister Hernand. Pan się zgłaszał, tak?

Zastępca prokuratora generalnego Robert Hernand:

Tak, pani przewodnicząca. Chciałbym jeszcze uzupełnić moją wypowiedź. Mówimy na Komisji przede wszystkim o ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Jeżeli prokuratura otrzyma zawiadomienie dotyczące rażącego naruszenia prawa, może ono spowodować, że prokurator wszczyna postępowanie w myśl tej ustawy. Jednak należy pamiętać, że oprócz tej drogi mamy jeszcze kwestię przestępstwa urzędniczego. To jest w ogóle niezwiązane z problematyką tej ustawy. Przestępstwo urzędnicze jest sformułowane w art. 231 k.k. a, oprócz interesu publicznego, obejmuje także interes prywatny. Mówimy w tym wypadku o zawiadomieniu, które kieruje organ. Prokurator otrzymuje taką informację i, po prostu, wykonuje czynności służbowe. To jest kompletnie inna rzecz. Dotyczy odpowiedzialności karnej w oparciu o Kodeks karny a nie – o tę ustawę, w której mamy do czynienia z inną sytuacją.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Dziękuję bardzo. Czy ktoś z państwa chce jeszcze zabrać głos? Nie słyszę. W takim razie zamykam posiedzenie Komisji. Dziękuję bardzo.