

## ТРУДОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ, ЗАЙНЯТИХ НА КЕРІВНИХ ПОСАДАХ В ОРГАНАХ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ (ОКРЕМІ ПИТАННЯ)

Реформа публічної адміністрації, яка відбулася в Польщі 20 років тому, вплинула на завдання і обов'язки чиновників, зокрема в сфері самоврядування. Обговорення питань, пов'язаних з відповідальністю керівних кадрів, зайнятих в органах територіального самоврядування, пов'язане передусім з їх відповідальністю відповідно до трудового законодавства, тобто відповідальністю керівників в цій сфері. На основі спеціальних положень трудового кодексу порушено питання відповідальності згадуваної категорії працівників, у зв'язку з постановами Закону від 21 листопада 2008 року "Про працівників органів самоврядування". Коротко представлені також питання, пов'язані з порушенням дисципліни публічних фінансів особами, працевлаштованими в органах територіального самоврядування на керівних посадах.

**Ключові слова:** *трудова відповідальність працівників, керівна посада, органи територіального самоврядування, відповідальність керівників органів територіального самоврядування.*

Реформа публічної адміністрації, которая состоялась в Польше 20 лет назад, повлияла на задачи и обязанности чиновников, в частности в сфере самоуправления. Обсуждение вопросов, связанных с ответственностью руководящих кадров, занятых в органах территориального самоуправления, связано прежде всего с их ответственностью в соответствии с трудовым законодательством, то есть ответственностью руководителей в этой сфере. На основе специальных положений трудового кодекса затронут вопрос ответственности упоминавшейся категории работников, в связи с постановлениями Закона от 21 ноября 2008 "О работниках органов самоуправления". Коротко представлены также вопросы, связанные с нарушением дисциплины публичных финансов лицами, трудоустроенными в органах территориального самоуправления на руководящих должностях.

**Ключевые слова:** *трудова відповідальність працівників, керівна посада, органи територіального самоврядування, відповідальність керівників органів територіального самоврядування.*

The reform of public administration, which took place in Poland 20 years ago, influenced the scope of tasks and responsibilities of officials, especially the local government ones. Issues related to the responsibility of the managerial staff employed in local government units are due in particular to their responsibilities resulting from the labour law which is to be applied in this area. Basing on the specific provisions of the Labour Code, the responsibility of this category of workers in connection with the provisions of the Act of November 2008 on Local Government Employees has been brought up [1]. Themes related to the violation of public finance discipline by persons employed in local government entities in the managerial positions are also briefly considered.

**Key words:** *employee responsibility, managerial position, local government, responsibility of local government executives.*

**Постановка проблеми.** На сьогодні розпорощення обов'язків і прав керівників (управлінських кадрів), працевлаштованих в органах територіального самоврядування, спричиняє виникнення труднощів не лише в сфері їх інтерпретації, але також в сфері однозначного визначення компетенції та обов'язків багатьох чиновників, а передусім тих, хто займає вищезгадані посади (і керує від імені роботодавця – органу самоврядування). Нерідко це має місце внаслідок неусвідомлення останніми масштабу і рівня відповідальності, яка впливає з займаної посади. Необхідно одразу пояснити, що особи, які займають найвищі, передбачені законодавством, чиновницькі посади, несуть відповідальність не лише за свої власні дії та прийняті рішення, але також за дії підлеглих їм осіб. Наслідки цих дій можуть знайти відбиток в проведеній даною інституцією перевірки в підлеглому їй органі, Найвищою контрольною палатою (NIK) або Рахунковою палатою і спричинити до скерування до такої особи зауваження, винесення догани, визначення штрафу чи навіть звільнення її з посади, а в найгіршому випадку – розірвання трудового договору.

З посеред вказаних вище приводів в статті обговорюються, серед іншого, такі питання як: рівень відповідальності керівників органів самоврядування, передбачене покарання за порушення положень законодавства, в тому числі закону "Про публічні фінанси" та рівня понесення такої відповідальності.

Обговорення питань, пов'язаних з відповідальністю керівників, зайнятих в органах територіального самоврядування, торкається їх відповідальності на основі трудового законодавства, тобто відповідальності

керівників на вищевказаній основі, в тому числі спеціальних норм трудового законодавства, зокрема: відповідальності керівника як роботодавця, відповідальності керівника як працівника, відповідальності за лобіювання, відповідальності за незабезпечення безпечних і гігієнічних умов праці, за порушення особистого майна, за нещасні випадки під час виконання праці та професійні хвороби. Спираючись на особливі положення трудового кодексу, порушено питання відповідальності згадуваної категорії працівників у зв'язку з постановами Закону від 21 листопада 2008 року "Про працівників органів самоврядування". Коротко обговорюються також близькі поняття, пов'язані з порушенням дисципліни публічних фінансів особами, зайнятими в органах територіального самоврядування на керівних посадах.

В другій частині праці проаналізовано питання щодо принципів і рівня відповідальності управлінських кадрів органів територіального самоврядування на підставі норм цивільного і кримінального законодавства.

#### **Законодавчі підстави трудової відповідальності керівників, на основі трудового законодавства**

Джерела трудової відповідальності необхідно виводити зі змісту визначення трудових відносин, які законодавець виклав в ст. 22 §1 Трудового кодексу. Наведена норма звучить так: "укладенням трудових відносин працівник зобов'язується до виконання роботи визначеного виду на користь роботодавця і під його керівництвом а також у місці і в термін, визначений працедавцем [...]". Як впливає з вищезгаданого, суть кожних трудових відносин складають різного виду права і обов'язки сторін, зміст і вид яких сформований різними нормами трудового законодавства та трудового договору, а також іншими законодавчими актами, які формують дані трудові відносини. У випадку обговорюваної категорії працівників (тобто осіб, зайнятих на керівних посадах в органах територіального самоврядування), джерело таких прав і обов'язків, які формують зміст їхніх трудових відносин, становлять також, зокрема, норми Закону "Про працівників органів самоврядування" та підзаконні акти до цього закону, в тому обсязі, в якому вони торкаються прав і обов'язків працівника органу самоврядування.

Трудову відповідальність, яка регулюють записи трудового законодавства, несуть всі працівники (в розумінні ст.2 Трудового кодексу) незалежно від джерела виникнення трудових відносин, а також незалежно від виконуваної функції чи займаної посади. Проте вже на початку аналізу необхідно наголосити, що працівник, який виконує свої трудові обов'язки на керівній посаді, поносить більш сувору відповідальність, оскільки від осіб, працевлаштованих на таких посадах, необхідно вимагати особливої старанності під час виконання їх трудових обов'язків. Це впливає на оцінку їх провини при можливому заподіяні шкоди та робить їх відповідальність суворішою. Подання заяви про готовність посісти керівну посаду означає також засвідчення своєї придатності до виконувannya визначених керівних функцій в конкретних умовах. Щоб довести відсутність провини, тобто обставину, яка виключає відповідальність, не достатньо довести, що працівник, який зайняв керівну посаду, доклав належної старанності, необхідно довести, що його дії відповідали рівню спеціалізованих знань і життєвому досвіду.

Матеріальна відповідальність працівників пов'язана з обов'язком виправити шкоду, заподіяну працедавцеві в результаті невиконання або неналежного виконання трудових обов'язків з вини працівника або колишнього працівника. На початку аналізу, проведеного в цій частині статті, слід зазначити, що невиконання або неналежне виконання обов'язків, доручених працівникові, та обов'язок виправити заподіяну шкоду, який з цього випливає, не стосується випадків, коли працівник завдав працедавцеві шкоду лише "виконуючи доручені йому обов'язки".

Необхідно також наголосити на тому, що законодавець в Трудовому кодексі забезпечує комплексне регулювання трудової матеріальної відповідальності. Згадувана відповідальність працівника регулюється також іншим чином, ніж це передбачено в загальних принципах цивільного законодавства, більш корисно для працівника, ніж це передбачають принципи цивільної відповідальності.

Обговорювані принципи понесення трудової матеріальної відповідальності застосовуються також до керівників органів територіального самоврядування, оскільки особливі положення, тобто норми закону "Про працівників органів самоврядування" в цій сфері не передбачають відмінних регулювань, а отже, в силу посилання, яке міститься в ст.43 пункт 1 цитованого Закону – застосовуються положення Трудового кодексу. Від осіб, працевлаштованих на керівних посадах в секторі самоврядування, необхідно вимагати особливої старанності під час виконання доручених їм трудових обов'язків, але також необхідно врахувати, при понесенні цією групою працівників відповідальності, особливу сферу обов'язків, доручених їм законодавцем, яка впливає з вищезгаданого спеціального закону.

Йдеться про ту сферу обов'язків, яку законодавець передбачив для кожного працівника органу самоврядування в ст. 24 закону "Про працівників органів самоврядування", зокрема про обов'язок, окреслений в ст. 24 пункті 2 підпункті 1, який наказує працівникові органу територіального самоврядування бути ознайомленим і дотримуватися норм Конституції Республіки Польща а також інших правових норм [1]. Власне ці обов'язки спрямовані передусім до осіб, що працюють в органах територіального самоврядування на службових посадах та керівних службових посадах, а керівники за недотримання або неправильне їх застосування, також поноситимуть з цього приводу суворішу відповідальність, оскільки ці особи також не можуть осперювати раціональність і придатність норм.

На підставі Трудового кодексу працівник несе відповідальність за:

- шкоду, заподіяну працедавцеві внаслідок невиконання або неналежного виконання трудових обов'язків (ст.114 – 123 Трудового кодексу),

- доручене майно (ст.124 – 127 Трудового кодексу),
- шкоду, заподіяну декількома працівниками (ст. 125 Трудового кодексу),
- шкоду, заподіяну третій особі (регресна відповідальність, ст.120 Трудового кодексу) а у випадку осіб, зайнятих в органах територіального самоврядування, це положення запис залишається в тісному співвідношенні з положеннями ст. 417 – 421 Цивільного кодексу, які регулюють поняття цивільної відповідальності за шкоду, завдану при здійсненні публічної влади в широкому розумінні. Дані норми становлять основу відповідальності роботодавця (органу самоврядування), в той час, коли шкода була заподіяна у зв'язку з здійснюваною публічною владою. Натомість, якщо б шкода була заподіяна третій особі під час виконання інших трудових обов'язків, тоді підставою відповідальності роботодавця була б ст. 474 Цивільного кодексу – "працедавець несе відповідальність як за свої власні дії або не вчинення дій або занедбування осіб, з допомогою яких виконує обов'язок а також осіб, яким доручає виконання обов'язку").

Незалежно від виду трудової матеріальної відповідальності (про що йтиметься нижче) для її виникнення повинні бути одночасно виконані наступні передумови: винна дія працівника або не вчинення дій працівником, вина працівника, шкода і причинно-наслідковий зв'язок між винною дією працівника або не вчинення дій працівником та заподіяною шкодою.

Беручи до уваги вид вини працівника в заподіянні даної шкоди, як і сферу компенсаційної відповідальності та поділ доказів обставин за їх значенням, які обґрунтовують відповідальність, можемо, на основі трудового законодавства, говорити про матеріальну відповідальність працівника за загальними принципами, в межах якої вирізняється відповідальність з умисної вини та відповідальність з ненавмисної вини, а також про відповідальність працівника за доручене йому майно, в межах якої необхідно згадати про спільну відповідальність. Необхідно наголосити, що матеріальну відповідальність працівника цілковито регулюють положення Трудового кодексу, що в результаті веде – за винятком (лише) виняткових обставин – до заборони застосування через ст. 300 Трудового кодексу положень Цивільного кодексу, навіть в випадку збігу підстав трудової відповідальності з підставами з Цивільного кодексу. Натомість однією зі згадуваних виняткових обставин, які обґрунтовують застосування до трудової матеріальної відповідальності положень цивільного законодавства, буде наприклад така, коли шкода буде заподіяна способом, визначеним відповідно до ст.122 Трудового кодексу, тобто з умисної вини, і ця шкода буде спричинена декількома працівниками разом або працівником і іншою особою – тоді буде мати місце солідарна відповідальність винних у скоєнні такої шкоди.

Суть дисциплінарної відповідальності – це понесення працівником матеріальних або особистих наслідків у випадку, якщо він порушує доручені йому трудові обов'язки. В свою чергу про те, чи маємо справу з відповідальністю, і якщо так, то з яким саме її видом, свідчить характер і тяжкість провини та вид покарання, яке загрожує за цю провину, а також порядок його застосування та суб'єкт, уповноважений до його здійснення. Дисциплінарна відповідальність, на відміну від діючої на основі Закону "Про працівників органів самоврядування", стосується проступків меншої тяжкості. Щодо принципу, згадувана дисциплінарна відповідальність втрачає значення як дисциплінуючий інструмент в приватному секторі, але надалі становить дисциплінуюче знаряддя для працівників, зайнятих в органах територіального самоврядування. Більше того, в дальшій перспективі, передбачені нормами трудового законодавства, обговорювані в цій статті дисциплінуючі засоби можуть виявитися рятівними для самого працівника, оскільки за провину меншої тяжкості працедавець не буде змушений сягати до більш радикального рішення, тобто розірвання трудових відносин. У випадку службової прагматики, яка стосується працівників органів самоврядування, рішення щодо виду і принципів застосування до працівників дисциплінарного покарання, в тому числі в силу посилання, передбаченого ст. 43 пунктом 1 Закону, застосовуються на підставі регулювань Трудового кодексу. Отже можна однозначно ствердити, що застосовувана дисциплінарна відповідальність по відношенню до працівників органів самоврядування – це відповідальність, яку вони несуть за порушення дисципліни. З огляду на різновид, покарання, визначене в межах дисциплінарної відповідальності, виконує швидше превентивні і виховні функції, ніж репресивні. Працівники органів самоврядування поносять дисциплінарну відповідальність за порушення обов'язків (ст. 108 Трудового кодексу), які виникають з загальних положень – Трудового кодексу, а також з порушень обов'язків, передбачених ст. 24 і 25 закону "Про працівників органів самоврядування".

Цивільна відповідальність за шкоду, завдану при здійсненні публічної влади, регулюється ст. 417 – 421 Цивільного кодексу, при цьому ст. 417 Цивільного кодексу окреслює її загальні передумови, натомість ст. 417<sup>1</sup> Цивільного кодексу і ст. 417<sup>2</sup> Цивільного кодексу регулює окремі випадки. Регулювання, які містяться в Цивільному кодексі, становлять самостійну підставу до компенсаційної відповідальності. Це означає, що до шкод, заподіяних під час здійснення публічної влади, не матимуть застосування інші підстави відповідальності, зокрема, передбачені ст.ст. 416, 427, 429 і 430 Цивільного кодексу.

Вказані вище положення цивільного законодавства становлять уточнення конституційного принципу обов'язку виправлення шкоди, заподіяної протиправними діями органів публічної влади (ст.77 пункт 1 Конституції РП) а також принципу, прийнятого Комітетом Міністрів Ради Європи від 18 вересня 1984 р. у Рекомендації № R/84/15 стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду, відповідно до якої, у випадку порушення обов'язків, визначених в положеннях закону і заподіяння цим шкоди, потерпілий повинен отримати відшкодування від публічної влади, незалежно від відповідальності її чиновників, які спричинили шкоду.

Тут варто згадати, що з огляду на факт, що в цивільному Кодексі містяться правові підстави відповідальності за незаконні адміністративні рішення, зайвими стали положення Адміністративно-процесуального кодексу щодо виправлення шкоди, заподіяної рішенням, спричиненим вадами, обумовлюючими відкриття адміністративного процесу (ст.153 Адміністративно-процесуального кодексу) а також рішенням, виключеним з юридичного обігу в наслідок ствердження його недійсності (ст.160 Адміністративно-процесуального кодексу).

У ст. 417 Цивільного кодексу міститься загальне визначення делікту публічної влади – протиправної і шкідливої дії або не вчинення дії, допущене під час здійснення публічної влади. Предмет ст. 417 §1 Цивільного кодексу включає всі незаконні дії або не вчинення дії, які виникли під час здійснення публічної влади. В результаті це означає, що диспозиція обговорюваного положення закону охоплює виключно наслідки функціонування держави і одиниць територіального самоврядування у сфері, що окреслюється як *imperium*, а отже дії і не вчинення дій, які полягають у виконанні владних функцій і реалізації завдань публічної влади. Отже, з так званого поняття "джерело шкоди" можна дійти до висновку, що в сфері обговорюваної норми опиняться нормативні акти, що виникають з різних публічно-правових відносин між державою і органом. В свою чергу, поза регулюванням, охопленим обговорюваною нормою, опинилися наслідки поведінки держави і органів територіального самоврядування в господарсько-майновій сфері – так званий *dominium*, а отже доменіальна діяльність та послуги в межах публічної корисності, здійснювані публічною владою безпосередньо, та делеговані окремим юридичним особам. У зв'язку з цим, у вказаній сфері відповідальність за заподіяну шкоду (поза сферою *imperium*) може мати місце лише на підставі загальних принципів цивільного законодавства (тобто, можливо, на підставі ст.ст. 416, 427, 430, 435 і 436 Цивільного кодексу та інше). На основі обговорюваного положення ст. 417 §1 Цивільного кодексу законодавець виразно вказав організаційні структури, зобов'язані виправити шкоду, яка походить зі згаданого джерела, вказуючи на Фонд держмайна, органи територіального самоврядування та інші юридичні особи, які законно здійснюють публічну владу. Однак, якщо виконання завдань зі сфери публічної влади передавалося, на підставі порозуміння, органу територіального самоврядування або іншій юридичній особі, солідарну відповідальність за заподіяну шкоду поносить їх виконавець та замовник (орган територіального самоврядування), або Фонд державного майна. Органом публічної влади є кожен суб'єкт, який здійснює публічну владу, формуючи в примусовому порядку правову ситуацію органу. Якщо він здійснює одночасно публічну владу та функціонує в цивільно-правовій сфері, необхідно визнати, що органом публічної влади в розумінні ст.77 Конституції РП він є лише тоді, коли діє, послуговуючись нормативними методами або якщо зобов'язаний до здійснення такої діяльності. Отже відповідальність вказаних суб'єктів залежить від структурної приналежності органу або чиновника, дії або не вчинення дій яким становить джерело шкоди, при цьому також не виключена співвідповідальність декількох осіб (ст.417 §2 Цивільного кодексу).

Щодо суб'єктного, структурного і майнового відокремлення органів територіального самоврядування з огляду на Фонд держмайна, з'явилася необхідність надання цим органам також самостійної відповідальності за незаконні дії або занедбання [2]. Як наслідок, в обговорюваній ситуації йтиметься також про самоврядні гміни, повіти і воеводства. В розумінні ст.417 §1 ЦК органом самоврядування вважатиметься також об'єднання повіту (ст.66 закону від 5 червня 1998 р. "Про повітове самоврядування"), та міжгмінні об'єднання (ст. 65 закону від 8 березня 1990 р. "Про гмінне самоврядування").

На підставі згадуваної ст. 417 §1 Цивільного кодексу, слід одразу вказати, що не кожен акт здійснення влади, який спричиняє шкоду, викликатиме з боку роботодавця обов'язок виправлення цієї шкоди. Так відбувається, оскільки головний принцип публічного делікту вказує, що виключно "незаконні" дії або не вчинення дій можуть вести до виникнення зобов'язуючих компенсаційних відносин. Регулювання з кодексу посиляється на поняття "безправності". На жаль на основі нинішньої редакції норми обговорюваного закону, немає однозначної позиції щодо сфери цього поняття, проте приймається, що ця "безправність" мусить щоразу встановлюватися на підставі норм, які регулюють дані публічноправові відносини. В результаті головний критерій безправності становлять конкретні правові норми.

Обов'язок доведення безправності – тобто порушення закону при здійсненні публічної влади належить до потерпілого.

З наведеної вище ст. 77 пункт 1 Конституції РП та ст. 417 §1 Цивільного кодексу випливає, що в принципі законодавець відмовився від "вини" чиновника (органу) публічної влади як передумови компенсаційної відповідальності. В результаті це веде до відсутності обов'язку потерпілого доводити вину конкретного чиновника, а головний доказ зводиться в дійсному правовому стані до доведення незаконної (отже безправної) дії або не вчинення дії під час здійснення публічної влади, в результаті чого дійшло до виникнення шкоди (компенсаційна відповідальність за принципом безправності). Отже виникнення обговорюваного в цій частині аналізу компенсаційного обов'язку відбувається внаслідок спільного виникнення наступних передумов: незаконної дії або не вчинення дій під час виконання публічної влади; шкоди або причинно-наслідкового зв'язку між безправною дією або не вчинення дій під час здійснення публічної влади і виниклою шкодою.

Поняття шкоди, в розумінні згаданих правових регулювань, не сформульоване, не введено також обмеження, яке б стосувалося обсягу відшкодування. Таке розуміння законодавчого поняття "шкоди" дозволяє на його широке трактування. А отже, стає можливим охоплення цим поняттям не лише всякого майнового збитку, який виник

внаслідок безправної дії або не вчинення дій при здійсненні публічної влади, але також це поняття охоплює шкоду, яка залишається в нормальному причинно-наслідковому зв'язку з таким випадком.

Законодавче беззаконня, про яке йде мова в ст.417<sup>1</sup> Цивільного кодексу, це новинка у сфері відповідальності публічної влади. Редакція вказаного положення виключає з раніше обговорюваної ст. 417 Цивільного кодексу окремі публічноправові випадки, які спричиняють шкоду, чим законодавець окремо врегулював відповідальність за дії публічної влади, пов'язані з виданням нормативного акту, чинного вироку і остаточного рішення, як і за таке занедбання, як: невнесення вироку, рішення, нормативного акту.

Під поняттям нормативного акту, яким закон послуговується в даній нормі, розуміємо генеральний акт – на відміну від індивідуального акту (під яким розміємо вирок або рішення (§2), скерований до невизначної групи (числа) адресатів). який встановлює сферу їх повноваження і обов'язків в межах визначених правовідносин. Отже до переліку нормативних актів зарахуємо джерела загальнообов'язкового права (Конституція, закони, ратифіковані міжнародні угоди, розпорядження, акти місцевого права, прийняті відповідними органами в сфері їх діяльності). Сфера обговорюваної відповідальності охоплює також нормативні акти, які не відповідають європейському законодавству. Тут варто згадати, що перед компенсаційним процесом на підставі обговорюваної норми і при вказаних обставинах, мусить відбуватися так званий попередній розгляд, тобто оцінка легальності нормативного акту, який становить джерело шкоди. Потерпілий, виступаючи з таким позовом, винен пред'явити докази, які стверджують невідповідність такого акту з законодавством.

Відповідальність за винесення рішення, що набрало чинності, охоплює відповідальність як за рішення, так і судові постанови, для яких не надається засіб оскарження. В свою чергу відповідальність за винесення остаточного рішення повинна "відшкодувати" або "компенсувати" майнові збитки, спричинені адміністрацією. Таке рішення, введене законодавцем в юридичний обіг, це наслідок правової держави. Відповідно до принципів правової держави вимагається, щоб неминучий ризик помилок, в тому числі навмисних, здійснених в загальному інтересі, однак шкідливих для органу, дій адміністрації, не перекладався лише на орган, особливо коли з його боку не прослідковується невідповідність дій. Введена в польську правову систему відповідальність за функціонування публічної адміністрації, походить не лише з принципу правової держави, передбаченого ст. 2 Конституції РП, але також виражає конституційний принцип відшкодування шкоди, заподіяної незаконною дією публічної влади (тобто за ст. 77 пунктом 1 Конституції РП). І саме в межах цього принципу міститься обговорювана в цій частині компенсаційна відповідальність за адміністративні рішення [3].

Видання незаконного остаточного адміністративного рішення становить окреме джерело шкоди, яке виникає зі ст.417<sup>1</sup> §2 Цивільного кодексу. Важливо, щоб при цих обставинах перед компенсаційним процесом було доведено "під час відповідного процесу" невідповідність такого рішення з законом. Під поняттям "відповідного процесу" щодо адміністративних рішень розуміємо відновлення адміністративної процедури (ст.145 – 152 Адміністративно-процесуального кодексу) та ствердження недійсності рішення (ст.156 – 159 Адміністративно-процесуального кодексу). Преюдицицією в описуваних обставинах буде висновок адміністративного суду, який констатує недійсність рішення, а також рішення, що скасовує оскаржене рішення, якщо в результаті повторного розгляду справи орган закріє провадження. В свою чергу суд, який веде компенсаційне провадження з приводу шкоди, заподіяної виданням остаточного рішення, не компетентний самостійно оцінювати відповідності такого рішення з законом. Це означає, що такий суд визнає чинність рішення, винесеного "під час відповідного провадження" або рішення адміністративного суду.

Важливим для обговорюваної відповідальності є пояснення поняття "шкоди" на основі коментованої норми. Отже під поняттям "шкоди" за даних обставин ми розуміємо заподіяння стороні шкоди внаслідок винесення рішення з порушенням законодавства (дефектне рішення) і тоді безпосереднім джерелом виникнення шкоди є дефектне рішення. Більше того, другим джерелом шкоди може бути скасовуюче рішення – тобто виключаюче з юридичного обігу рішення, винесене з порушенням законодавства або його відхилення внаслідок відновлення провадження або визнання недійсним. В другому випадку безпосереднім джерелом виникнення шкоди є скасовуюче рішення.

Говорячи про адміністративне рішення, наслідком якого є заподіяння стороні шкоди, слід пам'ятати про два випадки: коли саме винесення рішення завдає шкоди, і коли лише виконання рішення призводить до наслідку у виді шкоди. Під поняттям адміністративного рішення необхідно розуміти як установче адміністративне рішення так і декларативне адміністративне рішення.

Новиною в сфері відповідальності влади за винесені рішення є врегулювання в ст.417<sup>1</sup> §3 Цивільного кодексу відповідальності за невнесення постанови (джерело зволікання в провадженні) або рішення. В цьому випадку необхідним є попереднє ствердження "під час відповідного провадження" невідповідності з правом невнесення рішення, і ця вимога буде здійснена у випадку, якщо суд, який враховує скаргу сторони, ствердить, що у провадженні, до якого відноситься внесена скарга, відбулось затягування процесу (ст.12 пункт 2 закону від 17 червня 2004 р. "Про скаргу на порушення права сторони до розгляду справи в судовому провадженні без необґрунтованого зволікання", Законодавчий вісник № 179, поз.1843). Преюдицією в провадженні про виправлення шкоди, яка виникла внаслідок зволікання, є висновок суду, який стверджує, що в провадженні, якого стосується скарга, відбулось затягування процесу. В результаті суд, який займається справою про відшкодування або задоволення, не займається вже

самостійним встановленням присутності або відсутності бездіяльності. Важливо в цьому "провадженні" також то, що невикористання стороною інституції скарги на затягування процесу не рівнозначне втраті можливості виправлення шкоди, яка виникла внаслідок бездіяльності.

Передумовою виникнення обов'язку виправлення шкоди, заподіяної невинесенням адміністративного рішення, є: посилення на норму, яка б накладала на орган публічної влади обов'язок винесення рішення і ствердження "під час відповідного провадження" невідповідності винесення такого рішення. Ст. 36 Адміністративно-процесуального кодексу накладає на орган публічної адміністрації генеральний обов'язок вирішення справ без зайвого зволікання. Вона водночас визначає терміни закінчення провадження. Для ствердження затягування адміністративного провадження служать процедурні інституції, передбачені ст. 37 Адміністративно-процесуального кодексу. Відповідно до чинних правових норм, своєчасне не вирішення справи (адміністративної) можна оскаржити в органі публічної адміністрації вищої інстанції, який, враховуючи вимоги сторін, визначить додатковий термін для її вирішення. Закон "Про адміністративне провадження" (ст. 3 §2 підпункт 8) також надає стороні правовий засіб в виді ствердження затягування адміністративного процесу для цілей провадження про виправлення шкоди.

У ст. 417<sup>1</sup> §4 Цивільного кодексу законодавець врегулював також компенсаційну відповідальність за так звану законодавчу бездіяльність. Ця сфера відповідальності до цього часу не існувала в польському законодавстві. Це компенсаційна відповідальність, передбачена за гне ухвалення нормативного акту.

Передумовами виникнення цієї компенсаційної відповідальності є: існування правової норми, яка встановлює обов'язок винесення такого акту, а також ствердження невідповідності з законом не ухвалення власне такого акту. Щоправда законодавець не створив інституцію, метою якої було б ствердження такої безправності, проте в описуваних обставинах варто врахувати позицію, що обґрунтованим було б визнати компетенцію у цій сфері за Конституційним судом, при цьому також немає правових перешкод, щоб це питання врегулювати в конституційних положеннях. Законодавець не передбачив також відповідної преюдиції в цій сфері, внаслідок чого ствердження законодавчої бездіяльності належить до суду, який розглядає справу про відшкодування. На практиці це означає, що цивільний суд, окрім ведення провадження в сфері контролю виникнення передумов виникнення компенсаційної відповідальності, буде зобов'язаний встановлювати, чи не ухвалення нормативного акту мало в даних обставинах ознаки безправності.

Сфера компенсаційної відповідальності за законодавчу бездіяльність охоплює акти місцевого права (як і, звісно, неприйняття закону, не ухвалення розпорядження та за можливу відсутність імплементації європейського законодавства). Однак в описуваній ситуації про бездіяльність можна говорити лише тоді, коли минув вказаний в правових нормах термін виконання органом законоутворюючих дій. Вмотивованим видається також понесення відповідальності за ухвалення нормативного акту, щоправда винесеного своєчасно, проте фрагментарного, неповного, а також за ухвалення таких нормативних актів, які суперечили б один одному, або іншим правовим актам. З обговорюваного в цій частині статті, правового регулювання виникає також можливість притягнення до компенсаційної відповідальності за своєчасне ухвалення нормативного акту, який містить лише мінімальне врегулювання даної обставини.

Компенсаційна відповідальність в даних обставинах може посилатися лише на ті джерела права, які мають безпосередній вплив на ситуацію органу, визначаючи її права і обов'язки. У випадку законодавчої бездіяльності органів територіального самоврядування, якщо ці органи не ухвалюють нормативні акти, встановлені правом, в тоді на підставі рішення суду (у ст. 101а закону "Про гмінне самоврядування", ст. 88 закону "Про повітове самоврядування" і ст. 91 закону "Про воєводське самоврядування") яке наказує наглядовому органу виконання необхідних дій на користь позивача, може відкрити йому шлях до компенсаційного процесу на підставі згаданого законодавчого регулювання.

**Висновки.** З проаналізованого матеріалу випливає, що відповідальність працівників територіального самоврядування регулюється декількома правовими актами. А отже, необхідно розглядати відповідальність осіб, про яких йде мова, з врахуванням багатьох законів і підзаконних актів. Водночас можна ствердити, що правові регулювання щодо відповідальності вказаних осіб мають специфічний характер. Це означає, що окрім відповідальності працівників органів самоврядування, визначеної в Трудовому кодексі вона також визначена в ряді інших положень закону, які регулюють функціонування територіального самоврядування і публічні фінанси. Відповідальність, про яку йде мова, залежить від займаної посади та виду зайнятості, оскільки особи, працевлаштовані в органах територіального самоврядування, можуть бути працівниками або чиновниками.

### *Література*

1. Шевц А., Шевц Т., Закон "Про працівників органів самоврядування". Коментар під ред. А. Шевца, Ц.Х. Бек, Варшава 2011.
2. Кремис Й., в: Цивільний кодекс. Коментар. Під ред. Є. Гневек, Ц.Х. Бек 2008.
3. Ворковскі Й., в: Адаміяк, Борковскі, Мастальскі, Зубрицькі Податковий кодекс. Коментар, Вроцлав 2004.