

Wstęp

Współcześnie niemal za truizm uchodzi już stwierdzenie, że działalność władzy publicznej niesie ze sobą, tak jak każda aktywna działalność ludzka, nieodłączne ryzyko wyrządzenia uszczerbku w dobrach prawnie chronionych. Ryzyko to jest wręcz wpisane w koszt funkcjonowania współczesnego państwa. Oczywiście podejmowane są wszelkie działania mające na celu zminimalizowanie tego niebezpieczeństwa poprzez usprawnienie funkcjonowania aparatu władzy publicznej, tym niemniej pewien margines błędu zawsze musi pozostać. Nie wszystkie te błędy mogą być wychwycone w toku działalności – w wyniku kontroli wewnętrznej czy inspirowanej skargami ze strony obywateli. Pewnych ujemnych skutków nieprawidłowego działania władzy nie da się usunąć poprzez przywrócenie stanu zgodnego z porządkiem prawnym – muszą być one rekompensowane w inny sposób. Stąd obok rozbudowanego systemu tzw. pierwotnej ochrony praw jednostki, dającej możliwość zaskarżenia władczej, sprzecznej z prawem ingerencji w sferę tych praw i w ten sposób pozwalającej na zapobieżenie powstaniu negatywnych skutków błędu władzy lub na bezpośrednie ich usunięcie poprzez przywrócenie stanu zgodnego z prawem, rozwija się także system tzw. ochrony wtórnej, która ma na celu nie tyle zapobieżenie powstaniu uszczerbku w sferze praw i wolności obywatela, co ich zrekompensowanie w inny sposób. Tworzy się w ten sposób system odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, który ma na celu zrekompensowanie ujemnych skutków bezprawnej władczej ingerencji w sferę praw obywatela poprzez przyznanie stosownego odszkodowania, rekompensującego zarówno szkody materialne, jak i, choć w ograniczonym zakresie, niematerialne (doznane krzywdy).

Trzeba jednakże zwrócić uwagę, że uszczerbek w sferze dóbr prawnie chronionych jednostki może być nie tylko następstwem nieprawidłowego funkcjonowania aparatu administracyjnego. Istnieją takie sfery działalności administracji publicznej, w których zachodzi konieczność podjęcia władczej ingerencji w celu wykonania postawionych przed organami administracji zadań służących zaspokajaniu potrzeb publicznych, pomimo iż powstanie uszczerbku dla obywatela jest wysoce prawdopodobne lub wręcz konieczne. Rodzi to, chyba już „odwieczny”, konflikt interesu ogólnego, publicznego, realizowanego przez organ podejmujący działanie, z interesem indywidualnym podmiotu, który doznaje uszczerbku. Współcześnie nie ma wątpliwości, że w państwie prawa nie może istnieć bezwzględna zasada prymatu interesu publicznego,

nie może być to reguła przyjmowana *a priori*. Tym niemniej z reguły interes indywidualny będzie musiał ustąpić, jeżeli nie ma innej drogi realizacji dobra publicznego. Jest to wyrazem funkcjonowania zasady solidaryzmu społecznego, z której płynie m.in. konieczność pewnych poświęceń dla dobra ogółu. Owe poświęcenia przyjmują postać ograniczenia lub pozbawienia słusznie nabytego prawa, jeżeli jest to konieczne dla realizacji interesu publicznego. Są to pewne koszty funkcjonowania społeczeństwa, ciężar nierozzerwalnie związany ze współżyciem w społeczności. Solidaryzm społeczny ma też jednak drugą stronę – sprawiedliwość wymaga proporcjonalnego rozkładu tego ciężaru na wszystkich przedstawicieli społeczeństwa. Jeżeli ofiara poniesiona przez obywatela obciąża go w stopniu nieproporcjonalnym do innych, część tego uszczerbku winna być zrekompensowana przez stosowne odszkodowanie. Idea ta legła u podstaw stworzenia reżimu odpowiedzialności za skutki legalnego wykonywania władzy publicznej.

W związku z tym system odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej tworzą dwa zasadnicze bloki – odpowiedzialność za bezprawie władzy publicznej oraz odpowiedzialność za uszczerbki będące skutkiem działań legalnych. Współczesny sposób myślenia prawniczego sugerowałby, że ten drugi reżim odpowiedzialności odszkodowawczej jest ideą późniejszą w stosunku do odpowiedzialności za władcze bezprawie – z obecnego punktu widzenia wydaje się, że jest to rozwiązanie znacznie dalej idące w zakresie ochrony prawnej obywatela, istotniejszym jawi się rekompensowanie skutków nieprawidłowego funkcjonowania władzy. Nic bardziej mylnego – od strony historycznej idea odpowiedzialności za (pewne) skutki zgodnych z prawem działań władzy publicznej jest wcześniejsza od reżimu odpowiedzialności za władcze bezprawie. Jej początków należy upatrywać w XVIII w. – w pierwszych regulacjach dotyczących ochrony własności w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r.¹ oraz w XIX-wiecznych ideach państwa prawnego. Dla porównania – w zakresie skutków bezprawia władzy publicznej w owym czasie wciąż jeszcze dominowała zasada nieomyłności suwerena (najdobitniej wyrażana w słynnej angielskiej maksymie *the King can't do wrong*). Suweren jako twórca porządku prawnego nie mógł działać bezprawnie – stąd nie można było mówić o odpowiedzialności za negatywne skutki jego działań w sferze praw i wolności obywatelskich. Wyjątek dotyczył właśnie ingerencji w sferę prawa własności – pojmowanej jeszcze wówczas jako święta i nienaruszalna – stąd uszczerbki w tym zakresie, wynikające z konieczności podjęcia działań w interesie publicznym musiały być rekompensowane stosownym odszkodowaniem. Z czasem jednak nastąpiło odwrócenie ról – w XX w., szczególnie

¹ W świetle art. 17 Deklaracji ponieważ własność jest prawem nienaruszalnym i świętym, nikt nie może być jej pozbawiony, wyłączając ustawowo uregulowaną, publiczną, oczywistą konieczność, pod warunkiem jednakże sprawiedliwego i uprzedniego odszkodowania.

po II wojnie światowej nastąpił dynamiczny rozwój zasad odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu bezprawia władzy publicznej. Odpowiedzialność za skutki działań legalnych, poza ingerencjami wywłaszczeniowymi, znalazła się raczej na drugim planie.

Obydwa reżimy odpowiedzialności władzy publicznej równie wiele łączy, co dzieli. Zasadnicza różnica tkwi w charakterze zdarzenia sprawczego, z którego wynika szkoda (z jednej strony – działanie sprzeczne z porządkiem prawnym, z drugiej – władcza ingerencja dozwolona przepisami prawa). Stąd też powstają spory na temat tego, czy odpowiedzialność z tytułu szkód wyrządzonych legalnym działaniem władzy publicznej ma w ogóle charakter odpowiedzialności cywilnej, czy też należy ona do prawa publicznego i właściwych temu prawu metod regulacji. W konsekwencji wielu autorów uważa, że nie można tu mówić w ogóle o szkodzie i odszkodowaniu, ale trzeba posługiwać się odrębną terminologią – np. „wyrównanie straty”.

Nie są to jedyne różnice – wśród dalszych można wskazać przede wszystkim na odmienny zakres odszkodowania. Reżim odpowiedzialności za działania legalne władzy publicznej nie przewiduje praktycznie naprawienia szkód niemajątkowych, poza tym odszkodowanie, inaczej niż w przypadku władcze-go bezprawia, nie obejmuje bardzo często całego uszczerbku, lecz jest ograniczone tylko do tzw. szkody rzeczywistej, którą można utożsamiać z *lucrum cessans*. Uzasadnieniem dla ograniczenia wysokości odszkodowania jest fakt, iż działanie podejmowane jest w interesie publicznym, stąd zasadne jest często, aby część uszczerbku poniósł poszkodowany, który także pośrednio czy bezpośrednio będzie czerpał korzyści z celów osiągniętych dzięki pozbawieniu, czy ograniczeniu pewnych jego praw. Do często spotykanych różnic można też zaliczyć odmienne tryby realizacji roszczeń. W przypadku odpowiedzialności za działania legalne często spotykane są rozwiązania przewidujące (przynajmniej w części) administracyjny tryb dochodzenia roszczeń. Tymczasem w przypadku skutków bezprawnego działania władzy praktycznie wszystkie spory odszkodowawcze rozpatrują sądy powszechne¹.

Reżim odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działania administracji publicznej oparty jest na kilku ideach przewodnich – przede wszystkim na wywodzącej się jeszcze z XIX-wiecznej doktryny francuskiej i niemieckiej zasadzie równości wobec ciężarów publicznych (*rupture de l'égalité devant les charges publiques, Lastengleichheitsprinzip*), jak również na zasadzie ochro-

¹ Wyjątkiem do niedawna było dochodzenie roszczeń z tytułu szkód poniesionych wskutek wydania decyzji podatkowych, które zostały uchylone w wyniku wznowienia postępowania lub stwierdzono ich nieważność (art. 260 OrdPU). Odszkodowania dochodziło się w mieszanym – administracyjno-sądowym trybie: na pierwszym etapie orzekał organ podatkowy, stronie niezadowolonej z przyznanego odszkodowania przysługiwało prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego (art. 261 OrdPU). Przepisy te zostały uchylone 1.1.2007 r. (ustawą z 16.11.2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 217, poz. 1590).

ny własności i innych praw majątkowych, zasadach słuszności i ochrony praw nabytych. Te zasady ogólne są elementem spajającym cały konglomerat, rozsianych po rozmaitych aktach normatywnych, przepisów stanowiących podstawę roszczeń odszkodowawczych z tytułu szkód wyrządzonych zgodnym z prawem wykonywaniem zadań przez administrację publiczną.

Celem niniejszej publikacji jest z jednej strony przedstawienie właśnie owych ogólnych myśli przewodnich, zasad ogólnych omawianego reżimu odpowiedzialności, z drugiej zaś – przedstawienie mechanizmu powstawania i realizacji tychże roszczeń odszkodowawczych w aktualnie obowiązującym w Polsce porządku prawnym.

Problematyka ta w polskiej literaturze była już przedmiotem opracowań. W pierwszym rzędzie należy wskazać najobszerniejszą w tym zakresie (i jedyną jak dotąd dotyczącą tylko tego tematu) monografię: „Wyrównywanie strat wynikłych z legalnych działań administracji” autorstwa *J. Bocia* z 1971 r. Sporo uwagi poświęciła też temu zagadnieniu *E. Łętowska* w swojej wypowiedzi ogólnej na temat odpowiedzialności odszkodowawczej administracji w t. III „Systemu prawa administracyjnego” z 1978 r. Pozostałe wypowiedzi na ten temat są już znacznie krótsze – są to albo artykuły¹, albo wzmianki w publikacjach szerszych, ale dotyczących odrębnych tematów².

¹ Wśród krótszych publikacji *E. Łętowskiej* na ten temat wskazać można: Charakter odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych i jej stosunek do odszkodowawczej odpowiedzialności kodeksowej, [w:] *Studia z prawa zobowiązań, Warszawa–Poznań 1979* oraz *W związku z odpowiedzialnością za szkody wyrządzone funkcjonowaniem administracji*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych, Warszawa 1978*. *J. Boć* powrócił do omawianej problematyki w artykule z 1997 r.: *O konstytucyjnych uregulowaniach wyrównania strat legalnych*, *Acta UWr, Przegląd Prawa i Administracji, XXXVIII, Wrocław 1997*. Z wypowiedzi innych autorów można wskazać *A. Kleina*, *Kilka uwag w kwestii charakteru prawnego odpowiedzialności za szkodę legalną*, *Acta UWr No 857, Prawo CXLIII, Wrocław 1985*, czy w węższym zakresie – bo tylko w odniesieniu do szkód górniczych – *E. Smoktunowicza*, *Odpowiedzialność za szkodę górniczą*, *PiP 1962*, z. 7 oraz *K. Siarkiewiczza*, *Obowiązek naprawienia szkody górniczej*, *PUG 1971*, Nr 8–9.

² Takie wzmianki odnoszące się wprost do problematyki odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniami legalnymi administracji publicznej zawarli m.in. *T. Dybowski* oraz *W. Czachórski* w *Systemie prawa cywilnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, *Z. Radwański* (red.), *Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985*, czy *W. Warkalno* w swojej monografii z 1972 r. (*Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*). Do ogólnej problematyki omawianego reżimu odpowiedzialności nawiązywali też autorzy zajmujący się w swych pracach poszczególnymi instytucjami prawnymi wchodzącymi w zakres tego reżimu – m.in. *A. Agopszowicz* w kontekście odpowiedzialności za szkody górnicze (*Odpowiedzialność za szkody wyrządzone robotami górniczymi*, *Warszawa 1964*), czy *S. Czuba* (*Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, *Warszawa 1980*) oraz *T. Woś* (*Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, wyd. 2, *Warszawa 2004*) odnośnie odszkodowań z tytułu wywłaszczenia.

Stan dorobku doktryny nie może być uznany za zadawalający, zwłaszcza jeżeli weźmie się pod uwagę znaczny okres czasu, jaki upłynął od ostatnich większych publikacji w tym zakresie. W związku z tym celowy jest powrót do tych zagadnień w nowej rzeczywistości prawno-ustrojowej. Zasadnicze idee omawianego reżimu odpowiedzialności generalnie pozostały niezmienione, tym niemniej zasady konstytucyjne leżące u podstaw odpowiedzialności za „szkody legalne” zostały rozwinięte i wzbogacone zwłaszcza przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zachodzi też potrzeba uwzględnienia nowych ram prawno-międzynarodowych, w jakich znalazła się Polska po 1989 r., a zwłaszcza po 1.5.2004 r. Idea odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szkód wyrządzonych zgodnym z prawem działaniem władzy publicznej pojawia się w aktach międzynarodowych, których RP jest sygnatariuszem, jest też przedmiotem rozważań Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Ze zrozumiałych przyczyn elementy te nie mogły być uwzględnione w analizie prowadzonej w latach 70-tych.

Z powyższych względów ponowne podjęcie refleksji na temat odpowiedzialności za szkody wyrządzone legalnym działaniem władzy publicznej jest celowe i daje możliwość rozwoju dorobku doktryny prawniczej. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że o ile tematyka odpowiedzialności za władcze bezprawie jest w ostatnim czasie bardzo popularna, o tyle omawiane tu zagadnienia nie były współcześnie przedmiotem głębszej refleksji. W związku z tym jednak, że pewne kwestie czy stwierdzenia wypowiedziane w niniejszej publikacji mogą być uznane za kontrowersyjne – począwszy od samego sformułowania tematu publikacji – koniecznych jest kilka uwag co do tematu i zakresu badanej problematyki.

Z uwagi na fakt, iż w języku potocznym, jak również w niektórych wypowiedziach prawników, zwłaszcza nawiązujących do tradycyjnego podziału odpowiedzialności na kontraktową (*ex contractu*) i deliktową (*ex delicto*), pojęcie odpowiedzialności odszkodowawczej wiąże się z działaniem sprzecznym z prawem, uzasadnienia wymaga przyjęty tytuł publikacji.

Wbrew rozumieniu potocznemu w literaturze cywilistycznej przyjmuje się szersze pojęcie szkody – jako każdego uszczerbku w dobrach (interesach) prawnie chronionych, który wyraża się w różnicy pomiędzy stanem dóbr, jaki już istniał i jaki mógłby się w normalnej kolei rzeczy wytworzyć, gdyby nie zdarzenie, z którym ustawa wiąże powstanie obowiązku odszkodowawczego, a stanem dóbr, jaki powstał na skutek tego zdarzenia¹. Podobnie szeroko – w sposób niezależny od obiektywnej oceny działania sprawczego – określa się w cywilisty-

¹ Por. *T. Dybowski*, [w:] System prawa cywilnego..., s. 214–215. Podobnie *W. Czachórski*, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 98. Często dodaje się, że chodzi tu o uszczerbek, który powstał wbrew woli uprawnionego, nie zawsze jednak takie kryterium znajduje uzasadnienie (por. szerzej *T. Dybowski*, [w:] System prawa cywilnego..., s. 215–216).

ce odpowiedzialność odszkodowawczą. Przedmiotem zobowiązaniowego stosunku odszkodowawczego jest naprawienie uszczerbku, jakiego doznała inna osoba, na skutek tego, że prawnie chronione dobra i interesy tej drugiej osoby zostały naruszone. Charakter zdarzenia sprawczego, które leży u podstaw obowiązku odszkodowawczego nie ma decydującego znaczenia – sankcja (odpowiedzialność) cywilna – polegająca na ponoszeniu przez podmiot stosunków cywilnoprawnych ujemnych konsekwencji przewidzianych przez prawo cywilne za fakty ocenione ujemnie z punktu widzenia porządku publicznego i przypisane przez prawo cywilne temu podmiotowi – nie zawsze zawiera element moralnego i prawnego potępienia, jak to jest w przypadku sankcji karnych. Jak podkreśla *T. Dybowski* „Wiąże się to z faktem, że prawu cywilnemu znane są liczne wypadki odpowiedzialności oderwanej od winy, a nawet niezależnej od przesłanki bezprawności”. Stąd istoty cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej autor upatruje w „możliwości zaspokojenia roszczenia wierzyciela powstałego z tytułu odniesionej przez niego szkody w drodze egzekucji z majątku osoby, której ta szkoda została przez normy prawne przypisana”¹.

Nie ma też znaczenia, że omawiany reżim odpowiedzialności nie mieści się w ramach tradycyjnego podziału na odpowiedzialność kontraktową i deliktową. W literaturze cywilistycznej od dawna powszechnie zwraca się uwagę, że podział ten, mimo iż niewątpliwie zachował walory, to nie ma charakteru wyczerpującego. Poza tym dychotomicznym systemem istnieje cały szereg przypadków cywilnoprawnej odpowiedzialności odszkodowawczej, uregulowanych w przepisach zaliczanych do różnych działów prawa, w tym do prawa administracyjnego. Umieszczenie podstawy prawnej roszczenia w akcie należącym do dziedziny prawa publicznego wcale nie musi oznaczać pozbawienia takiego roszczenia charakteru prywatnego. Jako odrębny rodzaj cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej wyróżnia się przypadki naprawienia szkód wyrządzonych działaniem legalnym przy wykonywaniu praw podmiotowych lub funkcji publicznej. Nastąpiło zatem teoretycznoprawne wyodrębnienie z KC i ustaw szczególnych norm odszkodowawczych ustanawiających bezwzględny obowiązek naprawienia szkody².

W związku z powyższym – uprzedzając w tym miejscu rozważania przedstawione w Rozdziale IV – opowiadam się za poglądami uznającymi cywilnoprawny charakter odpowiedzialności z tytułu szkód wyrządzonych legalnym działaniem administracji publicznej. Jest to specyficzny reżim odpowiedzial-

¹ Zob. *T. Dybowski*, [w:] System prawa cywilnego..., s. 167. Podobnie szeroko określa pojęcie odpowiedzialności odszkodowawczej *W. Warkalno* – jako różne sytuacje, w których istnieje obowiązek świadczenia czy dania odszkodowania (*op. cit.*, s. 13). Podobnie *A. Szpunar*, który stwierdził, iż „nieuzasadnione jest czynienie znaku równania między bezprawnością (działania lub zaniechania) a szkodą” (*tenże*, Ustalenie odszkodowania w prawie cywilnym, Warszawa 1975, s. 20).

² Por. *S. Czuba*, *op. cit.*, s. 163–164; *T. Dybowski*, [w:] System prawa cywilnego..., s. 184 oraz *W. Warkalno*, *op. cit.*, s. 182.

ności odszkodowawczej, wykazujący istotne różnice w stosunku do klasycznej odpowiedzialności deliktowej, opartej zasadniczo na bezprawności działania¹. Uznanie cywilnoprawnego charakteru omawianych stosunków prawnych niesie ze sobą konieczność posługiwania się terminologią cywilistyczną – stąd w odróżnieniu od np. *J. Bocia*, który używa dla opisu tych zjawisk pojęcia „wyrównywanie strat”, posługiwał się będąc pojęciem „roszczeń odszkodowawczych” i „odpowiedzialności odszkodowawczej”.

Zakres problematyki badawczej sprowadza się do analizy aktualnie obowiązującego porządku prawnego pod kątem wybrania tych norm, które stanowią podstawę występowania z roszczeniem odszkodowawczym (o naprawienie wyrządzonego uszczerbku) z tytułu szkód wyrządzonych legalnym działaniem administracji publicznej. W grę będą wchodzić zatem tylko te sytuacje, w których władcza ingerencja w sferę praw i obowiązków obywateli opiera się na odpowiedniej podstawie prawnej – co oznacza zachowanie zarówno przesłanek materialnych dopuszczalności ingerencji, jak i procedury. Po drugie, muszą to być sytuacje, w których przepis prawa daje podstawę żądania rekompensaty uszczerbku wynikającego z władczej ingerencji – czyli wystąpienia z roszczeniem o odszkodowanie. Co oczywiste, poza zakresem analizy pozostają sytuacje, w których wyrządzenie pewnego uszczerbku jest działaniem celowym – gdy ma charakter sankcji z tytułu naruszenia przez obywatela porządku prawnego (sankcja administracyjna) lub gdy zmierza do wyegzekwowania nałożonych na niego obowiązków (egzekucja administracyjna).

Zgodność ingerencji z prawem zakłada ich oparcie na odpowiedniej podstawie prawnej. Nie można zatem mówić o legalności działania administracji publicznej wtedy, kiedy narusza ona wyznaczone jej przez obowiązujące przepisy granice ingerencji w sferę prawną obywateli. Ponadto legalność działania będzie wyłączona także wtedy, gdy wprawdzie władcza ingerencja opierała się na upoważnieniu ustawowym, lecz upoważnienie to zostało uznane za niezgodne z podstawowymi wartościami przyjętymi w systemie prawnym – co sprowadza się w szczególności do uznania takiego przepisu za niezgodny z Konstytucją RP (względnie innymi normami wyższego stopnia w hierarchii źródeł prawa). Pojęcie legalności działania władzy publicznej będąc zatem rozumiał w sposób szeroki – właśnie jako zgodność z podstawowymi zasadami i normami systemu prawa. Wszystkie inne przypadki należy traktować jako ingerencję bezprawną, mogącą rodzić roszczenia odszkodowawcze, dochodzone jednak na podstawie przepisów należących do innego reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej – opartego na bezprawności zdarzenia sprawczego.

¹ Można przy tym zwrócić uwagę, że we współczesnej literaturze podkreśla się, iż cywilistyczne, technicznoprawne pojęcie deliktu jest szersze niż rozumienie potoczne i może obejmować także zachowania niemające charakteru niedozwolonego – obowiązek naprawienia szkody może być bowiem nakazany przez ustawę, mimo że czyn jest zgodny z porządkiem prawnym (por. *W. Czachórski*, [w:] *System prawa cywilnego...*, s. 519).

Zakres analizy został ograniczony do szkód będących następstwem wykonywania zadań przez administrację publiczną. Dla potrzeb pracy opierał się będąc na funkcjonalnym rozumieniu administracji publicznej – dla którego decydujące znaczenie ma nie tyle pozycja ustrojowa podejmującego działanie, co rodzaj wykonywanych funkcji (zadań). Stąd będąc przyjmował, że chodzi tu o wszystkie podmioty, które na podstawie obowiązujących przepisów (bezpośrednio lub na podstawie opartych na przepisach porozumień) wykonują zadania z zakresu administracji publicznej, czyli zadania służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludzi żyjących w społecznościach¹. Jest to uzasadnione z jednej strony dążeniem do objęcia analizą odpowiednio szerokiego spektrum badawczego – trzeba zwrócić uwagę, że coraz więcej zadań przypisanych wcześniej do organów administracji publicznej w sensie ustrojowym jest wykonywanych przez podmioty spoza tej struktury. Z drugiej strony można też zauważyć, że tendencja do opierania się na kryteriach funkcjonalnych oceny charakteru podmiotu wyrządzającego szkodę jest też charakterystyczna dla obecnego ujęcia w polskim porządku prawnym odpowiedzialności władzy publicznej za działania bezprawne (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, art. 417 KC)².

Niniejsza monografia powstała na bazie rozprawy doktorskiej obronionej we wrześniu 2006 r. na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL Jana Pawła II. W związku z powyższym w tym miejscu pragnę wyrazić głęboką wdzięczność mojemu promotorowi – Profesorowi *Wojciechowi Łączkowskiemu* za opiekę naukową. Podziękowania jestem winien także recenzentom pracy doktorskiej – Profesorowi *Romanowi Hauserowi* oraz Księdzu Profesorowi *Sławomirowi Fundowiczowi*, których krytyczne uwagi przyczyniły się do usunięcia braków pracy i były cenną wskazówką przy przygotowaniu niniejszej książki.

Praca uwzględnia stan prawny na 30.4.2007 r.

Lublin, kwiecień 2007 r.

Jerzy Parchomiuk

¹ Nawiązuję tu do definicji administracji publicznej zaproponowanej przez *J. Bocię*: „Administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach” (*tenże*, [w:] *Prawo administracyjne*, *J. Boć* (red.), *op. cit.*, Wrocław 2001).

² Por. dla przykładu wyrok TK z 4.12.2001 r. (SK 18/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 256); *M. Saffjan*, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej* (po 1 września 2004 roku), Warszawa 2004, s. 27–28; *J.J. Skoczylas*, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 109 i 197–198.