
MONOGRAFIE PRAWNICZE

ODPOWIEDZIALNOŚĆ
ODSZKODOWAWCZA
ZA WYKONYWANIE
WŁADZY PUBLICZNEJ

EWA BAGIŃSKA



Wydawnictwo C. H. Beck

MONOGRAFIE PRAWNICZE

EWA BAGIŃSKA • ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA
ZA WYKONYWANIE WŁADZY PUBLICZNEJ

Polecamy w serii:

Dominika Dörre-Nowak

**OCHRONA GODNOŚCI I INNYCH DÓBR OSOBISTYCH
PRACOWNIKA**

Piotr Pogonowski

**REALIZACJA PRAWA DO SĄDU W POSTĘPOWANIU
CYWILNYM**

Marin Jamroży

OPODATKOWANIE SPÓŁKI OSOBOWEJ

Małgorzata Bednarek

WZORCE UMÓW W PRAWIE POLSKIM

Konrad Osajda

TESTAMENTY WSPÓLNE

Jerzy Lachowski

STAN WYŻSZEJ KONIECZNOŚCI

Piotr Krzysztof Sowiński

**PRAWO ŚWIADKA DO ODMOWY ZEZNAŃ W PROCESIE
KARNYM**

Andrzej Skoczylas

**DZIAŁALNOŚĆ UCHWAŁODAWCZA NACZELNEGO SĄDU
ADMINISTRACYJNEGO**

Wielomodułowy System Informacji Prawnej **Legalis**
CHIECK

www.sklep.beck.pl

ODPOWIEDZIALNOŚĆ
ODSZKODOWAWCZA
ZA WYKONYWANIE
WŁADZY PUBLICZNEJ

EWA BAGIŃSKA



WYDAWNICTWO C.H. BECK
WARSZAWA 2006

Redakcja:
Aneta Flisek



© **Wydawnictwo C.H. Beck 2006**

Wydawnictwo C.H. Beck Sp. z o.o.
ul. Gen. Zajączka 9, 01-518 Warszawa

Skład i łamanie:  Krzysztof Biesaga
Druk i oprawa: Wers Design Drukarnia Cyfrowa, Bydgoszcz

ISBN 83-7483-066-2

Spis treści

Wprowadzenie	XI
Wykaz skrótów	XV
Literatura	XIX

Część I.

Zasady odpowiedzialności władz publicznych w prawie porównawczym

Rozdział I. Geneza i zarys ewolucji odpowiedzialności państwa	1
Rozdział II. Odpowiedzialność państwa w systemie publicznoprawnym – prawo francuskie	7
§ 1. Uwagi wprowadzające	7
§ 2. Zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności według prawa administracyjnego	11
§ 3. Zakres stosowania prawa cywilnego i właściwości sądów cywilnych	14
§ 4. Przesłanki wspólne roszczenia odszkodowawczego	18
§ 5. Odpowiedzialność państwa za winę (<i>faute de service</i>)	20
I. Zasady odpowiedzialności za <i>faute de service</i>	20
II. Wina osobista funkcjonariusza	29
III. Odpowiedzialność za szkody wyrządzone bezprawnym działaniem wymiaru sprawiedliwości	31
§ 6. Odpowiedzialność niezależna od winy	37
I. Odpowiedzialność na zasadzie ryzyka	37
II. Odpowiedzialność na zasadzie równości obywateli wobec ciężarów publicznych	41
§ 7. Odpowiedzialność typu gwarancyjnego	47
§ 8. Uwagi końcowe	50
Rozdział III. Odpowiedzialność państwa na podstawie norm szczególnych prawa cywilnego	54
§ 1. Prawo niemieckie	54
I. Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 839 BGB w zw. z art. 34 Konstytucji RFN (<i>Amtshaftung</i>)	54

II. Odpowiedzialność niezależna od winy.....	70
III. Reforma prawa niemieckiego dotyczącego odpowiedzialności państwa.....	74
§ 2. Prawo austriackie.....	76
§ 3. Prawo słowackie i czeskie.....	78
Rodział IV. Odpowiedzialność państwa na podstawie zasad ogólnych prawa cywilnego	80
§ 1. Prawo angielskie	80
I. Odpowiedzialność Korony	80
II. Odpowiedzialność innych podmiotów władzy publicznej	83
III. Przegląd podstaw odpowiedzialności władzy publicznej według zasad <i>common law</i>	86
1. Odpowiedzialność na podstawie deliktu <i>negligence</i>	87
2. Odpowiedzialność na podstawie deliktu <i>breach of statutory duty</i>	96
3. Delikt <i>misfeasance in public office</i>	98
IV. Odpowiedzialność władz publicznych na podstawie Human Rights Act (1998).....	100
V. Uwagi końcowe.....	103
§ 2. Prawo amerykańskie.....	105
I. Ustawa o federalnych roszczeniach deliktowych z 1946 r. ..	106
II. Prawodawstwa stanowe.....	109
III. Odpowiedzialność na podstawie § 1983 ustawy o prawach obywatelskich (<i>Civil Rights Act</i>).....	111
IV. Zasada precedensu <i>Bivens</i>	115
§ 3. Prawo belgijskie	117
Rodział V. Wnioski prawoporównawcze i podsumowujące ..	124
Cześć II.	
Przemiany w podstawach odpowiedzialności władzy publicznej w prawie polskim	
Rodział I. Ewolucja konstrukcji odpowiedzialności państwa w prawie polskim	143
§ 1. Prawo polskie w okresie 1918–1956.....	143
§ 2. Ustawa z 15.11.1956 r.	150
§ 3. Zasady odpowiedzialności według Kodeksu cywilnego do wejścia w życie Konstytucji z 1997 r.	154
Rodział II. Konstytucjonalizacja prawa podmiotowego do odszkodowania	167
§ 1. Geneza art. 77 Konstytucji RP.....	167

§ 2. Treść i funkcje konstytucyjnego prawa do odszkodowania...	170
I. Treść normatywna art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.....	170
II. Art. 77 ust. 1 jako źródło podmiotowego prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej	175
III. Art. 77 ust. 1 jako gwarancja legalizmu działania władzy publicznej	181
§ 3. Skutki konstytucjonalizacji prawa do odszkodowania – problem bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji RP	182
§ 4. Konsekwencje wyroku TK w sprawie SK 18/00 dla wykładni przepisów obowiązujących w dniu wejścia w życie Konstytucji.....	199
§ 5. Konstytucyjne prawo do odszkodowania a konstytucyjne prawo do sądu	207
§ 6. Podsumowanie	211
Rozdział III. Podstawy odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej w świetle Kodeksu cywilnego	213
§ 1. „Niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej” jako czyn niedozwolony	214
§ 2. Zasada ryzyka jako podstawa ogólna odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej	216
§ 3. Zasada słuszności jako podstawa odpowiedzialności za zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej	220
§ 4. Podstawa odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego	224
§ 5. Podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów publiczno-prawnych za czynności niewładcze	227
Część III.	
Wykonywanie władzy publicznej – zakres podmiotowy odpowiedzialności	
Rozdział I. Wykonywanie władzy publicznej.....	231
§ 1. Uwagi wprowadzające	231
§ 2. Kontekst historycznoprawny	233
§ 3. Znaczenie i natura pojęcia władzy publicznej w prawie administracyjnym, systemie prawnym Rady Europy oraz prawie wspólnotowym.....	236
§ 4. „Wykonywanie władzy publicznej” w świetle Kodeksu cywilnego – ujęcie funkcjonalne	242
§ 5. Czynności niewładcze.....	254

Rozdział II. Odpowiedzialność za wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zleconych innym podmiotom.....	258
§ 1. Wykonywanie władzy publicznej a zadania publiczne	258
§ 2. Wykonywanie władzy publicznej na mocy porozumienia – art. 417 § 2 KC.....	264
§ 3. Odpowiedzialność solidarna za wykonywanie zadań zleconych podmiotom niepublicznym	270
Rozdział III. Wykonywanie władzy publicznej przy usługach i czynnościach szczególnego rodzaju.....	275
§ 1. Ochrona zdrowia.....	275
I. Uwagi wstępne.....	275
II. Przymus leczenia i innych zabiegów medycznych.....	276
III. Odpowiedzialność organizatorów świadczeń zdrowotnych – uwagi ogólne	278
IV. Zakres odpowiedzialności NFZ i Skarbu Państwa.....	282
V. Odpowiedzialność jednostek samorządu terytorialnego..	289
VI. Odpowiedzialność publicznych i niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej	291
1. Ustalenie zasady ogólnej.....	291
2. Odpowiedzialność zakładów leczniczych za odmowę udzielenia świadczenia	297
VII. Uwagi końcowe.....	301
§ 2. Usługi edukacyjne i oświatowe.....	302
§ 3. Czynności notariusza	306
Rozdział IV. Uwagi końcowe	313

Część IV.

Bezprawność przy wykonywaniu władzy publicznej

Rozdział I. Bezprawność cywilna jako przesłanka odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej na podstawie art. 417 § 1 KC.....	315
§ 1. Uwagi wprowadzające	315
§ 2. Niezgodność z prawem w ujęciu ścisłym	319
§ 3. Niezgodność z prawem w ujęciu szerokim – bezprawność..	320
§ 4. Bezprawność zaniechania	335
§ 5. Podsumowanie	341
Rozdział II. Bezprawność judykacyjna	342
§ 1. Uwagi wprowadzające	342
§ 2. Postępowania prejudycjalne stwierdzające niezgodność z prawem prawomocnych orzeczeń	344
I. Postępowania prejudycjalne dotyczące prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych.....	346

II. Stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych.....	351
§ 3. Postępowania prejudycjalne dotyczące ostatecznych decyzji	352
I. Przedmiot prejudykatu	352
II. Rodzaje postępowań stwierdzających niezgodność z prawem ostatecznej decyzji	354
§ 4. Postępowanie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.....	359
§ 5. Problem odpowiedzialności za nieprawomocne orzeczenia i nieostateczne decyzje	361
§ 6. Bezprawność bezczynności judykacyjnej.....	369
I. Uwagi ogólne	369
II. Bezprawność niewydania orzeczenia	370
III. Bzprawność niewydania decyzji	374
Rozdział III. Bezprawność normatywna.....	376
§ 1. Uwagi wprowadzające i terminologiczne	376
§ 2. Postępowania prejudycjalne stwierdzające niezgodność z prawem aktu normatywnego.....	379
I. Niezgodność z prawem aktów prawa powszechnie obowiązującego i aktów prawa miejscowego	379
II. Niezgodność z prawem aktów normatywnych jako źródło wadliwości prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji	383
III. Stwierdzenie niezgodności krajowego aktu normatywnego z prawem wspólnotowym.....	386
§ 3. Zakres czasowy i przedmiotowy niezgodności z prawem aktu normatywnego.....	390
I. Skutki orzeczeń TK o niekonstytucyjności aktu normatywnego.....	391
II. Koncepcja bezprawności względnej a niezgodność z prawem aktu normatywnego	397
§ 4. Bezprawność zaniechania wydania aktu normatywnego	402
I. Pojęcie zaniechania normatywnego	402
II. Obowiązek wydania aktu normatywnego	405
§ 5. Uwagi końcowe	409

Część V.

Pozostałe zagadnienia odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej

Rozdział I. Wyrządzenie szkody przy wykonywaniu władzy publicznej	411
--	------------

Rozdział II. Szkoda i odszkodowanie	415
Rozdział III. Związek przyczynowy	423
§ 1. Związek przyczynowy przy bezprawności judykacyjnej.....	423
§ 2. Związek przyczynowy przy bezprawności normatywnej.....	425
Rozdział IV. Podmioty uprawnione do występowania z roszczeniami odszkodowawczymi – wybrane problemy	429
Rozdział V. Zagadnienia podstawowe reprezentacji procesowej	431
Część VI.	
Podstawy odpowiedzialności władzy publicznej w niektórych przepisach odrębnych	
Rozdział I. Uwagi wprowadzające	435
Rozdział II. Podstawy odpowiedzialności komornika	439
§ 1. Status komornika jako organu egzekucyjnego i jako funkcjonariusza publicznego.....	439
§ 2. Wykonywanie władzy przez komornika.....	442
§ 3. Reżim odpowiedzialności za czynności komornika w związku z wejściem w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP oraz uchynieniem art. 769 KPC w wyr. TK SK 26/03.....	443
§ 4. Reżim odpowiedzialności za czynności komornika w aktualnym stanie prawnym (od 13.11.2004 r.).....	453
§ 5. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za czynności komornika.....	455
§ 6. Ocena regulacji i uwagi <i>de lege ferenda</i>	461
Rozdział III. Odpowiedzialność za decyzje podatkowe na podstawie art. 260–261 Ordynacji podatkowej	464
Rozdział IV. Odpowiedzialność za orzeczenia w postępowaniu karnym	466
Refleksje końcowe	469
Indeks rzeczowy	475

Wprowadzenie

Przedstawiona praca jest rozprawą z prawa cywilnego poświęconą odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej. Stanowi studium prawa polskiego na tle porównawczym.

Odpowiedzialność władzy publicznej za szkodę to dziedzina, w której skupiają się jak w soczewce problemy o charakterze prawnym, aksjologicznym i filozoficznym. Zagadnienia prawne należą do klasyki prawa cywilnego, ale współcześnie, w niektórych aspektach dotyczą też prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Dlatego też praca w pewnym stopniu uwzględnia dorobek nauki i orzecznictwa wspomnianych gałęzi. Szersze nawiązanie do prawa wspólnotowego oraz standardów europejskich obowiązujących w systemie prawnym Rady Europy konieczne było nie tylko z uwagi na przedmiot badań, ale przede wszystkim ze względu na to, że oba te systemy prawne stanowią część systemu prawnego obowiązującego w Polsce.

W języku prawniczym funkcjonuje dla tytułowej instytucji kilka określeń: odpowiedzialność państwa, odpowiedzialność administracji (franc. *responsabilité administrative*), odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy, czy też najnowsze wyrażenie, pochodzące z art. 77 ust. 1 Konstytucji – „odpowiedzialność władzy publicznej za szkodę”. Jest to kwestia konwencji językowej. Termin „odpowiedzialność władzy publicznej” pozwala uniknąć problemów związanych z wyróżnianiem władz lokalnych (samorządowych) i centralnych, władz federalnych i krajowych oraz innych osób prawnych wykonujących władzę, dlatego też przyjął się on w Rekomendacji Rady Europy Nr R (84) 15 z 18.9.1984 r. w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej.

Zmiany nazewnictwa w prawie cywilnym mają mniejsze znaczenie. Miejsce odpowiedzialności władzy publicznej za szkodę w naszym systemie prawnym nie uległo bowiem zmianie w związku z wejściem w życie nowej konstytucyjnej formuły odpowiedzialności (organów władzy publicznej za szkodę). Jest to nadal instytucja prawa zobowiązań i mieści się w dziale prawa dotyczącym czynów niedozwolonych, gdyż chodzi o przypadek szkody wyrządzonej drugiemu poza stosunkiem umownym. Ten fakt jeszcze bardziej uwypukliło uchylene art. 160 KPA i włączenie reżimu odpowiedzialności za decyzje administracyjne do Kodeksu cywilnego. Kodeks cywilny dotąd wskazywał Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne (państwowe i samorządowe) osoby prawne jako podmioty zobowiązane do

naprawienia szkody. Od 1.9.2004 r.¹ te osoby odpowiadają za szkodę na podstawie art. 417 KC i n., o ile wykonują władzę publiczną.

O ile temat odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w nauce europejskiej powtórnie zyskał na popularności dzięki orzecznictwu ETS w sprawie zasad odpowiedzialności państw członkowskich za naruszenie prawa wspólnotowego², to w zasadzie brak w polskiej literaturze aktualnych opracowań o regulacjach dotyczących tej odpowiedzialności w systemach obcych. Dlatego też pierwsza część pracy poświęcona jest obszernej analizie aktualnych rozwiązań w głównych systemach światowych, co obejmuje m.in. przodujące w tej dziedzinie prawo francuskie i niemieckie, a ponadto prawodawstwa *common law*. Nie umniejszając znaczenia tradycyjnego wpływu nauki i judykatury niemieckiej, francuskiej oraz austriackiej na wykładnię polskich przepisów prawa cywilnego, nie należy tracić z oczu ogólnych zmian zachodzących w prawie deliktowym w Europie. Również inne rozwiązania obce zasługują na uwagę, w tym m.in. kompleksowe ustawy uchwalone w Czechach i Słowacji. W pracy nie stawiam za cel wyczerpującego opracowania wszystkich wymienionych systemów w omawianej materii, a jedynie wskazanie na ewolucję regulacji i kierunki rozwojowe, co powinno nie tylko dać pożądany dystans do własnych rozwiązań, ale też pomóc wstępnie ocenić ich funkcjonalność. Spojrzenie na systemy obce, gdzie idee państwa prawa, praworządności, ochrony jednostki przed działaniami władzy mają z oczywistych względów dłuższą historię niż w III Rzeczypospolitej Polskiej uzmysławia też, jakie tendencje rodzą się i potencjalnie mogą przejść na grunt prawa polskiego.

Analiza obowiązujących od 1.9.2004 r. podstaw odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej (art. 417–417² KC) poprzedzona jest krótkim rysem historycznym ewolucji tych podstaw oraz analizą regulacji konstytucyjnej. Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji RP ma wielkie znaczenie dla całego systemu prawa. Z jednej strony przewiduje konstytucyjny środek ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, a z drugiej sam tworzy prawo podmiotowe do wynagrodzenia szkody za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Ponadto zawiera w sobie instytucjonalną gwarancję dla zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. O tych wszystkich funkcjach art. 77 ust. 1 traktuje rozdział II części II pracy. Przy analizie tej normy nie można było pominąć problemu bezpośredniego jej stosowania, z uwagi na wciąż obecną praktykę sądów powoływania art. 77 ust. 1 jako podstawy prawnej orzeczenia, z pominięciem dawnych przepisów Kodeksu

¹ Zob. ustawa z 17.6.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692).

² Zob. N. Póttorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002.

cywilnego lub innych przepisów pozakodeksowych dotyczących odpowiedzialności państwa za szkodę.

Główny trzon rozważań koncentruje się na przesłankach odpowiedzialności z tytułu bezprawia władzy według Kodeksu cywilnego.

Najważniejsze znaczenie ma część III, dotycząca wykonywania władzy publicznej, oraz część IV, poświęcona bezprawności (niezgodności z prawem) tego działania lub zaniechania.

Aktualna regulacja konstytucyjna i ustawowa odpowiedzialności państwa wymaga wydzielenia z działań państwowych *sensu largo* tych noszących charakter władczy (*imperium*)¹. Powstaje więc fundamentalne pytanie, jak należy rozumieć działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej: czy szeroko, jako każde zachowanie podmiotów wykonujących władzę publiczną (zwłaszcza czy chodzi tu o wszelkie czynności egzekutywy), czy też wąsko, a więc tylko jako niektóre działania i zaniechania, a jeżeli tak, to jakie kryteria powinny być podstawą ich wyodrębnienia.

„Niezgodność z prawem” jest terminem ustawowym, stanowiącym *novum* leksykalne w tytule VI KC, który spowodował spór o to, jaka relacja zachodzi między tym pojęciem a klasycznym ujęciem bezprawności w prawie cywilnym. Jak będę starała się wykazać, na gruncie zasady ogólnej art. 417 KC przesłanka ta powinna być rozumiana w sposób klasyczny, jako sprzeczność z porządkiem prawnym, w skład którego wchodzi także zasady współżycia społecznego lub normy o charakterze etycznym.

Właściwe tryby stwierdzenia niezgodności z prawem aktów normatywnych, prawomocnych orzeczeń i ostatecznych decyzji są przewidziane w poszczególnych postępowaniach prawnych. Nie mają one charakteru jednolitego. Materia ta należy do nauki prawa procesowego, stąd wywody będą z zasady ograniczone ze względu na rozmiary pracy. Swoistość aktywności legislacyjnej uzasadnia zajęcie się szerzej problemami proceduralnymi w związku z orzekaniem o niezgodności z prawem aktów normatywnych. Zagadnienie bezprawia normatywnego jest przedmiotem zainteresowania wielu gałęzi prawa. Z uwagi na to, że bezpośredni przedmiot rozważań dotyczy bezprawia normatywnego jako przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, kontrowersyjne zagadnienia publicznoprawne przedstawiam jedynie w niezbędnym zakresie.

Pozostałe przesłanki odpowiedzialności (szkoda, związek przyczynowy, formuła „wyrządzenia szkody przy wykonywaniu władzy”) stanowią przedmiot części V pracy. Dotychczas, na gruncie odpowiedzialności Skarbu Państwa, nie wzbudzały one osobnych kontrowersji. Dorobek judykatury i doktryny zachowuje w tych kwestiach aktualność. W pracy ograniczono się

¹ Zob. G. Bieniek, Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4.12.2001 r. PS 2002, z. 4, s. 10.

do przedstawienia niektórych specyficznych problemów, jakie mogą pojawić się w związku ze szkodami wynikającymi z niezgodnych z prawem indywidualnych rozstrzygnięć oraz aktów normatywnych.

W ostatniej części VI przedstawiono szerzej podstawy i zakres odpowiedzialności komornika (oraz solidarnej z nim odpowiedzialności Skarbu Państwa) oraz zwięźle odrębności w przesłankach odpowiedzialności zawartych w KPK i Ordynacji podatkowej.

Z powyższego wynika, że nie będą tu roztrząsane wszystkie możliwe zagadnienia powstające w związku z odpowiedzialnością za wykonywanie władzy publicznej. Pominęto po pierwsze szerszą analizę problematyki tzw. szkód legalnych. Poza art. 417² KC, przypadki, w których źródłem uszczerbku jest działanie legalne organów administracji, są przedmiotem odrębnych opracowań w piśmiennictwie administracyjnym. Oprócz tego praca nie obejmuje zagadnienia odpowiedzialności osobistej winnego funkcjonariusza oraz regresu państwa do funkcjonariusza. Z wielu kwestii szczegółowych pominęto m.in. zagadnienia oceny kolejnych ustawowych mechanizmów zaspokojenia interesów majątkowych Zabuzan oraz rozwiązań dotyczących reprivatyzacji. Dotyczą one przede wszystkim alternatywnego mechanizmu kompensacji przez państwo określonych uszczerbków poniesionych przez daną grupę obywateli, a przyjęcie kolejnych rozwiązań leży w sferze działań ustawodawcy.

Oczywiście w prawie odpowiedzialności cywilnej tworzenie definicji abstrakcyjnych wspierać się powinno na materiale empirycznym, a w wielu kwestiach konieczne jest pozostawienie istotnego marginesu dla sądowej oceny konkretnych sytuacji faktycznych. Siłą rzeczy, brak jeszcze praktyki na tle znowelizowanych przepisów Kodeksu cywilnego.

W pracy opieram się na założeniu, że odpowiedzialność cywilna za wadliwe działania władzy nie może być jedynym ani pierwszorzędym środkiem kontroli sprawowania władzy przez wszelkie jej struktury. Rola odpowiedzialności cywilnej nie może też wykraczać poza funkcję uważaną za priorytetową dla niej – to jest kompensację uszczerbku w dobrach prawnie chronionych. Dlatego też, w sytuacji gdy nastąpiło oparcie tej odpowiedzialności na przesłance obiektywnej – bezprawności, powinno się określić racjonalne granice tej odpowiedzialności.

Wykaz skrótów

ABGB.....	Kodeks cywilny austriacki z 1811 r.
AdmRzU.....	Ustawa z 5.6.1998 r. o administracji rządowej w województwie (t.jedn. Dz.U. z 2001r. Nr 80, poz. 872 ze zm.)
AJCL.....	American Journal of Comparative Law
apr.	aprobujący
art.	artykuł
BGB	Kodeks cywilny niemiecki z 1896 r.
CE.....	Conseil d'Etat (francuska Rada Stanu)
D.	Recueil Dalloz
d.	dawnego
ECR.....	European Court Reports (Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości)
E.L.Rev.	European Law Review
ETPCz.....	Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS.....	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
KCB.....	Kodeks cywilny belgijski
KCF.....	Kodeks cywilny francuski
KE.....	Konwencja Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284)
KKPC	Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego
KN.....	Kodeks Napoleona
KPP.....	Kwartalnik Prawa Prywatnego
KPW	Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia
KSEU	Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji
Kw.Pr.Publ.	Kwartalnik Prawa Publicznego

Wykaz skrótów

KZ.....	<i>Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz.U. Nr 82, poz. 599 ze zm.)</i>
MoP.....	Monitor Prawniczy
m.zd.	moim zdaniem
Nb	numer brzegowy
niepubl.	niepublikowane
NJCL.....	National Journal of Constitutional Law
NP.....	Nowe Prawo
ONSA.....	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA.....	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OrdPodU.....	Ustawa z 29.8.1997 r. Ordynacja podatkowa (t.jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.)
orz.	orzeczenie
OSA.....	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSN	Orzecznictwo Sądu Najwyższego (Izby Cywilnej)
OSNAPUS	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA.....	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK ZU	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy (seria A)
Pal.	Palestra
PiM.....	Prawo i Medycyna
PiP.....	Państwo i Prawo
POPC.....	<i>Ustawa z 18.7.1950 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz.U. Nr 34, poz. 311 ze zm.)</i>
post.	postanowienie
poz.	pozycja
PrNot.....	Ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (t.jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369 ze zm.)
Prz. Leg.	Przegląd Legislacyjny
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
PS.....	Przegląd Sądowy

Wykaz skrótów

PSA.....	Ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)
PWKC.....	Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny
przep. wpraw.	przepisy wprowadzające
red.	redakcja
RPEiS.....	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
RTDciv.	Revue trimestrielle de droit civile
SamGminU.....	Ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
SamPowU	Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatu (t.jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)
Sam. Ter.	Samorząd Terytorialny
SamWojU	ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (t.jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.)
SC.....	Studia Cywilistyczne
SN (7).....	Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów
SP.....	Studia Prawnicze
t.jedn.	tekst jednolity
TWE.....	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
uchw.	uchwała
UE	Unia Europejska
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
zd.	zdanie
ze zm.	ze zmianami
ZNUJ.....	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZOZ.....	Zakład Opieki Zdrowotnej

Literatura

- B. Adamiak, J. Borkowski*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 6, Warszawa 2004.
- A. Agopszowicz*, Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej w kodeksie postępowania administracyjnego, Pal. Nr 4/1986.
- A. Agopszowicz*, Odpowiedzialność odszkodowawcza gmin według przepisów k.p.a. i ustawy o NSA, Sam. Ter. 11/1996.
- G. Anagnostaras*, Not as unproblematic as you might think: the establishment of causation in governmental liability actions, E.L.Rev. Nr 27/2002.
- S. Arrowsmith*, Civil Liability and Public Authorities, Winteringham, 1992.
- E. Bagińska*, Odpowiedzialność deliktowa amerykańskich władz stanowych i lokalnych za szkody wyrządzone jednostce, Kw.Pr.Publ. Nr 4/2001.
- Odszkodowanie karne (*punitive damages*) w prawie amerykańskim, PiP 2001, Nr 9.
 - Roszczenia jednostki w razie naruszenia jej konstytucyjnych praw i wolności w systemie federalnym USA, Kw.Pr.Publ. Nr 3/2002.
 - Zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa (władz federalnych) w USA, KPP z. 1/2003.
 - The developments in Polish state liability law: should the courts apply the new Constitution or the old Civil Code?, Comparative Law Review (UMK) Nr 13/2003.
 - Liability of Public Authorities for Damage to Individuals: Is Article 77 of the Polish Constitution a Model Solution? [w:] *A. Bodnar, M. Kowalski, K. Raible, F. Schorkopf* (red.), The Emerging Constitutional Law of the European Union – German and Polish Perspectives, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 163, Max-Planck-Institut Springer 2003, s. 185
 - Odpowiedzialność państwa federalnego i stanów USA za szkodę wyrządzoną niesłusznym skazaniem lub aresztowaniem [w:] Doctrina multiplex veritas una. Księga Pamiątkowa ofiarowana Prof. M. Kulickiemu, *A. Bulsiewicza, A. Marka, V. Kwiatkowskiej-Darul* (red.), Toruń 2004.
- E. Bagińska*, Glosa do wyr. SN z 29.10.2003 r., III CK 34/02, OSP z. 4/2005, poz. 54.
- E. Bagińska*, Glosa do uchw. SN z 13.10.2004 r., III CZP 54/04, OSP z. 10/2005, poz. 115.