

Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariusza publicznego a ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej urzędnika

I. Wstęp

Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej to z wielu względów bardzo szerokie zagadnienie. Już samo pojęcie władzy publicznej jest niezwykle pojemne, gdyż zgodnie z art. 10 Konstytucji¹ przez władzę publiczną rozumiemy władzę ustawodawczą, wykonawczą oraz sądowniczą. Przypomnijmy, że w art. 15 ustawy zasadniczej zapewniona jest decentralizacja władzy publicznej, co skonkretyzowane jest w następnym przepisie art. 16 ust. 2, który stanowi, iż: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”. Wobec powyższego organy samorządu terytorialnego wykonują władzę publiczną. W konsekwencji organy samorządu terytorialnego również ponoszą odpowiedzialność wynikającą z art. 77 ust. 1 stanowiącego, że: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”.

Szerzej zagadnienie odpowiedzialności regulują art. 417–417² k.c. Odpowiedzialność władzy publicznej wynika przede wszystkim z art. 417 k.c. Na mocy tego przepisu Skarb Państwa, jednostka

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

samorządu terytorialnego lub inny podmiot ponoszą odpowiedzialność majątkową za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej. Co więcej, jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponoszą ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa.

W celu realizacji zasady praworządności przy rozstrzygnięciu spraw administracyjnych obywateli przez administrację publiczną oraz uniknięcia częstych naruszeń prawa w 2011 r. wprowadzono ustawę z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa². Ustawa ta w sposób szczegółowy określa zasady odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych wobec Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa.

Istotne dla poniższych rozważań jest wskazanie, jak ustawodawca rozumie pojęcie funkcjonariusza publicznego. Zgodnie ze słowniczkiem ustawowym przez określenie „funkcjonariusz publiczny” rozumie się „osobę działającą w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegiального 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”³. Dodać także warto, że przez organ

² Dz. U. Nr 34, poz. 173 ze zm.

³ Art. 2 ust. 1. pkt 1 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.

administracji publicznej to organ w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego⁴. Oznacza to, że w rozumieniu niniejszej ustawy organem administracji publicznej są: ministrowie⁵, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolej), organy jednostek samorządu terytorialnego⁶ oraz organy i podmioty powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień.

II. Warunki odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego

Podkreślić należy, że funkcjonariusz publiczny ponosi odpowiedzialność majątkową tylko i wyłącznie w razie łącznego zaistnienia trzech enumeratywnie wymienionych w ustawie przesłanek. Istotne jest odróżnienie różnych rodzajów odpowiedzialności, w tym karnej czy dyscyplinarnej, na co słusznie zwraca uwagę J. Gęsiak⁷. Oznacza to bowiem, że poniesienie odpowiedzialności majątkowej nie

⁴ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.

⁵ Zgodnie z k.p.a. ministrami są Prezes i wiceprezes Rady Ministrów pełniący funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, minister kierujący określonym działem administracji rządowej, przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierownik centralnego urzędu administracji rządowej podległego, podporządkowanego lub nadzorowanego przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierownik innego równorzędnego urzędu państwowego załatwiającego sprawy z zakresu postępowania administracyjnego.

⁶ Zgodnie z k.p.a. są to organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójtowie, burmistrzowie (prezydenci miast), starostowie, marszałkowie województw oraz kierownicy służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze.

⁷ J. Gęsiak, w: *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, red. A. Bielska-Brodziak, komentarz do art. 5, LEX nr 115896.

wyklucza, że ten sam funkcjonariusz publiczny ponieść może również odpowiedzialność karną czy dyscyplinarną za ten sam czyn. Omawiana ustawa reguluje jedynie warunki odpowiedzialności majątkowej i ta też jest przedmiotem poniższych rozważań.

Po pierwsze odpowiedzialność ta może zaistnieć, gdy na mocy prawomocnego orzeczenia sądu⁸ lub na mocy ugody zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa⁹.

Drugą przesłanką jest rażące naruszenie prawa spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego. Działanie to, inaczej mówiąc, pozytywne czynności podmiotu takie jak danie i czynienie. Natomiast zaniechanie to wstrzymanie się od podjęcia czynności (bierność podmiotu) polegające na nieczynieniu, zaprzestaniu czy znoszeniu. Zaznaczyć należy, że istotne jest owo działanie albo zaniechanie. Rezultat owych nie jest ważny dla spełnienia tejże przesłanki odpowiedzialności majątkowej.

Kluczowe jest, że owo działanie bądź zaniechanie muszą być zawinione. Kodeks cywilny nie definiuje winy. Na dwa elementy winy zwraca się uwagę w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Mianowicie element obiektywny oznacza niezgodność zachowania się z obowiązującymi normami postępowania, a więc szeroko rozumianą bezprawność. Element subiektywny 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

⁸ Poprzez orzeczenie sądu rozumiemy wyrok (art. 316 k.c.), nakaz zapłaty (art. 3531 k.c.) oraz postanowienie, gdy Kodeks postępowania cywilnego nie przewiduje wydania wyroku lub nakazu zapłaty (art. 354 k.c.).

⁹ Zgodnie z art. 363 § 1 k.c. orzeczenie staje się prawomocne, gdy nie przysługuje co do niego środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia.

tych elementów¹⁰. W dziedzinie czynów niedozwolonych odróżnia się zasadniczo dwie postacie winy: winę umyślną i winę nieumyślną, zwaną także niedbalstwem. Wina umyślna polega na zamierzonym podjęciu działania sprzecznego z regułą czy regułami postępowania lub na powstrzymaniu się od działania mimo istnienia obowiązku czynnego zachowania się. Innymi słowy, przy winie umyślnej sprawca ma świadomość szkodliwego skutku swego zachowania i przewiduje jego nastąpienie, celowo do niego zmierza lub co najmniej godzi się na wystąpienie tych skutków¹¹.

Trzecim warunkiem odpowiedzialności majątkowej jest, aby owe rażące naruszenie prawa zostało stwierdzone zgodnie z art. 6 niniejszej ustawy. Artykuł ten tworzy enumeratywny katalog sytuacji, które uznać można za rażąco naruszające prawo.

Po pierwsze naruszeniem takim jest wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej stwierdzającej nieważność decyzji administracyjnej lub postanowienia, gdy akty te wydano z rażącym naruszeniem prawa.

Po drugie, wydanie ostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność decyzji lub postanowienia wydanej na podstawie Ordynacji podatkowej¹², gdy akty te zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa.

Trzecia sytuacja dotyczy działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ, które zaskarżono, i organ w zakresie swojej właściwości uwzględnił skargę w całości i stwierdził jednocześnie, że działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz przekazał skargę sądowi administracyjnemu.

¹⁰ Wyrok SN z 26 września 2003 r., IV CK 32/02, LEX nr 146462.

¹¹ W. Czachórski, w: A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 213; G. Bieniek, w: G. Bieniek, H. Ciepła, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kołakowski, M. Zychowicz, T. Wiśniewski, C. Żuławska, *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, t. I, s. 256 i n.

¹² Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 613.

Czwarta sytuacja ma miejsce, gdy sąd administracyjny wydał prawomocny wyrok, w którym stwierdził nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, ze względu na wydanie decyzji lub postanowienia z rażącym naruszeniem prawa.

Po piąte, sąd administracyjny wydał prawomocny wyrok, w którym stwierdził nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części wydanej na podstawie Ordynacji podatkowej, ze względu na wydanie decyzji lub postanowienia z rażącym naruszeniem prawa.

Rażące naruszenia prawa ma miejsce także wtedy, gdy sprawa administracyjna nie została załatwiona w określonym terminie lub postępowanie prowadzone było przewlekłe i strona postępowania administracyjnego wniosła zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu, wezwała ten organ do usunięcia naruszenia prawa. Organ wyższego stopnia bądź organ prowadzący postępowanie uznały zażalenie za uzasadnione oraz stwierdziły jednocześnie, że niezakończenie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Za rażące naruszenia prawa uznaje się sytuację, gdy sprawa z zakresu prawa podatkowego nie została załatwiona we właściwym terminie lub we wskazanym nowym terminie załatwienia sprawy i strona postępowania wniosła ponaglenie do organu podatkowego wyższego stopnia lub ministra właściwego do spraw finansów publicznych, jeżeli sprawa nie została załatwiona przez dyrektora izby skarbowej lub dyrektora izby celnej. Organ podatkowy wyższego stopnia lub minister właściwy do spraw finansów publicznych, uznając ponaglenie za uzasadnione, stwierdzili jednocześnie, że niezakończenie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Prawomocne stwierdzenie rażącego naruszenia prawa przez sąd administracyjny ma miejsce także przy uwzględnieniu skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy

administracji publicznej wydające decyzje administracyjne, postanowienia w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty oraz postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, których przedmiotem jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu. Ponadto prawomocne stwierdzenie rażącego naruszenia prawa przez sąd administracyjny ma miejsce przy uwzględnieniu skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach z zakresu pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach. Sąd administracyjny, uwzględniając taką skargę, stwierdza jednocześnie, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny. Sąd w takiej sytuacji jednocześnie stwierdza, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Prawomocnie stwierdza się rażące naruszenia prawa, gdy odwołanie wniesiono w związku z niewydaniem decyzji przez organ rentowy lub niewydaniem orzeczenia przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności. Sąd w razie uwzględnienia odwołania jednocześnie stwierdza, czy niewydanie decyzji przez organ rentowy nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa.

Prawomocnie stwierdza się rażące naruszenia prawa w razie uwzględnienia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony

Konkurencji i Konsumentów. Sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy. Jednocześnie sąd stwierdza, czy zaskarżona decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Ostateczne stwierdzenie rażącego naruszenia prawa ma miejsce również w sprawach z zakresu odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jeżeli Prezes Urzędu uzna odwołanie za słuszne, uchylając albo zmieniając decyzję, stwierdza jednocześnie, czy decyzja ta została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

III. Odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa

Jeżeli zostaną spełnione wszystkie trzy wyżej omówione przesłanki odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego w terminie 14 dni, licząc od dnia wypłaty odszkodowania poszkodowanemu za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, kierownik podmiotu odpowiedzialnego, który wypłacił odszkodowanie, albo kierownik jednostki organizacyjnej podmiotu odpowiedzialnego, która wypłaciła odszkodowanie, składa do prokuratora okręgowego (właściwego ze względu na siedzibę podmiotu odpowiedzialnego) wnioski o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego¹³. Po wpłynięciu wniosku prokurator przeprowadza postępowanie wyjaśniające zmierzające do ustalenia przesłanek uzasadniających wytoczenie na rzecz podmiotu odpowiedzialnego powództwa o odszkodowanie przeciwko

¹³ Zob. szerzej: A. Walewska-Borsuk, *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy...*, s. 15 i nast.

funkcjonariuszowi publicznemu z tytułu szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa. W przypadku stwierdzenia istnienia podstaw do wytoczenia przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu powództwa prokurator przed jego wytoczeniem wzywa na piśmie funkcjonariusza publicznego do dobrowolnego spełnienia świadczenia w określonym terminie, nie krótszym jednak niż siedem dni od dnia otrzymania wezwania, a po bezskutecznym upływie tego terminu wytacza powództwo. Jeżeli brak jest podstaw do wytoczenia powództwa, prokurator odmawia podjęcia tej czynności. Postępowanie sądowe w sprawie o odszkodowanie toczy się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego¹⁴.

Odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa ustala się w wysokości odszkodowania wypłaconego przez podmiot odpowiedzialny, jednak nie może ono przewyższać kwoty dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu.

Jeżeli kilku funkcjonariuszy publicznych dopuściło się działania lub zaniechania, każdy z nich ponosi odpowiedzialność stosownie do przyczynienia się do rażącego naruszenia prawa i stopnia winy. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie stopnia winy i przyczynienia się poszczególnych funkcjonariuszy publicznych do rażącego naruszenia prawa, odpowiadają oni w częściach równych.

Jeżeli kilku funkcjonariuszy publicznych dopuściło się działania lub zaniechania, każdy z nich ponosi odpowiedzialność do kwoty dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu.

¹⁴ Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.

W sytuacji, gdy funkcjonariusz publiczny dopuścił się działania lub zaniechania z winy umyślnej odpowiada on do wysokości odszkodowania wypłaconego przez podmiot odpowiedzialny.

Jeśli kilku funkcjonariuszy publicznych dopuściło się działania lub zaniechania z winy umyślnej odpowiadają oni solidarnie.

Wynagrodzenie przysługujące funkcjonariuszowi publicznemu określa się na dzień działania lub na koniec okresu zaniechania, które spowodowało rażące naruszenie prawa. W przypadku, gdy wynagrodzenie może być określone w różnej wysokości, przyjmuje się wysokość najwyższą. Jeżeli ustalenie wynagrodzenia według zasad określonych w zdaniach poprzedzających nie jest możliwe, wynagrodzenie przysługujące funkcjonariuszowi publicznemu określa się na dzień stwierdzenia rażącego naruszenia prawa, a jeżeli w tym dniu osobie odpowiedzialnej nie przysługuje już wynagrodzenie jako funkcjonariuszowi publicznemu, wynagrodzenie określa się na ostatni dzień, w którym ono mu przysługiwało.

IV. Ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej dla urzędników

Od momentu obowiązywania ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa wiele podmiotów prowadzących działalność z zakresu ubezpieczeń społecznych poszerzyło swoją ofertę o ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej dla urzędników. Urzędnicy mogą ubezpieczyć się od odpowiedzialności finansowej m.in. za wydanie błędnej decyzji. Po wykupieniu polisy wszystkie decyzje i postanowienia wydawane przez urzędnika oraz ich skutki objęte będą ochroną ubezpieczeniową (czyli w zaistniałej sytuacji ubezpieczyciel przejmie zobowiązania majątkowe urzędnika w razie pociągnięcia go do odpowiedzialności majątkowej za rażące naruszenie prawa i obowiązku zwrotu odszkodowania

wypłaconego poszkodowanemu podmiotowi). Należy zatem zadać pytanie, czy ubezpieczenie się urzędnika od odpowiedzialności cywilnej za rażące naruszenie prawa nie jest świadomym ominięciem prawa?

„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. W najbardziej drastycznych przypadkach dochodzi do spektakularnych bankructw i likwidacji setek miejsc pracy. Dalszą konsekwencją tego stanu rzeczy jest oczywisty uszczerbek na autorytecie państwa i jego instytucji. Lekceważone przez funkcjonariuszy publicznych prawo nie znajduje także zrozumienia i aprobaty w społeczeństwie. W coraz większym stopniu wiąże się to także z odpowiedzialnością cywilną Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, które zmuszone są naprawiać wyrządzone obywatelom i przedsiębiorcom szkody. Ustawa zmierza do zahamowania i odwrócenia niekorzystnych trendów w tym zakresie. 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. Co do zasady już obecnie na urzędnikach ciąży obowiązek zwrócenia organom, w imieniu których działają, kwot wypłaconych przez te organy w charakterze odszkodowań. W praktyce obowiązek ten egzekwowany jest jednak bardzo rzadko. Istotą proponowanej regulacji jest zmuszenie Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego do dochodzenia od urzędników należnych im kwot – zgodnie z ujednoczoną, zobiektywizowaną i czytelną procedurą¹⁵.

¹⁵ Uzasadnienie do ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.

W tym miejscu podnieść również należy, że ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych stanowi swojego rodzaju naturalną konsekwencję ustawodawczą wobec obowiązującej zasady państwa prawa oraz zasady praworządności i ma na celu dopełnienie zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej (art. 6, 7 i 8 k.p.a.) przez dochodzenie cywilnoprawnej odpowiedzialności odszkodowawczej urzędników wobec Skarbu Państwa za wydanie rozstrzygnięcia rażąco naruszającego prawo.

Odpowiedź na postawione pytanie wbrew pozorom nie jest łatwa. Otóż zakres podmiotowy pojęcia „funkcjonariusz publiczny” na potrzeby funkcjonowania omawianej ustawy jest zawężony w porównaniu do definicji zawartej w enumeratywnym art. 115 § 13 k.k., który wskazuje, że funkcjonariuszami publicznymi są: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, poseł, senator, radny, poseł do Parlamentu Europejskiego, sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy, osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych, osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej, osoba pełniąca czynną służbę wojskową.

Osoby wymienione w tym artykule pełniące funkcje związane z realizowaniem władztwa publicznego częstokroć są objęte takim

ubezpieczeniem. Co więcej, w większości przypadków obowiązek ubezpieczenia się od odpowiedzialności cywilnej nałożony jest na nich przepisami prawa.

Notariusz, zgodnie art. 19a ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie¹⁶, podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności notarialnych. Zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 1 § 1 Prawa o notariacie, jest obowiązkiem notariusza zgodnie z art. 19a tej ustawy.

Podobnie ma się sytuacja wobec syndyka, nadzorca sądowego, nadzorca układu i zarządcy, którzy na mocy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej osoby posiadającej licencję doradcy restrukturyzacyjnego, pełniącej funkcję w postępowaniu restrukturyzacyjnym, upadłościowym lub egzekucyjnym zobowiązani są takie ubezpieczenie wykupić.¹⁷

Także komornicy sądowi zobowiązani są do zawarcia obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej na mocy rozporządzenia Ministra Finansów z 24 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej komorników sądowych¹⁸.

Nawet prokuratorzy mogą z takiego ubezpieczenia skorzystać¹⁹. Ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej dotyczy roszczeń w związku z ewentualnym uwzględnieniem przez sąd skargi

¹⁶ Ustawa z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 164 ze zm.).

¹⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 2255.

¹⁸ Dz. U. Nr 232, poz. 2326.

¹⁹ Na stronie internetowej Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP (<http://www.prokuratura-zz.pl/ubezpieczenie-dla-prokuratorow>; dostęp: 01.09.2015 r.) widnieje informacja, że związek ten podpisał umowę generalną ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej prokuratorów i asesorów prokuratorowskich.

o naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, roszczeń wynikających ze szkód w rzeczach osób trzecich będących w pieczy ubezpieczonego, roszczeń, których źródłem są niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, roszczeń wynikających ze szkód powstałych w związku z naruszeniem dóbr osobistych, związanych z uszkodzeniem wartości pieniężnych, papierów wartościowych, dokumentów oraz akt.

Zauważyć należy także, że przecież zgodnie z art. 822 k.c. przedmiotem ubezpieczenia majątkowego może być każdy interes majątkowy, który nie jest sprzeczny z prawem i daje się ocenić w pieniądzu.

Przez umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w następstwie działania lub zaniechania ubezpieczonego ubezpieczyciel zobowiązuje się do zapłacenia określonego w umowie odszkodowania za szkody wyrządzone osobom trzecim, wobec których odpowiedzialność za szkodę ponoszą ubezpieczający albo ubezpieczony.

Powstanie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej jest różnie precyzowane. W rozporządzeniu Ministra Finansów z 11 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej notariuszy²⁰ obowiązek ten powstaje nie później niż w dniu poprzedzającym dzień dokonania pierwszej czynności notarialnej, natomiast w rozporządzeniu Ministra Finansów z 11 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej radców prawnych²¹ obowiązek ten powstaje nie później niż w dniu poprzedzającym dzień rozpoczęcia wykonywania zawodu przez radcę prawnego. Umowa ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej obejmuje szkody będące

²⁰ Dz. U. Nr 218, poz. 2148.

²¹ Dz.U. Nr 217, poz. 2135.

następstwem przewidzianego w umowie zdarzenia, które miało miejsce w okresie ubezpieczenia (tzw. wypadek ubezpieczeniowy). Strony mogą postanowić, że umowa będzie obejmować szkody powstałe, ujawnione lub zgłoszone w okresie ubezpieczenia. W kwestii szkód, których ubezpieczenie nie obejmuje, rozporządzenia, o których mowa powyżej, są tożsame, po pierwsze ubezpieczenie nie obejmuje szkód polegających na uszkodzeniu, zniszczeniu lub utracie mienia, wyrządzonych przez ubezpieczonego małżonkowi, wstępnemu, zstępnemu, rodzeństwu, a także powinowatemu w tej samej linii lub stopniu, osobie pozostającej w stosunku przysposobienia oraz jej małżonkowi, jak również osobie, z którą ubezpieczony pozostaje we wspólnym pożyciu, lub innemu ubezpieczonemu będącemu współnikiem, po drugie wyrządzonych przez ubezpieczonego po skreśleniu z listy radców prawnych adekwatnie notariuszy, a także w okresie zawieszenia prawa do wykonywania zawodu, chyba że szkoda jest następstwem wykonywania zawodu przed skreśleniem lub zawieszeniem. Po trzecie szkód powstałych wskutek działań wojennych, stanu wojennego, rozruchów i zamieszek, a także aktów terroru. Podmiot uprawniony do odszkodowania w związku ze zdarzeniem objętym umową ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej może dochodzić roszczenia bezpośrednio od ubezpieczyciela.

Sąd Najwyższy nad wyraz trafnie ujął istotę, wskazując, że celem umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, którą określają przepisy art. 822 § 1–4 k.c., jest – z jednej strony – udzielenie ochrony ubezpieczeniowej odpowiedzialnemu za szkodę przez przejęcie przez ubezpieczyciela ciężaru negatywnych konsekwencji majątkowych wyrządzonej szkody, spoczywających bezpośrednio na jej sprawcy i będących skutkiem ponoszenia przez niego odpowiedzialności cywilnej za tę

szkodę, oraz – z drugiej strony – wzmocnienie ochrony interesów osoby trzeciej, poszkodowanej w wyniku wypadku ubezpieczeniowego²².

Wobec powyższych przykładów innych funkcjonariuszy publicznych, którzy są objęci ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej, należy zastanowić się, dlaczego ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej urzędników spotyka się ze społecznym brakiem akceptacji. Jaka bowiem jest różnica między jedną kategorią funkcjonariuszy publicznych a drugą? Nasuwa się wniosek, że na urzędników, w szczególności tych, którzy wydają decyzje administracyjne i postanowienia, powinien zostać nałożony ustawowy obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, podobnie jak na notariuszy, komorników sądowych czy syndyków. Przemawia za tym fakt, że wszystkie te podmioty dysponują władztwem publicznym. Wobec powyższego, dlaczego jedne podmioty miałyby być faworyzowane wobec drugich przez ustawodawcę. Zmiana ta jest konieczna także dlatego, że pojawiają się głosy że ubezpieczenie się urzędnika „na własną rękę” jest obejściem ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych i wpływa na deflację wydawanych przez urzędników aktów administracyjnych. Gdyby przyjąć ten argument za słuszny, to wnioskując *analogia legis*, przyjąć również należałoby, że wydawane akty notarialne, mające przecież szczególną moc prawną, czy tytuły wykonawcze również ze względu na wprowadzone obowiązkowe ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, do tej deflacji prawa się przyczyniają.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że nałożenie przez ustawodawcę obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia urzędnika od skutków odpowiedzialności cywilnej nie jest równoznaczne z finansowaniem składki na to ubezpieczenie przez Skarb Państwa.

²² Wyrok SN z 3 września 2009 r., I CSK 60/09, LEX nr 528144.

Obawy związane z deflacją prawa spowodowaną przerwaniem odpowiedzialności na ubezpieczających są w dużej mierze są niezasadne. Urzędnicy, tak jak i inni funkcjonariusze publiczni, o których była mowa wcześniej, pokrywaliby tę składkę z własnej kieszeni²³. Dodajmy, że urzędnik taki byłby zobowiązany do opłacania składki bez względu na to, czy wystąpi ryzyko (od którego jest ubezpieczony) czy też to ryzyko nie zaistnieje.

Warty uwagi jest fakt, że wprowadzenie odpowiedzialności majątkowej zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy nie przenosi na urzędników odpowiedzialności za źle zredagowane czy z innych powodów niejasne przepisy i nie paraliżuje funkcjonowania administracji. Wprowadzona formuła odpowiedzialności nie ma charakteru odpowiedzialności bardzo restrykcyjnej, opartej przykładowo na zasadzie ryzyka lub odpowiedzialności absolutnej.

Proponowane rozwiązanie wprowadzenia ustawowego obowiązku ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej albo chociażby ustawowego dopuszczenia takiej możliwości dla kategorii urzędników wydających decyzje administracyjne w żaden sposób nie byłoby sprzeczne z dotychczasową regulacją. Nie wydaje się, aby rozwiązanie to naruszało w jakikolwiek sposób ustawę o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych czy też którąś z pragmatyk urzędniczych.

²³ Na marginesie dodajmy, że w dużej mierze samorzady zawodowe adwokatów i radców prawnych zawierają umowy grupowego ubezpieczenia, co finansowane jest jedynie w niewielkiej wysokości ze składek członkowskich.