

Czy urzędnik może zapłacić za swoje błędy? Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych w Polsce

Streszczenie: „Błądzić jest rzeczą ludzką” – rzekł starożytny filozof Seneka. Problem pojawia się wtedy, gdy w związku z błędami urzędników obywatele ponoszą szkodę, w tym przeważnie szkodę majątkową. W moim artykule będę chciała odpowiedzieć na pytanie zadane w tytule, a więc – czy urzędnik może zapłacić za swoje błędy. Problem ten omówię w oparciu o analizę obowiązującej w Polsce regulacji oraz zastanowię się, czy wprowadzenie odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych jest faktycznie efektywne.

Słowa kluczowe: funkcjonariusz publiczny, urzędnik, odpowiedzialność majątkowa, prawo administracyjne, szkoda, ustawa

Abstract: „It is human to err”, said the ancient philosopher Seneca. The problem arises when, due to the errors of officials, citizens suffer damage, usually property damage. In my article, I would like to answer the question in the title, i.e. whether an official can pay for his mistakes. I will discuss this problem on the basis of an analysis of the regulations in force in Poland and I will consider whether the introduction of property liability of public officials is actually effective.

Key words: public officer, official, property liability, administrative law, damage, law

1. Wstęp

Przed wieloma wiekami, w starożytnym Rzymie znamienity filozof Seneka Starszy, zwykł mawiać: *Błądzić jest rzeczą ludzką*¹. Nie powiedział jednak, że dopiero płacąc za błędy, uświadamiamy sobie ich cenę. Zapewne i ta myśl przyświecała polskiemu ustawodawcy, który we wprowadzeniu do projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa w 2008 r. pisał: *Wykonując prawo, aparat administracyjny zbyt często działa z jego naruszeniem. Przez wadliwe rozstrzygnięcia, działania podejmowane poza postępowaniem administracyjnym lub nieuzasadnioną bierność urzędnicy wyrządzają obywatelom, w tym i przedsiębiorcom wymierne, niejednokrotnie bardzo poważne, szkody. [...] Zakłada się, że mechanizmem skutecznie zapobiegającym wynaturzeniom w funkcjonowaniu administracji będzie przede wszystkim sprawne i nieuchronne obciążanie urzędników, przynajmniej w ograniczonym zakresie, materialnymi skutkami ich działań niezgodnych z prawem*².

Wynika z tego, że polski ustawodawca przyjął *a priori* konieczność systemu finansowej odpowiedzialności urzędników, a stworzenie takiego mechanizmu pozwoliłoby na zrekompensowanie szkód, które zostały wyrządzone przez błędne decyzje tych urzędników. W tym miejscu należałoby zadać sobie pytanie, czy naruszenie prawa przez organy administracji publicznej faktycznie wyrządza taką szkodę obywatelom? Odpowiedź na to pytanie jest bez wątpienia twierdząca. Po pierwsze to obywatele są najczęstszymi adresatami obowiązków nakładanych przez władzę publiczną. Po drugie wystarczy przypomnieć sobie medialne sprawy, w których w wyniku błędu urzędnika lub grupy urzędników niejednokrotnie dochodziło do upadłości podmiotów gospodarczych.

¹ Skrócona forma *Errare humanum est, sed in errare perseverare diabolicum* (Hieronymus; Seneca, *Epistulae morales* VI,57,12; Cicero, *Orationes Philippicae* 12,2).

² Poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa z dnia 7 października 2008 r., (Druk Nr 1407), Sejm VI Kadencji, s. 9, dostępny na stronie internetowej Sejmu pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1407.html>, [dostęp 24.04.2022].

2. Historia firmy Optimus i walki z fiskusem

Jedną z głośniejszych jest sprawa firmy CD Projekt (będącej prawnym następcą Optimus S.A.). Warto w tym miejscu opowiedzieć nieco o jej kulisach, by wyrobić sobie własną opinię na temat potrzeby wprowadzenia osobistej odpowiedzialności urzędników. Ponad dwie dekady temu firma Optimus w ramach umowy z Ministerstwem Edukacji Narodowej dostarczała do polskich szkół sprzęt komputerowy. Dzięki temu, że komputery były przywożone ze Słowacji, spółka uniknęła obowiązku płacenia podatku VAT i cła. W 2000 r. Urząd Skarbowy uznał jednak, że podatek należało zapłacić i dwa lata później prezes firmy Roman Kluska został zatrzymany pod zarzutem wyłudzenia 30 milionów złotych VAT. Dopiero rok później Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że decyzje wydane przez Urząd Skarbowy były błędne i je uchylił. Jednakże wzruszenie tych decyzji nie pomogło spółce, która na skutek wybuchu tej „afery podatkowej” utraciła większość swoich przychodów. Po ciosie wymierzonym przez urzędników skarbowych firma Optimus już się nie podniosła. Przez wiele lat spółka domagała się od Skarbu Państwa wypłaty odszkodowania, które wprawdzie po długiej batalii sądowej zostało wypłacone, to jednak trzydziestokrotnie niższe, niż w pozwie spółki³.

3. Konstytucyjne gwarancje ochrony przed błędami urzędników

Sprawa Optimusa zmusza do podjęcia rozważań nie tyle na temat ułomności decyzji wydawanych przez władzę publiczną, co konsekwencji tych rozstrzygnięć w stosunku do ich adresatów. Nie bez znaczenia dla wprowadzenia przepisów dotyczących odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych była nowelizacja Kodeksu cywilnego w kontekście orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r.⁴, w którym Trybunał stwierdził niezgodność art. 417 i 418 k.c. z art. 77 Konstytucji. Przywołany przepis wprost stwierdza, że każdy ma prawo do wynagrodzenia

³ Pasławski K., *Wyrok Sądu Najwyższego w sprawie Optimusa*, 29.11.2021, <https://crn.pl/aktualnosci/wyrok-sadu-najwyzszego-w-sprawie-optimusa/>, [dostęp: 22.04.2022 r.].

⁴ Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK. 18/2000.

szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Jak podkreśla TK w wyroku z 1 września 2005⁵, art. 77 ust. 1 Konstytucji RP jest źródłem konstytucyjnego prawa podmiotowego do domagania się odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. I o ile na skutek nowelizacji k.c. poszerzono zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone obywatelom w wyniku wydania niezgodnego z prawem rozstrzygnięcia administracyjnego, to w nowych przepisach zrezygnowano z winy jako przesłanki odpowiedzialności. W poprzedniej regulacji dużo łatwiej było Skarbowi Państwa ekskulpować się, wskazując na tzw. „winę anonimową” lub wykazując brak winy urzędnika (pomimo bezprawności zachowania). Aktualnie zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa obejmuje wszystkie zachowania związane z wykonywaniem władzy publicznej z wyjątkiem tych, które unormowane są przepisami szczególnymi⁶. Ponadto istotną zmianą było wprowadzenie art. 417¹ k.c. oraz art. 417² k.c. Na potrzeby niniejszego artykułu warto bliżej przyjrzeć się treści art. 417¹ § 2 k.c., który stanowi, że: *Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Z przepisu tego wynika, że zanim jednostka będzie miała możliwość uzyskania stosownej rekompensaty, koniecznym jest wcześniejsze uzyskanie prejudykatu stwierdzającego niezgodność z prawem wydania lub niewydania prawomocnego orzeczenia bądź ostatecznej decyzji, a więc z orzeczeniem innego niż sąd odszkodowawczy organu ustalającego tę przesłankę odpowiedzialności. O ile rozwiązanie to nie budzi większych wątpliwości, o tyle ukazuje, że za błąd urzędnika wydającego takie wadliwe rozstrzygnięcie odpowiedzialność poniesie Skarb Państwa.*

⁵ Wyrok TK z dnia 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/2005.

⁶ K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–449*¹⁰, wyd. 10, Warszawa 2020.

Kolejne pytanie związane jest z prawidłową definicją pojęcia „odpowiedzialności prawnej”, która powinna być przede wszystkim rozumiana jako ponoszenie (lub możliwość ponoszenia) przez określony podmiot przewidzianych przepisami prawa negatywnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej ocenie normatywnej, dające się przypisać prawnie temu podmiotowi w określonym porządku prawnym⁷.

W uzasadnieniu do projektu ustawy zwrócono uwagę, że *Szeroka odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za działania urzędników powiązana z pozostawieniem obecnego nieskutecznego mechanizmu zapewniania praworządności działania administracji publicznej skutkowałaby znacznymi szkodami dla budżetu państwa*⁸. Wyobraźmy sobie bowiem sytuację, w której urzędnik państwowy wydaje decyzje w sprawie określenia warunków zabudowy. Po pewnym czasie okazuje się, że urzędnik ten popełnił błąd, źle interpretując otrzymany wniosek. Inwestor musi przerwać budowę, przywrócić nieruchomość do stanu poprzedniego, ponosząc olbrzymie straty. Przepisy k.c. umożliwią w takim przypadku otrzymanie odszkodowania na podstawie art. 417¹ § 2 k.c., naturalnie po stwierdzeniu przez sąd, iż decyzja urzędnika była wydana niezgodnie z obowiązującym prawem. Absurdem tej sytuacji jest to, że do kwoty przyznanego odszkodowania dołoży się sam inwestor, ponieważ odszkodowanie to płacone jest ze środków publicznych, a więc – potocznie wskazując – z podatków płaconych przez wszystkich obywateli.

Powstała więc wątpliwość, ujmowana już wcześniej w projekcie do ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych: czy w takim przypadku, gdy organ administracji publicznej, działając jako urząd, legitymowany biernie w sprawach o zapłatę takiego odszkodowania, ma prawo żądania regresu od urzędnika lub urzędników, którzy byli odpowiedzialni za wydanie błędnego rozstrzygnięcia?

⁷ W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe UMK. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Prawo” 1968, z. 8 (31), s. 12.

⁸ Poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa z dnia 7 października 2008 r., (Druk Nr 1407), Sejm VI Kadencji, s. 10.

Pomimo wielu dyskusji, zastrzeżeń co do jej założeń⁹ – ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa została uchwalona 20 stycznia 2011 r.¹⁰ Można zatem już śmiało dokonywać oceny jej funkcjonowania i tym będą chciała zająć się w swoim artykule. Zanim jednak przejdę do udzielenia odpowiedzi na pytania, czy ustawa ta stanowi efektywne narzędzie w walce z uchybieniami urzędniczymi, a także czy faktycznie pomaga chronić budżet Skarbu Państwa dzięki wprowadzeniu regresowego roszczenia w stosunku do konkretnego funkcjonariusza publicznego, przeanalizuję najważniejsze założenia tej ustawy, przede wszystkim w kontekście omówienia przesłanek dochodzenia odpowiedzialności majątkowej od urzędnika.

4. W jaki sposób domagać się zapłaty od urzędnika za popełniony przez niego błąd? Wprowadzenie

Przechodząc do analizy przepisów ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (dalej zwaną: ustawą o odpowiedzialności majątkowej), w pierwszej kolejności należy się zastanowić nad zakresem podmiotowym tej ustawy, a więc – kto tak naprawdę tę odpowiedzialność ma ponosić. Ustawodawca użył pojęcia „funkcjonariusza publicznego” i zdefiniował go, wskazując, że jest to *osoba działająca 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*¹¹. Zastanawiać może, dlaczego ustawodawca zdecydował się na użycie pojęcia

⁹ Zob. E. Bagińska, *Opinia prawna o projekcie ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa* (druk sejmowy nr 1407), opinia zlecona przez Biuro Analiz Sejmowych, Toruń 2009, dostępna na stronie internetowej Sejmu RP, <http://orka.sejm.gov.pl>, [dostęp: 24.04.2022].

¹⁰ Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 roku o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa Dz.U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173.

¹¹ Art. 2 pkt. 1 ustawy o odpowiedzialności majątkowej.

„funkcjonariusza”, nie zaś po prostu „urzędnika”. To ostatnie wyrażenie interpretowane jest niejednolicie, a to z powodu braku legalnej definicji. Bywa również używane w języku potocznym, np. „urzędnik bankowy”¹². Pojęcie „funkcjonariusza publicznego” występuje również w art. 115 § 3 ustawy Kodeks karny¹³. Niemniej jednak ustawa o odpowiedzialności majątkowej stworzyła swoją własną definicję. Z jednej strony ustawa wprowadza tzw. kryterium osobowe, uznając za funkcjonariusza publicznego osobę: działającą w charakterze organu administracji publicznej, działającą z upoważnienia organu administracji publicznej czy też jako członek organu kolegialnego organu administracji publicznej, wykonującą w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej. Z drugiej strony zakres podmiotowy ustawy wyznacza kryterium funkcjonalne, gdyż ustawa uznaje za funkcjonariuszy publicznych osoby biorące udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez organ administracji publicznej¹⁴. Na potrzeby niniejszego artykułu będę używać zamiennie pojęcia „urzędnik” i „funkcjonariusz publiczny”, mając cały czas świadomość, że ustawa z 20 stycznia 2011 r. wprowadza swoją własną, autonomiczną definicję tego pojęcia.

5. Zasady ponoszenia odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych

Znając już odpowiedź na pytanie, kto będzie ponosił odpowiedzialność majątkową, należy zastanowić się nad najważniejszą kwestią – a więc kiedy i dlaczego urzędnik taką odpowiedzialność poniesie. Rozdział drugi ustawy określa przesłanki odpowiedzialności urzędnika, zgodnie z jej art. 5: *funkcjonariusz publiczny ponosi odpowiedzialność majątkową w razie łącznego zaistnienia następujących przesłanek:*

1. *na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie za szkodę*

¹² A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 17.

¹³ Ustawa Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553.

¹⁴ B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 29.

- wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa;
2. rażące naruszenie prawa, o którym mowa w pkt 1, zostało spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego;
 3. rażące naruszenie prawa, o którym mowa w pkt 1, zostało stwierdzone zgodnie z art. 6¹⁵.

Konieczność kumulatywnego spełnienia wyżej wymienionych przesłanek oznacza, że w przypadku braku choćby jednej z nich odpowiedzialność urzędnika nie powstanie. Pierwsza z przesłanek dotyczy sytuacji, w której Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inny organ administracji publicznej poniesie odpowiedzialność na podstawie art. 417 k.c. Zatem dla interesanta poszkodowanego błędną decyzją urzędnika sprawa się skończy w momencie wypłaty odszkodowania na podstawie art. 417 k.c. Jednakże wtedy dopiero rozpoczyna się postępowanie dla urzędnika. To, co istotne, nie wystarczy zatem, że zapadnie zasądający wyrok, konieczna jest faktyczna wypłata odszkodowania przez organ administracji publicznej na rzecz poszkodowanego¹⁶. Ustawa wprowadza również możliwość zawarcia przez strony ugody. Powstaje jednak pytanie, czy może to być dowolna ugoda lub zawarta u notariusza, czy jednak wymagane jest, aby była to ugoda sądowa¹⁷. Wydaje się, że skoro ustawodawca nie wprowadza szczegółowych obostrzeń dotyczących trybu zawierania ugody, można przyjąć, że ugoda ta może zostać zawarta zarówno w ramach postępowania sądowego (ugoda sądowa), ale również jako ugoda pozasądowa¹⁸. W każdej z trzech przesłanek pojawia

¹⁵ Art. 5 ustawy o odpowiedzialności majątkowej.

¹⁶ B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Komentarz...*, s. 66.

¹⁷ Zgodnie z art. 10 k.p.c.: *W sprawach, w których zawarcie ugody jest dopuszczalne, sąd dąży w każdym stanie postępowania do ich ugodowego załatwienia, w szczególności przez nakłanianie stron do mediacji.*

¹⁸ Warto jednak zwrócić uwagę, że nie zawsze zawarcie takiej ugody będzie możliwe. Zgodnie bowiem z art. 54a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2021 r. Nr 305: 1. *Jednostka sektora finansów publicznych może zawrzeć ugodę w sprawie spornej należności cywilnoprawnej w przypadku dokonania oceny, że skutki ugody są dla tej jednostki lub odpowiednio Skarbu Państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego.* 2. *Ocena skutków ugody nastąpi, w formie pisemnej, z uwzględnieniem*

się natomiast pojęcie „rażącego naruszenia prawa”, co oznacza, że w celu podjęcia dalszych rozważań dotyczących majątkowej odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego należy spróbować zdefiniować to wyrażenie.

6. Prawidłowe zdefiniowanie pojęcia „rażącego naruszenia prawa”

Jak wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 sierpnia 1984 r. (sygn. akt II SA 737/84) *Za rażące należy uznać takie naruszenie prawa, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. Nie ma natomiast znaczenia ani oczywistość naruszenia określonego przepisu, ani nawet charakter przepisu, który został naruszony. Takie rozumienie rażącego naruszenia prawa wynika przy tym nie tylko z wykładni gramatycznej tego pojęcia, ale również z porównania treści art. 156 § 1 pkt 2 kpa z kierunkiem wykładni analogicznego pojęcia na tle innego przepisu (art. 417 kpc), a także z faktu traktowania tego naruszenia jako rodzącego tak poważne konsekwencje, jak wydanie decyzji bez podstawy prawnej.* Dalej ustawa wymaga, aby rażące naruszenie prawa spowodowane było winą urzędnika. Urzędnik będzie przy tym ponosił odpowiedzialność zarówno za winę umyślną, jak i nieumyślną. Zgodnie z doktryną prawa cywilnego do przypisania odpowiedzialności na zasadzie winy określonemu podmiotowi wystarczy, że jego zachowanie, w wyniku którego doszło do wyrządzenia szkody, jest zarzucalne nawet jako najłżejszy stopień nieumyślności (*culpa levisima*)¹⁹. Pojęcie winy jest kluczowym terminem w nauce prawa cywilnego. Jej obiektywny element stanowi tzw. „bezprawność” rozumianą jako sprzeczność działania lub zaniechania sprawcy z całym porządkiem prawnym: z konkretnym przepisem (naruszenie konkretnych nakazów lub zakazów), z zasadami współżycia społecznego lub innymi normami powszechnie stosowanymi i akceptowanymi w danym społeczeństwie

okoliczności sprawy, w szczególności zasadności spornych żądań, możliwości ich zaspokojenia i przewidywanego czasu trwania oraz kosztów postępowania sądowego albo arbitrażowego.

¹⁹ Zob. T. Dybowski, [w:] *System Prawa Cywilnego*, t. 3, cz. 1; Z. Banaszczyk, [w:] *Pietrzykowski W., Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 200.

(np. zasadami uczciwego obrotu czy dobrej wiary)²⁰. Z drugiej strony możemy mówić o tzw. „subiektywnym elemencie”, który *dotyczy stosunku woli i świadomości działającego do swojego czynu. Najkrócej rzecz ujmując, winę można przypisać podmiotowi prawa tylko wtedy, kiedy istnieją podstawy do negatywnej oceny jego zachowania z punktu widzenia obu tych elementów (tzw. zarzucalność postępowania)*²¹. Urzędnik może wyrządzić szkodę przez zawinione działanie, ale również zaniechanie rozumiane jako brak podjęcia obowiązkowego działania w sytuacji, gdy występował zakaz zaniechania lub też zakaz spowodowania skutku, który przez zaniechanie mógł być spowodowany. W końcu funkcjonariusz publiczny poniesie odpowiedzialność, gdy rażące naruszenie prawa zostanie stwierdzone zgodnie z art. 6 ustawy. Bartosz Rakoczy²² wskazał, że: *Dla zaistnienia przesłanki z art. 5 pkt 3 konieczne jest, aby doszło do rażącego naruszenia prawa. Jednak jej spełnienia nie bada się w postępowaniu prowadzonym przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu lub przeciwko funkcjonariuszom publicznym, co ma swoje i dobre i złe strony. W ten sposób prawodawca ułatwia podmiotowi odpowiedzialnemu dochodzenie roszczeń przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu. W ewentualnym postępowaniu wyjaśniającym – czy już nawet potem, w postępowaniu cywilnym – podmiot odpowiedzialny nie musi dowodzić zaistnienia tej przesłanki. Jego inicjatywa dowodowa będzie zmierzać jedynie do tego, aby wykazać się stosownym dokumentem urzędowym, o którym mowa w art. 6, i w ten sposób spełnić wymóg wykazania rażącego naruszenia prawa.*

Z drugiej jednak strony, gdyby podmiot odpowiedzialny chciał wytoczyć powództwo przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu (np. z obawy przed konsekwencjami, ze względów społecznych, publicznych, politycznych) przed stwierdzeniem, że doszło do rażącego naruszenia prawa, to powinno ono zostać oddalone z uwagi na to, iż nie wystarczy jedynie zaistnienie

²⁰ M. Serwach, *Wina jako zasada odpowiedzialności cywilnej oraz okoliczność zwalniająca z obowiązku naprawienia szkody*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2009, nr 1, s. 84.

²¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2003 r. IV CK 32/02.

²² Zob. B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 129.

*rażącego naruszenia prawa, ale musi być ono stwierdzone w sposób określony w art. 6, a owego stwierdzenia by w takiej sytuacji nie było*²³.

Artykuł 6 ustawy precyzyjnie i wyczerpująco definiuje pojęcie „rażącego naruszenia prawa”. Ustawodawca wymienia w tym przepisie w sposób zamknięty rodzaje orzeczeń – prawomocnych decyzji, wyroków oraz trybów i podstaw prawnych ich wydawania. Nie jest możliwe uznanie za „rażące naruszenie prawa” sytuacji, która nie została wprost wyrażona w art. 6. Wprowadzenie takiego rozwiązania w ustawie ocenić należy pozytywnie, ponieważ pojęcie „rażące naruszenie prawa” jest jednak niejednoznaczne, nieostre, co wywołuje wiele sporów w orzecznictwie. W tym przypadku nie będzie wątpliwości przy zakwalifikowaniu zachowania urzędnika jako rażące naruszenie prawa, gdyż poprzednie postępowanie (sądowe, administracyjne lub sądownoadministracyjne) jednoznacznie wykáže, że działanie lub zaniechanie urzędnika stanowiło rażące naruszenie prawa (a to np. w sytuacji wydania decyzji, która następnie została uznana za nieważną na podstawie art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.).

7. Podsumowanie

Wynika z tego, że ustawa wprowadza długą i złożoną procedurę postępowania prowadzącą do uzyskania odszkodowania od urzędnika. Dodatkowo po spełnieniu tych trzech przesłanek, zgodnie z art. 7 ustawy, kierownik odpowiedniej jednostki, która wypłaciła odszkodowanie, składa do prokuratora okręgowego właściwego ze względu na siedzibę podmiotu odpowiedzialnego wnioski o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Zgodnie z tym artykułem ma na to 14 dni od momentu wypłaty odszkodowania. Pojawiają się w tym miejscu dwie uwagi. Pierwsza – potwierdza się, że konieczne jest uprzednie wypłacenie odszkodowania poszkodowanemu, sam prawomocny wyrok stwierdzający taki obowiązek nie wystarczy. Prokurator będzie mógł wszcząć postępowanie w sytuacji, gdy kierownik odpowiedniej jednostki, która wypłaciła odszkodowanie, przedłoży mu do wniosku potwierdzenie wypłaty tego odszkodowania,

²³ Zob. B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie...*, s. 129.

a także rozstrzygnięcie stwierdzające rażące naruszenie prawa oraz uwierzytelnione kopie posiadanych akt postępowania sądowego lub administracyjnego, w którym zostało wydane to rozstrzygnięcie²⁴. Druga uwaga dotyczy samej konieczności złożenia takiego wniosku do prokuratora przez kierownika odpowiedniej jednostki, która wypłaciła odszkodowanie, a więc – czy kierownik organu ma jakiegokolwiek uznanie przed złożeniem takiego wniosku (np. osobiście uzna, że działanie urzędnika nie było zawinione i nie będzie chciał go obciążać takim postępowaniem i ewentualnym obowiązkiem zapłaty).

Z treści art. 10 ustawy o odpowiedzialności majątkowej wynika, że w sytuacji, gdy kierownik odpowiedniej jednostki nie złoży takiego wniosku, może podlegać odpowiedzialności karnej. Wprowadzenie przepisów karnych do ustawy ma na celu zmobilizowanie kierownika odpowiedniej jednostki do złożenia wniosku do prokuratora, a ochroną karnoprawną jest tutaj ochrona wierzycieli, którymi są podmioty publiczne. Niezależnie od istnienia art. 10 ustawy kierownik jednostki, w przypadku zaniechania złożenia wniosku do prokuratora, mógłby ponosić odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych²⁵, a nawet należałoby się zastanowić, czy nie będzie ponosił odpowiedzialności karnej z art. 231 k.k.

Po otrzymaniu ww. wniosku, prokurator przeprowadza postępowanie wyjaśniające zmierzające do ustalenia przesłanek uzasadniających wytoczenie, na rzecz podmiotu odpowiedzialnego, powództwa o odszkodowanie przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu z tytułu szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa. Następnie w sytuacji, gdy prokurator uzna, że zaistniały podstawy do wytoczenia przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu powództwa, prokurator przed jego wytoczeniem wzywa na piśmie funkcjonariusza publicznego do dobrowolnego spełnienia świadczenia

²⁴ Art. 7 ust. 2 pkt. 2 ustawy.

²⁵ Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 17 grudnia 2004 roku, Dz.U. z 2021 r. Nr 289: *Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.*

w określonym terminie, nie krótszym jednak niż 7 dni od dnia otrzymania wezwania, a po bezskutecznym upływie tego terminu wytacza powództwo. Natomiast w przypadku, gdy stwierdzi brak podstaw, prokurator odmówi wszczęcia postępowania²⁶. Postępowanie, które będzie wszczyła prokurator, toczy się na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Warto zwrócić uwagę na to, że wysokość odszkodowania, którego koszt poniesie funkcjonariusz publiczny, wynosi kwotę faktycznie wypłaconego odszkodowania na rzecz poszkodowanego, nie może ono przewyższać kwoty dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu²⁷. Wynika z tego, że szkoda, jeżeli nawet byłaby większa, będzie ograniczona do wysokości kwoty wskazanej w przepisach ustawy.

8. Czy odpowiedzialność majątkowa urzędników faktycznie istnieje? Zasady występowania z roszczeniem regresowym Skarbu Państwa w stosunku do urzędnika

Zanim przejdę do oceny efektywności wprowadzonych rozwiązań, warto w tym miejscu wskazać na pewne analogiczne rozwiązanie przewidziane w przepisach kodeksu postępowania karnego. Zgodnie z art. 557 § 1 k.p.k. przewidziano podobne roszczenie regresowe, które przysługuje Skarbowi Państwa w stosunku do osób, które swym bezprawnym zachowaniem spowodowały: niesłuszne skazanie; zastosowanie środka zabezpieczającego, środka przymusu; niesłuszne zarządzenie wykonania kary warunkowo zawieszanej lub kary, z której wykonania zwolniono oskarżonego; niewątpliwie niesłuszne zatrzymanie osoby, wobec której nie prowadzono postępowania karnego. Podobnie jak przy przepisach ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych w myśl art. 557 § 2 k.p.k. wszczynane jest przez prokuratora na podstawie przepisów postępowania cywilnego. Co istotne – tego typu postępowanie może oprócz prokuratora wszczęć „organ, który jest uprawniony do reprezentowania Skarbu Państwa”. Swoistą różnicą jest wprowadzenie w przepisach

²⁶ Art. 7 ust. 4 i 5 ustawy o odpowiedzialności majątkowej.

²⁷ Art. 9 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności majątkowej.

procedury karnej obowiązku wykazania bezprawności w zachowaniu osób, które doprowadziły do niesłusznego skazania. Termin „bezprawne zachowanie” zawęży podstawę dochodzenia roszczenia regresowego tylko do takich przypadków, w których doszło do sprzecznego z prawem zachowania. Wymaga to wykazania świadomego naruszenia przepisu prawa przez osobę zobowiązaną do jego przestrzegania w związku z podejmowaniem określonych decyzji²⁸. Pewne zdumienie może budzić fakt, iż postępowania z art. 557 k.p.k. nie funkcjonują w praktyce²⁹. Poniższa tabela przedstawia informacje na temat postępowań regresowych wszczynanych na podstawie art. 557 k.p.k. w latach 1998–2014. Jeżeli natomiast chodzi o dane statystyczne z ostatnich lat, to okazuje się, że przedstawienie takiej precyzyjnej statystyki jest praktycznie niemożliwe³⁰.

Tabela 1. Ilość postępowań zwrotnych (regresowych) na rzecz Skarbu Państwa na podstawie

Ilość spraw regresowych na podstawie art. 557 k.p.k.				
Badany okres	Wstępnie zbadano	Odmowa regresu	Sprawy w toku	Pozwy skierowane
IX 1998 IX 2010	1189	893	b.d.	5
2012	344	320	21	1
2013	326	297	32	2
2014	304	285	59	0

Źródło: P. Czarnecki, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za błędy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych po 1 lipca 2015 r.*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2015, nr 2, s. 63.

Mając informację na temat analogicznych postępowań regresowych wszczynanych na podstawie przepisów kodeksu postępowania karnego,

²⁸ D. Świecki, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 2, red. B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski, Warszawa 2018, art. 557.

²⁹ P. Czarnecki, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za błędy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych po 1 lipca 2015 r.*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2015, nr 2, s. 64.

³⁰ Zob. też P. Matyja, *Nietykalni? Skarb Państwa traci miliony, ale sędziowie i prokuratorzy nie płacą* <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1233003,bledy-wymiaru-sprawiedliwosci-skarb-panstwa-traci-miliony.html>, [dostęp: 29.04.2022 r.].

pozostaje odpowiedzieć sobie na pytanie o praktyczne funkcjonowanie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych.

9. Ocena efektywności przepisów ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa

Pod koniec 2008 r., gdy wyszedł projekt ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, pojawiły się głosy krytyczne zaproponowanych rozwiązań³¹. Przede wszystkim słusznie uznano, że polski system prawny zna już podobne postępowania względem urzędników, a tworzenie dodatkowej procedury nie jest konieczne. W świetle k.c. istnieje odpowiedzialność na zasadzie art. 415 k.c. (za zawinione działanie lub zaniechanie urzędnika), dopuszczalne jest też roszczenie regresowe na podstawie art. 441 k.c. Ponadto należy się zgodzić również z przedstawioną wątpliwością co do wysokości odszkodowania. Ustawodawca przewidział maksymalny próg dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu. Przy czym zgodnie z przepisami Kodeksu pracy, gdzie wg art. 119 k.p. odszkodowanie przy uznaniu winy nieumyślnej ustala się w wysokości wyrządzonej szkody, jednak nie może ono przewyższać kwoty trzymiesięcznego wynagrodzenia przysługującego pracownikowi w dniu wyrządzenia szkody. W przypadku winy umyślnej zgodnie z art. 122 k.p. odpowiedzialność jest już nieograniczona i pracownik jest zobowiązany do naprawienia szkody w pełnej wysokości. Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego nie wprowadza rozróżnienia pomiędzy zachowaniem wyrządzonym z winy umyślnej od zachowania wyrządzonego z winy nieumyślnej. Dodatkowo należałoby zastanowić się, jaką relację w stosunku do przepisów kodeksu pracy ma regulacja zawarta w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Problem pojawi się wówczas, gdy będziemy mieli do czynienia z urzędnikiem zatrudnionym na podstawie umowy o pracę. Należy uznać, że przepisy ustawy o odpowiedzialności majątkowej stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów kodeksu pracy. W takim przypadku

³¹ E. Bagińska, *op. cit.*

urzędnik nawet w sytuacji nieumyślnie zawinionego zachowania będzie odpowiadał do dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia, co stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości.

Niezależnie od powyższych wątpliwości przez wiele lat uznawano, że przepisy ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego w praktyce nie funkcjonują³².

W listopadzie 2020 r. skierowano do Ministra Sprawiedliwości interpelację w sprawie odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy³³. Wskazano w niej, że utrudniona procedura postępowania w sprawie uzyskania od urzędników odszkodowania sprawia, że przyjęta w 2011 r. regulacja jest iluzoryczna. Dodatkowo grupa posłów, kierująca do ministra tę interpelację, zapytała o ilość toczonych postępowań wobec funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa w latach 2015–2019, a także – ilu funkcjonariuszy publicznych zostało prawomocnie skazanych za rażące naruszenie prawa w latach 2015–2019.

Marcin Warchoł, sekretarz stanu, udzielając odpowiedzi na interpelację, w pierwszej kolejności podkreślił, że przepisów przedmiotowej ustawy nie można uznać za martwe, a obrazują to zgromadzone dane statystyczne w zakresie prawomocnie zasądzonych odszkodowań i zadośćuczynień dotyczących funkcjonariuszy publicznych w sądach rejonowych, okręgowych i apelacyjnych. Jednakże poinformował, że Prokuratura Krajowa nie posiada danych w zakresie liczby prowadzonych postępowań wyjaśniających wobec funkcjonariuszy publicznych w latach 2015–2019. Wskazał natomiast, że liczba funkcjonariuszy publicznych, którzy zostali skazani za rażące naruszenie prawa, wynosi w okresie od 2016 do 1. połowy 2019 r.: w sądach rejonowych rozstrzygnięcia – 94 spraw, w sądach okręgowych I i II instancji – 425 spraw, zaś w sądach apelacyjnych łącznie – 214 spraw³⁴. Dokładniejsze badania statystyczne

³² Odpowiedzialność urzędnika za złe decyzje: Jest ustawa, a jakby jej nie było, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/928600,odpowiedzialnosc-urzednika-za-zle-decyzje.html>, [dostęp: 22.04.2022 r.].

³³ Interpelacja nr 14164 do ministra sprawiedliwości w sprawie odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BVEB57>, [dostęp: 13.04.2022 r.].

³⁴ Odpowiedź na interpelację nr 14164 w sprawie odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BYADVX>, [dostęp: 13.04.2022 r.].

przeprowadzili dziennikarze „Rzeczpospolitej”. Ustalili oni, że w latach 2016–2019 sądy rejonowe, okręgowe i apelacyjne prawomocnie orzekły łącznie ponad 213 mln zł odszkodowań i zadośćuczynień³⁵. Nie wiadomo jednak, jaki jest to procent wszystkich zasądzonych odszkodowań od Skarbu Państwa na rzecz poszkodowanych obywateli. Dodatkowo brakuje informacji dotyczących ilości uwzględnianych powództw ze wszystkich postępowań wytaczanych na podstawie przepisów ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych, a więc nie wiadomo tak naprawdę, czy łączne spełnienie trzech przesłanek odpowiedzialności funkcjonariusza (o których mowa w art. 5 ustawy) jest zadaniem wykonalnym, czy też zbyt skomplikowanym. Przykładowo odpowiedzialności majątkowej może podlegać również urzędnik, który doprowadził do przewlekłości lub beczynności postępowania i na tej podstawie Skarb Państwa zmuszony został do wypłacenia odszkodowania³⁶. Sąd Okręgowy w Rzeszowie rozpoznawał sprawę sędziego, który doprowadził do przewlekłości postępowania i na tej podstawie Skarb Państwa wypłacił jednostce odszkodowanie. Sąd, analizując tę sprawę, uznał, że nie można mówić o zawinieniu sędziego (funkcjonariusza publicznego), gdyż [...] *po stronie pozwanej brak jest zawinienia. W powyższej kwestii pomocne może być orzecznictwo dotyczące postępowania sądowego, w którym podkreślano, że fakt wydania orzeczenia stwierdzającego przewlekłość postępowania nie przesądza automatycznie o winie sędziego, nawet nieumyślnej. To przede wszystkim państwo zobowiązane jest do zorganizowania sądu w sposób umożliwiający normalne, prawidłowe wykonywanie obowiązków przez sędziów, w tym stan obsady kadrowej i liczbę spraw powierzonych jednemu sędziemu i inne okoliczności dotyczące warunków pracy (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 lutego 2014 r., SNO 43/13) Tak więc, nierozstrzygnięcie sprawy w rozsądnym terminie niekoniecznie musi wynikać z winy lub zaniedbania po skronie konkretnych sędziów lub prokuratorów. Zdarzają się przypadki, w których opóźnienia wynikają m.in. z wad ustawodawstwa*

³⁵ A. Krzyżanowska, *Urzednicy placą za swoje błędy*, 4.03.2021, <https://legalis.pl/urzednicy-placa-za-swoje-bledy>, [dostęp: 12.04.2022 r.].

³⁶ Reguluje to ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, Dz.U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1843. Dodatkowo taka możliwość została przewidziana 417¹ § 3 k.c.

*krajowego w przedmiocie organizacji systemu (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 lipca 2015 r., 72287/10)*³⁷.

10. Wnioski

Wynika z tego, że sądy rozpoznające powództwa o zapłatę przeciwko funkcjonariuszom publicznym każdą sprawę winny rozpatrywać indywidualnie, z uwzględnieniem wszelkich czynników wynikających często z problemów systemowych (tak jak w powyższym przykładzie mogą to być kwestie związane z problemami dotyczącymi braków kadrowych w urzędach, występującymi problemami społecznymi, ekonomicznymi czy też politycznymi). Urzędnik będzie zatem odpowiadał za „rażące naruszenie prawa”, a więc zasadniczo w sytuacji, gdy skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, nie dały się pogodzić z wymaganiami praworządności, tzn. zaistnieją gospodarcze lub społeczne efekty naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządne państwa³⁸.

11. Podsumowanie i postulaty *de lege ferenda*

Od uchwalenia ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych minęło już ponad dziesięć lat. To dobry czas na podsumowanie i dokonanie oceny funkcjonowania tej regulacji, a także zaproponowanie nowych (lepszyc) rozwiązań, które w przyszłości mogą przyczynić się do poprawy jakości działania aparatu administracyjnego.

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznej nie jest z pewnością doskonałym aktem prawnym. Niektóre jej regulacje budzą wątpliwości, jak też pojawia się pytanie, czy ustawa w praktyce funkcjonuje. A jeśli tak, to czy wprowadzenie trzech przesłanek, od których uzależniona jest odpowiedzialność majątkowa urzędnika, nie

³⁷ Wyrok Sądu Okręgowego w Rzeszowie Wydział V Cywilny-Odwoławczy sygn. akt: V Ca 537/18 (niepubl.).

³⁸ Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 lutego 2013 r., sygn. I OSK 1683/11, z 8 marca 2012 r., sygn. I OSK 363/11.

powoduje, że roszczenie regresowe Skarbu Państwa lub innego organu administracji publicznej jest tak naprawdę iluzoryczne. Dodatkowo – czy stworzenie specjalnej ustawy o odpowiedzialności majątkowej urzędników było konieczne, kiedy w polskim prawie cywilnym (jak też w przepisach kodeksu pracy) istnieją ogólne podstawy prawne związane z odpowiedzialnością deliktową. Niezależnie od powyższego powstaje również pytanie, czy w związku z wprowadzeniem w życie przepisów ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych nie powinno się nakazać urzędnikom posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. Po wykupieniu polisy wszystkie decyzje i postanowienia wydawane przez urzędnika oraz ich skutki objęte byłyby ochroną ubezpieczeniową. Podobne rozwiązanie w zakresie posiadania obowiązkowego ubezpieczenia przewidziane jest w zawodach prawniczych (adwokat, radca prawny, komornik, notariusz), jak również zawodzie lekarza, architekta czy księgowego. Wszystkie te zawody łączy wspólny mianownik – każda z tych profesji wiąże się z ryzykiem wyrządzenia szkody osobom trzecim w następstwie wykonywania czynności zawodowych. W innym przypadku może się okazać, że urzędnik, który popełnił błąd i będzie odpowiadał ze swojego majątku, jednocześnie zostanie zwolniony z pracy i przez to nie będzie miał możliwości wypłacenia odszkodowania z uwagi na brak bieżącego dochodu. O tych wszystkich wątpliwościach i postulatach warto częściej rozmawiać, gdyż istnieje możliwość poprawienia tej regulacji. W końcu jak mawiał Seneka: *Błądzenie jest rzeczą ludzką, ale dobrowolne trwanie w błędzie jest rzeczą diabelską*³⁹.

³⁹ Skrócona forma *Errare humanum est, sed in errare perseverare diabolicum* (Hieronymus; Seneca, *Epistulae morales* VI,57,12; Cicero, *Orationes Philippicae* 12,2).

Bibliografia

LITERATURA

- Bagińska E., *Opinia prawna o projekcie ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa* (druk sejmowy nr 1407), opinia zlecona przez Biuro Analiz Sejmowych, Toruń 2009.
- Banaszczyk Z., [w:] Pietrzykowski W., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Czarnecki P., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za błędy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych po 1 lipca 2015 r.*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2015, nr 2.
- Dubowik A., Pisarczyk Ł., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.
- Dybowski T., [w:] *System Prawa Cywilnego*, t. 3, cz. 1.
- Krzyżanowska A., *Urzednicy płacą za swoje błędy*, 4.03.2021, <https://legalis.pl/urzednicy-placa-za-swoje-bledy>.
- Lang W., *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe UMK. Prawo” 1968, nr 31.
- Matyja P., *Nietykalni? Skarb Państwa traci miliony, ale sędziowie i prokuratorzy nie płacą* <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1233003,bledy-wymiaru-sprawiedliwosci-skarb-panstwa-traci-miliony.html>.
- Paślawski K., *Wyrok Sądu Najwyższego w sprawie Optimusa*, 29.11.2021, <https://crn.pl/aktualnosci/wyrok-sadu-najwyzszego-w-sprawie-optimusa/>.
- Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny, t. 1: Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, wyd. 10, Warszawa 2020.
- Rakoczy B., *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Serwach M., *Wina jako zasada odpowiedzialności cywilnej oraz okoliczność zwalniająca z obowiązku naprawienia szkody*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2009, nr 1.
- Świecki D., [w:] Augustyniak B., Eichstaedt K., Kurowski M., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 2, wyd. 4, Warszawa 2018.

AKTY PRAWNE

- Poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa z dnia 7 października 2008 r., (Druk Nr 1407), Sejm VI Kadencji.

Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 roku o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa Dz.U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173.

Ustawa Kodeks Karny z dnia 6 czerwca 1997 Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553.

Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, Dz.U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1843.

ORZECZNICTWO

Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK. 18/2000.

Wyrok TK z dnia 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2003 r., IV CK 32/02.

Wyrok Sądu Okręgowego w Rzeszowie Wydział V Cywilny-Odwoławczy, sygn. akt: V Ca 537/18 (niepubl.).

Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 lutego 2013 r., sygn. I OSK 1683/11, z 8 marca 2012 r., sygn. I OSK 363/11.