

Gdańsk, dnia 13 grudnia 2011 roku

INFORMACJA PRAWNA
w przedmiocie określenia ram czasowych odpowiedzialności materialnej funkcjonariuszy
publicznych za szkody

ZAGADNIENIE PRAWNE:

Celem poniższych rozważań jest podjęcie próby określenia ram czasowych, w jakich możliwe jest dochodzenie roszczeń regresowych w stosunku do funkcjonariuszy publicznych przez podmioty ponoszące na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawnych odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, a także ustalenia terminów przedawnienia tego rodzaju roszczeń.

STAN PRAWNY:

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.; dalej: „**Kodeks cywilny**” lub „**KC**”);
2. Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173; dalej: „**ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych**”);
3. Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz. U. z 1999 r. Nr 53, poz. 548 ze zm.; dalej: „**ustawa o odpowiedzialności służb mundurowych**”);
4. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t. j. - Dz. U. z 1974 r. Nr 21. Poz. 74 ze zm.; dalej: „**Kodeks pracy**” lub „**KP**”);
5. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.; dalej: „**ustawa o pracownikach samorządowych**”);
6. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. - Dz. U z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.; dalej: „**ustawa o pracownikach urzędów państwowych**”);
7. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 ze zm.; dalej: „**ustawa o służbie cywilnej**”).

ANALIZA:

I. RAMY CZASOWE DLA DOCHODZENIA ROSZCZEŃ MAJĄTKOWYCH W STOSUNKU DO FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH NA GRUNCIE USTAWY Z DNIA 20 STYCZNIA 2011 R. O ODPOWIEDZIALNOŚCI MAJĄTKOWEJ FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH ZA RAŻĄCE NARUSZENIE PRAWA

Kwestia odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych wobec Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej przed dniem 17 maja 2011 r. regulowana była przede wszystkim przepisami Kodeksu cywilnego oraz aktów normujących zagadnienia dotyczące poszczególnych grup funkcjonariuszy publicznych. Z chwilą wejścia w życie w powołanej powyżej dacie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych odpowiedzialność ta - w pewnym zakresie - poddana została reżimowi przewidzianemu w tej ustawie.

Wskazać należy, że ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych określa jedynie 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 (art. 5). Ograniczenie zakresu zastosowania tego aktu wynika także z art. 2 ust. 1 pkt 1), zawierającego definicję podjęcia funkcjonariusz publiczny. W świetle powołanego przepisu funkcjonariuszem publicznym jest osoba działającą w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegiального organu administracji publicznej lub osoba wykonująca w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, **biorąca udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ**. W sytuacjach, gdy szkoda powstała na skutek działania lub zaniechania, które nie prowadzi do rażącego naruszenia przepisów lub gdy szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza, który nie brał udziału w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia, dla określenia zasad odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych - w tym także terminów przedawnienia roszczeń - sięgnąć należy do zasad ogólnych przewidzianych w przepisach Kodeksu cywilnego (w tym w szczególności art. 417 KC) czy ustawach szczegółowych.

Zaznaczenia wymaga również, że stosownie do zapisów art. 16 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych przepisy tego aktu stosuje się do działań i zaniechań funkcjonariuszy publicznych, które nastąpiły **od dnia wejścia w życie ustawy** (tj. od dnia 17 maja 2011 r.). W odniesieniu do odpowiedzialności za zdarzenia sprzed wejścia w życie powołanej ustawy stosować należy zasady dotychczasowe (omówione szczegółowo w punkcie II niniejszej opinii).

Ramy czasowe, w jakich możliwe jest dochodzenie roszczeń od funkcjonariuszy publicznych, wyznaczają w pierwszej kolejności terminy przedawnienia roszczeń dochodzonych od Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego czy innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej (dalej określanych też jako „podmiot odpowiedzialny”). Zgodnie bowiem z art. 5 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych funkcjonariusz publiczny ponosi odpowiedzialność majątkową na zasadach określonych w tej ustawie w razie łącznego zaistnienia następujących przesłanek:

1. na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody **zostało wypłacone** przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa;

2. rażąco naruszenie prawa zostało spowodowane **zawinionym** działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego;
3. rażąco naruszenie prawa zostało stwierdzone w odpowiednim trybie (określonym w art. 6 ustawy).

Odpowiedzialność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej uregulowana jest w art. 417 Kodeksu cywilnego, przewidującym w §1, że *„Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa”*. Stosownie zaś do postanowień § 2 *„Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa”*. Odpowiedzialność na podstawie art. 417 KC podlega reżimowi odpowiedzialności deliktowej (z tytułu czynów niedozwolonych). Terminy przedawnienia roszczeń tego rodzaju określone zostały w art. 442¹ KC, stanowiącym w §1, że *„Roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednakże termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę”*. W myśl zaś § 2 *„Jeżeli szkoda wynikła ze zbrodni lub występku, roszczenie o naprawienie szkody ulega przedawnieniu z upływem lat dwudziestu od dnia popełnienia przestępstwa bez względu na to, kiedy poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia”*.

Odrębna regulacja przewidziana została także w § 3 dla przypadków, w których wyrządzona została szkoda na osobie - powołany przepis stanowi, że *„przedawnienie nie może skończyć się wcześniej niż z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia”* (bez znaczenia jest przy tym upływ czasu od momentu, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę). Z kolei w przypadku, gdy roszczenie o naprawienie szkody przysługuje osobie małoletniej, bieg terminu przedawnienia nie może skończyć się wcześniej niż z upływem **lat dwóch od uzyskania przez taką osobę pełnoletności**.

Zaznaczyć należy, że bieg terminu przedawnienia - zgodnie z art. 123 § 1 KC - zostaje przerwany:

1. przez każdą czynność przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju albo przed sądem polubownym, przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia;
2. przez uznanie roszczenia przez osobę, przeciwko której roszczenie przysługuje;
3. przez wszczęcie mediacji.

Zgodnie z art. 124 § 1 KC *„Po każdym przerwaniu przedawnienia biegnie ono **na nowo**”*. W myśl zaś § 2 *„W razie przerwania przedawnienia przez czynność w postępowaniu przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju albo przed sądem polubownym albo przez wszczęcie mediacji, przedawnienie nie biegnie na nowo, dopóki postępowanie to nie zostanie zakończone”*.

Jeśli przed upływem wskazanych powyżej terminów przedawnienia nie zostało wszczęte postępowanie przeciwko Skarbowi Państwa, jednostce samorządu terytorialnego czy innemu podmiotowi ponoszącemu odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej, brak jest także możliwości dochodzenia roszczeń od funkcjonariuszy publicznych.

Jeśli jednak postępowanie zostało wszczęte we właściwym terminie, dochodzenie roszczeń od funkcjonariusza możliwe jest po dokonaniu rzeczywistej wypłaty tego odszkodowania na rzecz pokrzywdzonego oraz - co do zasady - po przeprowadzeniu procedury, o której mowa w art. 7 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Wskazać należy, że zgodnie z art. 7 ust.1 tej ustawy *„W terminie 14 dni od dnia wypłaty odszkodowania, o którym mowa w art. 5 pkt 1, 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 wniosek o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego”*. Zgodnie z ust. 3 tego przepisu po wpłynięciu wniosku, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym 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. W myśl zaś ust. 4 *„W przypadku stwierdzenia istnienia podstaw do wytoczenia przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu powództwa, o którym mowa w ust. 3, prokurator przed jego wytoczeniem wzywa na piśmie funkcjonariusza publicznego do dobrowolnego spełnienia świadczenia w określonym terminie, nie krótszym jednak niż 7 dni od dnia otrzymania wezwania, a po bezskutecznym upływie tego terminu wytacza powództwo”*. Z kolei jeśli w toku postępowania stwierdzony zostanie brak podstaw do wytoczenia powództwa prokurator odmówi podjęcia tej czynności (ust. 5).

Niezłożenie wniosku o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w ustawowym terminie w zasadzie wyklucza możliwość dochodzenia roszczeń od funkcjonariusza publicznego, należy jednak mieć na względzie, że niewykonanie tego obowiązku uznane zostało za przestępstwo zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności lub nawet pozbawienia wolności do lat 3, wobec czego spodziewać się można, że w większości przypadków ustawowy termin będzie zachowany.

Należy także zwrócić uwagę, że nawet w przypadku, gdy w toku postępowania wyjaśniającego ustalone zostanie, że istnieją podstawy do wytoczenia powództwa przeciwko określonemu funkcjonariuszowi publicznemu, możliwe jest ponoszenie odpowiedzialności za dane zdarzenie przez innego funkcjonariusza, w stosunku do którego nie prowadzono postępowania wyjaśniającego. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 2 ustawy do złożenia wniosku na podstawie art. 194 lub art. 195 Kodeksu postępowania cywilnego (tj. wniosku o wezwanie do udziału w sprawie osoby, która powinna być stroną pozwaną a nie została pozwana bądź gdy w sprawie nie występują wszystkie osoby, które powinny być pozwany) nie jest konieczne prowadzenie postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do osoby wskazanej we wniosku.

Niezależnie od opisanych powyżej ograniczeń, momentem końcowym, do którego możliwe jest dochodzenie roszczeń regresowych w stosunku do funkcjonariusza publicznego przez podmiot, który pokrył wyrządzoną szkodę, jest termin przedawnienia tych roszczeń. Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych nie wprowadziła szczegółowych uregulowań w tym zakresie, odsyłając jedynie w kwestiach nieuregulowanych w ustawie do przepisów Kodeksu cywilnego.

Jak wskazywane było powyżej, odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej ma charakter deliktowy, wobec czego dla ustalenia zasad i zakresu tej odpowiedzialności stosować należy także art. 441 § 1 Kodeksu cywilnego, który stanowi, że *„Jeżeli kilka osób ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym, ich odpowiedzialność jest solidarna”*. W §2 i 3 cytowanego przepisu ustawodawca określił zasady rozliczeń regresowych pomiędzy osobami ponoszącymi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym i tak stosownie do postanowień § 2 *„Jeżeli szkoda była wynikiem działania lub zaniechania kilku osób, ten, kto szkodę naprawił, może żądać od pozostałych zwrotu odpowiedniej części zależnie od okoliczności, a zwłaszcza od*

winy danej osoby oraz od stopnia, w jakim przyczyniła się do powstania szkody”. W myśl zaś § 3 „Ten, kto naprawił szkodę, za którą jest odpowiedzialny mimo braku winy, ma zwrotne roszczenie do sprawcy, jeżeli szkoda powstała z winy sprawcy”.

W literaturze zwraca się uwagę, że przepis powyższy znajduje zastosowanie także w relacji pomiędzy podmiotem ponoszącym odpowiedzialność zgodnie z art. 417 KC za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej oraz funkcjonariuszem publicznym (por. A. Bielska-Brodziak (red.), J. Gęsiak, G. Krawiec, A. Matan, S. Tkacz, Z. Tobor, A. Wentkowska, A. Wołowicz, *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*. Komentarz, LEX 2011). W ocenie powoływanych autorów powyższa konstatacja prowadzi do przyjęcia tezy, że dopóki podmiot odpowiedzialny nie wypłaci odszkodowania, do przedawnienia roszczeń dłużników solidarnych stosować należy art. 442¹ Kodeksu cywilnego.

Sytuacja przedstawia się zupełnie inaczej w przypadku, gdy podmiot odpowiedzialny naprawi szkodę, jako że z tą chwilą powstaje roszczenie regresowe w stosunku do funkcjonariusza publicznego. Podmiot, który zaspokoił wierzyciela staje się wierzycielem z tytułu roszczeń regresowych wobec pozostałych dłużników solidarnych. Samodzielny charakter roszczenia regresowego powoduje brak możliwości uznania, że do jego przedawnienia zastosowanie znajdują przepisy normujące kwestie przedawnienia roszczeń z tytułu czynów niedozwolonych. W tej mierze opierać należy się zatem na zasadach ogólnych przewidzianych w art. 118 Kodeksu cywilnego, który przewiduje, że „Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi lat dziesięć, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - trzy lata”. W odniesieniu do roszczeń regresowych w stosunku do funkcjonariuszy publicznych na gruncie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych stosować należy z reguły 10-letni termin przedawnienia. Krótszy - trzyletni termin przedawnienia może wchodzić w grę np. w sytuacji, gdy władza publiczna wykonywana jest na podstawie porozumienia przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą, choć istnieją również stanowiska zakładające, że także i w takim przypadku roszczenie ulega przedawnieniu z upływem lat 10 (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 20 grudnia 2002 r., I ACa 701/02, Wokanda 2004, nr 4, s. 36).

Podkreślenia wymaga, że o powstaniu roszczenia regresowego decyduje nie chwila wyrządzenia szkody przez jej bezpośredniego sprawcę, lecz **chwila naprawienia jej przez jednego z dłużników solidarnych poprzez zapłatę poszkodowanemu należnego mu odszkodowania**. Bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się zatem z dniem, w którym zobowiązany do świadczenia naprawił szkodę (por. wyrok SN z dnia 12 lipca 1968 r., I CR 265/68, OSNCP 1969, nr 7-8, poz. 138; wyrok SN z dnia 7 sierpnia 1981 r., IV PR 239/81, OSNC 1982, nr 2-3, poz. 38; wyrok SN z dnia 9 listopada 2005 r., II CK 181/05, OSNC 1982, nr 2-3, poz. 38).

Z uwagi na wyraźne odesłanie przez ustawodawcę w kwestiach nieuregulowanych w ustawie do odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych wyłącznie do Kodeksu cywilnego, brak jest podstaw do stosowania - korzystniejszych dla funkcjonariuszy publicznych - terminów przedawnienia określonych np. w Kodeksie pracy czy innych ustawach regulujących kwestie związane z poszczególnymi kategoriami funkcjonariuszy publicznych.

Podsumowując powyższą część opinii, wskazać należy, że ramy czasowe dochodzenia roszczeń w stosunku do funkcjonariuszy publicznych na gruncie ustawy o odpowiedzialności majątkowej określają w pierwszej kolejności terminy przedawnienia roszczeń w stosunku do podmiotu ponoszącego odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej na podstawie art. 417 KC

(roszczenia w stosunku funkcjonariusza publicznego zgodnie z powoływaną powyżej ustawą mogą być bowiem dochodzone dopiero po rzeczywistej wypłacie odszkodowania przez podmiot odpowiedzialny).

Są to - stosownie do postanowień art. 442¹ Kodeksu cywilnego - następujące terminy:

- trzy lata od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia, nie dłużej jednak niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę - termin podstawowy;
- dwadzieścia lat od dnia popełnienia przestępstwa bez względu na to, kiedy poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia - jeżeli szkoda wynikła ze zbrodni lub występku;
- trzy lata od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia - w razie wyrządzenia szkody na osobie;
- w przypadku roszczeń o naprawienie szkody na osobie przysługujących osobie małoletniej bieg terminu przedawnienia nie może skończyć się wcześniej niż z upływem lat dwóch od uzyskania przez nią pełnoletności.

Jeśli przed upływem terminu przedawnienia roszczeń w stosunku do podmiotu odpowiedzialnego zostanie wszczęte właściwe postępowanie, na skutek którego podmiot ten zmuszony będzie do naprawienia szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza publicznego, roszczenia w stosunku do funkcjonariusza przedawniają się z upływem dziesięciu lat (lub trzech lat, jeśli wykonywanie władzy publicznej zostało zlecone podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą) od chwili, kiedy podmiot odpowiedzialny wypłacił odszkodowania na rzecz pokrzywdzonego (art. 118 KC).

II. PRZEDAWNIEŃ ROSZCZEŃ REGRESOWYCH W STOSUNKU DO FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH W SYTUACJACH WYKRACZAJĄCYCH POZA REGULACJĘ PRZEWIDZIANĄ W USTAWIE Z DNIA 20 STYCZNIA 2011 R. O ODPOWIEDZIALNOŚCI MAJĄTKOWEJ FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH ZA RAŻĄCE NARUSZENIE PRAWA

W przypadkach, w których brak jest podstaw do zastosowania przepisów ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych (a więc w związku ze zdarzeniami, które nastąpiły przed wejściem w życie powoływanej ustawy lub w sytuacjach wykraczających poza jej zakres podmiotowy czy przedmiotowy), dla określenia terminu przedawnienia roszczeń opierać należy się przede wszystkim na przepisach Kodeksu cywilnego. Zawarte w punkcie I niniejszej opinii rozważania odnoszące się do terminów przedawnienia roszczeń w stosunku do Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego czy innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej pozostają aktualne. W analizowanym w niniejszym punkcie zakresie zastosowanie znajdują także określone w art. 441 KC reguły dotyczące roszczeń regresowych, które z dniem zapłaty odszkodowania przez jednego z dłużników solidarnych stają się samodzielnym roszczeniem podlegającym przedawnieniu na zasadach ogólnych.

O ile jednak w przypadku roszczeń dochodzonych na gruncie ustawy o odpowiedzialności materialnej funkcjonariuszy publicznych ustawodawca odesłał w zakresie nieuregulowanym wyłącznie do przepisów Kodeksu cywilnego (co skutkuje koniecznością przyjęcia nawet 10-letniego terminu przedawnienia tych roszczeń), wydaje się, że w przypadkach wykraczających poza zakres zastosowania tej ustawy możliwość dochodzenia roszczeń podlega ograniczeniom przewidzianym w Kodeksie pracy czy innych ustawach regulujących kwestie związane z poszczególnymi kategoriami podmiotów zaliczanych do funkcjonariuszy publicznych.

W przypadku zatem, gdy funkcjonariusz publiczny pozostaje z podmiotem odpowiedzialnym w stosunku pracy, roszczenia w stosunku do funkcjonariusza ulegają przedawnieniu na zasadach określonych w art. 291 §2 Kodeksu pracy. Przepis ten stanowi, że roszczenia pracodawcy o naprawienie szkody, wyrządzonej przez pracownika wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków pracowniczych, ulegają przedawnieniu **z upływem 1 roku** od dnia, w którym pracodawca powziął wiadomość o wyrządzeniu przez pracownika szkody, **nie później jednak niż z upływem 3 lat od jej wyrządzenia**. Za moment wyrządzenia szkody uznać należy chwilę, w której pracodawca wypłacił odszkodowanie na rzecz pokrzywdzonego. Od tego momentu rozpoczyna bieg opisany powyżej trzyletni termin przedawnienia (zwrócić należy uwagę, że w art. 292 - 295 KP ustawodawca wprowadził nieco odmienne zasady odnoszące się do przerwania biegu terminu przedawniania czy jego zakończenia).

Powołany powyżej termin zastosowanie znajduje także w odniesieniu do pracowników posiadających status członka korpusu służby cywilnej czy pracownika samorządowego, zarówno bowiem ustawa o służbie cywilnej jak i ustawa o pracownikach samorządowych nie zawierają szczegółowych regulacji odnośnie terminów przedawnienia roszczeń pracodawcy, zaś w kwestiach nieregulowanych odsyłają do przepisów Kodeksu pracy (por. art. 9 ust. 1 ustawy o korpusie służby cywilnej oraz art. 43 ustawy o pracownikach samorządowych). Analogicznego odesłania brak w ustawie o pracownikach urzędów państwowych. Akt ten odwołuje się do Kodeksu pracy w ściśle określonych przypadkach (np. w zakresie trybu rozpatrywania sporów o roszczenia ze stosunku pracy czy konsultacji związkowych przy rozwiązywaniu umowy), wobec czego przyjmuje się, że jest to odrębna od KP i wyczerpująca regulacja. W art. 39 tej ustawy wskazano, że *„Spory o roszczenia ze stosunku pracy urzędników państwowych rozpatrywane są w trybie określonym w Kodeksie pracy”*. Wydaje się, że przepis powyższy nie stanowi podstawy dla stosowania do roszczeń przeciwko pracownikom urzędów państwowych dochodzonych przez ich pracodawcę art. 291 §2 KP. Roszczenia te przedawniać się będą zatem na zasadach ogólnych wynikających z Kodeksu cywilnego (z reguły z upływem 10 lat od dokonania zapłaty przez pracodawcę).

Zasady wynikające z Kodeksu cywilnego znajdują także zastosowanie do przypadków, gdy funkcjonariusz publiczny wykonuje swoje zadania na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Podkreślenia wymaga również, że równoległe do ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych obowiązuje ustawa o odpowiedzialności służb mundurowych, normująca odpowiedzialność majątkową funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego za szkody wyrządzone przez nich, wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków służbowych, w mieniu Skarbu Państwa znajdującym się w dyspozycji organu lub jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych albo nadzorowanych przez ministrów właściwych do spraw wewnętrznych, do spraw finansów publicznych, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego i Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Ustawa ta zastrzega w art. 9 ust. 1, że *„W razie wyrządzenia szkody osobie trzeciej przez funkcjonariusza przy wykonywaniu obowiązków służbowych, wyłącznie obowiązany do naprawienia szkody, na zasadach określonych przepisami Kodeksu cywilnego, jest Skarb Państwa reprezentowany przez organ lub jednostkę, o których mowa w art. 1 ust. 1, w których funkcjonariusz pełnił służbę w chwili wyrządzenia szkody”*, w myśl zaś ust. 2 *„Funkcjonariusz ponosi przewidzianą w przepisach ustawy odpowiedzialność wobec Skarbu Państwa, który naprawił szkodę, o której mowa w ust. 1”*. W akcie tym uregulowane zostały również zasady przedawnienia roszczeń i tak zgodnie z art. 14 ust. 1 *„Do przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza stosuje się, z*

zastrzeżeniem ust. 2, przepisy działu czternastego Kodeksu pracy”, a zatem przywoływany powyżej art. 291 §2 Kodeksu pracy. Ponadto stosownie do postanowień art. 14 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności służb mundurowych „*W razie wyrządzenia przez funkcjonariusza szkody osobie trzeciej, terminy przedawnienia liczą się od zaspokojenia roszczenia tej osoby*”. Podkreślić należy, że ustawa ta znajduje zastosowanie jedynie w przypadkach, w których brak jest podstaw do dochodzenia roszczeń na podstawie ustawy o odpowiedzialności materialnej funkcjonariuszy publicznych (zgodnie z art. 3 drugiego z aktów „*Odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego na zasadach określonych w ustawie wyłącza przewidzianą w przepisach odrębnych odpowiedzialność majątkową funkcjonariusza publicznego wobec podmiotu odpowiedzialnego za szkodę wyrządzoną tym samym działaniem lub zaniechaniem.*”).

Reasumując, w zakresie wykraczającym poza zakres przedmiotowy lub podmiotowy ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych a także w przypadkach, gdy zdarzenie wywołujące szkodę zaistniało przez wejście w życie tej ustawy, brak jest jednolitych zasad w zakresie przedawnienia roszczeń w stosunku do funkcjonariuszy publicznych. Ustalenie właściwego terminu przedawnienia wymaga każdorazowo ustalenia konkretnej podstawy odpowiedzialności materialnej funkcjonariusza publicznego oraz rozważenia całokształtu okoliczności faktycznych towarzyszących danej sprawie.

W pewnym uproszczeniu wskazać można jedynie na następujące terminy przedawnienia roszczeń regresowych:

- 10 lat od dnia zapłaty odszkodowania przez podmiot zobowiązany do naprawienia szkody zgodnie z art. 417 KC (względnie 3 lata, jeśli podmiot ten prowadzi działalność gospodarczą, z zastrzeżeniem, że istnieją rozbieżne stanowiska w zakresie dopuszczalności stosowania owego krótszego terminu) - termin podstawowy (art. 118 KC), stosowany w odniesieniu do osób wykonujących czynności na podstawie umów cywilnoprawnych bądź posiadających status pracownika urzędu państwowego;
- 1 roku od dnia, w którym pracodawca powziął wiadomość o wyrządzeniu przez pracownika szkody, nie później niż 3 lata od wyrządzenia szkody - termin stosowany w odniesieniu do pracowników podlegających pod regulację Kodeksu pracy, w tym pracowników samorządowych, członków korpusu służby cywilnej, a także funkcjonariuszy wskazanych w ustawie o odpowiedzialności służb mundurowych.

3. PODSUMOWANIE

Brak jest możliwości określenia uniwersalnych ram czasowych określających, do którego momentu możliwe jest dochodzenie roszczeń regresowych w stosunku do funkcjonariusza publicznego przez podmiot, który na podstawie obowiązujących przepisów zobowiązany był do naprawienia szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej. Terminy przedawnienia takich roszczeń mogą różnić się w zależności od podstaw odpowiedzialności funkcjonariusza, kategorii, do której zaliczany jest dany funkcjonariusz, rodzaju szkody oraz daty zaistnienia zdarzenia skutkującego powstaniem szkody.

Zwrócić należy uwagę, że w przypadkach, gdy zdarzenie powodujące szkodę nosi jednocześnie znamiona przestępstwa, termin dochodzenia roszczeń od podmiotu ponoszącego odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej (a któremu później przysługiwać może roszczenie regresowe w stosunku do funkcjonariusza publicznego) wynosi 20 lat, zaś w przypadku szkód na osobie, potencjalnie termin ten może być jeszcze dłuższy (jako że wynosi on trzy lata od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia -niezależnie od tego, ile czasu upłynęło od zaistnienia zdarzenia wywołującego szkodę). Z kolei bieg terminu przedawnienia

roszczenia regresowego (wynoszący 3 lata lub 10 lat) rozpoczynać się będzie dopiero z chwilą zapłaty przez podmiot odpowiedzialny odszkodowania na rzecz pokrzywdzonego.

Z uwagi na powyższe nie jest możliwym określenie z góry terminu końcowego, po upływie którego odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego wygasa. Termin taki ustalony może być jedynie na podstawie okoliczności konkretnej sprawy i w zasadzie dopiero po ustaleniu odpowiedzialności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy innego podmiotu ponoszącego na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej.


Radca Prawny
Krzysztof Podniesiński