Recenzja

***Odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych*, red. M. Giżyńska,
A. Piszcz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, ss. 343**

Odpowiedzialność to moralny lub prawny obowiązek odpowiadania za swoje lub czyjeś czyny. Odpowiedzialność prawna to w myśl klasycznej definicji sformułowanej w polskiej teorii prawa przez Wiesława Langa „zasada ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywalne prawnie określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym”¹. Odpowiedzialność prawna bywa też określana jako „obowiązek ponoszenia przewidzianych przez normę prawa konsekwencji zachowania się własnego lub innych osób”² lub jako „zastosowanie sankcji przewidywanej przez prawo w związku z ujemną oceną zachowania danego podmiotu”³.

Choć pojęcie odpowiedzialności i jej istoty jest zagadnieniem niezmiernie ważkim, to rozważania poświęcone odpowiedzialności prawnej są stosunkowo nieliczne. Kwestia odpowiedzialności prawnej rzadko była przedmiotem opracowań zwartych, stając się często jedynie przyczynkiem do zasad-

¹ W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej (Studium analityczne z dziedziny teorii prawa)*, „Zeszyty Naukowe UMK. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1968, nr 31, s. 12; por. idem, *Spór o pojęcie odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe UMK. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1969, nr 37, s. 36.

² *Mała encyklopedia prawa*, red. Z. Rybicki, Warszawa 1980, s. 401.

³ M. Safjan, w: *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, Warszawa–Białystok 2000, s. 563.

niczych rozważań. Dopiero od niedawna stanowi coraz częściej przedmiot naukowych dociekań. Tym bardziej cieszy pojawienie się na rynku wydawniczym opracowania poświęconego odpowiedzialności prawnej funkcjonariuszy publicznych.

Opracowanie, wydane nakładem wydawnictwa toruńskiego Adam Marszałek, pod redakcją Moniki Giżyńskiej i Anny Piszcz, dotyczy jakże obszernego, a jednocześnie istotnego problemu odpowiedzialności osób będących funkcjonariuszami publicznymi. Autorzy poszczególnych rozdziałów zbioru to pracownicy naukowcy, a w niektórych przypadkach również praktycy, pracownicy oraz funkcjonariusze danej służby, co niewątpliwie dodatkowo wpływa na atrakcyjność opracowania.

Recenzowana praca składa się z wykazu skrótów, wprowadzenia, 14 rozdziałów, bibliografii oraz informacji o autorach. Każdy rozdział zawiera charakterystykę odpowiedzialności jednego z rodzajów funkcjonariuszy publicznych i porusza zagadnienia różnych rodzajów odpowiedzialności prawnej tychże funkcjonariuszy. Zarysowano, wymieniając w kolejności, w jakiej charakterystyki dokonano w poszczególnych rozdziałach opracowania, odpowiedzialność: prezydenta RP, członków Rady Ministrów, posłów i senatorów, sędziów, prokuratorów, adwokatów, radnych, urzędników administracji publicznej, pracowników samorządowych, pracowników NIK, funkcjonariuszy kontroli skarbowej, żołnierzy i funkcjonariuszy policji, funkcjonariuszy Straży Granicznej, funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Służby Więziennej.

Rozdziały posiadają różną strukturę wewnętrzną. Niektóre zaopatrzone są we wprowadzenie i podsumowanie, inne w uwagi wstępne lub po prostu wstęp, a jeszcze inne nie zawierają żadnego z tych elementów. Wydaje się, iż ujednolicenie struktury rozdziałów nadałoby pracy większej przejrzystości. Poza tym, czytelnik nie do końca wie, dlaczego dokonano analizy odpowiedzialności prawnej właśnie tych funkcjonariuszy, jakim kryterium doboru się kierowano? Co prawda, należy w tym miejscu wskazać, że pojęcie funkcjonariusza publicznego jest definiowane w różny sposób w poszczególnych działach prawa. Funkcjonariuszy oraz osób korzystających z ochrony funkcjonariuszy publicznych jest wielu i nie sposób scharakteryzować w jednym zbiorze wszystkich. Dokonanie wyboru było więc konieczne. Należało jednakże wyjaśnić czytelnikowi, dlaczego ujęto w zbiorze analizę odpowie-

działności prawnej właśnie tych, a nie innych funkcjonariuszy publicznych. Wobec tego braku można bowiem odnieść wrażenie iż dobór ten był przypadkowy.

Opracowanie otwiera rozdział poświęcony odpowiedzialności prawnej władzy wykonawczej – prezydenta RP. Jacek Zaleśny charakteryzuje przesłanki konstytucyjnej odpowiedzialności Głowy Państwa, omawia delikt konstytucyjny i karny, tryb postępowania przed Trybunałem Stanu w stadium przygotowawczym, jurysdykcyjnym oraz wykonawczym.

Odpowiedzialności drugiego członu egzekutywy – Rady Ministrów, poświęcono rozdział drugi. Joanna Juchniewicz, autorka tegoż rozdziału, wychodząc od zarysowania istoty odpowiedzialności członków Rady Ministrów, krótko charakteryzuje przyjęty przez polskiego ustawodawcę model politycznej odpowiedzialności członków rządu, zarówno tej solidarnej, realizowanej w drodze konstruktywnego votum nieufności, jak i odpowiedzialności indywidualnej. Ta ostatnia, dająca Sejmowi uprawnienie do wyrażenia ministrowi *votum* nieufności, jest szczególną formą ingerowania Izby w skład rządu.

Rozdział trzeci poświęcono odpowiedzialności posłów i senatorów. Katarzyna Dunaj, rozpoczynając od wstępnych uwag przypominających rodzaje odpowiedzialności członków Sejmu i Senatu, zarysowuje zakres immunitetu formalnego i materialnego. Następnie koncentruje się na odpowiedzialności regulaminowej, konstytucyjnej oraz politycznej, poświęcając tej pierwszej najwięcej uwagi. Wskazuje na brak możliwości szerszego (poza sytuacją absencji na posiedzeniach i udziału w głosowaniach) nakładania na parlamentarzystów kar finansowych, a za najbardziej rażące zaniedbania w wykonywaniu swoich obowiązków kary utraty mandatu, orzekanej przez Trybunał Stanu.

Kolejne trzy rozdziały poświęcono odpowiedzialności osób wykonujących zawód sędziego, prokuratora i adwokata. Krzysztof Prokop charakteryzuje odpowiedzialność dyscyplinarną, karną i cywilną sędziów. Czyniąc uwagi o odpowiedzialności dyscyplinarnej, której poświęca najwięcej miejsca, uwypukla nowe tendencje w zakresie definiowania pojęcia „przewinienie dyscyplinarne”, w szczególności pojawienie się w orzecznictwie kategorii „szkodliwości korporacyjnej” przewinienia dyscyplinarnego, oznaczającego szkodę wyrządzoną środowisku sędziowskiemu i autorytetowi wymia-

ru sprawiedliwości. Słusznie podnosi, że brakuje przepisów regulujących kwestię zmiany właściwości miejscowej sądu dyscyplinarnego, np. w razie przeniesienia sędziego sądu rejonowego na inne równorzędne stanowisko. Powstaje bowiem pytanie, czy w takiej sytuacji właściwość sądu jest zachowana, czy też ulega zmianie wraz ze zmianą miejsca pełnienia służby sędziowskiej. Interesująca, a niestety mało zauważana w literaturze jest kwestia cywilnej odpowiedzialności sędziego. Autor zauważa, że w sprawach cywilnych sędziowie nie korzystają z immunitetu.

Podobną do poprzednika konstrukcję rozdziału przyjmuje Monika Giżyńska. Autorka rozważań o odpowiedzialności prokuratorów charakteryzuje te same trzy rodzaje odpowiedzialności, a dodatkowo, co należy ocenić bardzo pozytywnie, rozpoczyna rozdział wprowadzeniem naświetlającym rolę urzędu prokuratora w strukturze aparatu państwa, opisuje specyfikę służby prokuratorskiej i wynikającą z niej potrzebę szczególnej odpowiedzialności prokuratorów. Wiele uwagi Autorka poświęca odpowiedzialności cywilnej. Zauważa, że na gruncie obowiązujących przepisów dyskusyjna jest możliwość pociągnięcia prokuratora do odpowiedzialności cywilnej za jego zachowania władcze związane z wykonywaną funkcją.

W rozdziale o odpowiedzialności prawnej adwokatów Paweł Bucoń koncentruje się na ich cywilnej odpowiedzialności i podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, czy obowiązujące w tej materii regulacje są właściwe i wystarczająco chronią poszkodowanego oraz ubezpieczonego.

Kolejnych pięć rozdziałów opracowania poświęcono odpowiedzialności w szeroko pojętej administracji. Agnieszka Brzostek ilustruje odpowiedzialność radnych jako funkcjonariuszy publicznych. Podkreśla, że na zakres odpowiedzialności radnego zasadniczy wpływ ma fakt, iż radny jest członkiem organu kolegiального właściwego dla danej jednostki samorządu terytorialnego oraz sprawuje „wolny mandat”, co powoduje, że odpowiedzialność radnych jako funkcjonariuszy publicznych jest ograniczona tylko do wąsko zakreślonej odpowiedzialności karnej i jeszcze bardziej ograniczonej odpowiedzialności cywilnej.

Józef Strzelecki omawia odpowiedzialność urzędników administracji publicznej za działania związane z pełnieniem funkcji lub ich brak. Tak zarysowaną problematykę autor kreśli dość obszernie, przedstawiając również rys historyczny. Przytoczenie genezy prezentowanych rozwiązań jest celo-

we i uzasadnione potrzebą wskazania okoliczności, które mają wpływ na obecny stan funkcjonowania administracji publicznej. Zasadny jest też poruszony przez autora problem procedury administracyjnej, której naruszenie może wyczerpywać znamiona rażącego naruszenia prawa.

Rozdział dziewiąty poświęcono odpowiedzialności pracowniczej w samorządzie terytorialnym. Elżbieta Wituska zwraca uwagę na niejednoznaczne określenie zakresu podmiotowego wskazanej odpowiedzialności pracowniczej i postuluje podjęcie przez ustawodawcę niezwłocznych starań w kierunku ujęcia tej złożonej problematyki w jednym, spójnym akcie normatywnym z zakresu pragmatyki służbowej. Obecnie obowiązujące regulacje ocenia jako niespełniające pokładanych w nich oczekiwań i rodzące wiele wątpliwości interpretacyjnych.

Przedmiotem rozważań kolejnego rozdziału uczyniono zagadnienia odpowiedzialności konstytucyjnej, karnej, dyscyplinarnej i cywilnej pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Marta Kłopocka-Jasińska rozważa dwie kluczowe kwestie. Po pierwsze, czy w świetle przepisów ustawy karnej pracownik NIK mieści się w kategorii osób podlegających statusowi funkcjonariusza publicznego, po drugie, czy pracownikom NIK przysługuje immunitet formalny?

Odpowiedzialność karną, cywilną oraz dyscyplinarną i pracowniczą funkcjonariuszy kontroli skarbowej scharakteryzowano w rozdziale jedenastym. Anna Piszcz i Przemysław Piszcz zwracają w szczególności uwagę na liczne niedociągnięcia regulacji o odpowiedzialności cywilnej funkcjonariuszy, zwłaszcza za wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa. Procedura dochodzenia roszczeń od funkcjonariusza publicznego jest tak złożona, że jak wskazują Autorzy, może w ogóle nie zostać zweryfikowana w praktyce. Jak dotąd brak bowiem odnotowanych przypadków pociągnięcia do odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego na podstawie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa⁴.

Ostatnie trzy rozdziały zbioru poświęcono odpowiedzialności funkcjonariuszy służb mundurowych: żołnierzy i policji, straży granicznej oraz

⁴ Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. Nr 34, poz. 173).

funkcjonariuszy ABW i służby więziennej. Autorzy poszczególnych rozdziałów przyjęli różne koncepcje prezentacji zakreślonej materii. Marcin Górnikiewicz skoncentrował się na zarysowaniu specyfiki służby żołnierzy zawodowych i policji, a następnie rodzajów ponoszonych przez tych funkcjonariuszy odpowiedzialności. Z kolei Olga Łachacz i Robert Łachacz, pisząc o odpowiedzialności funkcjonariuszy Straży Granicznej, skupili się na odpowiedzialności majątkowej i dyscyplinarnej, a Piotr Lewkowski scharakteryzował odpowiedzialność karną, dyscyplinarną i majątkową funkcjonariuszy ABW i Służby Więziennej.

Reasumując, należy stwierdzić, iż recenzowane opracowanie, stanowiące charakterystykę rodzajów odpowiedzialności ponoszonej przez różnych funkcjonariuszy publicznych, jest ciekawym kompendium dla osób zainteresowanych problematyką odpowiedzialności prawnej. Autorzy poszczególnych rozdziałów przedstawili najistotniejsze wiadomości dotyczące omawianej problematyki. Zawarte w pracy informacje o ponoszonej przez funkcjonariuszy odpowiedzialności prawnej: konstytucyjnej, karnej, cywilnej, dyscyplinarnej obrazują obszerność tej problematyki, a jednocześnie dowodzą, jak niejednolicie jest ona uregulowana. Nawet wśród funkcjonariuszy publicznych przynależnych do podobnych grup zawodowych, np. zawodów prawniczych czy służb mundurowych, odpowiedzialność prawna ponoszona jest wedle różnych zasad i w oparciu o odmienne przesłanki, co nie zawsze jest rozwiązaniem zasadnym.

Mimo wielu zalet praca ma też mankamenty. Jednym z istotniejszych jest, w mojej ocenie, sygnalizowany już wcześniej brak wyjaśnienia czytelnikowi, jaki jest zakres recenzowanego opracowania. Wyjaśnienie odbiorcy, czym jest odpowiedzialność prawna oraz jaki jest zakres pojęcia funkcjonariusz publiczny, a przede wszystkim określenie układu pracy, jest w mojej ocenie niezbędne.

Co prawda, można się w strukturze pracy doszukać jakiegoś porządku. Scharakteryzowano odpowiedzialność przedstawicieli trzech rodzajów władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, niektórych służb mundurowych (choć i tu można postawić pytanie, dlaczego właśnie tych), przedstawicieli szeroko pojętej administracji, ale i prawników (prokuratorów, adwokatów) i radnych. Jednakże tego „porządku” czytelnik musi sam poszukiwać, podczas gdy, w mojej ocenie, przyjęta struktura pracy winna być

wskazana we Wprowadzeniu. Szkoda, że tego w opracowaniu zabrakło. Do zbioru wkradły się też błędy korektorskie, co zapewne nie jest już winą Autorów, lecz obciąża wydawcę. Niemniej jednak ilość ich nie jest zbyt duża.

Wskazane powyżej mankamenty nie umniejszają jednak atrakcyjności opracowania, które należy ocenić jako istotny przyczynek do badań nad odpowiedzialnością prawną funkcjonariuszy publicznych.

Anna Korzeniewska-Lasota
Wydział Prawa i Administracji UWM w Olsztynie