

RAŻĄCE NARUSZENIE PRAWA JAKO PRZESŁANKA ODPOWIEDZIALNOŚCI MAJĄTKOWEJ FUNKCJONARIUSZA PUBLICZNEGO

Andrzej Matan

MONOGRAFIE LEX



a Wolters Kluwer business

RAŻĄCE NARUSZENIE PRAWA JAKO PRZESŁANKA ODPOWIEDZIALNOŚCI MAJĄTKOWEJ FUNKCJONARIUSZA PUBLICZNEGO

Andrzej Matan

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Stan prawny na 1 lipca 2014 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne
Anna Krzesz

Łamanie
Wolters Kluwer

Układ typograficzny
Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN 978-83-264-3414-3
ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przykopska 33
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Moim Najbliższym poświęcam

Spis treści

Wykaz skrótów / 15

Zagadnienia wprowadzające / 21

Rozdział 1

Zasady odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej / 27

1. Uwagi wstępne / 27
2. Odpowiedzialność za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej (art. 417 k.c.) / 29
 - 2.1. Szkoda / 29
 - 2.2. Wykonywanie władzy publicznej / 33
 - 2.3. Niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej / 40
 - 2.4. Podmioty odpowiedzialne za szkodę / 45
3. Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodną z prawem ostateczną decyzją lub postanowieniem (art. 417¹ 2 k.c.) / 51
 - 3.1. Ogólne zasady odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną niezgodną z prawem ostateczną decyzją (postanowieniem) / 51
 - 3.2. Wydanie decyzji ostatecznej niezgodnej z prawem / 52
 - 3.3. Stwierdzenie niezgodności z prawem ostatecznej decyzji (postanowienia) we właściwym postępowaniu administracyjnym / 56
 - 3.4. Stwierdzenie niezgodności z prawem ostatecznej decyzji (postanowienia) we właściwym postępowaniu sądowym / 59

- 3.5. Wydanie ostatecznej decyzji (postanowienia) na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą – problem prejudykatu / **63**
- 3.6. Wyłączenie obowiązku uzyskania prejudykatu stwierdzającego niezgodność z prawem decyzji (postanowienia) / **66**
4. Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niewydaniem orzeczenia lub decyzji (art. 417¹ § 3 k.c.) / **67**
 - 4.1. Ogólne zasady odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną niewydaniem decyzji (postanowienia) / **67**
 - 4.2. Obowiązek wydania decyzji (postanowienia) / **67**
 - 4.3. Niewydanie decyzji (postanowienia) / **69**
 - 4.4. Stwierdzenie niewydania decyzji (postanowienia) we właściwym postępowaniu / **70**
5. Wnioski / **75**

Rozdział 2

Zasady odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego za wykonywanie władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa / 79

1. Zakres podmiotowy odpowiedzialności / **79**
 - 1.1. Pojęcie funkcjonariusza publicznego w prawie polskim / **79**
 - 1.2. Osoba działająca w charakterze organu administracji publicznej (członka kolegiального organu administracji publicznej) / **83**
 - 1.3. Osoba działająca z upoważnienia organu administracji publicznej / **93**
 - 1.4. Osoba wykonująca w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego albo umowy cywilnoprawnej / **101**
 - 1.4.1. Urząd organu administracji publicznej / **101**
 - 1.4.2. Osoba wykonująca pracę w ramach stosunku pracy / **102**
 - 1.4.3. Osoba wykonująca pracę w ramach stosunku służbowego / **106**
 - 1.4.4. Osoba wykonująca pracę w ramach umowy cywilnoprawnej / **110**

- 1.5. Osoba „biorąca udział w prowadzeniu sprawy”
rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia
przez organ administracji publicznej / **112**
2. Przesłanki odpowiedzialności / **113**
 - 2.1. Zakreślenie przedmiotu rozważań / **113**
 - 2.2. Wyплата odszkodowania na mocy prawomocnego
orzeczenia sądu lub na mocy ugody przez podmiot
odpowiedzialny za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu
władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa / **114**
 - 2.2.1. Wykonywanie władzy publicznej z rażącym
naruszeniem prawa / **114**
 - 2.2.2. Prawomocne orzeczenie sądu / **115**
 - 2.2.3. Uгода / **118**
 - 2.2.4. Wyплата odszkodowania / **120**
 - 2.3. Zawinione działanie lub zaniechanie funkcjonariusza
publicznego prowadzące do rażącego naruszenia
prawa / **124**
 - 2.3.1. Wina / **124**
 - 2.3.2. Wina umyślna / **125**
 - 2.3.3. Wina nieumyślna / **125**
 - 2.3.4. Przepisanie winy funkcjonariuszowi / **127**
3. Wnioski / **128**

Rozdział 3

Wykonywanie władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa / 133

1. Uwagi ogólne / **133**
2. Rażące naruszenie prawa oraz brak podstawy prawnej
jako przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji
administracyjnej / **138**
3. Rażące naruszenie prawa w doktrynie i orzecznictwie
sądowym / **144**
 - 3.1. Rażące naruszenie prawa w doktrynie / **144**
 - 3.2. Rażące naruszenie prawa w orzecznictwie sądowym / **152**
4. Wydanie decyzji bez podstawy prawnej / **156**
 - 4.1. Brak podstawy prawnej w doktrynie / **156**
 - 4.2. Brak podstawy prawnej w orzecznictwie sądowym / **163**
5. Wnioski ogólne / **166**

- 5.1. Stwierdzanie rażącego naruszenia prawa działaniami organów administracji / **167**
- 5.2. Stwierdzanie rażącego naruszenia prawa dokonane zaniechaniami organów administracji / **170**
- 5.3. Stwierdzanie braku podstawy prawnej / **172**

Rozdział 4

Działania i zaniechania władzy publicznej rażąco naruszające prawo / 175

- 1. Uwagi wstępne / **175**
- 2. Decyzje administracyjne / **178**
 - 2.1. Pojęcie decyzji / **178**
 - 2.1.1. Decyzja jako akt administracyjny / **178**
 - 2.1.2. Decyzja w doktrynie oraz w orzecznictwie sądowym / **182**
 - 2.1.3. Podsumowanie – właściwości decyzji / **186**
 - 2.2. Domniemanie formy decyzji administracyjnej / **199**
 - 2.3. Akty administracyjne uznane za decyzje pod wpływem orzecznictwa sądowego / **203**
 - 2.3.1. Akty administracyjne zakładowe „zewnętrzne” / **204**
 - 2.3.2. Akty organów korporacji zawodowych podejmowane wobec członków korporacji / **208**
 - 2.3.3. Akty w sprawach świadczeń z funduszy unijnych / **209**
 - 2.3.4. Akty nadzoru w sferze materialnego prawa administracyjnego / **210**
- 3. Postanowienia / **213**
 - 3.1. Pojęcie postanowienia / **213**
 - 3.2. Właściwości postanowień / **218**
 - 3.3. Rodzaje postanowień / **221**
- 4. Zaniechania władzy publicznej / **225**
 - 4.1. Prawo do rozpatrzenia sprawy administracyjnej bez zbędnej zwłoki / **225**
 - 4.1.1. Prawo do rozpatrzenia sprawy administracyjnej bez zbędnej zwłoki w prawie unijnym / **226**
 - 4.1.2. Prawo do rozpatrzenia sprawy administracyjnej bez zbędnej zwłoki w prawie konstytucyjnym / **237**
 - 4.2. Bezczynność / **239**
 - 4.2.1. Ustalenia ogólne / **239**

- 4.2.2. Bezczywność organu administracji publicznej stanowiąca źródło odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego / 243
- 4.3. Przewlekłość postępowania / 248
 - 4.3.1. Ustalenia ogólne / 248
 - 4.3.2. Przewlekłość postępowania administracyjnego stanowiąca źródło odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego / 251
- 5. Wnioski / 255
 - 5.1. Działania władzy publicznej podlegające stwierdzeniu rażącego naruszenia prawa / 255
 - 5.2. Zaniechania władzy publicznej podlegające stwierdzeniu rażącego naruszenia prawa / 259

Rozdział 5

Tryby stwierdzania rażącego naruszenia prawa / 265

- 1. Uwagi wstępne / 265
- 2. Administracyjne tryby uzyskiwania prejudykatu / 266
 - 2.1. Tryby ogólnoadministracyjne / 267
 - 2.1.1. Tryb „nieważnościowy” / 267
 - 2.1.2. Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa w trybie zażaleniowym (art. 37 k.p.a.) / 303
 - 2.2. Tryby postępowania podatkowego / 327
 - 2.2.1. Tryb nieważnościowy / 328
 - 2.2.2. Tryb „ponagleniowy” / 335
 - 2.3. Tryb autokontroli / 344
 - 2.3.1. Zakres przedmiotowy autokontroli / 344
 - 2.3.2. Rozstrzygnięcia podejmowane w wyniku autokontroli, mające charakter prejudykatu w rozumieniu art. 6 pkt 3 u.o.m.f.p. / 347
 - 2.4. Tryb autokontroli w ramach postępowania szczególnego (autokontrola Prezesa UOKiK) / 354
 - 2.4.1. Ogólna charakterystyka postępowania autokontrolnego z art. 81 ust. 3 u.o.k.k. / 354
 - 2.4.2. Zakres decyzji i postanowień podlegających uchyleniu (zmianie) w postępowaniu autokontrolnym / 356
 - 2.4.3. Autokontrola dokonywana przez inne (niż Prezes UOKiK) organy regulacyjne / 360

- 2.4.4. Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa przez Prezesa UOKiK w trybie art. 37 k.p.a. / **363**
- 3. Tryby sądownoadministracyjne / **364**
 - 3.1. Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. / **364**
 - 3.1.1. Sądowe stwierdzenie nieważności decyzji / **364**
 - 3.1.2. Sądowe stwierdzenie nieważności postanowień / **368**
 - 3.2. Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 149 p.p.s.a. / **371**
 - 3.2.1. Uwagi wstępne / **371**
 - 3.2.2. Przedmiotowy zakres art. 149 p.p.s.a. / **372**
 - 3.2.3. Orzeczenia sądu podejmowane na podstawie art. 149 p.p.s.a., mające charakter prejudykatu w rozumieniu art. 6 pkt 8 u.o.m.f.p. / **376**
 - 3.3. Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 154 § 2 p.p.s.a. / **382**
 - 3.3.1. Uwagi wstępne / **382**
 - 3.3.2. Orzeczenia sądu podejmowane na podstawie art. 154 § 2 p.p.s.a., mające charakter prejudykatu w rozumieniu art. 6 pkt 8 u.o.m.f.p. / **384**
- 4. Tryby sądowe / **388**
 - 4.1. Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 477¹⁴ § 3 k.p.c. / **388**
 - 4.1.1. Przedmiotowy zakres stosowania art. 477¹⁴ § 3 k.p.c. / **388**
 - 4.1.2. Specyfika postępowań w sprawach ubezpieczeniowych / **390**
 - 4.1.3. Orzeczenia sądu podejmowane na podstawie art. 477¹⁴ § 3 k.p.c., mające charakter prejudykatu w rozumieniu art. 6 pkt 9 u.o.m.f.p. / **396**
 - 4.2. Stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 479^{31a} § 3 k.p.c. / **397**
 - 4.2.1. Stosowanie art. 479^{31a} § 3 k.p.c. w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów / **397**
 - 4.2.2. Stosowanie art. 479^{31a} § 3 k.p.c. w sprawach z zakresu regulacji energetyki, regulacji telekomunikacji i poczty oraz regulacji transportu kolejowego / **399**
- 5. Wnioski ogólne / **402**

- 5.1. Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa działaniami podejmowanymi przez organy administracji publicznej / **403**
 - 5.1.1. Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa w stosunku do decyzji i postanowień / **403**
 - 5.1.2. Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa innymi działaniami administracji publicznej / **409**
- 5.2. Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa zaniechaniem organu / **410**
 - 5.2.1. Stwierdzanie rażącego naruszenia prawa bezczynnością lub przewlekłością postępowania w sprawie załatwianej w formie decyzji lub postanowienia / **410**
 - 5.2.2. Stwierdzanie rażącego naruszenia prawa bezczynnością lub przewlekłością postępowania w sprawach załatwianych w innych formach niż decyzja lub postanowienie / **413**

Rozdział 6

Formy stwierdzania rażącego naruszenia prawa / 416

- 1. Uwagi wstępne / **416**
- 2. Ostateczne decyzje administracyjne / **418**
 - 2.1. Decyzje stwierdzające rażące naruszenie prawa / **418**
 - 2.2. Problem ostateczności decyzji administracyjnej / **418**
 - 2.3. Decyzje ostateczne / **422**
 - 2.3.1. Decyzje organu odwoławczego („quasi-odwoławczego”) / **422**
 - 2.3.2. Ostateczne decyzje pierwszoinstancyjne / **423**
 - 2.3.3. Decyzje wydane w ramach autokontroli na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. / **432**
 - 2.3.4. Prawomocność decyzji / **434**
 - 2.4. Związanie decyzją ostateczną / **442**
 - 2.5. Utrata przymiotu „ostateczności” przysługującej decyzji / **446**
 - 2.5.1. Kodeksowe tryby wzruszania decyzji ostatecznych / **447**
 - 2.5.2. Pozakodeksowe tryby wzruszania decyzji ostatecznych / **448**
 - 2.5.3. Sądowe tryby wzruszania decyzji ostatecznych / **450**
- 3. Postanowienia / **451**

- 3.1. Postanowienia stwierdzające rażące naruszenie prawa / **451**
- 3.2. „Ostateczność” postanowień / **453**
- 3.3. Utrata przymiotu „ostateczności” przysługującej postanowieniom / **458**
- 4. Prawomocne wyroki sądu administracyjnego / **460**
- 5. Prawomocne wyroki sądu powszechnego / **463**
- 6. Wnioski / **468**

Wnioski końcowe / **471**

Wykaz literatury / **477**

Wykaz orzeczeń / **497**

Wykaz skrótów

Źródła prawa

- EKPC** Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121)
- k.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- k.p.c.** ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.p.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- nowelizacja kwietniowa** ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 z późn. zm.)

- nowelizacja z 1980 r.** ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8 z późn. zm.)
- o.p.** ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.)
- p.p.s.a.** ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- p.s.w.** ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.)
- p.z.p.** ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.)
- r.p.a.** rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.)
- u.g.n.** ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.)
- u.o.k.k.** ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.)
- u.o.m.f.p.** ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34, poz. 173)
- u.p.e.a.** ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 z późn. zm.)
- u.p.s.** ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.)

u.s.c.	ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505)
u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)
u.s.p.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.)
ustawa o NSA z 1995 r.	ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.)
ustawa o pomocy społecznej	ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 182 z późn. zm.)
u.s.u.s.	ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1442 z późn. zm.)
u.s.w.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.)
u.u.s.r.	ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1403 z późn. zm.)
u.w.a.r.w.	ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.)

Periodyki i inne publikatory

AUW	Acta Universitatis Wratislaviensis
Biul. Skarb.	Biuletyn Skarbowy
Biul. SN	Biuletyn Sądu Najwyższego
CBOSA	Centralna Baza Orzecnictwa Sądów Administracyjnych

EPS	Europejski Przegląd Sądowy
FK	Finanse Komunalne
GAP	Gospodarka-Administracja Państwowa
KPPubl.	Kwartalnik Prawa Publicznego
KSP	Krakowskie Studia Prawnicze
Mon. Pod.	Monitor Podatkowy
Mon. Praw.	Monitor Prawniczy
NP	Nowe Prawo
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNAPIUS	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCK	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Izba Karna
OSNCP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNKW	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OSS	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, seria A
PiP	Państwo i Prawo
PNUŚ	Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego
POP	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPP	Przegląd Prawa Publicznego

Prz. Pod.	Przegląd Podatkowy
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
PS	Przegląd Sądowy
Sam. Teryt.	Samorząd Terytorialny
SI	Studia Iuridica
St. Pr.-Ek.	Studia Prawno-Ekonomiczne
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUŁ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

Inne

ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS/TSUE	Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
j.s.t.	jednostka samorządu terytorialnego
KRUS	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
SA	sąd apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
SOKiK	Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
TK	Trybunał Konstytucyjny
UKE	Urząd Komunikacji Elektronicznej
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URE	Urząd Regulacji Energetyki
UTK	Urząd Transportu Kolejowego
WSA	wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Zagadnienia wprowadzające

Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej ma na celu przede wszystkim ochronę interesu poszkodowanego. W przypadku wyrządzenia szkody zasadniczą rzeczą będzie zapewnienie poszkodowanemu skutecznych gwarancji jej naprawienia. Zazwyczaj ciężar naprawienia szkody bierze na siebie państwo, przy czym nie wyklucza to odpowiedzialności urzędnika, którego działanie stanowiło jej przyczynę. U podstaw regulacji dotyczących odszkodowania leży idea, że ostatecznie ciężar szkody powinien ponieść ten, kto ją wyrządził z własnej winy. Nawet zatem w sytuacji, kiedy bezpośrednią odpowiedzialność ponosi inny podmiot, np. na zasadzie ryzyka, nie jest wykluczona odpowiedzialność sprawcy szkody¹. Odnosząc te ustalenia do odpowiedzialności majątkowej urzędnika, przyjąć trzeba, że w sytuacji kiedy odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej będzie ponosiło państwo, powinno mu służyć prawo regresu wobec winnego szkodzie urzędnika².

Przed wejściem w życie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naru-

¹ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 12, Warszawa 2010, s. 564.

² Jest to jeden z możliwych do zastosowania systemów odpowiedzialności osobistej urzędnika za spowodowane szkody. E. Bagińska (tamże, s. 565) wyróżnia trzy podstawowe modele stosowane w tym zakresie:

1) model odpowiedzialności osobistej urzędnika, z subsydiarną odpowiedzialnością państwa (np. w prawie angielskim);

2) model bezpośredniej odpowiedzialności państwa z prawem regresu do funkcjonariusza (np. prawo austriackie, szwajcarskie, czeskie słowackie);

3) model solidarnej, równorzędnej odpowiedzialności urzędnika i państwa (np. prawo włoskie).

szenie prawa³ istniały (i istnieją nadal) regulacje prawne pozwalające na dochodzenie roszczeń regresowych od funkcjonariuszy publicznych⁴. W praktyce nie były one jednak wykorzystywane z różnych przyczyn, a zwłaszcza ze względu na brak mechanizmu przymuszającego Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, które wypłaciły odszkodowanie za wadliwe wykonywanie władzy publicznej, do występowania wobec funkcjonariuszy z roszczeniami regresowymi.

Podstawowym celem ustawy było doprowadzenie do prawnego uporządkowania problematyki regresowej odpowiedzialności urzędników za bezprawne i zawinione przez nich działania, podejmowane w ramach wykonywania władzy publicznej, w efekcie zaś do sprawnego i nieuchronnego obciążania ich materialnymi skutkami ich działań niezgodnych z prawem⁵.

Cały szereg racji aksjologicznych przemawia na rzecz obciążenia urzędników odpowiedzialnością regresową. Zasadnicze z nich wskazał

³ Ustawa była wynikiem zgłoszenia poselskiego projektu ustawy „o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa” w roku 2008 (druk sejmowy nr 1407), bazującej w dużej mierze na wcześniejszym projekcie z 2006 r. „o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za naruszenie prawa” (który nie stał się przedmiotem prac legislacyjnych ze względu na rozwiązanie Sejmu V kadencji). Por. M. Blachucki, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, jako przykład inflacji prawa administracyjnego* (w:) D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, *Inflacja prawa administracyjnego*, t. 2, Warszawa 2012.

⁴ W toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy pojawiły się opinie zmierzające w kierunku jego odrzucenia, przede wszystkim ze względu na wystarczające uregulowanie mechanizmu odpowiedzialności regresowej w przepisach kodeksu cywilnego oraz kodeksu pracy. Por. E. Bagińska, *Opinia z dnia 9 lutego 2009 r. do projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, druk sejmowy nr 1407, VI kadencja Sejmu.

⁵ Traktuję to jako cel główny ustawy, natomiast cały szereg innych, szczegółowych celów wskazano w uzasadnieniu projektu tego aktu, m.in. „(...) wykonując prawo, aparat administracyjny zbyt często działa z jego naruszeniem. Przez wadliwe rozstrzygnięcia, działania podejmowane poza postępowaniem administracyjnym lub nieuzasadnioną bierność urzędnicy wyrządzają obywatelom, w tym i przedsiębiorcom, wymierne, niejednokrotnie bardzo poważne szkody. W najbardziej drastycznych przypadkach dochodzi do spektakularnych bankructw i likwidacji setek miejsc pracy. Dalszą konsekwencją tego stanu rzeczy jest oczywisty uszczerbek na autorytecie państwa i jego instytucji. Lekceważone przez funkcjonariuszy publicznych prawo nie znajduje także zrozumienia i aprobaty w społeczeństwie. W coraz większym stopniu wiąże się to także z odpowiedzialnością cywilną Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, które zmuszone są naprawiać wyrządzone obywatelom i przedsiębiorcom szkody” (uzasadnienie projektu dostępne na stronie <http://orka.sejm.gov.pl>).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2004 r., SK 26/03⁶, dotyczącym odpowiedzialności odszkodowawczej komorników⁷, przy czym uwagi poczynione w uzasadnieniu mają, jak należy sądzić, uniwersalny charakter⁸. W ocenie Trybunału art. 77 ust. 1 Konstytucji⁹ jest nie tylko źródłem prawa podmiotowego dla poszkodowanego, ale stanowi jednocześnie instytucjonalną gwarancję dla zasady określonej w art. 7 Konstytucji. „Zachodzi zatem nierozzerwalna więź między wprowadzeniem do Konstytucji art. 77 ust. 1 (i wynikającymi zeń konsekwencjami w zakresie mechanizmu odszkodowawczego) a art. 7 Konstytucji. Ten ostatni przepis eksponuje kryterium legalizmu w działaniu organów władzy publicznej. Mają one działać zgodnie z prawem: umacnia to bowiem zaufanie do prawa i państwa, które nim się posługuje (...). Zasadzie legalizmu nie odpowiada sytuacja, gdy odpowiedzialność za bezprawne zachowania osoby działającej jak (jako, za) organ władzy publicznej (...) jest wyłączona w pewnym zakresie, przy jednoczesnym zachowaniu samej zasady odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa za także działanie władzy publicznej, ucieleśniające się w zachowaniach komornika naruszających prawo. Sytuacja, w której odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez komornika (działającego na własny rachunek) w wyniku jego bezprawnego i niezgodnego ze standardami konstytucyjnymi prowadzenia egzekucji – w ostatecznym rozrachunku zostałyby przerzucone na Państwo jako takie – nie jest więc zgodna z art. 77 ust. 1 Konstytucji, wyrażającym gwarancję alokacji ryzyka za działanie Państwa zgodne z zasadą art. 7 Konstytucji”¹⁰.

W takim przypadku w dalszej kolejności powinno nastąpić rozliczenie regresowe między współodpowiedzialnymi, które doprowadzi

⁶ Dz. U. Nr 11, poz. 101.

⁷ Wyrokiem tym Trybunał uchylił art. 769 k.p.c., przewidujący ograniczoną osobistą odpowiedzialność komornika za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności pozostających w zakresie jego uprawnień.

⁸ Wyrok TK dotyczył problematyki nieco innej niż odpowiedzialność „klasycznego” urzędnika wykonującego władzę publiczną. Komornik wykonuje część tej władzy, ale na innych zasadach niż urzędnik, w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Nie zmienia to jednak ogólnej zasady odpowiedzialności regresowej.

⁹ Art. 77 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

¹⁰ Z uzasadnienia wyroku TK z dnia 20 stycznia 2004 r., SK 26/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 3.

do zrealizowania aksjologicznych racji odpowiedzialności, wymagających lokalizacji ryzyka u osoby winnej (bądź tej, która czerpała korzyści z działania będącego źródłem szkody). Jest rzeczą powszechnie znaną, jak zauważa Trybunał, że – mimo istnienia ku temu podstaw normatywnych – w Polsce nie realizuje się mechanizmu odszkodowawczego w pełnym zakresie. Po pokryciu szkody u poszkodowanego nie dba się o realizację regresu wobec bezpośredniego sprawcy szkody, „co niweczy aksjologiczne i prakseologiczne funkcje odpowiedzialności cywilnej. Tego rodzaju sytuacja jest szczególnie widoczna (i krytykowana) w zakresie funkcjonowania odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej. Realizacja odpowiedzialności przez poszkodowanego nie jest bowiem – w praktyce – nieuchronnie powiązana z realizacją odpowiedzialności regresowej wobec funkcjonariusza – bezpośredniego sprawcy szkody”¹¹.

Jeśli odpowiedzialność regresowa funkcjonariusza ma spełniać funkcję podkreślaną przez TK, wymaga ona zharmonizowania z odpowiedzialnością władzy publicznej w różnych jej aspektach, w szczególności zaś co do zakresu działań rodzących odpowiedzialność odszkodowawczą, jak również podmiotów jej podlegających. Oczywiście nie chodzi tutaj o pełną adekwatność, chociażby ze względu na inną zasadę odpowiedzialności urzędnika (wina) czy też rozmiaru odszkodowania (ograniczonego).

Podstawowym celem rozprawy jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy określona w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa odpowiedzialność regresowa funkcjonariusza publicznego została zharmonizowana z odpowiedzialnością odszkodowawczą władzy publicznej ponoszona za wadliwe działania.

Zgodnie z art. 5 u.o.m.f.p. funkcjonariusz publiczny ponosi odpowiedzialność majątkową w razie łącznego zaistnienia następujących przesłanek:

- 1) na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa;

¹¹ Tamże.

- 2) rażąco naruszenie prawa, o którym mowa w pkt 1, zostało spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego;
- 3) rażąco naruszenie prawa, o którym mowa w pkt 1, zostało stwierdzone zgodnie z art. 6.

Przesłanki te, jak wyraźnie zastrzega ustawodawca, wymagają spełnienia ich łącznie i w całości. Ma to zwłaszcza znaczenie przy pierwszej z nich, gdzie nie wystarczy jedynie wyrządzenie szkody przez „podmiot odpowiedzialny”, ale w sprawie odszkodowania powinien zapaść prawomocny wyrok sądu albo zostać zawarta ugoda, jak również musi zostać wypłacone odszkodowanie. Ponadto bezprawność działania powodującego szkodę ma charakter szczególny, cechuje je bowiem rażąco naruszenie prawa.

Ze względu na założony cel rozprawy zasadniczym przedmiotem rozważań będzie ostania z wymienionych w art. 5 u.o.m.f.p. przesłanek. Zważywszy jednak, że odpowiedzialność funkcjonariusza, ze względu na regresowy charakter, stanowi pochodną odpowiedzialności majątkowej władzy publicznej, konieczne będzie poddanie analizie w niezbędnym zakresie także i pierwszej z wymienionych wyżej przesłanek. Funkcjonariusz publiczny ponosi odpowiedzialność tylko w takim zakresie, w jakim ponosi ją podmiot odpowiedzialny. Wobec tego punktem wyjścia do określenia zakresu odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego będzie ustalenie zakresu odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej. Odpowiedzialność ta obejmuje zarówno działania i zaniechania niezgodne (bezprawne), jak i zgodne z prawem. Przedmiotem zainteresowania pozostają jedynie te pierwsze, a więc bezprawne, bowiem działania (zaniechania) zgodne z prawem z oczywistych względów nie mogą nosić znamion rażącego naruszenia prawa.

Normatywne powiązanie odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego z odpowiedzialnością władzy publicznej za bezprawne działania (zaniechania) rodzi dwojakiego rodzaju konsekwencje: po pierwsze, co podkreślono wyżej – zakres odpowiedzialności funkcjonariusza jest wyznaczony granicami odpowiedzialności władzy publicznej za bezprawne działania (art. 417 i art. 417¹ § 2 i 3 k.c.); po drugie – skoro odpowiedzialność majątkowa funkcjonariusza ma charakter regresowy, to należy założyć że pozostaje ona adekwatna do odpowiedzialności Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych

osób prawnych wykonujących władzę publiczną, ponoszonej na podstawie przepisów kodeksu cywilnego.

Problem zachowania adekwatności wymaga dokonania analizy kilku, istotnych z punktu widzenia odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza, kwestii:

- 1) zasad odpowiedzialności władzy publicznej za wyrządzone przez nią szkody;
- 2) pojęcia funkcjonariusza publicznego, zwłaszcza w relacji do podmiotów wykonujących władzę publiczną w rozumieniu art. 417 § 1 k.c., tj. Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, innej osoby prawnej wykonującej tę władzę z mocy prawa bądź na podstawie porozumienia;
- 3) podstaw odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza w postaci rażącego naruszenia, wobec niezgodnych z prawem działań lub zaniechań rodzących odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej;
- 4) zakresu działań i zaniechań stanowiących podstawę odpowiedzialności regresowej funkcjonariusza w sytuacji, kiedy ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego za rażące naruszenie prawa sprowadza je do decyzji i postanowień, natomiast art. 417 § 1 w zw. z art. 417¹ § 2 i 3 k.c. nie wprowadza żadnych ograniczeń związanych z formami działania organów administracji publicznej;
- 5) określonych przez ustawodawcę trybów stwierdzania rażącego naruszenia prawa, które na zasadzie wyłączności umożliwiają uzyskanie prejudykatów wymienionych w art. 5 pkt 3 u.o.m.f.p. Rażące naruszenie prawa powinno zostać stwierdzone w jednym z trybów wskazanych w art. 6 u.o.m.f.p., co oznacza konieczność respektowania wymogów zawartych w tym przepisie co do rodzajów działań i zaniechań władzy publicznej podlegających stwierdzeniu rażącego naruszenia prawa, trybów stwierdzania tej wadliwości oraz form, w jakich stwierdzenie rażącego naruszenia prawa może nastąpić;
- 6) wymogu ostatecznego bądź prawomocnego charakteru orzeczeń pełniących rolę prejudykatu w systemie odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych.

Rozdział 1

Zasady odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej

1. Uwagi wstępne

Dla odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego, która ma charakter wtórny i regresowy wobec odpowiedzialności władzy publicznej, zasadnicze znaczenie mają regulacje zawarte w kodeksie cywilnym. Zważywszy że funkcjonariusz odpowiada za działania podjęte z rażącym naruszeniem prawa, przesłanek jego odpowiedzialności należy poszukiwać w postanowieniach art. 417, art. 417¹ § 2 i art. 417¹ § 3 k.c. Pierwszy z nich (art. 417 k.c.) ma charakter przepisu ogólnego, natomiast normy zamieszczone w poszczególnych częściach art. 417¹ k.c. traktowane są jako regulacje szczególne, odnoszące bezprawność działania władzy publicznej do określonych stanów faktycznych, zakresowo węższych niż „niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie” wskazane w art. 417 k.c. Ponadto art. 417 k.c. określa podmiotowy zakres odpowiedzialności, aktualny także w przypadku art. 417¹ k.c.

W myśl 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego albo inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. W przypadku kiedy wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa.

Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po

stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (art. 417¹ § 2 k.c.).

Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej (art. 417¹ § 3 k.c.).

Odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego obejmuje jedynie działania indywidualne, stąd z tego punktu widzenia nie ma znaczenia odpowiedzialność władzy publicznej za szkody spowodowane wydaniem (art. 417¹ § 1 k.c.) bądź niewydaniem aktu normatywnego (art. 417¹ § 4 k.c.). Tym samym do rozważenia pozostają zasady odpowiedzialności określone w art. 417, art. 417¹ § 2 i art. 417¹ § 3 k.c.

Przepis art. 417 k.c. przewiduje odpowiedzialność władzy publicznej za „niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej”, przy czym należy przyjąć, że w zakresie tego pojęcia mieszczą się inne bezprawne działania niż wskazane w 417¹ § 2 i art. 417³ k.c. (konsekwencja relacji przepis ogólny – przepisy szczególne).

Hipoteza art. 417¹ § 2 k.c. obejmuje przypadki wyrządzenia szkody w wyniku wydania „prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji”, przy czym ustalenie bezprawności orzeczenia bądź decyzji wymaga prejudykatu w postaci stwierdzenia we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem (o ile przepisy odrębne stanowią inaczej).

Natomiast hipoteza art. 417¹ § 3 k.c. odnosi się do beczynności polegającej na „niewydaniu orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa”.

2. Odpowiedzialność za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej (art. 417 k.c.)

2.1. Szkoda

Generalnie rzecz ujmując, reguły odpowiedzialności odszkodowawczej są wspólne dla wszystkich zdarzeń, z którymi kodeks cywilny oraz przepisy szczególne wiążą obowiązek naprawienia szkody. Wobec tego także i dla odpowiedzialności odszkodowawczej, ponoszonej przez władzę publiczną, zastosowanie znajdują przepisy art. 361–363 k.c. co do związku przyczynowego (art. 361 § 1 k.c.), zakresu obowiązku odszkodowawczego (art. 361 § 2 k.c.), ograniczenia obowiązku naprawienia szkody z uwagi na przyczynienie się poszkodowanego do jej wyrządzenia (art. 362 k.c.) oraz sposobu naprawienia szkody (art. 363 k.c.). Po uchyleniu art. 160 k.p.a., regulującego szczególny tryb i zakres odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej ze względu na wydanie decyzji obciążonej wadą nieważności, stracił na aktualności problem tzw. szkody rzeczylowej¹².

Pojęcie szkody nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa cywilnego. Sięgając do rezultatów wykładni językowej, jak również do przepisów prawa cywilnego, przyjmuje się, że termin ten odnosi się do wszelkich uszczerbków w dobrach lub interesach prawnie chronionych, których poszkodowany doznał wbrew własnej woli¹³. Element woli poszkodowanego nie ma jednakowoż aż tak istotnego znaczenia, bowiem jego ewentualna zgoda nie niweczy samego faktu doznania uszczerbku na dobrach chronionych¹⁴. Wpływa jedynie na możliwość wyłączenia sankcji odszkodowawczej¹⁵. Pewne kontrowersje dotyczą tego, czy za szkodę można uznać jedynie uszczerbek typu majątkowego, czy także niemajątkowego. W przepisach kodeksu cywilnego uszczerbek

¹² Por. A. Matan (w:) G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2010, s. 387 i n.

¹³ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, wyd. 10, Warszawa 2012, s. 90.

¹⁴ Z. Banaszczyk (w:) K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. 1, *Komentarz do art. 1–449*¹, Warszawa 2008, s. 995.

¹⁵ M. Sośniak, *Znaczenie zgody uprawnionego w zakresie cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej*, ZNUJ 1959, z. 6, s. 127–172.

Andrzej Matan – doktor habilitowany nauk prawnych, pracownik naukowy w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach; jego dorobek naukowy koncentruje się wokół zagadnień z zakresu prawa administracyjnego, w szczególności prawa procesowego; autor wielu publikacji z tego zakresu.

■ Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa z dnia 20 stycznia 2011 r. stworzyła możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od urzędnika, który wykonując zadania publiczne, czynił to z rażącym naruszeniem prawa. Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa powinno nastąpić w jednym z trybów wskazanych w ustawie. W publikacji dokonano analizy tych trybów, co w istocie rzeczy pozwala na ustalenie katalogu zachowań funkcjonariusza, za które może ponosić on odpowiedzialność majątkową, a tym samym na wyznaczenie zakresu tej odpowiedzialności.

■ Opracowanie stanowi także próbę odpowiedzi na pytanie, czy określona w ustawie odpowiedzialność regresowa funkcjonariusza publicznego została zharmonizowana z odpowiedzialnością odszkodowawczą władzy publicznej ponoszoną za wadliwe działania.

■ W książce omówione zostały:

- zasady odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej,
- podstawy odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego,
- działania i zaniechania władzy mogące rażąco naruszać prawo,
- tryby i formy stwierdzania rażącego naruszenia prawa.

■ Publikacja przeznaczona jest dla przedstawicieli wszystkich profesji prawnych, a także dla samych funkcjonariuszy szeroko rozumianej administracji publicznej, pracowników naukowych zajmujących się prawem publicznym i prywatnym, studentów studiów prawnych i administracyjnych, a także dla obywateli narażonych na bezprawne działania funkcjonariuszy publicznych.

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-3414-3



9 788326 434143

Cena 129 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01

zamowienia.ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9 788326 434143 W01P01