



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
V kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM 10-27-06

Druk nr 450

Warszawa, 17 marca 2006 r.

Pan
Marek Jurek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

-zmieniającej ustawę o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Z poważaniem

(-) Kazimierz Marcinkiewicz

U S T A W A

z dnia

zmieniająca ustawę o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu

Art. 1. W ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 53, poz. 548, z 2001 r. Nr 27, poz. 298 oraz z 2002 r. Nr 74, poz. 676) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1 w ust. 2 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) uposażeniu przysługującym funkcjonariuszowi – należy przez to rozumieć uposażenie zasadnicze wraz z dodatkami o charakterze stałym należne funkcjonariuszowi w dniu wyrządzenia szkody, a w przypadku szkody powstałej po rozwiązaniu stosunku służbowego – należne w dniu zwolnienia ze służby,”;

2) art. 2 otrzymuje brzmienie:

„Art. 2. Funkcjonariusz, który wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków służbowych ze swojej winy wyrządził szkodę w mieniu, o którym mowa w art. 1 ust. 1, ponosi odpowiedzialność majątkową w granicach rzeczywistej straty i tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, chociażby wynikająca z niego szkoda powstała po rozwiązaniu stosunku służbowego.”;

3) art. 6 i 7 otrzymują brzmienie:

„Art. 6. 1. Funkcjonariusz odpowiedzialny za szkodę wyrządzoną nieumyślnie jest obowiązany do zapłaty odszkodowania w wysokości wyrządzonej szkody, jednak odszkodowanie nie może przewyższać kwoty trzymiesięcznego uposażenia przysługującego funkcjonariuszowi.

2. Za zgodą organu lub jednostki, o których mowa w art. 1 ust. 1, naprawienie szkody przez funkcjonariusza może nastąpić poprzez przywrócenie stanu poprzedniego w całości, jeżeli nie narusza to interesu Skarbu Państwa.

Art. 7. 1. Jeżeli naprawienie szkody wyrządzonej nieumyślnie następuje na podstawie ugody między organem lub jednostką, o których mowa w art. 1 ust. 1, a funkcjonariuszem, który wyrządził szkodę, wysokość odszkodowania może być obniżona przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności sprawy, a w szczególności stopnia winy funkcjonariusza i jego stosunku do obowiązków służbowych.

2. Przy uwzględnieniu okoliczności wymienionych w ust. 1 wysokość odszkodowania może być także obniżona przez sąd pracy; dotyczy to również przypadku, gdy naprawienie szkody następuje na podstawie ugody sądowej.

3. W razie niewykonania przez funkcjonariusza ugody, o której mowa w ust. 1, podlega ona wykonaniu w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, po nadaniu jej klauzuli wykonalności przez sąd pracy.”;

4) art. 13 otrzymuje brzmienie:

- „Art. 13. 1. Organ lub jednostka, o których mowa w art. 1 ust. 1, po stwierdzeniu zaistnienia szkody, podejmuje niezwłocznie czynności w celu wyjaśnienia okoliczności i przyczyn jej powstania, ustalenia wysokości szkody oraz osób za nią odpowiedzialnych.
2. W przypadku ustalenia, że szkoda powstała z winy funkcjonariusza, organ lub jednostka, o których mowa w art. 1 ust. 1, mogą:
- 1) wezwać funkcjonariusza do dobrowolnej zapłaty odszkodowania w wyznaczonym terminie lub złożenia w takim terminie pisemnego zobowiązania do jego zapłaty,
 - 2) zawrzeć z funkcjonariuszem pisemną ugodę, o której mowa w art. 7 ust. 1,
 - 3) odstąpić od dochodzenia naprawienia szkody wyrządzonej nieumyślnie, w przypadku gdy:
 - a) zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu nie uzyska się odszkodowania w kwocie co najmniej równoważącej przewidywane koszty jego dochodzenia i egzekucji,
 - b) zachodzą szczególne okoliczności dotyczące sytuacji rodzinnej lub materialnej funkcjonariusza odpowiedzialnego za szkodę i pozwala na to interes Skarbu Państwa,
 - c) w związku z wyrządzoną szkodą funkcjonariusz poniósł odpowiedzialność karną, dyscyplinarną lub za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a wymierzona kara stanowi wystarczającą dolegliwość.

3. Ustalenie wysokości szkody, dochodzenie roszczeń o odszkodowanie oraz podejmowanie innych czynności i decyzji w tych sprawach należy do właściwości organu lub kierownika jednostki, o których mowa w art. 1 ust. 1.
4. Jeżeli sprawcą szkody jest organ lub kierownik jednostki, o których mowa w art. 1 ust. 1, uprawnienia określone w ust. 3 przysługują bezpośrednio przełożonemu.”;

5) po art. 13 dodaje się art. 13a w brzmieniu:

- „Art. 13a. 1. Należność stanowiąca odszkodowanie może być, na wniosek funkcjonariusza odpowiedzialnego za szkodę, umorzona w całości lub części, a jej spłata odroczone lub rozłożona na raty, jeżeli okoliczności, o których mowa w art. 13 ust. 2 pkt 3 lit. b i c, zaistniały lub zostały ujawnione po ustaleniu tej należności.
2. Umorzenie, odroczenie lub rozłożenie na raty spłaty należności następuje w drodze umowy zawartej z funkcjonariuszem. Przepisy art. 13 ust. 3 i 4 stosuje się odpowiednio.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Ponad 5-letni okres funkcjonowania ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu wskazuje na konieczność wprowadzenia do ustawy regulacji prawnych, które, z jednej strony, łagodziłyby rygoryzm w zakresie egzekwowania odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy, z drugiej zaś, poprawiały skuteczność jej egzekwowania w tych przypadkach, w których dysponent mienia dotkniętego szkodą uznał za zasadne dochodzenie odszkodowania od sprawcy szkody.

W aktualnym stanie prawnym organ bądź jednostka dysponująca mieniem, w razie zawinionego wyrządzenia szkody przez funkcjonariusza, nie ma możliwości odstąpienia od dochodzenia odszkodowania, w przypadkach kiedy szczególne okoliczności wyrządzenia szkody niewielki jej rozmiar bądź niewielki stopień zawinienia sprawcy szkody przemawiałyby za podjęciem takiej decyzji. Na tle fakultatywnej odpowiedzialności materialnej pracowniczej, gdzie dochodzenie odszkodowania zależy wyłącznie od woli pracodawcy – sytuacja funkcjonariuszy w tym zakresie kształtuje się więc niekorzystnie. Jednocześnie z uwagi na charakter wykonywanych obowiązków ta grupa zawodowa znacznie częściej jest narażona na uboczne skutki swoich działań w postaci szkód majątkowych, których w wielu przypadkach nie da się zakwalifikować jako następstwo działań w granicach dopuszczalnego ryzyka. Najbardziej obrazowym tego przykładem mogą być szkody komunikacyjne.

W kontekście powyższego, kierownik poszkodowanej jednostki, w przypadku kiedy podejmuje decyzję wobec funkcjonariusza, a więc działa jako przełożony służbowy, co do zasady jest pozbawiony możliwości dokonania wyboru właściwego postępowania, np. odstąpienia w szczególnych sytuacjach od egzekwowania majątkowej odpowiedzialności wobec sprawcy zawinionej szkody. Jeżeli natomiast sprawcą szkody jest pracownik, to, w odniesieniu do tego samego mienia, kierownik jednostki, podejmując decyzję jako pracodawca, nie jest tak rygorystycznie ograniczany przez przepisy prawa pracy.

Takie zróżnicowanie nie znajduje racjonalnego uzasadnienia, zwłaszcza jeżeli idea wprowadzenia ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy było maksymalne zbliżenie zasad tej odpowiedzialności do tych, jakie dotyczą pracowników.

W ustawie brak jest normy, która pozwalałaby na umorzenie całości lub części przypisanego już funkcjonariuszowi odszkodowania, w szczególności w sytuacji jego niewypłacalności, jak też z uwagi na trudne warunki rodzinne lub osobiste, które ujawniły się po zakończeniu postępowania w sprawie likwidacji szkody. Powszechnie obowiązujące przepisy w zakresie umarzania i udzielania ulg w spłacie należności przypadających państwowym jednostkom budżetowym nie przewidują umorzenia należności w oparciu o przesłanki o charakterze socjalno-bytowym, a nie zawsze odroczenie spłaty odszkodowania bądź rozłożenie płatności na raty w wystarczającym stopniu uwzględnia słuszny interes strony, którego co do zasady nie należy tracić z pola widzenia. Wreszcie należy zwrócić uwagę, że odpowiedzialność materialna typu pracowniczego nie spełnia generalnie funkcji kompensacyjnej, lecz przede wszystkim prewencyjną i wychowawczą. Stąd zakres jej egzekwowania, także już po orzeczeniu, powinien podlegać bardziej elastycznym regułom niż w przypadku odpowiedzialności cywilnej lub administracyjnej.

Uregulowania wymaga również kwestia poddania egzekucji sądowej w trybie Kodeksu postępowania cywilnego ugód pozasądowych, zawieranych z funkcjonariuszami na podstawie art. 7 ustawy. W aktualnym stanie prawnym, w przypadku niewykonania przez funkcjonariusza dobrowolnie ugody, nie ma możliwości przymusowego wyegzekwowania odszkodowania z niej wynikającego. W tym celu konieczne staje się uruchomienie procesu sądowego.

Z formalnego punktu widzenia, wiele wątpliwości budzi również „gradacja” właściwości organów w sprawach zawierania ugód oraz podejmowania innych decyzji dotyczących szkód, w zależności od wysokości szkody, określona w rozporządzeniach wydanych na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy. Pojawiają się one szczególnie na tle ograniczonej odpowiedzialności za szkody wyrządzone z winy nieumyślnej. Niezależnie od wysokości szkody, odszkodowanie od funkcjonariusza nie może przekroczyć kwoty jego trzykrotnego uposażenia i tylko w tym obszarze można zawrzeć ewentualną ugodę w sprawie zmniejszenia wysokości odszkodowania. Natomiast zaniechanie dochodzenia odszkodowania za pozostałą szkodę

przekraczającą ww. pułap, bez względu na wielkość tego przekroczenia, nie zależy od woli organu, lecz wynika wprost z ustawy. Wobec powyższego brak jest podstaw do wydawania przez organ wyższego rzędu jakiegokolwiek decyzji o charakterze deklaratoryjnym, potwierdzającej ten stan rzeczy. Likwidacja szkody w tej części następuje zgodnie z przepisami o rachunkowości, zatem kompetencja w tym zakresie powinna pozostawać w gestii kierownika jednostki dysponującej mieniem. Niezależnie od powyższego, obowiązująca właściwość organów nie sprzyja ekonomice postępowań w sprawach dochodzenia odszkodowań, w praktyce rodzi szereg wątpliwości co do trybu i sposobu przekazywania spraw. Postępowanie w zasadzie w całości jest prowadzone w poszkodowanej jednostce, łącznie z negocjacjami warunków ewentualnej ugody w sprawie odszkodowania. Tylko z uwagi na wysokość szkody, całość sprawy musi być przekazana organowi właściwemu, w celu oceny i zawarcia ugody. Z kolei w przypadku pełnej odpowiedzialności funkcjonariusza za szkodę wyrządzoną z winy umyślnej, w razie odmowy zapłaty odszkodowania przez sprawcę, pozostaje jedynie skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego. Należy zwrócić uwagę, że to przede wszystkim na kierowniku jednostki ciąży odpowiedzialność za właściwą ochronę powierzonego mienia. Taki też tryb postępowania obowiązuje kierowników jednostek organizacyjnych służb mundurowych wobec ich pracowników, będących sprawcami szkód majątkowych, niezależnie od ich wysokości. Okoliczność ta dodatkowo przemawia za ujednoczeniem właściwości organów w powyższych sprawach.

Przedstawione poniżej szczegółowe rozwiązania mają na celu usunięcie ww. mankamentów aktualnie obowiązującej ustawy bądź uporządkowanie funkcjonujących rozwiązań:

- 1) zmiany w art. 1 ust. 2 ustawy mają na celu dostosowanie definicji „uposażenia przysługującego funkcjonariuszowi” do aktualnego stanu prawnego, w którym, z uwagi na wyłączenie funkcjonariuszy z systemu ubezpieczeń społecznych, od ich uposażeń nie są już odprowadzane składki na obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Dodatkowo definiuje się uposażenie funkcjonariusza stanowiące podstawę ustalenia zakresu jego odpowiedzialności w sytuacji, kiedy szkoda jest następstwem zdarzenia spowodowanego w czasie służby, ale zaistniała (powstała) już po zwolnieniu ze służby (pkt 2),

- 2) zmiana art. 2 uwzględnia przypadki, kiedy między działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza a ich skutkiem w postaci szkody w mieniu Skarbu Państwa występuje niekiedy znaczna różnica w czasie. Dotyczy to zwłaszcza szkód wyrządzonych w mieniu osoby trzeciej. Zdarza się, że w międzyczasie funkcjonariusz, który wyrządził szkodę osobie trzeciej, odchodzi lub zostaje zwolniony ze służby najczęściej w związku z tym zdarzeniem. Szkada w majątku Skarbu Państwa powstaje natomiast w momencie wypłaty odszkodowania na rzecz osoby trzeciej. Potwierdza to art. 14 ust. 2 ustawy, od tej chwili bowiem rozpoczyna bieg termin przedawnienia roszczenia wobec funkcjonariusza o naprawienie szkody. Zatem fakt pozostawania sprawcy szkody poza służbą nie może stanowić przeszkody do pociągnięcia go, w drodze roszczenia regresowego, do odpowiedzialności majątkowej za zawinione skutki swoich nieprawidłowych działań w czasie służby (taką przeszkodę stanowiłby niewątpliwie podniesiony przez sprawcę zarzut upływu terminu przedawnienia). W konsekwencji nie jest zasadne, aby w takim przypadku były funkcjonariusz ponosił nieograniczoną co do zasady odpowiedzialność na podstawie ogólnych reguł Kodeksu cywilnego, lecz odpowiednio na zasadach określonych w ustawie. Z punktu widzenia odpowiedzialności funkcjonariusza istotny jest bowiem fakt, że zdarzenie wywołujące szkodę miało miejsce w czasie kiedy pozostawał on w służbie. Dodane do art. 2 ustawy zastrzeżenie ma na celu wyeliminowanie przypadków stosowania różnych reżimów odpowiedzialności w sytuacji, kiedy przyczyną sprawczą szkody jest zawinione naruszenie obowiązków służbowych,
- 3) dodana w art. 6 norma ma na celu stworzenie możliwości naprawienia przez sprawcę szkody poprzez przywrócenie stanu poprzedniego, w szczególności w przypadkach drobnych szkód, jeżeli nie sprzeciwia się temu interes służby,
- 4) zmiana w art. 7 ma istotne znaczenie dla poprawy skuteczności w zakresie dochodzenia odszkodowań, uprawnia bowiem do nadania zawartej ugodzie pozasądowej klauzuli wykonalności i egzekwowania zobowiązań z niej wynikających, bez potrzeby uruchamiania od podstaw procesu sądowego. Dodano również przepis stanowiący dla sądu rozpatrującego sprawę materialno-prawną podstawę do zmniejszenia wysokości odszkodowania,

- 5) w art. 13 doprecyzowano, że dopiero po wyjaśnieniu okoliczności i przyczyn wyrządzenia szkody, ustaleniu jej wysokości oraz osób winnych jej powstania, organ lub jednostka dysponująca mieniem ma podstawy do podjęcia czynności w celu egzekwowania odszkodowania. Z aktualnego brzmienia art. 13 ust. 1 wynika, że wystarczającą okolicznością uzasadniającą wezwanie do zapłaty odszkodowania jest stwierdzenie zaistnienia szkody w ustalonej wysokości. Nowym rozwiązaniem w obrębie art. 13 jest proponowana możliwość odstąpienia od dochodzenia naprawienia szkody. Określono również bezpośrednio w ustawie właściwość w zakresie załatwiania spraw dotyczących majątkowej odpowiedzialności funkcjonariuszy, wskazując na organ lub kierownika jednostki dysponujących mieniem, w którym wyrządzono szkodę, oraz organ właściwy w sprawie ustalenia i dochodzenia odpowiedzialności za szkodę w mieniu jednostki, wyrządzoną przez kierownika tej jednostki,
- 6) dodany art. 13a stwarza możliwość umorzenia należności z tytułu niespłaconego odszkodowania w szczególnych przypadkach uzasadnionych względami rodzinnymi, jak i materialnymi sprawcy szkody. Konsekwentnie przyjęto zasadę, że właściwość w tym zakresie posiada organ lub kierownik jednostki, w dyspozycji których pozostaje mienie dotknięte szkodą. Umorzenie, jak również udzielenie ulg w spłacie należności następuje w trybie umowy, do której, na mocy art. 20 ustawy, będą miały zastosowanie stosowne przepisy Kodeksu cywilnego, dotyczące zwolnienia z długu.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Przepisy projektowanej ustawy obejmują funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu oraz ściśle określone organy i jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez ministrów właściwych do spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, Szefa ABW oraz Szefa AW, dysponujące powierzonym im mieniem Skarbu Państwa. Projekt ma na celu poszerzenie katalogu rozwiązań możliwych do zastosowania w zakresie

majątkowej odpowiedzialności funkcjonariuszy, ułatwiających jednocześnie podjęcie racjonalnej decyzji przez organy uprawnione do egzekwowania tej odpowiedzialności. Zamiarem projektodawcy jest również zapewnienie lepszej skuteczności egzekwowania odpowiedzialności za szkodę, gdy brak jest podstaw do jej ograniczenia lub zaniechania oraz uproszczenie procedury w zakresie likwidacji szkód.

2. Projekt ustawy był poddany konsultacjom społecznym poprzez zasięgnięcie opinii przedstawicieli związków zawodowych. Uwagi zgłoszone w ich toku przez Zarząd Główny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów dotyczyły kwestii zwrotu nienależnie pobranego świadczenia – które to zagadnienie ostatecznie w projektowanym akcie nie zostało uregulowane.
3. Wejście w życie projektowanej ustawy nie spowoduje wzrostu wydatków z budżetu państwa i z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.
4. Przedmiotowy projekt nie wywoła skutków społecznych, w szczególności mających wpływ na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz sytuację i rozwój regionalny, gdyż dotyczy mienia państwowego wykorzystywanego przez służby mundurowe w celu realizacji zadań związanych w szczególności z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa obywateli oraz utrzymania porządku publicznego.
5. Przedmiot regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.



URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU
Jarosław Pietras

Sekr.Min.JP- 463 /06/DP/mg

Warszawa, 28.02. 2006 r.

Pani
Jolanta Rusiniak
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, wyrażona na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. nr 106, poz. 494) przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Ministra Jarosława Pietrasa, działającego z upoważnienia Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej.

W związku z przedłożonym projektem (pismo nr RM-10-27-06) pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

Projektowana regulacja nie jest objęta zakresem prawa Unii Europejskiej

Z poważaniem,

Do uprzejmej wiadomości:
Pan Ludwik Dorn
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji