

## Przedmowa

„Państwo wypełnia zadania, które nie mają swoich odpowiedników w sferze stosunków obywateli i osób prawnych.

Oni bowiem nie wydają ustaw, nie sprawują wymiaru sprawiedliwości, nie podejmują decyzji administracyjnych. Dlatego też w dziedzinie odpowiedzialności państwa za szkody, problemem, który musi absorbować uwagę, jest ustalenie granic odpowiedzialności ze względu na wielość działań publicznych niemających odpowiedników w sferze niepaństwowej. W pewnych sferach odpowiedzialność państwa powinna być szersza niż odpowiedzialność za szkody na zasadach ogólnych”.

*K. C. Davis*

Temat zawierający pytanie o istotę odpowiedzialności władzy publicznej bezpośrednio dotyczy każdego człowieka, ponieważ każdy podlega władzy publicznej. Działania władcze kształtują niejednokrotnie w sposób jednostronny sytuację ludzi, wpływając na ich życie. W związku z powyższym podany tej władzy człowiek musi się jej podporządkować, jest to istotą władzy i tym samym ma niewielki wpływ na kształt imperatywnych decyzji władzy. Taka sytuacja jest przyczyną wprowadzenia instytucji odpowiedzialności za szkody wyrządzone w wyniku aktywności organów władzy publicznej. Władzę tworzą ludzie i jak wszyscy mogą oni popełniać błędy. Z uwagi na władczy charakter działalności państwa i innych ośrodków władzy wprowadzono swego rodzaju równowagę tworząc roszczenia odszkodowawcze przysługujące poszkodowanym w wyniku działań, którym byli obowiązani podporządkować się. Dlatego też problem odpowiedzialności za działania władzy publicznej jest ściśle związany z człowiekiem. Podkreślić należy, że przed prawem wciąż istnieje wiele problemów do rozwiązania w związku z szybko zmieniającą się rzeczywistością. Aktualne jest również, na gruncie analizowanych w pracy zagadnień, że do najważniejszych problemów stojących przed prawem należą te, które dotyczą bezpośrednio człowieka i rozwiązując je przez tworzenie nowych regulacji prawnych i interpretację istniejących, ale w nowych warunkach, nie można nigdy zapominać o człowie-

ku, o jego niezbywalnych prawach do wolności, prawdy, a przede wszystkim do własnej godności. Określenie granic i zasad odpowiedzialności podmiotów prawa publicznego ma wpływ na ochronę praw jednostki wobec zagrożeń, jakie niesie sprawowanie władzy przez społeczeństwo zorganizowane w państwo czy gminę, powiat, województwo. Jednostka i ochrona jej praw zajmuje czołowe miejsce w analizowanej instytucji odpowiedzialności. Należy zwrócić uwagę na inny aspekt tego spostrzeżenia, że władza powołana została dla jednostki, jej dobra i realizacji jej praw. Nawet, gdy jest to władza sądownicza karząca, powyższe stwierdzenie okazuje się prawdziwe w dwóch wymiarach – dla skazanego i dla społeczeństwa. Odpowiedzialność cywilna państwa i innych podmiotów prawa publicznego została wprowadzona dla ochrony godności każdego człowieka, który staje przed obliczem władzy z tego powodu, że wykonywanie władzy publicznej niesie ze sobą niebezpieczeństwo naruszenia dóbr osób podlegających tej władzy. Służebna rola podmiotów prawa publicznego aktualizuje się również w koncepcji odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę. Zwrócić też trzeba uwagę na inny aspekt tego zagadnienia związany z wynagradzaniem szkód majątkowych, który odgrywa niezwykle doniosłą rolę w życiu prawnym nowoczesnych społeczeństw. Zauważyć można wzrostową tendencję potrzeby zabezpieczenia się przed ujemnymi następstwami działań będących źródłem szkód. Dawniej w wielu sytuacjach uważano, że taka jest „kolej losu”. Współcześnie każdy usiłuje znaleźć podmiot zobowiązany do restytucji. Te refleksje mają uświadomić wagę rozważań nad istotą odpowiedzialności cywilnej w sferze aktywności publicznej i być myślami przewodnimi w toku zagadnień rozważanych w całej rozprawie. Ważny jest już na samym wstępie sposób ujęcia zagadnienia wpływający na kształt dalszych refleksji a uzasadniony istniejącym stanem prawnym. Należy zwrócić uwagę, że jedną z myśli przewodnich po rozważaniach dokonanych w rozprawie ma być refleksja nad istotą odpowiedzialności. Należy się zastanowić nad tym, czy podmioty prawa publicznego ponoszą odpowiedzialność wobec podmiotów prawa cywilnego, jak również nad jej istotą. Taki kierunek rozważań spowodowała ewolucja stanu prawnego w analizowanej dziedzinie. Oczywiście jest stwierdzenie, że władza publiczna jest zobowiązana do naprawienia szkody, lecz należy zadać pytanie o kształt i granice roszczeń odszkodowawczych przysługujących poszkodowanym wobec podmiotów prawa publicznego. Do takiego myślenia doprowadziła bardzo długa ewolucja tej dziedziny prawa, której proces z pewnością nie jest zakończony. Dlatego też, w ramach rozważań nad istotą odpowiedzialności, zastanowić się należy nad tym, dlaczego władza publiczna i inne podmioty wykonujące zadania publiczne ponoszą odpowiedzialność, czyli szukać uzasadnienia takiego stanu prawnego i określając zasady i przesłanki ustalać granice odpowiedzialności uregulowanej w tej sferze aktywności człowieka w sposób szczególny, lecz pozostający w obszarze uregulowań cywilistycznych.

W nawiązaniu do charakteru cywilistycznego instytucji odpowiedzialności należy zwrócić uwagę na fakt, że zagadnienie władzy publicznej jest obce prawu cywilnemu i nie jest przedmiotem zainteresowania tej dziedziny prawa ze względu na równorzędność podmiotów – podstawową zasadę prawa cywilnego i cechę stosunków cywilnoprawnych. Problematyka władzy należy do dziedziny prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Jednak przyczyną ingerencji prawa cywilnego w sferę aktywności publicznej jest potrzeba restytucji uszczerbków powstających na dobrach chronionych prawem, która stanowi jeden z podstawowych i charakterystycznych dla prawa cywilnego problemów. Uzasadnieniem zainteresowania prawa cywilnego analizowanym zagadnieniem nie jest jego podmiot, ale przedmiot. W ten sposób podejmowana w pracy problematyka ma również wymiar cywilistyczny. Dostrzeżenie cywilistycznego wymiaru odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu zadań publicznych to kolejna myśl przewodnia, którą kierować się należy w rozważaniach. Mając jednak na uwadze charakter prawny podmiotów zobowiązanych do restytucji należy uwzględnić, w znaczeniu subsydiarnym, dorobek nauk gałęzi prawa, z których „wyrasta” natura tych podmiotów. Analizując znaczenie pojęcia władzy publicznej, ale też zastanawiając się nad instytucją bezpośredniego stosowania Konstytucji na tle art. 77 ust. 1 Konstytucji, bezprawności normatywnej czy charakteru orzeczeń interpretacyjnych Trybunału Konstytucyjnego należy korzystać z dorobku tych nauk. To jest cecha specyficzna instytucji będącej przedmiotem dalszych rozważań. Zaznacza się też w ten sposób wpływ pogranicza dziedziny prawa publicznego i prywatnego. W analizowanym zagadnieniu łączą się sprawy *ius privatum* z *ius publicum*. Ze swej natury nie do pogodzenia władza publiczna i zasady prawa prywatnego mogą być równocześnie rozważane. To spostrzeżenie jest ważne, bowiem wpływa na określenie zasad odpowiedzialności w sposób odbiegający od ogólnych. Nie wszędzie jednak zagadnienie odpowiedzialności za szkody wyrządzone w sferze aktywności publicznej stanowi przedmiot zainteresowania prawa cywilnego. Okazuje się, że istnieją odmienne rozwiązania, np. w prawie francuskim zagadnienie to jest przedmiotem regulacji prawa administracyjnego.

Słowa K. C. Davis’a wskazują na kolejną cechę charakterystyczną rozważanej instytucji. Wymieniony autor wskazał, że „Państwo wypełnia zadania, które nie mają swoich odpowiedników w sferze stosunków obywateli i osób prawnych. Oni bowiem nie wydają ustaw, nie sprawują wymiaru sprawiedliwości, nie podejmują decyzji administracyjnych. Dlatego też w dziedzinie odpowiedzialności państwa za szkody problemem, który musi absorbować uwagę jest ustalenie granic odpowiedzialności ze względu na wielość działań publicznych niemających odpowiedników w sferze niepaństwowej. W pewnych sferach odpowiedzialność państwa powinna być szersza niż odpowiedzialność za szkody na zasadach ogólnych”. Ma to ogromny wpływ na jej ukształtowanie. Spostrzeżenie cytowanego autora zwraca uwagę na

potrzebę szczególnego i szczegółowego uregulowania zagadnień odpowiedzialności podmiotów prawa publicznego. Odmiennosc zadań i ich uzasadnienie wymagają nie tylko szczególnej regulacji przedmiotowej instytucji – w odróżnieniu od reżimu ogólnego – ale również szczegółowych rozwiązań z uwagi na specyfikę działalności publicznej w zakresie legislacji, wymiaru sprawiedliwości i niewładczych zadań publicznych. Problemy, jakie zadania te wywołują od strony cywilistycznej znajdują swój wyraz w odmienności rozwiązań legislacyjnych i koncepcjach doktrynalnych. Ta prawidłowość stanowiąca cechę instytucji odpowiedzialności cywilnej w sferze zadań publicznych wpływa na istnienie swoistej metaregulacji, istniejącej na kolejnym poziomie szczegółowości. Tę cechę charakterystyczną dostrzegł ustawodawca tworząc regulację kodeksową zagadnienia odpowiedzialności władzy publicznej. Ma to niewątpliwie wpływ na konstrukcję przedstawianej rozprawy, o czym w dalszym etapie rozważań wstępnych.

Na początku rozważań warto zastanowić się nad uzasadnieniem podjęcia tematu odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone działaniem organu władzy publicznej. Całe rozważania wstępne niewątpliwie ukazują sens refleksji nad przedmiotowym zagadnieniem, w tym miejscu należy jednak to zaakcentować i odpowiedzieć wprost na pytanie: dlaczego spośród wielu zagadnień w bogatej pod tym względem – na tle innych dziedzin prawa – cywilistycy, właśnie problemy instytucji odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu zadań publicznych stały się przedmiotem tej rozprawy? Powodów jest kilka, ale podstawowym jest fakt podniesienia do rangi konstytucyjnej zasady odpowiedzialności cywilnej władzy publicznej i wynikająca z niej nowelizacja w tym zakresie Kodeksu cywilnego. Do czasu pojawienia się nowej regulacji konstytucyjnej zagadnienia ugruntowane zostały przez stanowiska doktryny i orzecznictwo sądowe w tym zakresie. Można z powodzeniem powiedzieć, że przez 30 lat istniała klarowność w tym przedmiocie. Wejście w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji było tak istotnym wydarzeniem dla instytucji odpowiedzialności władzy publicznej, ponieważ odmieniło zasadniczo jej kształt, że można zaryzykować twierdzenie, iż było wydarzeniem przełomowym, aczkolwiek kolejnym etapem ewolucji rozwiązań w tym zakresie, jakiego należało się spodziewać w demokratycznym państwie prawa. Dlatego też art. 77 ust. 1 Konstytucji przewidujący odpowiedzialność za niezgodne z prawem, a nie jak dotychczas dodatkowo zawinione działanie władzy publicznej, zajmuje centralne miejsce we wszystkich rozdziałach pracy. Jest to główne uzasadnienie podjęcia tematu, bo zmiany, jakich dokonała ta regulacja są wieloaspektowe w zakresie przesłanek i granic odpowiedzialności we wszystkich sferach aktywności publicznej, nie tylko w sferze władczej. W toku rozważań zostanie przeanalizowana cała już ewolucja poglądów w tym przedmiocie będąca wynikiem dyskusji doktrynalnej zapoczątkowanej w „Państwie i Prawie”. Szczególne miejsce wśród wypowiedzi na temat problemów regulowanych w art. 77 ust. 1 Konstytucji

zajmuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4.12.2001 r.<sup>1</sup> – orzeczenie interpretacyjne w zakresie art. 417 KC w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji i stwierdzające niezgodność art. 418 KC z Konstytucją. Miało ono również znaczenie przełomowe w wymianie poglądów doktrynalnych. Wcale jednak nie zamknęło tej dyskusji, która przeniosła się w innym kierunku, tj. zadań publicznych o charakterze niewładczym. Od razu zaznaczyć trzeba, że podobnie jak dotychczas na gruncie regulacji kodeksowej zagadnienie to wywoływało zainteresowanie doktryny, tak samo obecnie piśmiennictwo w tej kwestii jest znaczne. W kontekście tych ustaleń zostanie dokonana wykładnia i ocena nowej regulacji kodeksowej. Jest ona bowiem realizacją zasady konstytucyjnej na szczegółowym poziomie. Natomiast wymiana poglądów doktrynalnych na tle art. 77 Konstytucji powinna być też postrzegana jako droga myśli prawniczej do obecnie obowiązującego od 1.9.2004 r. stanu prawnego.

Jak już zaznaczono, odpowiedź na pytanie, czy państwo może odpowiadać cywilnie wydaje się oczywista i nie podlega dyskusji. Jednak nie zawsze tak było, dlatego też wszechstronnie analizując instytucję odpowiedzialności należy zastanowić się nad jej przemianami porządkując tendencje rozwojowe w etapy ewolucji. Uzasadnienia immunitetu państwa, panującego przez wieki, były różne w zależności od nurtów filozoficznych danej epoki. W historii idea wyrażona w angielski sposób *the king can not do wrong* trwała wieki. Dopiero w czasach nowożytnych nastąpiła zmiana. Dla historii prawa polskiego niezwykle ważny jest art. 121 Konstytucji Marcowej z 1921 r. Dziś jednak możemy jeszcze spotkać reminiscencje zasady nieodpowiedzialności państwa ponieważ pytamy, czy państwo w dziedzinie legislacyjnej, czy wymiaru sprawiedliwości, poza niesłusznym skazaniem, może odpowiadać cywilnie? Właśnie w tym kontekście zostanie podjęta próba udzielenia odpowiedzi, czy możliwa jest odpowiedzialność cywilna państwa we wszystkich sferach jego działalności.

Należy zastanowić się nad znaczeniem w sensie językowym oraz roli normy wyrażonej w art. 77 ust. 1 Konstytucji. W pierwszym etapie wykładni tego absolutnie podstawowego przepisu analizowana będzie zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji wyrażona w art. 8 ust. 2 Konstytucji, jak również konieczna będzie odpowiedź na pytanie, czy art. 77 Konstytucji spełnia warunki przepisu podlegającego tej zasadzie? Zaznaczyć należy, że nie jest to rzecz oczywista. W drugim natomiast etapie bardzo szczegółowo zostanie poddana analizie treść tego przepisu. Od tego zależy nie tylko słuszność tezy o bezpośrednim stosowaniu wykładanego przepisu, ale też zakres i zasady odpowiedzialności, które następnie zostały szczegółowo określone w regulacji kodeksowej. Będzie podjęta próba ustalenia znaczenia terminu władzy publicznej dla określenia zakresu przedmiotowego regulacji oraz znaczenia organu władzy publicznej. Problemem do rozwiązania będzie

---

<sup>1</sup> SK 18/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 256.

też określenie zakresu konstytucyjnego zwrotu „działanie”: czy obejmuje ono zachowanie zarówno aktywne jak i pasywne. Ustalenia również wymagać będzie wątpliwość, czy niezgodne z prawem działanie to działanie bezprawne w znaczeniu tradycyjnym, przyjętym w prawie cywilnym jako niezgodność z prawem i zasadami współżycia społecznego. Wprowadzenie przesłanki niezgodnego z prawem działania oznacza znaczne rozszerzenie zakresu odpowiedzialności w porównaniu do stanu istniejącego przed wejściem w życie Konstytucji. Zastanowimy się, czy jest to teza prawdziwa w całej sferze aktywności publicznej. Najbardziej istotne dla całej pracy są ustalenia dotyczące znaczenia art. 77 ust. 1 Konstytucji, ponieważ wpływają one na wykładnię i kształt regulacji kodeksowej zarówno w wymiarze zasady ogólnej z art. 417 § 1 KC, jak i zasad szczegółowych. Pozwalają one na przeprowadzenie wnikliwej analizy zmieniających się stanowisk w doktrynie i dokonanie twórczych ustaleń i ocen znowelizowanej regulacji kodeksowej.

Dla pełnego obrazu instytucji odpowiedzialności konieczne są, oprócz analiz historycznych i dogmatycznych również badania komparatystyczne. Szczególne znaczenie wśród nich znajdują rozważania na temat rozwiązań prawa wspólnotowego w tym zakresie i ocena koherencji polskiego stanu prawnego ze standardami wspólnotowymi. Zostanie poddana analizie zgodność polskiego prawa z modelem prawa Unii Europejskiej. W kontekście rozważań porównawczych ważne miejsce zajmuje analiza modeli prawnych obowiązujących we współczesnych państwach w tym zakresie zawsze w odniesieniu do rozwiązania polskiego. Na wstępie można zaproponować tezę o tym, że regulacja konstytucyjna chroni prawa jednostki w sposób zgodny z wymogami wspólnotowymi i jest normą nowoczesną w swej treści. Kluczowe miejsce w analizach komparatystycznych, zresztą otwierając je, zajmują podjęte pod wpływem podniesienia do rangi konstytucyjnej zasady odpowiedzialności władzy publicznej i polskich tradycji historycznych II Rzeczypospolitej, analizy tekstów Konstytucji państw świata w celu poszukiwań, czy są one miejscem regulacji interesującego nas problemu.

Na tym etapie konieczne jest wskazanie, jak należy odczytać rozważania zawarte w pracy z jednoczesnym postawieniem zarysu tez, których słuszność zostanie udowodniona przy pomocy argumentacji na etapie rozważań szczegółowych. W pracy występuje, wśród wielu już zasygnalizowanych myśli przewodnich, jedna szczególna i najważniejsza. Mianowicie artykuł 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje swoją regulacją działania władzy publicznej. Jest rzeczą niebudzącą wątpliwości, że aktywność publiczna i zadania państwa nie polegają tylko na pełnieniu funkcji o charakterze władczym. Tezą o podstawowym znaczeniu jest stwierdzenie, że art. 77 ust. 1 reguluje tylko odpowiedzialność w sferze działań władczych przyjmując za podstawę odpowiedzialności niezgodne z prawem działanie i taki jest też zakres przedmiotowy znowelizowanego art. 417 KC. Natomiast szkody wyrządzone w wyniku działań niewładczych podlegają odpowiedzialności na zasadach ogólnych.

W tym właśnie zakresie będą analizowane różne koncepcje doktrynalne będące próbą odpowiedzi na pytanie o podstawy prawne i zasady odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu zadań publicznych o charakterze niewładczym. Dlatego również tak ważne jest określenie pojęcia władzy publicznej. Potrzeba podjęcia rozważań na ten temat jest uzasadniona z dwóch powodów. Pierwszy to wskazana zmiana stanu prawnego. Drugi zaś to zjawiska faktyczne w otaczającej nas rzeczywistości określone przez *E. Łętowską* zbiorczym terminem „pulweryzacji” Skarbu Państwa. To przede wszystkim przekształcenia gospodarcze i procesy prywatyzacji. Zaznaczyć należy, że pulweryzacja nie zmienia charakteru publicznego tych zadań, które należą do państwa i jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku zadań publicznych niewładczych, podobnie jak przy znaczeniu pojęcia władzy, właściwe będzie rozumienie ich w ujęciu funkcjonalnym a nie formalnym. Wykonywanie zadań publicznych o charakterze niewładczym jest przyczyną znacznej liczby szkód. Wskazuje na to dorobek orzecznicy w zakresie odpowiedzialności cywilnej lekarza czy nauczyciela oraz rozwój prawa medycznego.

Zaznaczyć należy, że konstrukcja pracy realizuje wszystkie wymienione założenia i myśli przewodnie. Jej budowa jest podporządkowana tytułowej instytucji odpowiedzialności, a dokładniej zasadzie konstytucyjnej wyrażonej w art. 77 ust. 1 Konstytucji i układowi znowelizowanej regulacji kodeksowej przepisów art. 417–421 KC. Dlatego na początku analizowana jest geneza i ewolucja tej instytucji w ciągu epok historycznych. Rozdział pierwszy poświęcony jest poszukiwaniom uzasadnienia istniejących stanów prawnych w historii, czyli najpierw, dlaczego istniał immunitet państwa, a potem, dlaczego władza publiczna odpowiada cywilnie. Tak prosta odpowiedź sprowadzająca się do tego, że skoro swoim zachowaniem wyrządziła szkodę, obowiązana jest do jej naprawienia, już nie wystarcza w przypadku tak szczególnego podmiotu. W części komparatystycznej zostaną przeanalizowane Konstytucje różnych państw świata, pochodzące z różnych okresów i obowiązujące w państwach o odmiennych ustrojach rządów, w zakresie miejsca regulacji odpowiedzialności władzy publicznej. Dostrzegając również w aspekcie analizowanego zagadnienia znaczenie faktu, że Rzeczpospolita Polska jest członkiem Unii Europejskiej, podkreślić należy wagę odpowiedzi na pytanie, czy prawo w analizowanej sferze jest zgodne z wymogami wspólnotowymi? Rozdział trzeci, o podstawowym znaczeniu dla całej pracy poświęcony jest poszukiwaniom odpowiedzi, jakie normy prawne regulują odpowiedzialność i jakie warunki muszą być spełnione, aby istniało konkretne roszczenie odszkodowawcze, zwracając szczególną uwagę na zagadnienie bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji. W tym celu zostanie dokonana szczegółowa analiza każdego słowa z art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417 § 1 KC statuującego zasadę ogólną. Rozważania wyodrębnione w kolejnych rozdziałach poświęcone będą szczególnie sferom władzy z jej

trójpodziału, na co wskazuje dyferencjacja hipotez regulacji kodeksowej. Zostanie w nich udzielona odpowiedź na pytanie, czy możliwa jest odpowiedzialność za wydanie ustawy, innych aktów normatywnych, orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych powodujących szkody. Szczególne miejsce zajmują przemyślenia dotyczące zagadnienia bezprawności normatywnej i zaniechania legislacyjnego. Jest tak dlatego, że są to zupełnie nowe instytucje wywołujące najwięcej wątpliwości.

Znaczenie dydaktyczne tematu polega na pokazaniu, jak można powiązać problemy władzy publicznej i przez to dorobku nauk innych dziedzin prawa z zagadnieniem typowo cywilistycznym. Jednocześnie temat pokazuje, jak można wykorzystać abstrakcyjne i ogólne konstrukcje prawa cywilnego do rozwiązywania szczegółowych problemów władzy publicznej, stanowienia prawa, wymiaru sprawiedliwości czy też zadań publicznych niewładczymi. Różnorodność metod badawczych ma również znaczenie dydaktyczne. Zastosowane zostały bowiem badania historyczne, komparatystyczne, dogmatyczne w postaci pracy z materiałem źródłowym przez wykładnię zespołu przepisów, analizę dorobku orzecznictwa czy poszukiwania i porządkowania tekstów konstytucji z różnych części świata.

Wymienione problemy pozostają do rozwiązania w pracy i z pewnością nie stanowią listy zamkniętej. Odpowiedzialność cywilna podmiotów prawa publicznego zawsze budziła żywe zainteresowanie prawników, nawet w okresie już utrwalonej wykładni art. 417 KC. Teraz jednak, w związku z zasadą konstytucyjną i nowelizacją regulacji kodeksowej, dyskusja ta stała się wyjątkowo ożywiona i ciągle dostarczane są nowe argumenty i okoliczności wymagające ustalenia. Prawo bowiem, jak i rzeczywistość, do której się odnosi nie jest statyczne. Problemy z wykładnią art. 77 ust. 1 Konstytucji mają charakter bardzo dogmatyczny, co stanowi o ich wartości, ale jednocześnie to właśnie od ustaleń teoretycznych na tej płaszczyźnie zależy konkretna ochrona poszkodowanych. Właściwa interpretacja tych ustaleń wpływa też na kształt znowelizowanej regulacji kodeksowej, dostosowanej do zasady konstytucyjnej. Określenie tych zasad oddziałuje też na orzecznictwo sądów powszechnych rozstrzygających o zasadności roszczeń i rozmiarach świadczeń. Ustalenie warunków dochodzenia roszczeń oznacza zakreślenie obszaru ochrony praw jednostki. Problematyka ta dotyczy każdego z nas, ponieważ każdy podlega tej władzy czy to na szczeblu ogólnopaństwowym, czy też lokalnym, a jednocześnie płacąc podatki korzysta z zadań publicznych o charakterze niewładczym. W tym właśnie realizuje się praktyczny wymiar tematu.

Opracowanie niniejsze stanowi adaptację rozprawy doktorskiej uwzględniającą zachodzące zmiany stanu prawnego. W tym miejscu pragnę serdecznie podziękować mojemu Promotorowi Panu Profesorowi *Krzysztofowi Pietrzykowskiemu* za opiekę naukową, zainteresowanie mnie zagadnieniem, którego opracowanie było przedmiotem rozprawy doktorskiej, natomiast



## *Przedmowa*

---

Recenzentom – Panu Profesorowi *Markowi Sajjanowi* i Pani Profesor *Teresie Mróz* dziękuję za wyrozumiałą ocenę oraz cenne uwagi, które pozwoliły nadać mojej pracy obecny kształt i zachęcanie do jej publikacji.

Białystok, styczeń 2006 r.

*Paweł Dzienis*