

Wybrane aspekty odpowiedzialności urzędników i organów w samorządzie

dr Grzegorz Leśniewicz,

Spółeczna Akademia Nauk w Łodzi

Przez ponad trzydzieści lat w naszym kraju ukształtował się stabilny i precyzyjny system demokratycznej odpowiedzialności na szczeblu lokalnym (w samorządzie w gminach, powiatach i województwach). Istnieje przy tym kilka mechanizmów, które mogą być wykorzystane i zastosowane przez elektorat i jego przedstawicieli (radnych) do odwołania organów wykonawczych (wójtów, burmistrzów, prezydentów, zarządów powiatów i województw). Odpowiedzialność osób wybranych w wyborach samorządowych można sklasyfikować w kilku zakresach. Przede wszystkim – może to być odpowiedzialność demokratyczna, związana ze skwitowaniem i oceną działalności organów dokonaną za dany okres czasu lub dokonywaną *ad hoc*. W szczególności autor rozumie tego rodzaju odpowiedzialność jako formę odpowiedzialności mającą zastosowanie do wybranego urzędnika lub organu, w którym obywatele, lub ich przedstawiciele mogą podjąć skuteczne kroki w zakresie odwołania osoby lub organu. Kolejnym rodzajem odpowiedzialności jest odpowiedzialność finansowa i administracyjna (traktowane łącznie). Tego rodzaju odpowiedzialność autor rozumie jako naprawienie nieuzasadnionej szkody wyrządzonej w mieniu jst. Odpowiedzialność karna to taka, której podlega każdy, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Odpowiedzialność polityczna, przez autora rozumiana jest jako odpowiedzialność urzędnika lub organu przed siłą polityczną (partią polityczną, organizacją), która „wskazała” lub politycznie „nominowała” go do pełnienia danej funkcji. Wreszcie odpowiedzialność finansowa (traktowana tym razem jako pojęcie samodzielne) odnosząca się do sku-

tecznego zarządzania finansami i przeciwdziałaniu nierównowadze finansowej.

W niniejszym opracowaniu autor nie zajmował się natomiast nadzorem sprawowanym nad samorządem przez organy administracji rządowej (Parlament, Prezes Rady Ministrów, wojewodowie). Przedmiotowa problematyka, w opinii autora, wymaga bowiem odrębnego opracowania.

I. Odpowiedzialność demokratyczna

Oceniając tę kategorię odpowiedzialności, którą mogą ponosić organy jednoosobowe i kolegialne pochodzące z wyborów powszechnych lub pośrednich, należy opisać cztery procedury. Wśród nich wymienić należy: procedury absolutoryjne, wotum zaufania, odwołanie z innych przyczyn i mechanizmy referendalne.

1. Procedury absolutoryjne:

W samorządzie gminnym, powiatowym i samorządzie województwa organom wykonawczym udzielane jest każdego roku absolutorium. Jednocześnie wskazać należy, iż procedura absolutoryjna w samorządzie jest najstarszą procedurą, ukształtowaną i ugruntowaną ustawowo w sposób trwały. Dodatkowo kwestie sporne w tym zakresie zostały rozstrzygnięte poprzez bardzo bogate orzecznictwo sądów administracyjnych.

W gminie. Przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia organowi wykonawczego absolutorium - rada gminy zapoznaje się z wnioskiem i opinią komisji rewizyjnej rady gminy oraz właściwej terytorialnie regionalnej izby

obrachunkowej. Uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. W przypadku nieudzielenia absolutorium rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z tej przyczyny na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium. Przed podjęciem uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum, rada gminy zapoznaje się z opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium oraz wysłuchuje wyjaśnień wójta w sprawie przeprowadzenia referendum. Nie organizuje się referendum w przypadku gdy uchwała o nieudzieleniu absolutorium podjęta została przed upływem 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji. Uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy w głosowaniu imiennym. Procedury związane z udzielaniem absolutorium w gminie określone są w treści art. 18 ust. 2 pkt 4, art. 18a ust. 3 i art. 28a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.), art. 266 do 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t. j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 6, art. 13 pkt 5 i pkt 8, art. 18a ust. 3, art. 19, art. 20 i art. 21 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t. j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137).

W powiecie. Uchwała rady powiatu w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu, chyba że po zakończeniu roku budżetowego zarząd powiatu został odwołany z innej przyczyny. Uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje, podobnie jak w samorządzie gminnym, bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu. Odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium. Rada powiatu rozpoznaje sprawę odwołania zarządu z przyczyny nieudzielenia absolutorium na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium, po zapoznaniu się z opiniami komisji rewizyjnej rady powiatu oraz właściwej terytorialnie regionalnej izby obrachunkowej oraz z uchwałą regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady powiatu o nieudzieleniu zarządowi absolutorium. Rada powiatu może odwołać zarząd większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Procedury związane z udzielaniem absolutorium w powiecie określone są w treści art. 12 pkt 6),

13 ust. 2, 16 ust. 3, art. 30 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578), art. 266 do 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t. j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 6, art. 13 pkt 5 i pkt 8, art. 18a ust. 3, art. 19, art. 20 i art. 21 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t. j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137).

W województwie. Uchwała sejmiku województwa w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu, chyba że po zakończeniu roku budżetowego zarząd województwa został odwołany z innej przyczyny. Uchwałę w sprawie absolutorium sejmik województwa podejmuje, podobnie jak w samorządzie powiatowym, bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku województwa. Odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium. Sejmik województwa rozpoznaje sprawę odwołania zarządu z przyczyny nieudzielenia absolutorium na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium. Po zapoznaniu się z opiniami komisji rewizyjnej sejmiku województwa oraz właściwej terytorialnie regionalnej izby obrachunkowej oraz z uchwałą regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały sejmiku województwa o nieudzieleniu zarządowi absolutorium, sejmik województwa może odwołać zarząd większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym. Procedury związane z udzielaniem absolutorium w województwie określone są w treści art. 12 pkt 6), Art. 18 pkt 10, art. 19 ust. 3, art. 30 ust. 3, art. 34 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576), art. 266 do 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t. j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 6, art. 13 pkt 5 i pkt 8, art. 18a ust. 3, art. 19, art. 20 i art. 21 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t. j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137).

2. Wotum zaufania

Jest to nowa procedura, wprowadzona na podstawie Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększeniu udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 z późn. zm.). Obowiązuje ona od kadencji 2018-2023. W praktyce pierwsze wota zaufania przez rady i sejmiki przyjmowane były za lata 2018 i 2019.

W gminie. Wójt co roku przedstawia radzie gminy raport o stanie gminy. Po zakończeniu debaty nad raportem o stanie gminy rada gminy przeprowadza głosowanie nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania. Uchwałę o udzieleniu wójtowi wotum zaufania rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania. W przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. W przypadku dwukrotnego nieudzielenia wotum zaufania rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z tej przyczyny na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wotum zaufania. Uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Procedury związane z udzielaniem wotum zaufania w gminie określone są w treści art. 18 ust. 1 pkt 4a, 28 aa ust. 9 i 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.)

W powiecie. Zarząd powiatu co roku przedstawia radzie powiatu raport o stanie powiatu. Po zakończeniu debaty nad raportem o stanie powiatu rada powiatu przeprowadza głosowanie nad udzieleniem zarządowi wotum zaufania. Uchwałę o udzieleniu zarządowi wotum zaufania rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu. Niepodjęcie uchwały o udzieleniu zarządowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi wotum zaufania. Nieudzielenie przez radę powiatu wotum zaufania zarządowi powiatu jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu. Rada powiatu rozpoznaje sprawę odwołania zarządu z przyczyny nieudzielenia wotum zaufania na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi wotum zaufania. Rada powiatu może odwołać zarząd większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady. Procedury związane z udzielaniem wotum zaufania w powiecie określone są w treści art. 12 pkt 6a), art. 30 a ust. 9 i 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578).

W województwie. Zarząd województwa co roku przedstawia sejmikowi województwa raport o stanie województwa. Po zakończeniu debaty nad raportem o stanie województwa sejmik województwa przeprowadza głosowanie nad udzieleniem zarządowi wotum zaufania. Uchwałę o udzieleniu zarządowi wotum zaufania sejmik wojewódz-

two podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku województwa. Niepodjęcie uchwały o udzieleniu zarządowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi wotum zaufania. Nieudzielenie przez sejmik województwa wotum zaufania zarządowi województwa jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu. Sejmik województwa rozpoznaje sprawę odwołania zarządu z przyczyny nieudzielenia wotum zaufania na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi wotum zaufania. Sejmik województwa może odwołać zarząd większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu sejmiku. Procedury związane z udzielaniem wotum zaufania w województwie określone są w treści art. 12 pkt 6), Art. 18 pkt 10a, art. 34 a ust. 9 i 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576).

3. Odwołanie organów wykonawczych w innych przypadkach

Oprócz odwołania organów wykonawczych, będących konsekwencją braku udzielenia absolutorium, czy też wotum zaufania, w ustawach ustrojowych samorządu zapisano skuteczne mechanizmy pozwalające odwołanie organów wykonawczych w gminach, powiatach i województwach.

W gminie. Rada gminy, po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium lub nieudzielenie wójtowi wotum zaufania jedynie na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady. Wniosek, taki wymaga formy pisemnej i uzasadnienia przyczyny odwołania oraz podlega zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną rady. Rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia złożenia opisanego wyżej wniosku. Uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, rada gminy podejmuje większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym. Procedury związane z realizacją tego mechanizmu w gminie określone są w treści art. 28 b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.).

W powiecie. Rada powiatu może odwołać starostę z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium lub nieudzielenie wotum zaufania zarządowi jedynie na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady. Wniosek taki wymaga formy pisemnej i uzasadnienia przyczyny odwo-

łania oraz podlega zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną. Odwołanie starosty następuje większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Głosowanie w sprawie odwołania rada powiatu przeprowadza po zapoznaniu się z opinią komisji rewizyjnej na następnej sesji po tej, na której zgłoszono wniosek o odwołanie, nie wcześniej jednak niż po upływie 1 miesiąca od dnia zgłoszenia wniosku. Jeżeli wniosek o odwołanie starosty nie uzyskał wymaganej większości głosów, kolejny wniosek o odwołanie może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od poprzedniego głosowania. Dodatkowo odwołanie starosty albo złożenie przez niego rezygnacji jest, odpowiednio, równoznaczne z odwołaniem całego zarządu powiatu albo złożeniem rezygnacji przez cały zarząd powiatu. Rada powiatu może na uzasadniony wniosek starosty odwołać poszczególnych członków zarządu zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Procedury związane z realizacją tego mechanizmu określone są w treści art. 31 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578).

W województwie. Sejmik województwa może odwołać marszałka województwa z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium lub nieudzielenie wotum zaufania jedynie na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu sejmiku. Wniosek taki wymaga formy pisemnej i uzasadnienia przyczyny odwołania oraz podlega zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną. Odwołanie marszałka województwa następuje większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym. Głosowanie w sprawie odwołania sejmiku województwa przeprowadza po zapoznaniu się z opinią komisji rewizyjnej na następnej sesji po tej, na której zgłoszono wniosek o odwołanie, nie wcześniej jednak niż po upływie 1 miesiąca od dnia zgłoszenia wniosku. Jeżeli wniosek o odwołanie marszałka województwa nie uzyskał wymaganej większości głosów, kolejny wniosek o odwołanie może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od poprzedniego głosowania. Dodatkowo odwołanie marszałka województwa albo złożenie przez niego rezygnacji jest, odpowiednio, równoznaczne z odwołaniem całego zarządu województwa albo złożeniem rezygnacji przez cały zarząd województwa. Sejmik województwa może na uzasadniony wniosek marszałka województwa odwołać poszczególnych członków zarządu zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym. Procedury związane z realizacją tego mechanizmu w województwie określone są w treści art. 37 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576).

4. Referendum w sprawie odwołania rady (sejmiku) lub organu wykonawczego (wójta, burmistrza, prezydenta) w samorządzie

Od 2000 roku określono w ustawie jasne i klarowne zasady przeprowadzania referendum dotyczących odwołania organów uchwałodawczo-kontrolnych i wykonawczych. W referendum lokalnym, mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę w wielu kwestiach, w tym w sprawach: odwołania organu stanowiącego tej jednostki (rady, sejmiku); odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Referendum przeprowadza się z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego lub na wniosek co najmniej: 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu lub 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa. W sprawach odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców, o którym mowa powyżej. Wniosek mieszkańców gminy może dotyczyć odwołania rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) albo odwołania jednego z tych organów. Referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) może być przeprowadzone także z inicjatywy rady gminy (co opisano powyżej w punktach 1-4). Wniosek mieszkańców w sprawie odwołania rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) albo odwołania jednego z tych organów może zostać złożony po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji. Inicjator referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego przekazuje na piśmie, w terminie 60 dni komisarzowi wyborczemu wniosek mieszkańców wraz z informacją o spełnieniu obowiązków ustawowych. Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Szczegółowe zasady realizacji referendum określają przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 o referendum lokalnym (Dz. U. 2000 Nr 88 poz. 985).

II. Kwestie związane z odpowiedzialnością finansową i administracyjną

Urzednicy samorządowi ponoszą odpowiedzialność finansową za błędne decyzje administracyjne. Zasady te określa w szczególności ustawa z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. 2011 Nr 34 poz. 173). Wezšla ona w życie od 17 maja 2011 r. i ma zastosowanie do działań i zaniechań, które nastąpią po tej dacie. Przedmiotowa ustawa dotyczy funkcjonariuszy publicznych, do których zalicza się osoby: działające w charakterze organu administracji publicznej, działające z upoważnienia takiego organu, działające jako członek kolegiálnego organu administracji publicznej, wykonujące 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.

Nie podlegają odpowiedzialności o odpowiedzialności urzędników osoby wykonujące tylko czynności techniczne, jak np. przepisanie projektu decyzji, przedłożenie jej do podpisu, doręczenie.

Na zasadach określonych w ustawie o odpowiedzialności urzędników funkcjonariusz publiczny ponosi odpowiedzialność majątkową w razie łącznego zaistnienia następujących przesłanek:

- na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub ugody zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa,
- rażące naruszenie prawa zostało spowodowane zwinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego,
- rażące naruszenie prawa zostało stwierdzone zgodnie z art. 6 ustawy o odpowiedzialności urzędników.

Pierwsza z przesłanek oznacza, że ustawa o odpowiedzialności urzędników może mieć zastosowanie tylko w sytuacji, gdy zostało wypłacone odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza publicznego. Podmiotem wypłacającym odszkodowanie musiał być Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inny podmiot, który, zgodnie z art. 417 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, ponosi odpowiedzialność majątkową za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej.

Stosowany jest następujący tryb postępowania. W terminie 14 dni od dnia wypłaty odszkodowania, 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 wyjaśniającego. 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 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 7 dni od dnia otrzymania wezwania, a po bezskutecznym upływie tego terminu wytacza powództwo. Postępowanie sądowe w sprawie o odszkodowanie, o którym mowa w art. 7 ust. 3, toczy się według przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego.

Odszkodowanie nie może przewyższać kwoty dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu.

III. Odpowiedzialność karna

Polska posiada system odpowiedzialności karnej urzędników na szczeblu lokalnym za działania urzędników. W rozdziale I ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (dalej k.k.) określono zasady odpowiedzialności urzędników, w tym urzędników samorządowych. Zgodnie z treścią art. 1 § 1 k.k., odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Część z przestępstw penalizowanych w Kodeksie karnym może popełnić jedynie osoba należąca do ściśle określonej grupy. Takim przykładem są zapisy rozdziału XXIX k.k. „Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego”. Zawiera on katalog, w którym ustawodawca umieścił jedynie przestępstwa, dla których rodzajowym przedmiotem ochrony jest prawidłowa działalność instytucji państwowych i samorządowych związana z realizacją powierzonych im zadań i przyznanych kompetencji. Powyższe zadania realizowane są wyłącznie przez funkcjonariuszy publicznych. Oni też ponoszą szczególną odpowiedzialność za swoje działania. Przestępstwa opisane w rozdziale XXIX k.k. należą generalnie do dwóch grup: przestępstwa urzędnicze (które może popełnić wyłącznie osoba pełniąca funkcje publiczne) oraz przestępstwa skierowane przeciwko instytucjom bądź ich funkcjonariuszom. Definicja funkcjonariusza

publicznego została zawarta w art. 115 § 13 k.k. Obejmuje ona między innymi: radnego oraz osobę będącą pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego.

Przestępstwa, których dopuścić się mogą funkcjonariusze publiczni to:

Przyjęcie korzyści majątkowej (łapownictwo). Przestępstwo to zapisane zostało w treści art. 228 k.k., stanowiącego, że kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Natomiast w wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. Karze określonej w powyższym wypadku podlega także ten, kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, uzależnia wykonanie czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy lub takiej korzyści żąda. Dodatkowo kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową znacznej wartości albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12. Karom powyższym podlega odpowiednio także ten, kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę lub takiej korzyści żąda, albo uzależnia wykonanie czynności służbowej od jej otrzymania.

Przekroczenie przyznanych mu uprawnień (nadużycie władzy). Przestępstwo to zapisane zostało w treści art. 231 k.k., stanowiącego, że funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Natomiast jeżeli sprawca dopuszcza się czynu przekroczenia uprawnień w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. Jeżeli sprawca tego czynu działa nieumyślnie i wyrządza istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Zmuszanie do zeznań. Przestępstwo to zapisane zostało w treści art. 246 k.k., stanowiącego, że funkcjonariusz publiczny lub ten, który działając na jego polecenie w celu uzyskania określonych zeznań, wyjaśnień, informacji lub oświadczenia stosuje przemoc, groźbę bezprawną lub w inny sposób znęca się fizycznie lub psychicznie nad inną

osobą, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Poświadczenie nieprawdy. Przestępstwo to zapisane zostało w treści art. 271 k.k., stanowiącego, że Funkcjonariusz publiczny lub inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu, która poświadcza w nim nieprawdę co do okoliczności mającej znaczenie prawne, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Natomiast w wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności. Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu poświadczenia nieprawdy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Inne przepisy karne. Ustawy (poza kodeksem karnym) zawierają w pewnych wypadkach przepisy i sankcje karne za działalność urzędników. Przykładem może być treść ustawy z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. 2011 Nr 34 poz. 173). W art.10 określono w niej bowiem, iż kto, będąc kierownikiem podmiotu odpowiedzialnego lub jednostki organizacyjnej takiego podmiotu, nie wykonuje obowiązku powiadomienia prokuratora o wypłacie odszkodowania, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3. Natomiast jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 działa nieumyślnie, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności.

Podobnych przepisów karnych w innych ustawach jest więcej a ich skatalogowanie wymagałoby osobnego opracowania.

Postępowanie sądowe. Przedmiotowe przestępstwa należą do kategorii przestępstw ściganych z urzędu. W Polsce każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję. Obowiązek dotyczy w tym zakresie w szczególności wszystkich funkcjonariuszy publicznych. W przypadku uprawdopodobnienia popełnienia przestępstwa prokurator inicjuje postępowanie sądowe wnosząc do sądu aktu oskarżenia. Zadaniem sądu jest ustalenie stanu faktycznego. Odbywa się to podczas rozprawy, w czasie której oskarżyciel, a z drugiej strony oskarżony (który może mieć obrońcę) przedstawiają argumenty za tezami i przeciw tezom aktu oskarżenia. W treści orzeczenia oskarżony może zostać uniewinniony, postępowanie może być umorzone lub oskarżony może zostać skazany. Postępowanie sądowe jest dwuinstancyjne.

IV. Odpowiedzialność polityczna

Zasad odpowiedzialności politycznej nie regulują w Polsce ustawy ustrojowe samorządu. W przypadku utraty rekomendacji politycznej (np. partii politycznej) odwołanie urzędnika wybranego wcześniej w wyborach bezpośrednich lub pośrednich odbywa się na podstawie zasad określonych w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa. Zasady dotyczące organów wykonawczych w gminach, powiatach i województwach opisane zostały szczegółowo w treści części I. 1. 2. 3. 4. niniejszego opracowania.

Jeśli chodzi o odwołanie przewodniczących rad i sejmików realizowane są następujące procedury:

W gminie odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczących następuje na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy w trybie określonym bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Taka sama zasada obowiązuje w samorządzie powiatowym i województwa. Szczegółowy tryb określają: art. 19 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.), art. 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578) oraz art. 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576).

Należy podkreślić, iż utrata rekomendacji politycznej nie zawsze skutkuje odwołaniem osoby z funkcji. Radni i mieszkańcy mogą podejmować w praktyce inne decyzje niż wskazywane im przez władze partyjne rekomendacje polityczne. Mandat radnego w polskim samorządzie jest bowiem mandatem wolnym.

V. Odpowiedzialność finansowa

Zasady odpowiedzialności urzędników za naruszenie zasad dyscypliny finansów publicznych określa Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. 2005 Nr 14 poz. 114). Ten sam akt prawny wskazuje organy właściwe w tych sprawach oraz zasady postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialność w tej sprawie ponoszą m. in.:

1) osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych albo organu zarządzającego podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, lub zarządzającego mieniem tych jednostek lub podmiotów;

2) kierownicy jednostek sektora finansów publicznych;

3) pracownicy jednostek sektora finansów publicznych lub inne osoby, którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie obowiązków w takiej jednostce, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych,

4) osoby wykonujące w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, czynności związane z wykorzystaniem tych środków lub dysponowaniem tymi środkami.

Katalog naruszeń dyscypliny finansów publicznych jest bardzo szeroki i został ściśle określony w treści Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Odpowiedzialność taką ponosi także osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi ponadto osoba, która wydała polecenie wykonania czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest niezależna od odpowiedzialności określonej innymi przepisami prawa (odpowiedzialności demokratycznej, politycznej czy administracyjnej).

Karami za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są:

1) upomnienie;

2) nagana;

3) kara pieniężna (wymierza się w wysokości od 0,25 do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych);

4) zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi (wymierza się na okres od roku do 5 lat).

Karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 3 lata. Jeżeli jednak w tym okresie wszczęto postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, karalność ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu. Zatarcie ukarania za naruszenie dyscypliny finansów publicznych następuje z mocy prawa, jeżeli od dnia wykonania kary lub przedawnienia jej wykonania upłynęły 2 lata. W razie odstąpienia od wymierzenia kary zatarcie ukarania z mocy prawa następuje po upływie roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia. Z chwilą zatarcia ukarania uważa się je za niebyłe.

Organami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji są komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Postępowanie przed komisjami jest dwuinstancyjne.

Wnioski

W ostatnich latach w przepisach ustrojowych samorządu gminnego, powiatowego i województwa wprowadzono istotne zmiany zwiększające kontrolę społeczną nad samorządem. Ustawą z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększeniu udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 z późn. zm.) wprowadzono szereg nowych rozwiązań (w tym instytucję wotum zaufania określoną w części I.2. niniejszego opracowania). W tej samej ustawie wprowadzono:

1. Dodatkowe uprawnienia dla przewodniczącego rady i sejmiku.
2. Instytucję komisji skarg, wniosków i petycji działającą we wszystkich radach i sejmikach.
3. Obowiązek transmitowania obrad rad i sejmików.
4. Dodatkowe uprawnienia dla klubów radnych działających w radach i sejmikach.
5. Instytucję raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego.
6. Uporządkowane zostały kwestie zapytań i interpelacji składanych przez radnych.
7. Wprowadzenie pięcioletniej kadencji w samorządzie.
8. Wymóg przeprowadzania głosowania elektronicznego w radach i sejmikach.
9. Wprowadzono instytucję indywidualnej kontroli radnych.

Dodatkową i bardzo istotną zmianą było ograniczenie do dwóch kadencji możliwości pełnienia funkcji wójta, burmistrza i prezydenta. Wszystkie te zmiany wprowadzono w kadencji samorządu 2018-2023.

Niewątpliwie zmiany te zwiększyły udział obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Tym samym należy uznać, iż w chwili obecnej opisane wyżej procedury odpowiedzialności demokratycznej, administracyjnej, finansowej i politycznej stanowią zwarty i ukształtowany system, pozwalający na sprawne reagowanie obywateli w przypadku stwierdzenia przez nich jakiegokolwiek nieprawidłowości w działalności tych organów. Konsekwencjami dla urzędników wybieranych mogą być w takim przypadku zarówno utrata stanowiska (odpowiedzialność demokratyczna), zadośćuczynienie za straty jst. w mieniu (odpowiedzialność finansowa i administracyjna), kary za nieprawidłowości

w gospodarce finansowej (odpowiedzialność finansowa) wreszcie odpowiedzialność karna. Wszystkie te mechanizmy są, w ocenie autora, skuteczne w procesie kontroli sprawowanej nad wybranymi organami przez społeczeństwa i organy państwa.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl