

Zbigniew Banaszczyk
Uniwersytet Warszawski

**WPLYW PRAC BADAWCZYCH PROFESORA
WITOLDA CZACHÓRSKIEGO NA EWOLUCJĘ
ODPOWIEDZIALNOŚCI PAŃSTWA ZA
SZKODY WYRZĄDZONE WYKONYWANIEM
WŁADZY PUBLICZNEJ**

I

Na wstępie niniejszej wypowiedzi należy zauważyć, że w ewolucji polskiej regulacji dotyczącej odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej można zaobserwować zjawisko konstytucjonalizacji tej odpowiedzialności, polegające na dwukrotnym w XX w. ukształtowaniu jej jako instytucji zagwarantowanej w ustawie zasadniczej.

1. Omawiane zjawisko sięga samych początków polskiej państwowości porzecznej, kiedy to w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. zagwarantowano obywatelom konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody wynikłej z zawinionego działania władzy państwowej. W powojennej Europie deklaracja ta nie była oryginalnym rozwiązaniem prawnym, gdyż podobne unormowania zawarto w konstytucji niemieckiej, austriackiej czy też czechosłowackiej. Artykuł 121 Konstytucji marcowej ustanawiał wyłącznie ramy omawianej odpowiedzialności państwa, wskazując, że „każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Odpowiedzialnem za szkodę jest Państwo solidarnie z winnymi organami; wniesienie skargi przeciw Państwu i przeciw urzędnikom nie jest zależne od zezwolenia władzy publicznej. Tak samo odpowiedzialne są gminy i inne ciała samorządowe oraz organy tychże”.

2. Zgodnie z wolą ustrojodawcy „przeprowadzenie tej zasady” miały określać odrębne ustawy, jednakże w okresie dwudziestolecia międzywojennego nie została ona w żaden generalny sposób wdrożona. Ze względu na brak przepisów wykonawczych do normy konstytucyjnej jej charakter stał się przedmiotem kontrowersji wobec treści art. 126 Konstytucji marcowej, który przewidywał,

że „niniejsza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia, względnie – o ile urzeczywistnienie jej poszczególnych postanowień zawisło od wydania odpowiednich ustaw – z dniem ich wejścia w życie”. Ze względu na fakt, że przepis ten nie zapowiadał wyraźnie uchwalenia nowych przepisów, część przedstawicieli doktryny stanęła na stanowisku, że dotychczas obowiązujące przepisy przewidujące odpowiedzialność państwa zachowują swoją moc, w obszarach zaś, gdzie przepisy takie nie istniały, do czasu ujednolicenia zasad odpowiedzialności, dla przyjęcia odpowiedzialności państwa powinna być wystarczająca ogólna norma konstytucyjna¹. W judykaturze był jednakże prezentowany pogląd, że norma ta ma jedynie charakter programowy i niepozwalający tym samym na przyjęcie jej za podstawę odpowiedzialności państwa w braku ustaw szczególnych normujących to zagadnienie², co spotykało się jednakże z licznymi głosami krytycznymi ze strony przedstawicieli nauki prawa³. Przejawem cząstkowego funkcjonowania omawianej normy konstytucyjnej była wyłącznie importowana z rozwiązania francuskiego odpowiedzialność za szkody wyrządzone niesłusznym skazaniem, uregulowana w Kodeksie postępowania karnego, oraz solidarna odpowiedzialność z komornikiem za szkody wyrządzone w przymusie egzekucyjnym, unormowana w Kodeksie postępowania cywilnego.

3. Podkreślenia wymaga także to, że w okresie międzywojennym ze względu na obowiązywanie zróżnicowanych przepisów dzielnicowych na obszarze kraju nie istniały w tym zakresie jednolite zasady prawne, czego nie zmieniło wejście w życie Konstytucji marcowej⁴. Jedynie w zachodniej dzielnicy zasada odpowiedzialności państwa miała stosunkowo pełny wyraz, w dzielnicy południowej natomiast znajdowała ona zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do odpowiedzialności państwa za funkcjonariuszów wymiaru sprawiedliwości. Zarówno w dzielnicy południowej, jak i w centralnej oraz wschodniej uznawano, że należy odwoływać się do przepisów stosownych kodeksów cywilnych,

¹ Por.: W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego*, Lwów 1933, s. 641–648.

² Por. m.in.: wyrok SN z 26.11.1924 r., OSP t. 5, poz. 74; wyrok SN z 22.05.1930 r., Zb. Orz. 1930, nr 111; wyrok SN z 15.09.1945 r., C II 396/45, Zb. Orz. SN Orz. Izby Cyw. 1945–1946, z. 1, poz. 9.

³ Por.: W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 388–398; E. Muszalski, *Odpowiedzialność państwa za funkcjonariuszy, uwagi do art. 121 Konstytucji w związku z obecnym prawodawstwem o odpowiedzialności urzędników w Polsce*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 50–51; J. L. Langrod, *Praworządność w problemie odszkodowania*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1926, nr 21/26; J. L. Langrod, *Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych*, Warszawa 1929.

⁴ Por.: W. Czachórski, *Problem unifikacji przepisów o odpowiedzialności państwa i związków publiczno-prawnych za szkody wyrządzone bezprawie przez funkcjonariuszów publicznych*, „Państwo i Prawo” 1946, s. 32 i n.; J. Winiarz, *Problem odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez czynności urzędowe funkcjonariuszy państwowych. Wnioski de lege ferenda*, „Nowe Prawo” 1956, nr 5, s. 97.

dotyczących odpowiedzialności za własne, ewentualnie cudze czyny i stosować je odpowiednio do państwa jako osoby prawa publicznego. Niezależnie od powyższego, zróżnicowane praktyki wykształciły się także w judykaturze dzielnicy centralnej i południowej, gdzie w okresie przed wejściem w życie Kodeksu zobowiązań wyróżniano dwie sfery czynności wykonywanych przez funkcjonariuszów państwowych w imieniu państwa: czynności o charakterze gospodarczym i te mające charakter aktów władzy. W tych przypadkach, gdy szkoda została wyrządzona przy wykonywaniu czynności o charakterze gospodarczym, uznawano za możliwe zasądzenie roszczenia odszkodowawczego z zastosowaniem przepisów o odpowiedzialności *ex delicto*. Wówczas natomiast, gdy szkoda wynikła z czynności o charakterze władczym, państwo korzystało z immunitetu odszkodowawczego.

4. Opisany powyżej stan rzeczy nie uległ zmianie również po wejściu w życie Kodeksu zobowiązań⁵. Jego wprowadzenie spowodowało jedynie zunifikowanie norm prawa cywilnego dotyczących odpowiedzialności, jednakże judykatura podtrzymała zasady przyjęte w praktyce stosowania dawnych dzielnicowych kodeksów cywilnych. Także kolejne polskie ustawy zasadnicze, tj. Konstytucja kwietniowa z dnia 23 kwietnia 1935 r. oraz Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona w dniu 22 lipca 1952 r., nie odwoływały się już do zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa.

5. W toku unifikacji prawa cywilnego, który został zainicjowany w latach 1945–1946, przepisy dzielnicowe dotyczące odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych nie zostały początkowo zniesione, a ich uchylenie nastąpiło dopiero w 1950 r. na mocy art. X § 1 ustawy z dnia 18 lipca 1950 r.⁶ Przepisy wprowadzające przepisy ogólne prawa cywilnego.

6. Powyższe zmiany legislacyjne⁷ spowodowały *de facto* pogorszenie sytuacji mieszkańców byłej dzielnicy zachodniej kraju i wprowadzenie od tego momentu na obszarze całej Polski generalnej zasady braku odpowiedzialności państwa za akty władzy. W mocy pozostały jedynie nieliczne przepisy szczególne, regulujące w bardzo wąskim zakresie obowiązek kompensacyjny państwa, odnoszący

⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz.U. z 1933 r., nr 82, poz. 598).

⁶ Dz.U. nr 34, poz. 312.

⁷ Artykuł X. § 1. „Uchyła się: 1) § 839 kodeksu cywilnego niemieckiego, 2) pruską ustawę z dnia 1 sierpnia 1909 r. o odpowiedzialności państwa i innych związków publicznych przy przekroczeniu obowiązków służbowych przez ich funkcjonariuszów przy sprawowaniu czynności urzędowych (Dz. ust. prusk. str. 661 oraz Dz. ust. prusk. z 1914 r. str. 117), 3) ustawę Rzeszy z dnia 22 maja 1910 r. o odpowiedzialności państwa za urzędników (Dz. ust. Rzeszy str. 745), 4) ustawę z dnia 12 lipca 1872 r. o prawie powództwa stron z tytułu naruszenia prawa przez urzędników sędziowskich przy wykonywaniu czynności urzędowych (Dz. U. p. austr. str. 112)”.

się do szkód wyrządzonych czy to szeroko pojętym sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości⁸, czy też działalnością administracji państwowej⁹.

7. Należy jednak zwrócić uwagę na reprezentowane niekiedy w doktrynie poglądy, w myśl których w sytuacji uchylenia przepisów dzielnicowych, za podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa służyć powinny ogólne przepisy Kodeksu zobowiązań, gdyż twierdzenie, że na drodze przepisów unifikujących ustawodawca proklamował zasadę nieodpowiedzialności państwa oznaczałoby pomijanie dyspozycji zupełnie wyraźnego przepisu ustawy i nadawanie normie unifikacyjnej treści i znaczenia, której była pozbawiona¹⁰. Do wniosku takiego prowadziło zdaniem tych autorów brzmienie art. X § 2 Przepisów wprowadzających przepisy ogólne prawa cywilnego, który stanowił, że „przepisy kodeksu zobowiązań o odpowiedzialności za czyny niedozwolone stosuje się także do zdarzeń, które nastąpiły przed wejściem w życie niniejszej ustawy. Dotyczy to również spraw rozpoznawanych przez sądy, a prawomocnie nie zakończonych”.

8. Typowe dla doktryny socjalistycznej odrzucenie podziału prawa na publiczne i prywatne, a co za tym idzie, podważenie zasadności podziału czynności państwa na gospodarcze i władcze, znalazło natomiast w latach powojennych wyraz w zmodyfikowanej linii orzecniczej, poczynając od orzeczenia wydanego przez SN w dniu 31 października 1950 r.¹¹, w którym pojęcie aktów władzy zastąpiono pojęciem aktów realizujących funkcję państwa jako aparatu przymusu. Utrzymano jednakże również w stosunku do tej kategorii aktów zasadę nieodpowiedzialności państwa, z uzasadnieniem odpowiednio dostosowanym do ówczesnej ideologii państwowej¹². W orzeczeniu z dnia 31 października 1950 r.¹³. Sąd Najwyższy wskazał stanowczo, że odpowiedzialność państwa za czyny niedozwolone istnieje wyłącznie w sferze jego działalności gospodarczej, a odpowiedzialność za szkody wywołane zawinionym działaniem organów będących aparatem przymusu jest wyłączona, chyba że odpowiedzialność takową przewidyują przepisy szczególne. Pogląd powyższy został uzasadniony koniecznością zapewnienia maksymalnej operatywności organom sprawującym funkcję apa-

⁸ Por.: art. 510–518 Kodeksu postępowania karnego oraz art. 528 Kodeksu postępowania cywilnego.

⁹ Por. m.in.: art. 25 ustawy z dnia 7.11.1921 r. o przepisach porządkowych na drogach publicznych (Dz.U. nr 89, poz. 656), art. 17 ustawy z dnia 18.07.1950 r. o dostarczaniu środków przewozowych na rzecz wojska i służby bezpieczeństwa publicznego w czasach pokoju (Dz.U. nr 36, poz. 322); art. 21 i 24 ustawy z dnia 27.04.1951 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych (Dz.U. nr 21, poz. 194).

¹⁰ A. Stelmachowski, M. Wawilowa, *W kwestii odpowiedzialności państwa w zakresie tzw. „aktów władczych”*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 7, s. 62; por. także: wyrok SN z 11.02.1997 r., II CKN 78/96, Legalis; wyrok SN z 25.06.2009 r., III CSK 344/08, Legalis.

¹¹ C 226/50, zb. urz. 1952, poz. 33.

¹² A. Stelmachowski, M. Wawilowa, *W kwestii odpowiedzialności państwa...*, s. 43.

¹³ „Państwo i Prawo” 1951, nr 11, s. 800 i n.

ratu przymusu, która uległaby znacznemu ograniczeniu w przypadku zniesienia w tym zakresie przywileju nieodpowiedzialności państwa. Przeciwno takiemu rozwiązaniu przemawiały w ocenie Sądu Najwyższego warunki „zaostrażającej się walki klasowej i konieczność umocnienia się Państwa Ludowego, dla przeciwstawienia się imperialistycznym przygotowaniom wojennym. [...] Mogłoby ono wchodzić w rachubę dopiero po zbudowaniu społeczeństwa bezklasowego i to pod warunkiem zlikwidowania groźby wojny ze strony obozu imperialistycznego”¹⁴.

II

Ujęcie obowiązku odszkodowawczego państwa w ramy ustawowe nastąpiło dopiero wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz.U. 1956, nr 54, poz. 243, dalej: ustawa o odpowiedzialności Państwa za funkcjonariuszy).

1. Ze względu na fakt, że problematyka odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone aktami władzy publicznej znajdowała się wówczas poza zakresem normowania ustawy zasadniczej, w chwili uchwalania ustawy o odpowiedzialności Państwa za funkcjonariuszy istniał pewien luz konstytucyjny, w wyniku którego ustawa ta mogła przybrać w zasadzie dowolny kształt. Nie ulega jednak wątpliwości, że model takiej odpowiedzialności został wcześniej do pewnego stopnia opracowany, dzięki czemu ustawodawca, działający bez wątpienia pod presją wydarzeń 1956 r., miał gotową koncepcję, którą mógł się posłużyć, czerpiąc idee generalnych rozwiązań i konkretnych instytucji prawnych m.in. z dorobku naukowego W. Czachórskiego. Na szczególną uwagę zasługuje w tym kontekście opublikowany jeszcze w 1946 r. artykuł pt. *Problem unifikacji przepisów o odpowiedzialności państwa i związków publiczno-prawnych za szkody wyrządzone bezprawnie przez funkcjonariuszów publicznych*¹⁵. W powołanej publikacji W. Czachórski dokonał kompleksowej analizy omawianej problematyki z uwzględnieniem przyszłej regulacji o charakterze ogólnym, która mogłaby w sposób kompleksowy uregulować wykonanie postulatu odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu imperium. W opracowaniu tym przedstawił także projekt dekretu swojego autorstwa, oparty na idei wyrażonej w art. 121 Konstytucji marcowej. Kształt tego projektu nie został wprowadzony w całości uwzględniony w uchwalonej w 1956 r. ustawie, ale stanowił dla ówczesnego ustawodawcy niewątpliwą inspirację dla podjętych w tym zakresie prac.

¹⁴ Por. także: A. Stelmachowski, M. Wawilowa, *W kwestii odpowiedzialności państwa...*, s. 56 i n.

¹⁵ „Państwo i Prawo” 1946, nr 4.

2. Do głównych założeń zaprezentowanego przez siebie projektu W. Czachórski zaliczał posługiwanie się normami o charakterze ogólnym, obejmującymi wszystkie lub większość rodzajów szkód mogących wchodzić w rachubę, a także dotyczącymi wszystkich rodzajów funkcjonariuszów publicznych¹⁶. Zasadnicze znaczenie miało mieć zatem zniesienie funkcjonującego w doktrynie i judykaturze podziału na „akty zarządu” i nierodzące odpowiedzialności odszkodowawczej „akty władzy” poprzez wprowadzenie zasady pełnej odpowiedzialności państwa, co upatrywane było jako najważniejszy postulat *de lege ferenda* także przez przedstawicieli doktryny okresu powojennego¹⁷. W myśl projektu zaproponowanego przez W. Czachórskiego podstawę stanowić zaś miała bezpośrednia odpowiedzialność państwa i związków publicznych dochodzona przed sądem powszechnym. Zaoferowany projekt przyjął jako dalszą podstawę konstrukcyjną zasadę winy funkcjonariusza, a przesłankami odpowiedzialności miały być szkoda powstała przez subiektywnie zawinione działanie funkcjonariusza, a jednocześnie stwierdzenie, że doszło do obiektywnego przekroczenia przez niego przepisów prawa lub obowiązków służbowych. W przypadku odpowiedzialności za szkody powstałe w wyniku deliktów orzecznich W. Czachórski opowiedział się za ustanowieniem wyjątkowego trybu ustalania winy sędziów i asesorów sądowych prawomocnym wyrokiem karnym jako warunku dopuszczalności skargi odszkodowawczej¹⁸.

3. Przedstawiony przez W. Czachórskiego projekt zdeterminowany był także jego poglądem, że odpowiedzialność państwa nie może iść dalej niż odpowiedzialność samego funkcjonariusza, a zatem jeżeli temu ostatniemu nie można przypisać winy, to tym bardziej państwo nie może w takich okolicznościach ponosić odpowiedzialności¹⁹. Autor postulował jednakże, aby od tej zasady uczynić wyjątek dla tych przypadków, w których państwo powinno być uznane za odpowiedzialne bez względu na winę funkcjonariusza z uwagi na względy słuszności czy sprawiedliwości²⁰. Istotnym ograniczeniem odpowiedzialności państwa miało być pozbawienie poszkodowanych prawa do odszkodowania wówczas, gdy było

¹⁶ Por.: W. Czachórski, *Problem unifikacji przepisów...*, s. 36.

¹⁷ J. Winiarz, *Problem odpowiedzialności państwa za szkody...*, s. 100; A. Stelmachowski, M. Wawilowa, *W kwestii odpowiedzialności państwa...*, s. 57 i n.

¹⁸ Por.: W. Czachórski, *Problem unifikacji przepisów...*, s. 40; por. także: J. Winiarz, *Problem odpowiedzialności państwa za szkody...*, s. 102 z zastrzeżeniem, że warunek ten powinien odpaść „w wypadkach niemożności wszczęcia postępowania karnego ani dyscyplinarnego albo ich umorzenia z powodów innych aniżeli braku dowodów”.

¹⁹ Por.: W. Czachórski, *Problem unifikacji przepisów...*, s. 39; por. odmienny postulat dotyczący odpowiedzialności państwa na zasadzie ryzyka: A. Stelmachowski, M. Wawilowa, *W kwestii odpowiedzialności państwa...*, s. 66 i n.

²⁰ Por.: W. Czachórski, *Problem unifikacji przepisów...*, s. 39; por. także: J. Winiarz, *Problem odpowiedzialności państwa za szkody...*, s. 103, gdzie autor wskazał, że odpowiedzialność państwa powinna na zasadzie ryzyka rozciągać się na przypadki tzw. szkód przypadkowych wówczas, gdy skutek zdarzenia, które nie wystąpiło wskutek winy lub bezprawności w działaniu funkcjonariusza państwowego, osoba poszkodowana poniosła śmierć lub uszkodzenie ciała.

możliwe zapobieżenie przez nich szkodzić przez „założenie środka prawnego”²¹, a koncepcja ta znalazła odzwierciedlenie także w późniejszych – publikowanych jeszcze przed uchwaleniem ustawy z 1956 r. – postulatach innych przedstawicieli doktryny²².

4. W myśl podstawowych założeń ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych odpowiedzialność ta aktualizowała się w przypadku każdego rodzaju szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza, bez względu na charakter powierzonych mu czynności, dzięki czemu ustała potrzeba dalszego stosowania podziału na czynności gospodarcze i techniczne oraz te czynności, w których przejawia się działalność państwa jako aparatu przymusu. Takie rozwiązanie ustawowe przyjęto – jak należy sądzić – m.in. przez wzgląd na poważne zarzuty formułowane w stosunku do tego rozróżnienia przez przedstawicieli doktryny, w tym zwłaszcza W. Czachórskiego²³. Poprzez ogólne odesłanie do regulacji, zawarte w przepisach prawa cywilnego, odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy przy wykonywaniu powierzonych im czynności została ukształtowana zasadniczo jako odpowiedzialność za czyn cudzy (funkcjonariusza) i zawsze zawiniony wykonawczo bądź nadzorczo, co odpowiadało postulatowi zaprezentowanemu przez W. Czachórskiego. W art. 4 ust. 1 omawianej ustawy można także odnaleźć dalsze elementy koncepcji W. Czachórskiego, które wiążą się z zaostreniem odpowiedzialności za delikty orzecznicze poprzez wprowadzenie obowiązku stwierdzenia winy sprawcy w wyroku karnym lub orzeczeniu dyscyplinarnym²⁴. W ustawie znalazł odzwierciedlenie następny postulat W. Czachórskiego, aby w niektórych przypadkach odpowiedzialność państwa była oparta na zasadzie słuszności. Postulat ten został zrealizowany w art. 5 ustawy, w którym przewidziano możliwość przyznania osobie poszkodowanej całkowitego lub częściowego odszkodowania nawet w braku podstaw uzasadniających odpowiedzialność państwa według przepisów prawa cywilnego, jeżeli skutek czynności funkcjonariusza państwowego doznała ona uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia albo utraciła żywiciela, a za naprawieniem szkody przemawiały względy słuszności.

5. Jednakże należy podkreślić, że zasadniczym elementem przesądzającym o kształcie powojennej regulacji dotyczącej naprawienia szkód wyrządzonych przy wykonywaniu – tak władczych jak i zarządczych (w tym gospodarczych, realizowanych także przez przedsiębiorstwa państwowe) – funkcji Państwa, był

²¹ Por.: W. Czachórski, *Problem unifikacji przepisów...*, s. 37, 41.

²² Por.: J. Winiarz, *Problem odpowiedzialności państwa za szkody...*, s. 102.

²³ Por.: W. Bendetson, *O odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych. Szkicowy przegląd podstawowych założeń oraz przepisów ustawy z dnia 15 listopada 1956 r.*, „Nowe Prawo” 1957, nr 3, s. 20.

²⁴ Por. w zakresie *ratio legis* przepisu: W. Bendetson, *O odpowiedzialności państwa za szkody...*, s. 28 i n.

wybór cywilnoprawnej metody regulacji, w myśl której obywatel jest równoprawnym podmiotem stosunku prawnego i przysługuje mu roszczenie przeciwko państwu, które jest podmiotem równorzędnym względem obywatela wobec organu rozstrzygającego spór. Ze względu na brak w okresie poprzedzającym uchwalenie ustawy z 1956 r. jakiegokolwiek limitacji, było możliwe wdrożenie modelu publicznoprawnego, wyłączającego równorzędność podmiotów właściwą dla cywilnoprawnego stosunku odszkodowawczego. Walka o kształt tej odpowiedzialności była z punktu widzenia rozwoju omawianej instytucji niezwykle istotna i nie ulega wątpliwości, że ostateczną postać obecnego dzisiaj rozwiązania zawdzięczamy stanowisku prezentowanemu przez W. Czachórskiego.

III

Podstawowe unormowania ustawy z 1956 r. zostały następnie inkorporowane do art. 417–421 Kodeksu cywilnego z dnia 23 kwietnia 1964 r.²⁵, przyjmując taki kształt, jaki zakładali przedstawiciele nauki prawa prywatnego, a zatem była to zasadniczo odpowiedzialność za czyn cudzy, tj. za czyn funkcjonariusza. Podstawę takiego modelu stanowił art. 417 k.c., który w § 1 przypisywał Skarbowi Państwa odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności, a w § 2 zawierał definicję funkcjonariusza, obejmującą swym zakresem pracowników organów władzy, administracji lub gospodarki państwowej. Za funkcjonariuszy państwowych uważano także osoby działające na zlecenie tych organów, powołane z wyboru, sędziów, prokuratorów oraz żołnierzy sił zbrojnych. Zasadnicze kryterium odpowiedzialności skarbu państwa i państwowych osób prawnych stanowił fakt, że działanie lub zaniechanie funkcjonariusza wyrządzające szkodę nastąpiło przy wykonywaniu powierzonych mu czynności, a nie przy okazji wykonywania tej czynności. Decydujące znaczenie miał ponadto cel działania sprawcy, jako cel wynikający z powierzonych czynności, chociażby szkoda wynikła z nieudolności lub przekroczenia instrukcji służbowej.

1. Oceniając nową regulację, W. Czachórski²⁶ sformułował początkowo wniosek, że Skarb Państwa lub państwowa osoba prawna może odpowiadać wobec poszkodowanego za czyn funkcjonariusza organu państwa lub organu osoby prawnej jak za czyn własny (według art. 415 k.c.). Alternatywę miała stanowić odpowiedzialność za czyn funkcjonariusza, który nie pełni funkcji organu, przyjmująca postać odpowiedzialności za czyn cudzy (według art. 427, 429 i 430 k.c.). Uzasadnieniem takiego poglądu było to, że art. 417 § 1 k.c. wypowiadał jedynie

²⁵ Dz.U. z 1964 r., nr 16, poz. 93.

²⁶ Por.: W. Czachórski, *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968, s. 265.

samą zasadę odpowiedzialności, bliższe zaś jej sprecyzowanie wymagało powiązania tej zasady z treścią innych przepisów o odpowiedzialności za czyny własne lub cudze. Owe inne przepisy miały określać podstawę odpowiedzialności, czego sama norma art. 417 § 1 k.c. nie czyniła.

2. Zgodnie natomiast z poglądem konkurencyjnym, art. 417 § 1 k.c. stanowił samodzielnie, a także w powiązaniu z przepisami art. 418–419 k.c., autonomiczną podstawę odpowiedzialności państwa i nie wymagał powiązania z innymi przepisami o odpowiedzialności za czyn własny lub cudzy. Zwolennicy tej koncepcji wskazywali, że art. 417 § 1 k.c. wprowadził nową, samodzielną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych. Przesłanki odpowiedzialności wynikające z tego przepisu miały być jedynymi rozstrzygającymi o tym, czy państwo odpowiada za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza, czy też nie. Skarb Państwa miał odpowiadać za czyn funkcjonariusza w każdym przypadku jak za czyn cudzy, w ramach określonych przez normę zawartą w art. 417 § 1 k.c.

3. Za drugim z zaprezentowanych stanowisk opowiedział się Sąd Najwyższy, wydając wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w uchwale z 15 lutego 1971 r.²⁷ W wytycznych tych zaprezentowano jednocześnie stanowisko, że wina funkcjonariusza stanowi konieczną przesłankę odpowiedzialności opartej na art. 417 k.c. Witold Czachórski ostatecznie podzielił, jak się zdaje, ten pogląd, wskazując jednak, że w ten sposób doszło do nadmiernego ograniczenia pola zastosowania zasady generalnej²⁸.

4. Profesor Czachórski zwrócił także uwagę²⁹, że wydanie przez SN wytycznych o tego rodzaju treści doprowadziło do dwóch konsekwencji natury ogólniejszej. Po pierwsze, przyjęto, że w materii odpowiedzialności *ex delicto* państwo nie ma w ogóle zdolności, by odpowiadać za winę własną, nie może zatem odpowiadać ani na podstawie art. 416, ani 427 czy 431 k.c., skoro wina osoby ponoszącej odpowiedzialność według tych przepisów należy do przesłanek odpowiedzialności podmiotu prawa cywilnego wobec poszkodowanego. Powyższe zaprzeczało umiarkowanie realistycznej koncepcji osoby prawnej, jaką przyjął w całokształcie swych przepisów obowiązujący system polskiego prawa cywilnego, w tym w szczególności art. 38 k.c. oraz art. 416 k.c. W ocenie W. Czachórskiego, nie było zrozumiałe, dlaczego ta koncepcja ze względu na wyłączenie odpowiedzialności

²⁷ Por.: Obwieszczenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 1971 r. o wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, „Monitor Polski” 1971, nr 20, poz. 136.

²⁸ Por.: W. Czachórski, [w:] *System prawa cywilnego*, red. W. Czachórski, t. III, cz. 1: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. Z. Radwański, Warszawa 1981, s. 582 i n.; W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1994, s. 170.

²⁹ Por.: W. Czachórski, [w:] *System prawa cywilnego...*, s. 583 i n.

za czyn własny, tj. *in concreto* czyn organu, nie ma mieć zastosowania do państwa, a już co najmniej do państwowych osób prawnych.

5. Do dostrzeżonych następstw praktycznych W. Czachórski zaliczał także powstanie wątpliwości, czy jest dopuszczalne zastosowanie domniemania winy przewidzianego w świetle art. 429 k.c. przy odpowiedzialności za cudze czyny, ilekroć powierzającym wykonanie czynności z ramienia państwa jest funkcjonariusz, który przekazuje samo wykonywanie swych zadań osobie niebędącej funkcjonariuszem państwowym. Jak się wydawało, autorzy wytycznych przeszli nad tym problemem do porządku i uznali domniemanie winy wyrażone w art. 429 k.c. za mające bezpośrednie zastosowanie także do odpowiedzialności państwa na podstawie art. 417 k.c., gdyż, jak wywodził SN, państwo odpowiada „nie zamiast lecz za funkcjonariusza”. Taka sama formuła usprawiedliwiała w świetle wytycznych dopuszczenie domniemania winy wyrażonego w art. 427 i 431 k.c. ilekroć czynność nadzoru, przy wykonywaniu której doszło do wyrządzenia szkody, wykonywał z ramienia państwa funkcjonariusz państwowy. Drugim następstwem praktycznym miało być istotne ograniczenie znaczenia wielu przepisów odpowiedzialności cywilnej reżimu deliktowego, zwłaszcza art. 416 i 430 k.c. W ocenie W. Czachórskiego, doprowadziło to do przebudowania całej koncepcji wzajemnego stosunku norm dotyczących odpowiedzialności deliktowej i sprowadziło odpowiedzialność według art. 417 k.c. do odpowiedzialności opartej na zasadzie ryzyka.

IV

Niezależnie od powyższego, istotne zastrzeżenia W. Czachórskiego budziło wprowadzenie do przepisów Kodeksu cywilnego koncepcji określanej jako „stratyfikacja” odpowiedzialności, polegającej na odmiennym jej kształtowaniu w zależności od podmiotu obciążonego odpowiedzialnością. Podobnie jak w okresie poprzedzającym kodyfikację, jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza państwowej osoby prawnej, odpowiedzialność za szkodę ponosiła zamiast Skarbu Państwa ta osoba prawna (art. 420 k.c.). Rozwiązanie z art. 420 k.c. przewidywało zastosowanie dla państwowych osób prawnych tych samych zasad odpowiedzialności, które regulują odpowiedzialność Skarbu Państwa, co w ocenie W. Czachórskiego mogło budzić – zwłaszcza w okresie gruntownych zmian systemowych – istotne zastrzeżenia. Koncepcja ta bowiem była dostosowana do konstrukcji jednolitej własności państwowej, gdy zakres uprawnień władczych oraz właścicielskich państwa nie dawał się wyraźnie i jednoznacznie określić. Zmiany dokonujące się w sektorze mienia państwowego, postępujący proces prywatyzacji gospodarki państwowej i w konsekwencji zasadnicza zmiana mechanizmów gospodarowania przedsiębiorstwach państwowych, nakierowana na ich dostosowanie do nowego modelu gospodarczego, odebrała temu rozwiązaniu wszelkie pierwot-

nie przedstawiane uzasadnienie. Obrona dotychczasowej koncepcji była, w ocenie W. Czachórskiego, szczególnie utrudniona na tle przyjętego założenia równego traktowania podmiotów gospodarczych. Utrzymywanie w tych warunkach zasadniczo odmiennych reguł odpowiedzialności *ex delicto* dla państwowych osób prawnych zdawało się wyraźnie temu założeniu przeczyć. Ponadto na tle art. 420 k.c. trudno było uniknąć sporów związanych z pojęciem państwowej osoby prawnej, zwłaszcza w sytuacjach, w których określony podmiot reprezentował mieszany, państwowo-prywatny kapitał w proporcjach ulegających nieustannym zmianom.

V

Odpowiedzialność Skarbu Państwa miała zawsze charakter bezpośredni, a nie posiłkowy i w określonych przypadkach, gdy funkcjonariusz odpowiadał wobec poszkodowanego na mocy art. 415 k.c. lub 427 k.c., mogła współistnieć jako solidarna z odpowiedzialnością sprawcy lub innej osoby fizycznej. Odpowiedzialność Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej nie przesądzała jednak kwestii odpowiedzialności samego funkcjonariusza, który wobec poszkodowanego mógł odpowiadać z różnych tytułów. Zasadom powszechnym podlegały też roszczenia regresowe wynikające ze współodpowiedzialności za szkodę Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej i funkcjonariusza.

1. Pewne ograniczenie względem ogólnych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej dotyczyło tych przypadków, w których szkoda została wyrządzona wskutek wydania orzeczenia lub zarządzenia (art. 418 § 1 k.c.). Roszczenie o naprawienie szkody ze strony poszkodowanego mogło być wówczas zgłoszone jedynie pod warunkiem, że przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego oraz, że wina sprawcy została stwierdzona w wyroku karnym lub orzeczeniu dyscyplinarnym, lub uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkody. Mimo braku stwierdzenia winy w wyroku karnym lub orzeczeniu dyscyplinarnym można było dochodzić odszkodowania wtedy, kiedy postępowanie karne lub dyscyplinarne nie mogło być wszczęte wskutek istnienia okoliczności wyłączającej ściganie.

2. Z kolei rozszerzenie powszechnych zasad odpowiedzialności wynikało z art. 419 k.c., który zezwolił na przyznanie od Skarbu Państwa całkowitego lub częściowego odszkodowania poszkodowanemu, który doznał szkody na osobie w postaci uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia albo też osobie, która utraciła żywiciela, jeżeli w braku podstaw odpowiedzialności według zasad powszechnych za przyznaniem odszkodowania przemawiają zasady współżycia społecznego, zwłaszcza ze względu na niezdolność do pracy lub ciężkie położenie materialne osoby występującej z roszczeniem. Wprowadzono tym samym wyjąt-

kową odpowiedzialność państwa, opartą na zasadzie słuszności, która znajduje zastosowanie w przypadkach, gdy szkoda zostaje wyrządzona przez funkcjonariusza przy wykonywaniu powierzonych czynności, niemniej jednak z tych czy innych względów nie można przypisać mu winy.

VI

Wprowadzone w okresie transformacji gruntowne zmiany związane z utworzeniem struktur samorządu terytorialnego oraz wyodrębnieniem z mienia ogólnonarodowego kategorii tzw. mienia komunalnego, wywołały istotne wątpliwości w zakresie zasad i podstaw odpowiedzialności gminy oraz komunalnych osób prawnych. Merytoryczne względy przemawiały w ocenie W. Czachórskiego za tym, aby odpowiedzialność ta została ukształtowana w taki sam sposób, jaki przyjęto w art. 417–420 k.c.

1. Na tle obowiązującego stanu prawnego należało wziąć pod uwagę dwa rozwiązania. Po pierwsze, mogła być rozważana koncepcja odpowiedniego zastosowania wobec gminy (komunalnych osób prawnych) przepisów art. 417–420 k.c., przy zastosowaniu rozszerzającej wykładni *per analogiam*. Po drugie, wobec braku wyraźnego odesłania do wspomnianych przepisów, można było uznać, że gmina odpowiada za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy komunalnych według ogólnych zasad odpowiedzialności *ex delicto*, znajdujących zastosowanie do osób prawnych. W grę wchodziłby zatem zarówno przepis art. 416 k.c., jak i przepisy odnoszące się do różnych postaci odpowiedzialności za czyn cudzy, takie jak art. 427, 429 i 430 k.c.

2. Witold Czachórski opowiadał się za drugim ze zreferowanych poglądów. W jego ocenie przemawiał za tym szczególny wobec innych podstaw odpowiedzialności deliktowej charakter przepisów art. 417–420 k.c., które bez wyraźnego upoważnienia ustawowego nie mogą określać odpowiedzialności podmiotów innych niż Skarb Państwa oraz państwowe osoby prawne. Nie bez znaczenia pozostawał także fakt, że w art. 417 k.c. opierano odpowiedzialność na zasadzie ryzyka, której zastosowanie nigdy nie powinno ulegać poszerzeniu w drodze wykładni przez analogię.

VII

W powojennej Polsce opisywane zjawisko konstytucjonalizacji odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa oraz samorządowych osób prawnych znalazło swoje odzwierciedlenie w treści ustawy zasadniczej dopiero wraz

z wejściem w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., której art. 77 ust. 1 stanowi, że „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Zgodnie z intencją autorów projektu, przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji RP miał pełnić funkcję samodzielnej normy prawnej, ustanawiającej obowiązek odszkodowawczy³⁰, a tym samym gwarancję ochrony wolności i praw człowieka. Realizując to założenie, twórcy Konstytucji precyzyjnie określili w treści przepisu art. 77 ust. 1 zdarzenie, z którym przepis łączy obowiązek naprawienia szkody, a także przesłanki jej naprawienia. Obowiązek odszkodowawczy państwa miało rodzić przede wszystkim zdarzenie spowodowane „działaniem organu władzy publicznej”, a jednocześnie spełniające przesłanki odpowiedzialności, takie jak szkoda, niezgodność z prawem oraz związek przyczynowy, na co wskazuje zwrot „wyrządzona przez”.

1. Konsekwencją zastosowanej przez ustrojodawcę techniki legislacyjnej stał się dominujący w orzecznictwie oraz doktrynie pogląd, że art. 77 ust. 1 wykreował konstytucyjne prawo podmiotowe po stronie osoby, której bezprawne działania władzy publicznej wyrządziły szkodę³¹. Była to zatem istotna różnica w stosunku do rozwiązania przyjętego w Konstytucji marcowej, której art. 121 ustanawiał wyłącznie ramy omawianej odpowiedzialności państwa, gdyż zgodnie z wolą ustrojodawcy „przeprowadzenie tej zasady” określać miały odrębne ustawy.

2. Należy podkreślić, że rozwiązanie konstytucyjne przez długi czas nie znalazło pełnego odzwierciedlenia w regulacji kodeksowej, gdyż zostało skonkretyzowane dopiero w ustawie z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 164, poz. 1692), która weszła w życie w dniu 1 września 2004 r. Jedną z najistotniejszych zmian wynikających z nowelizacji było ukształtowanie modelu odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej jako odpowiedzialności za czyn własny. Usprawiedliwiony wydaje się pogląd, że przejście w tym zakresie przez art. 417 k.c. redakcji art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nie było przypadkowe, lecz wynikało ze świadomej rezygnacji przez ustawodawcę z dotychczas realizowanego w tym obszarze modelu odpowiedzialności za czyn cudzy, utożsamiany z czynem funkcjonariusza. Obecny kształt regulacji wskazuje także na to, że mamy do czynienia z odpowiedzialnością odszkodowawczą, ukształtowaną przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów oceny działania lub zaniechania będącego źródłem szkody, co stanowi

³⁰ Por. m.in.: L. Bosek, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, rozdz. IX, § 55, Warszawa 2012.

³¹ Tak: wyrok TK z dnia 23.09.2003 r., K 20/02, OTK-A 2003, nr 7A, poz. 76; wyrok SN z dnia 9.10.2003 r., I CK 150/02, OSNC 2004, nr 7–8, poz. 132; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, uwagi dotyczące art. 77.

wyraz odejścia od zasady winy³² w kierunku nowo ukształtowanej zasady bezprawności. Podkreślenia wymaga jednakże, że surowa zasada odpowiedzialności za szkody wyrządzone aktami władzy publicznej nie znajduje zastosowania w obszarze odpowiedzialności za szkody wyrządzone aktami dominialnymi, co znajduje potwierdzenie w fakcie, że wprowadzone w 2004 r. przepisy odnoszą się wyłącznie do szkód wyrządzonych przez organy państwowe i samorządowe przy wykonywaniu władzy publicznej. W konsekwencji w zakresie, w jakim wyrządzenie szkody przez te organy następuje w wykonywaniu czynności dominialnych, znajdują zastosowanie odpowiednie przepisy o czynach niedozwolonych, regulujące deliktową odpowiedzialność osób prawnych³³.

3. W określonym zakresie – w odniesieniu do szkód na osobie – swój wyraz w znowelizowanych przepisach znalazła także postulowana przez W. Czachórskiego zasada słuszności, której uwzględnienie przez ustawodawcę odzwierciedla treść art. 417² k.c., zgodnie z którym: „Jeżeli przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej została wyrządzona szkoda na osobie, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności”.

VIII

Pomimo że w III Rzeczypospolitej Polskiej odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej przeszła istotną transformację, należy się zgodzić z poglądem, że prace W. Czachórskiego w istotny sposób przyczyniły się do ostatecznego wyniku procesu ewolucji odpowiedzialności za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej, choć nie miał on możliwości zajęcia stanowiska wobec treści norm konstytucyjnych ustawy zasadniczej z 1997 r., ani bezpośredniego oddziaływania na brzmienie przepisów wprowadzających zasadę konstytucyjną do ustawodawstwa. Przede wszystkim zainicjował on jednakże dyskusję o kształcie regulacji, pokazał model możliwego rozwiązania normatywnego regulującego problem odpowiedzialności w sposób kompleksowy, który stanowi fundament współczesnego, nowoczesnego uregulowania. Swoistym paradoksem jest to, że rozwiązanie zastosowane w ustawie z 1956 r., a następnie inkorporowane z pewnymi zmianami do Kodeksu cywil-

³² Por. m.in.: J. Parchomiuk, *Polski model odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej*, [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013, s. 49 i n.

³³ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015, R. III, § 1, ust. 7 oraz przywołana tam literatura.

nego, zostało oparte na przywołanej przez W. Czachórskiego w jego artykule z 1946 r. idei zaczerpniętej wprost z Konstytucji marcowej.

THE INFLUENCE OF AN ACADEMIC RESEARCH OF PROFESSOR WITOLD CZACHÓRSKI ON THE EVOLUTION OF STATE LIABILITY FOR DAMAGES CAUSED IN THE EXERCISE OF PUBLIC AUTHORITY

Summary

In the course of the evolution of state liability for damages caused in the exercise of public authority the phenomenon of constitutionalisation can be observed, dating from Polish Constitution of March 1921, which guaranteed the citizens a compensation for damages caused by the wrongful act of state authority.

Not until the Polish act of state liability for damages caused by public officials entered into force in 1956, was this constitutional guarantee explicitly expressed in a legal act. The legislator partially took into consideration then the solutions propounded by Witold Czachórski, especially in the draft of a decree, which was published in 1946 in the pages of the academic journal "Państwo i Prawo" as a part of his contribution concentrating on the unification of regulations concerning state liability for damages.

One of the most important postulates of Witold Czachórski, which is reflected also in contemporary constitutional and statutory legislation, was implementing a method of regulation based on the civil law system, in which a citizen is an equal party to a legal relation and has a claim against the state being a citizen's equal before a dispute settlement body.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012
- Banaszczyk Z., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015
- Bendetson W., *O odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych. Szkicowy przegląd podstawowych założeń oraz przepisów ustawy z dnia 15 listopada 1956 r.*, „Nowe Prawo” 1957, nr 3
- Bosek L., [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski [red.], *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012
- Czachórski W., *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968
- Czachórski W., *Problem unifikacji przepisów o odpowiedzialności państwa i związków publiczno-prawnych za szkody wyrządzone bezprawnie przez funkcjonariuszów publicznych*, „Państwo i Prawo” 1946, nr 4

- Czachórski W., [w:] *System prawa cywilnego*, red. W. Czachórski, t. III, cz. 1: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. Z. Radwański, Warszawa 1981
- Czachórski W., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1994
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922
- Langrod J. L., *Praworządność w problemie odszkodowania*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1926, nr 21/26
- Langrod J. L., *Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych*, Warszawa 1929
- Muszalski E., *Odpowiedzialność państwa za funkcjonariuszy, uwagi do art. 121 Konstytucji w związku z obecnym prawodawstwem o odpowiedzialności urzędników w Polsce*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 50–51
- Parchomiuk J., *Polski model odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej*, [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013
- Stelmachowski A., Wawilowa M., *W kwestii odpowiedzialności państwa w zakresie tzw. „aktów władczych”*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 7
- Winiarz J., *Problem odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez czynności urzędowe funkcjonariuszy państwowych. Wnioski de lege ferenda*, „Nowe Prawo” 1956, nr 5
- Zylber W., *Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego*, Lwów 1933

Orzecznictwo

- wyrok SN z 26.11.1924 r., OSP T. 5, poz. 74
- wyrok SN z 22.05.1930 r., Zb. Orz. 1930, nr 111
- wyrok SN z 15.09.1945 r., C II 396/45, Zb. Orz. SN Orz. Izby Cyw. 1945–1946, z. 1, poz. 9
- wyrok SN z 31.10.1950, C 226/50, zb. urz. 1952, nr 2, poz. 33
- wyrok SN z 11.02.1997 r., II CKN 78/96, Legalis
- wyrok TK z 23.09.2003 r., K 20/02, OTK-A 2003, nr 7A, poz. 76
- wyrok SN z 9.10.2003 r., I CK 150/02, OSNC 2004, nr 7–8, poz. 132
- wyrok SN z 25.06.2009 r., III CSK 344/08, Legalis

KEYWORDS

state liability for damages, damages caused in the exercise of public authority, an academic research of Witold Czachórski

SŁOWA KLUCZOWE

odpowiedzialność odszkodowawcza państwa, szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej, prace badawcze Witolda Czachórskiego