
ODPOWIEDZIALNOŚĆ WŁADZY PUBLICZNEJ I JEJ FUNKCJONARIUSZY

Zagadnienia
administracyjnoprawne
i cywilnoprawne

Teresa Mróz
Sebastian Sikorski

Autorzy:
Sebastian Sikorski (pkt 1)
Teresa Mróz (pkt 2)

ODPOWIEDZIALNOŚĆ WŁADZY PUBLICZNEJ I JEJ FUNKCJONARIUSZY

**Zagadnienia
administracyjnoprawne
i cywilnoprawne**

Teresa Mróz
Sebastian Sikorski

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne
JustLuk

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Tekst pochodzi z publikacji *System Prawa Samorządu Terytorialnego*,
t. 3, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*,
red. I. Lipowicz, Warszawa 2023

prawolubni

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.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Słowo wstępne	9
Rozdział	
Odpowiedzialność polityczna, finansowa, odszkodowawcza, karna (organu, funkcjonariusza i osób piastujących funkcje)	11
1. Odpowiedzialność administracyjnoprawna (organu, funkcjonariusza i osób piastujących funkcje)	17
1.1. Uwagi wstępne	17
1.2. Odpowiedzialność organu administracji samorządowej	24
1.3. Odpowiedzialność administracyjnoprawna funkcjonariusza i osób piastujących funkcje ...	29
1.4. Wnioski	46
2. Odpowiedzialność cywilnoprawna (organu, funkcjonariusza i osób piastujących funkcje)	49
2.1. Odpowiedzialność odszkodowawcza jako podstawowy typ odpowiedzialności cywilnej organu władzy publicznej	49
2.2. Regulacja odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej	53
2.3. Podstawy i przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działania przy wykonywaniu władzy publicznej	57
2.3.1. Powiązanie prawne regulacji konstytucyjnej z przepisami Kodeksu cywilnego	57
2.3.2. Wyrządzenie szkody jako okoliczność warunkująca odpowiedzialność władzy publicznej	62
2.3.3. Zdarzenie niezgodne z prawem i jego powiązanie ze szkodą	68
2.3.4. Zakres podmiotowy	73
2.4. Odpowiedzialność z tytułu czynu niedozwolonego określonego w art. 417 ¹ k.c.	76
2.4.1. Wyrządzenie szkody przez wydanie aktu normatywnego, prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji	76
2.4.2. Wyrządzenie szkody przez niewydanie orzeczenia lub decyzji albo aktu normatywnego	80
2.4.3. Względę słuszności	83
2.5. Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa	86
2.5.1. Przesłanki regresowej odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych ...	86
2.5.2. Procedura dochodzenia odpowiedzialności regresowej	93
Autorzy	97

WYKAZ SKRÓTÓW

AKTY PRAWNE

- EKSL** – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (2024 r. poz. 1061 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17)
- Konstytucja marcowa** – ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Konstytucja z 1952 r.** – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.)
- k.p.** – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.)
- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
- k.p.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.)
- k.p.w.** – ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2024 r. poz. 977 ze zm.)
- k. wyb.** – ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2408)
- o.p.** – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.)
- p.p.s.a.** – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935)
- pr. bud.** – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725)
- u.f.p.** – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.)
- u.o.m.f.** – ustawa z 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1169)
- u.o.n.d.f.** – ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 104)
- u.o.p.d.g.** – ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1090)
- u.p.s.** – ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1135)

Wykaz skrótów

- u.r.i.o.** – ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668)
- u.r.l.** – ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1317)
- u.s.g.** – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465); w wersji pierwotnej: ustawa o samorządzie terytorialnym (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) – wówczas oznaczana jako u.s.t.
- u.s.p.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107)
- u.s.w.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 566)

CZASOPISMA

- EPS** – Europejski Przegląd Sądowy
- GSP** – Gdańskie Studia Prawnicze
- KPP** – Kwartalnik Prawa Publicznego
- OSNC** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNP** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
- OSP** – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK** – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A** – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
- PiP** – Państwo i Prawo
- PPH** – Przegląd Prawa Handlowego
- PPP** – Przegląd Prawa Publicznego
- RPEiS** – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- Prok. i Pr.** – Prokuratura i Prawo
- Prok. i Pr.-wkl.** – Prokuratura i Prawo – wkładka
- ST** – Samorząd Terytorialny
- ZNUŁ** – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

INNE

- ETS** – Europejski Trybunał Sprawiedliwości
- j.s.t.** – jednostka samorządu terytorialnego
- NSA** – Naczelny Sąd Administracyjny
- r.i.o.** – regionalne izby obrachunkowe
- TK** – Trybunał Konstytucyjny

SŁOWO WSTĘPNE

Publikacja dotyczy zagadnień o fundamentalnym znaczeniu dla obywateli demokratycznego państwa, czyli odpowiedzialności władzy publicznej. Dziś trudno sobie wyobrazić jego byt bez prawnie zagwarantowanego systemu odpowiedzialności, jest to bowiem konieczny element konstrukcyjny cywilizowanego państwa. Warto też mieć na uwadze fakt, że regulacja prawna odpowiedzialności władzy publicznej ma charakter dynamiczny, zmienia się pod wpływem różnych okoliczności, zwykle wydarzeń o charakterze wielowymiarowym.

Odpowiedzialności władzy publicznej w Polsce poświęcono wiele publikacji, mimo to wciąż pojawiają się kolejne dzieła odkrywające jej nowe warstwy. Niewątpliwie jest to tematyka rozległa, w obszarze której stosowane są różne instytucje i metody zmierzające do realizacji podstawowych zasad i gwarancji funkcjonowania państwa. Wydaje się uzasadnione stwierdzenie, że również w przyszłości problematyka ta będzie budzić żywe zainteresowanie nie tylko przedstawicieli różnych nauk, lecz także innych społeczności, zwłaszcza z uwagi na podmioty odpowiedzialne, ich rolę w ramach państwa oraz rozszerzający się zakres przedmiotowy odpowiedzialności. Wypada tu dodać, że Rzeczpospolita Polska była pierwszym krajem, w którym nastąpiła konstytucjonalizacja prawa obywatelskiego do kompensacji szkody wyrządzonej działaniem władzy publicznej (ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej)¹.

Po II wojnie światowej z przyczyn powszechnie znanych, dopiero po 1956 r. zaczęły pojawiać się nowe regulacje dotyczące odpowiedzialności władzy publicznej, następnie inkorporowane do Kodeksu cywilnego obowiązującego od 1 stycznia 1965 r.

Wyraźny przypływ zainteresowania odpowiedzialnością władzy publicznej nastąpił po uchwaleniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. i po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4.12.2001 r. (SK 18/00²), zgodnie z którym art. 77 ust. 1 Konstytucji kreuje podmiotowe prawo jednostki do odszkodowania w wypadku niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej. Wówczas to ukształtowała się treść i wykładnia przepisów KC dotyczących tej problematyki jak i stopniowo inne regulacje z zakresu szeroko rozumianej odpowiedzialności władzy publicznej.

¹ Z wypowiedzi M. Safjana: <https://trybunal.gov.pl/informacja-publiczna-media/archiwum/wystapienia-bylych-prezesow-tk/marek-safjan-5> (dostęp: 23.11.2024 r.).

² OTK 2001/8, poz. 256.

Należy podkreślić, że odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej pozostaje w powiązaniu z odpowiedzialnością o charakterze administracyjnym. Także w przypadku odpowiedzialności administracyjnoprawnej istnieje ścisły związek z ustrojem państwa i zasadą państwa prawa, a w konsekwencji z wynikającymi z niego relacjami na linii państwo–jednostka. Na tym polu wyłania się przede wszystkim zagadnienie odpowiedzialności administracyjnoprawnej funkcjonariuszy i osób piastujących funkcje. Odpowiedzialność administracyjna i jej środki prawne wraz z odpowiedzialnością odszkodowawczą władzy publicznej obejmują istotny obszar odpowiedzialności tej władzy, a również podstawowy miernik praworządności, a zarazem są jej prawną gwarancją. Warto dodać, że w ramach modyfikacji zasady odpowiedzialności władzy publicznej w 2011 r. pojawiły się przepisy przewidujące także odpowiedzialność majątkową samych funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Ponadto przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego jednoznacznie stanowią, że pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa.

Kształtowanie się zasad, podstaw i przesłanek odpowiedzialności władzy publicznej oraz ich wielopłaszczyznowość powinna implikować ciekawość nie tylko prawników teoretyków i praktyków, administratywistów, czy osób piastujących różne funkcje w organach administracji publicznej, ale także wszystkich, którzy są zainteresowani funkcjonowaniem aparatu państwa, jego wpływem na sytuację każdego obywatela. Nie ulega bowiem wątpliwości, że konstrukcja prawna odpowiedzialności władzy publicznej jest charakterystycznym indykatorem oceny relacji pomiędzy władzą publiczną a obywatelem.

Autorzy mają nadzieję, że treść tej publikacji może być przydatna także w sferze zarządzania, marketingu, ekonomicznej analizy prawa.

Teresa Mróz, Sebastian Sikorski