

MONIKA HACZKOWSKA

 <http://orcid.org/0000-0001-6502-8117>
Politechnika Opolska

Przemiany w konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w Polsce XX wieku. Od ustawy zasadniczej z 1921 r. do Konstytucji RP z 1997 r.

Abstract

Transformations in the Construction of the State's Compensatory Liability in Poland in the 20th Century. From the Basic Law of 1921 to the Constitution of 1997

The March Constitution was one of the first in Europe to introduce an innovative regulation of the institution of state liability for damages. The provision of Article 121 of the Constitution raised this legal institution to the rank of a constitutional principle. However, the constitutionalization of the citizens' right to compensation for damages resulting from unauthorized or otherwise deleterious activity on the part of the authorities turned out to be insufficient. Despite sufficient grounds for the compensatory liability of state authorities in case of their unlawful actions or failed duties of service, the prevailing view in doctrine and jurisprudence was that Article 121 of the Constitution was only a programmatic norm. Even if in practice it became only a "dead letter of the law", it played a key role in shaping the institution of the state's liability for damages in Polish law in the 20th century.

Keywords: the March Constitution (1921), state liability for damages, unlawful activities of the authorities, violation of the constitution, compensation for damage

Słowa kluczowe: Konstytucja marcowa (1921), odpowiedzialność odszkodowawcza państwa, działalność organów władzy niezgodna z prawem, wynagrodzenie szkody

Wstęp

Konstrukcja odpowiedzialności odszkodowawczej państwa przeszła w prawie polskim XX w. długą ewolucję. Początki przemian sięgają jednak XIX w., kiedy to za sprawą przedstawicieli doktryny i judykatury francuskiej oraz niemieckiej wśród polskich

przedstawicieli nauki prawa kształtowała się koncepcja odpowiedzialności państwa. Poglądy prezentowane m.in. na łamach *Gazety Sądowej Warszawskiej*, nawet jeśli nie były jednolite co do charakteru czy zakresu odpowiedzialności, to co do istoty były spójne. Za wadliwe działania władzy publicznej jednostka nie powinna ponosić odpowiedzialności. To państwo powinno zapewnić jednostkom wynagrodzenie szkód spowodowanych sprzecznym z prawem działaniem jego organów. Kluczową rolę w tym zakresie odegrała uchwalona 17 marca 1921 r. przez Sejm Ustawodawczy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. Konstytucja marcowa)¹. Jej znaczenie w historii polskiego konstytucjonalizmu polegało nie tylko na tym, że była pierwszą ustawą zasadniczą przyjętą po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, ale przede wszystkim była aktem nowoczesnym, na miarę XX stulecia. Określała zasady ustroju, stanowiła o systemie rządów parlamentarnych, demokracji politycznej, idei państwa prawnego oraz rozbudowanych instytucjach samorządowych, ale zawierała również szeroki katalog praw i wolności jednostki. Oparcie się ustrojodawcy na takich wartościach jak wolność jednostki czy demokracja świadczyło o przyjęciu założenia, że państwo działa w ramach ściśle określonych kompetencji i konieczne jest wytyczenie granic dopuszczalnej ingerencji państwa w sferę wolności i praw, przy czym ich reglamentacja mogła następować tylko w drodze ustawowej i podlegała sądowej kontroli.

Miarą nowoczesności Konstytucji marcowej było przyjęcie w art. 121 nowatorskiej jak na owe czasy instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za sprzeczne z prawem działania jego organów. Znaczenie artykułu polegało z jednej strony na tym, że wyniósł on tę instytucję prawną do rangi zasady konstytucyjnej, z drugiej natomiast, że wywarła ona ogromny wpływ na kierunek badań myśli prawniczej XX w. Przełamany został bowiem dogmat nieodpowiedzialności władzy publicznej.

Kształtowanie się koncepcji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa do 1921 r.

Uchwalenie Konstytucji marcowej w jej ostatecznym brzmieniu w zakresie instytucji odpowiedzialności państwa było poprzedzone szeroką dyskusją m. in. na łamach *Gazety Sądowej Warszawskiej*. Przynikiem do dyskusji stała się rozprawa Władysława Ostrożyńskiego *O odpowiedzialności państwa za bezprawne działanie urzędników wedle prawa publicznego*², wydana we Lwowie w 1884 r. Było to pierwsze opracowanie, które w sposób wszechstronny przedstawiło zagadnienie odpowiedzialności państwa, odwołując się zarówno do teorii uzasadniających odpowiedzialność państwa, jak i teorii odnoszących się do rozmiarów wynagrodzenia szkody³. Niedługo potem, bo w 1891 r.,

¹ Konstytucja marcowa z 1921 r. (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267).

² Ostrożyński, *O odpowiedzialności państwa*.

³ Podkreślenia jednak wymaga, że w piśmiennictwie dotyczącym instytucji odpowiedzialności państwa wskazuje się na pracę anonimowego autora, która ukazała się jeszcze wcześniej, bo w 1863 r. Opracowanie pt. „Czy Skarb Państwa odpowiada za czynności i przewinienia urzędników” opublikowane zostało w krakowskim periodyku *Czasopismo Poświęcone Prawu i Umiejętnościom Politycznym*, w zeszytcie 4. Zob. Zylber, *Wynagrodzenie szkód*, 38.

ukazała się z kolei publikacja Władysława Leopolda Jaworskiego *Zarys teoryj wynagrodzenia szkody*⁴, w której autor dokonał wnikliwej analizy pojęcia szkody, wyodrębniając jej elementy składowe oraz dokonując podziału szkód na różne rodzaje.

Warto w tym miejscu przytoczyć poglądy wyrażane przez przedstawicieli nauki prawa pod koniec XIX i na początku XX w. Miały one bowiem wpływ na ostateczny kształt instytucji odpowiedzialności państwa przyjęty w art. 121 Konstytucji marcowej, a także na późniejszą wykładnię tego przepisu. Na przykład Ostrożyński krytycznie odnosił się do panującej wówczas cywilnej teorii odpowiedzialności państwa i opowiadał się za oparciem jej na prawie publicznym. Jak zauważył

Odpowiedzialność państwa za szkody zrządzone przez bezprawne działania urzędników, ma być ochroną praw obywatela, ustawami zasadniczymi zagwarantowanych, tarczą przeciwko dowolności organów państwowych, i zarazem rękojmią należytego wykonania ustaw⁵.

Z kolei Ludomir Taraszkiewicz stał na stanowisku, że państwo powinno ponosić odpowiedzialność za swoich urzędników, przy czym za podstawę swoich rozważań przyjął teorię cywilistyczną:

Zadaniem państwa jest działać w interesie ogółu, ale tylko w granicach przysługującej mu władzy, a prawo nie daje państwu władzy naruszenia praw jednostek. Zatem państwo powinno spełniać swą misję społeczną, aby nie zrządzić szkody osobom prywatnym, a tem samem nie naruszać ich praw. Kwestia wynagrodzenia [...] należy do sfery prawa prywatnego, a nie publicznego⁶.

Jan Waclaw Domaszewski natomiast, wywodząc zasadę odpowiedzialności z art. 1384 Kodeksu cywilnego Francuzów (tzw. Kodeks Napoleona)⁷ opowiadał się za całkowitą nieodpowiedzialnością państwa⁸. Jak twierdził: „Państwo działa zawsze jako władza publiczna, nigdy jako jednostka prywatna. Rozdział działalności państwa na dwie kategorie, publiczną i prywatną, nie wytrzymuje zatem krytyki”⁹. Niezależnie od przedstawianych przez poszczególnych przedstawicieli doktryny prawa koncepcji odpowiedzialności państwa, które miałyby się opierać na teorii cywilistycznej czy na prawie publicznym, zasadniczo istniała zgoda co do tego, że państwo powinno zapewnić jednostkom wynagrodzenie szkód spowodowanych wadliwą działalnością władzy publicznej.

Należy podkreślić, że poglądy polskich przedstawicieli nauki prawa kształtowały się głównie pod wpływem myśli francuskiej oraz niemieckiej. Początkowo przyjmowana była zasada o nieodpowiedzialności państwa za działania jego urzędników. Koncepcja ta współgrała z pozytywistycznym sposobem rozumienia prawa, który zakładał, że ustawodawca jako twórca reguł postępowania nie może odpowiadać za ich naruszenie. Z czasem jednak, pod wpływem zarówno szkoły prawa natury, jak i orzecznictwa francuskiej Rady Stanu (Conseil d'État), nastąpił przełom w dogmacie nieodpowiedzialności państwa. Przy czym we Francji zasada odpowiedzialności władzy publicznej, zanim ukształtowana została przez orzecznictwo Rady Stanu, przechodziła długą ewolucję.

⁴ Jaworski, *Zarys teoryj*.

⁵ Ostrożyński, *O odpowiedzialności państwa*, 62.

⁶ Taraszkiewicz, „Odpowiedzialność cywilna urzędników”, 443–6.

⁷ Kodeks Napoleona z 1804 r.

⁸ Domaszewski, „Odpowiedzialność cywilna państwa”, 577–82, 594–600, 610–6, 625–30.

⁹ *Ibid.*, 615.

Początkowo roszczeń, i to jedynie za działania gospodarcze państwa, można było dochodzić na zasadach ogólnych odpowiedzialności cywilnej na podstawie art. 1382–1384 Kodeksu Napoleona¹⁰. Dopiero później przepisy te były podstawą orzekania o odpowiedzialności państwa za działania władcze. Wykształcił się bowiem podział działalności państwa na *actes de gestion* (akty niewładcze) i *actes d'autorité* (akty władcze). Ostatecznie jednak teza o niestosowalności art. 1384 Kodeksu Napoleona wyrażona została w orzeczeniu Rady Stanu w sprawie Tomasco Greco z 1905 r., w którym jednocześnie przyjęto koncepcję *faute de service publique* (winy anonimowej, obiektywnej)¹¹. Zgodnie z nią państwo mogło ponieść odpowiedzialność za nieprawidłowe funkcjonowanie całej administracji, bez konieczności wskazywania bezpośredniego sprawcy szkody.

Prawodawstwo niemieckie końca XIX i początku XX w. kształtowało się podobnie. Niemiecki kodeks cywilny z 18 sierpnia 1896 r. (*Bürgerliches Gesetzbuch* – BGB) w § 839 przewidywał odpowiedzialność urzędników (funkcjonariuszy publicznych) za naruszenie obowiązków służbowych¹². Przepis ten regulował odpowiedzialność przy wykonywaniu czynności urzędowych bez względu na to, czy urzędnik działał w sferze *imperium*, czy *dominium*¹³. Formuła „przy wykonywaniu powierzonych mu władzy publicznej” pojawiła się dopiero w kolejnych aktach prawnych, stanowiących *lex specialis*, w których zasada odpowiedzialności państwa została doprecyzowana¹⁴. W pierwszej kolejności należy wymienić pruską ustawę z 1 sierpnia 1909 r. o odpowiedzialności państwa (dalej: ustawa pruska)¹⁵ oraz ustawę z 22 maja 1910 r. o odpowiedzialności Rzeszy (dalej: ustawa Rzeszy)¹⁶. Natomiast 11 sierpnia 1919 r. uchwalona została Konstytucja Rzeszy Niemieckiej (dalej: Konstytucja Weimarska)¹⁷, która w art. 131 przewidywała odpowiedzialność Skarbu Państwa lub odpowiedniej korporacji prawa publicznego za swoich urzędników, jeżeli działali oni przy wykonywaniu powierzonych im funkcji władzy publicznej. Był to przepis, na podstawie którego nastąpiła konstytucjonalizacja prawa obywateli do kompensacji szkód wynikłych z wadliwej działalności organów władzy w prawie niemieckim oraz ujednolicenie zasad odpowiedzialności urzędnika na terenie Republiki Weimarskiej¹⁸.

¹⁰ Państwo odpowiadało za działania swoich funkcjonariuszy samoistnie lub solidarnie z organem (urzędnikiem), który się szkody dopuścił, oraz pośrednio (posiłkowo) wówczas, gdy poszkodowany nie mógł uzyskać odszkodowania od sprawcy szkody ze względu na jego niewypłacalność.

¹¹ Dąbrowa, „Zasady odpowiedzialności państwa”, 171; zob. też: Rosmarin, *O roszczeniach odszkodowawczych*, 73.

¹² Kodeks cywilny [niemiecki] z dnia 18 sierpnia 1896 r. Na temat pojęcia urzędnika w świetle § 839 BGB zob. też: Adamczyk, *Niemiecki model odpowiedzialności*, 28.

¹³ *Ibid.*, 34, 147.

¹⁴ Trzeba podkreślić, że stan prawny w zakresie odpowiedzialności władzy za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie jej urzędników w sferze *imperium* na terytorium Rzeszy Niemieckiej nie był jednolity. W dziewięciu krajach nie przyjęto bowiem ogólnej zasady odpowiedzialności, a jedynie stosowane były regulacje szczególne. Zob. *ibid.*, 210.

¹⁵ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1909 r. o odpowiedzialności państwa i innych związków publicznoprawnych za przekroczenia obowiązków służbowych przez ich funkcjonariuszów przy sprawowaniu czynności urzędowych (Gesetze der Jahre 1909, 691). Ustawa została uzupełniona nowelą z dnia 14 maja 1914 r.

¹⁶ Ustawa z dnia 22 maja 1910 r. o odpowiedzialności państwa za urzędników (RGBl., 745).

¹⁷ Konstytucja Rzeszy Niemieckiej z dnia 11 sierpnia 1919 r.

¹⁸ Adamczyk, *Niemiecki model odpowiedzialności*, 213.

W podobnym nurcie kształtowało się ustawodawstwo austriackie. 12 lipca 1872 r. uchwalona została ustawa o prawie powództwa stron z tytułu naruszenia prawa przez urzędników sędziowskich przy wykonywaniu czynności urzędowych (dalej: ustawa syndykacka)¹⁹. Konstytucja austriacka z 1920 r., w brzmieniu z 1929 r., przewidywała natomiast odpowiedzialność związku, krajów, powiatów lub gmin za szkody wyrządzone przez osoby działające jako ich organy²⁰. Wprawdzie przesłanką do dochodzenia roszczeń było wykazanie złego zamiaru lub ciężkiego niedbalstwa urzędnika oraz uchwalenie ustawy, która szczegółowo uregulowałaby tę odpowiedzialność, istotne znaczenie miało to, że ustawodawca austriacki sukcesywnie zmierzał do zerwania z dogmatem nieodpowiedzialności państwa.

W oparciu o takie wzorce kształtowała się koncepcja odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za działania władzy publicznej w prawie polskim. Nawet jeśli spór toczył się nadal co do tego czy państwo powinno ponosić odpowiedzialność na gruncie prawa prywatnego, czy publicznego, to nie budziła wątpliwości konieczność zapewnienia jednostkom wynagrodzenia szkód spowodowanych wadliwą działalnością władzy.

Prace nad kształtem Konstytucji marcowej odbywały się na podstawie siedmiu projektów zgłoszonych do Sejmu. W każdym z nich projektodawcy przewidywali rozwiązania dotyczące instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa²¹. Artykuł 121 w swoim ostatecznym brzmieniu był najbliższy sformułowaniu zawartemu w projekcie wniesionym przez posła Stanisława Głąbińskiego wraz z posłami Związku Sejmowego Ludowo-Narodowego²².

Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na podstawie art. 121 Konstytucji marcowej

Zgodnie z art. 121 Konstytucji marcowej:

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

¹⁹ Ustawa z dnia 12 lipca 1872 r. o prawie powództwa stron z tytułu naruszenia prawa przez urzędników sędziowskich przy wykonywaniu czynności urzędowych (Österreichisches Gesetzblatt, 112).

²⁰ Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z 1 października 1920 r. (StGBI. nr 450/1920).

²¹ Były to: 1) projekt wniesiony przez posła Stanisława Głąbińskiego wraz z posłami Związku Sejmowego Ludowo-Narodowego (instytucja odpowiedzialności państwa zawarta została w art. 27 projektu); 2) Pierwszy projekt Konstytucji Państwa Polskiego opracowany przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego (art. 143); 3) projekt opracowany przez „Ankiety” powołaną przez Rząd (wzięli w niej udział między innymi profesorowie Michał Bobrzyński, Zbigniew Cybichowski, Michał Rostworowski i Stanisław Wróblewski); 4) projekt uchwalony na posiedzeniu Rady Ministrów 1 września 1919 r., wniesiony do Sejmu 3 listopada 1919 r. (art. 95); 5) projekt zgłoszony przez posła Józefa Buzka i towarzyszy z Klubu Pracy Konstytucyjnej (art. 127); 6) projekt posła Mieczysława Niedziałkowskiego i towarzyszy ze Związku Polskich Posłów Socjalistycznych (w art. 97 projektu); 7) Deklaracja Konstytucyjna Klubu Sejmowego PSL „Wyzwolenie” (w końcowym ustępie Tytułu VI „Rząd Rzeczypospolitej”).

²² Zob. Zylber, *Wynagrodzenie szkód*, 50. Zob. też <https://www.sejm.gov.pl/KonstytucjaMarcowa.nsf/>.

samo odpowiedzialne są gminy i inne ciała samorządowe oraz organy tychże. Przeprowadzenie tej zasady określają osobne ustawy.

Przepis ten określał przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, takie jak szkoda, niezgodność z prawem lub obowiązkami służby działania organów władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej oraz związek przyczynowy, pomiędzy tym działaniem a powstałą szkodą. *Prima facie* nie budził wątpliwości interpretacyjnych, jednak z uwagi na brzmienie ust. 2, który odwoływał się do „osobnych ustaw”, podnoszone były wątpliwości co do jego bezpośredniej stosowalności, o czym będzie mowa w dalszej części. Niezależnie od istniejącego w doktrynie i judykaturze sporu co do normatywnego czy jedynie programowego charakteru art. 121 Konstytucji marcowej, z punktu widzenia klasycznych podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej wywiedzionych z czasów rzymskich przepis ten wydawał się „kompletny”. Możliwe było określenie zarówno podmiotów, którym przysługiwało roszczenie odszkodowawcze za wyrządzoną szkodę, jak i podmiotów odpowiedzialnych i zobowiązanych do jej naprawienia. Do pierwszej grupy należał „każdy obywatel”, a więc osoba fizyczna posiadająca obywatelstwo polskie. Pojęcie obejmowało tym samym każdego człowieka, który był członkiem państwa polskiego bez względu na jego stan, narodowość czy religię. Do drugiej grupy natomiast zaliczało się organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej. W pojęciu organów mieściły się organy państwowe najwyższego szczebla, ale także organy gminy i innych ciał samorządowych. Ponadto odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną działaniem urzędowym niezgodnym z prawem lub obowiązkami służby ponosili również urzędnicy²³.

Pojęcie szkody rozumiane było w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego, a jego interpretacja ugruntowana była w bogatym piśmiennictwie i orzecznictwie sądowym. Szkodą był każdy uszczerbek wyrządzony drugiemu na jego majątku, prawach lub osobie. Przy czym mogła przybrać postać szkody materialnej, obejmującej szkodę rzeczywistą (*damnum emergens*) i utraconą korzyść, której poszkodowany mógł się spodziewać, gdyby mu szkody nie wyrządzono (*lucrum cessans*), jak i szkody moralnej. Podobnie przesłanka niezgodnego z prawem lub obowiązkami służby działania urzędowego organów władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej nie budziła wątpliwości. Działalność ta musiała spełnić dwa warunki – mieć charakter urzędowy i być niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Wreszcie przesłanka związku przyczynowo-skutkowego, która opierała się na niemieckiej koncepcji *adäquate Kausalität*, zakładała, że sprawca mógł być pociągnięty do odpowiedzialności tylko za te skutki swojego czynu, które mogły być normalnych i zwyczajnych okolicznościach z podobnego czynu wyniknąć²⁴.

Wejście w życie Konstytucji marcowej nie oznaczało jednak, że rozwiązane zostaną wszelkie wątpliwości co do ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej przez państwo za działania jej urzędników. Problem interpretacyjny art. 121 ujawnił się w pierwszych latach obowiązywania ustawy zasadniczej. Wynikał on ze sposobu sformułowania ust. 2, zgodnie z którym „przeprowadzenie tej zasady określają osobne ustawy”. Doktryna prawa była podzielona co do tego, czy odpowiednia ustawa ma być dopiero uchwalona, czy też mają zastosowanie ustawy obowiązujące na terenach daw-

²³ Haczowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa*, 66.

²⁴ *Ibid.*, 68.

nych zaborów. Tytułem przypomnienia należy podkreślić, że na terenie dawnego zaboru pruskiego obowiązywały jeszcze ustawa pruska z 1 sierpnia 1909 r. o odpowiedzialności państwa oraz ustawa z 22 maja 1910 r. o odpowiedzialności Rzeszy, o których była mowa wcześniej. Przewidywały one, iż w razie powstania szkody z powodu naruszenia umyślnie lub przez niedbalstwo obowiązku służbowego przez urzędnika w stosunku do osoby trzeciej przy wykonywaniu czynności publiczno-prawnych, w miejsce dotychczasowej odpowiedzialności cywilnej urzędnika (wynikającej z § 839 BGB), odpowiedzialność ponosić będzie państwo (§ 1 ustawy pruskiej i § 1 ustawy Rzeszy). Ustawy niemieckie obowiązywały na obszarze byłego zaboru pruskiego do 1950 r.²⁵ Na terenie dawnego zaboru austriackiego dochodzenie roszczeń odszkodowawczych za działania władzy państwowej było możliwe na podstawie wspomnianej ustawy syndykackiej z 1872 r., jeśli – zgodnie z jej § 1 – „urzędnik sędziowski w wykonywaniu swych czynności urzędowych przekroczył swój obowiązek urzędowy, naruszył prawo strony, i przez to wyrządził jej szkodę, której środki prawne w postępowaniu sądowym nie zaradzają”. Z kolei na terenie dawnego zaboru rosyjskiego i byłego Królestwa Kongresowego nadal panowała zasada nieodpowiedzialności państwa za działania urzędników państwowych. Poszkodowany mógł dochodzić wynagrodzenia szkody od winnego funkcjonariusza na podstawie przepisów art. 1316–1336 ustawy postępowania sądowego cywilnego z dnia 20 listopada 1864 r. (dalej: postępowanie cywilne z 1864 r.)²⁶. Natomiast na obszarze byłego Królestwa Kongresowego, gdzie obowiązywał Kodeks Napoleona, dopuszczalne było jedynie interpretowanie zasad ogólnych wyrażonych w art. 1384 w związku z art. 1382 i tylko w stosunku do działań prywatno-prawnych państwa o charakterze gospodarczym (*actes de gestion*)²⁷. Odpowiedzialność państwa za działania publiczno-prawne (*actes d'autorité*) nie była natomiast możliwa. Sytuacja prawna obywateli była więc na ziemiach polskich niejednolita. Brak jednoznacznego stanowiska doktryny prawa pogłębiał tylko stan niepewności.

Większość przedstawicieli nauki prawa i judykatury wyrażała pogląd, że rozwiniecie zasady odpowiedzialności państwa wyrażonej w art. 121 Konstytucji marcowej nastąpi dopiero w przyszłej ustawie. Istotne znaczenie odegrał zaproponowany przez Władysława Leopolda Jaworskiego sposób interpretacji tego przepisu przedstawiony w wydanej w 1921 r. w Krakowie publikacji *Konstytucja z 17 marca 1921*, zgodnie z którym art. 121 ma charakter jedynie programowy. Z uwagi na ogromny autorytet prof. Jaworskiego większość doktryny zajęła podobne stanowisko, m.in. prof. Bohdan Wasiutyński, prof. Zbigniew Cybichowski, prof. Stanisław Wróblewski, Kazimierz Petrusiewicz, Juliusz Makowski czy Tadeusz Dwernicki²⁸. Taki sposób rozumienia art. 121 Konstytucji marcowej próbowali przełamać Wacław Komarnicki²⁹ oraz Edward

²⁵ Adamczyk, *Niemiecki model odpowiedzialności*, 14.

²⁶ *Ustawa postępowania sądowego cywilnego z dnia 20 listopada 1864 roku*; Ustawa z dnia 16 lipca 1925 r. o zmianach w urządzeniu sądownictwa, przepisach postępowania cywilnego i w przepisach o kosztach sądowych, obowiązujących w b. zaborze rosyjskim (Dz.U. 1925 nr 91 poz. 637).

²⁷ Zob. Stawarska-Rippel, *Rosyjska procedura cywilna*, 80.

²⁸ Wasiutyński, „Odpowiedzialność za szkody”; Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, 223; Petrusiewicz, „Orzecznictwo rosyjskie i polskie”, 66; Makowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 127; Dwernicki, „Prawa i obowiązki obywatelskie”, 169; Wróblewski, „Sądownictwo”, 93; Jaworski, *Z dziejów idei sądownictwa*.

²⁹ Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, 396.

Muszalski³⁰. Podkreślali oni, że przepis ten nie ma jedynie programowego charakteru i może stanowić podstawę prawną roszczeń. Za bezpośrednią mocą obowiązującą art. 121 Konstytucji marcowej opowiadał się również Ludwik Ehrlich³¹. Podobnie Jerzy Stefan Langrod, który na łamach *Gazety Sądowej Warszawskiej* pisał: „Przypisywanie Konstytucji tylko «teoretycznego» znaczenia jest sprzeczne z podstawami konstytucyjnego ustroju państwa a nawet z fundamentalnymi zasadami prawa”³². Na podobnym stanowisku stanął Sąd Najwyższy w uchwale Ogólnego Zgromadzenia Sędziów SN z 16 lutego 1924 r., w sprawie Rytki Ukraińczyk (sygn. Z.S. 69/23), w której stwierdził, że

Konstytucja Rzeczypospolitej jest nie tylko deklaracją uchwaloną przez Sejm Ustawodawczy ustroju państwowego, lecz jest ustawą pozytywną, czego wyrazem jest nazwanie jej i w naczelnym ustępie i w uchwalonej następnie ustawie przechodniej z 18 V 1921 r. (Dz. U. 1921 nr 44/poz. 268) «Ustawą Konstytucyjną» oraz ogłoszenie jej w Dzienniku Ustaw³³.

Niestety stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w sprawie Rytki Ukraińczyk nie było kontynuowane. Dalsze orzecznictwo przesądziło jednoznacznie o przyjęciu programowego charakteru przepisu art. 121 Konstytucji marcowej. Tytułem przykładu należy wymienić orzeczenie III Izby (Małopolskiej) z dnia 26 listopada 1924 r. (sygn. Rw 1231/24) w sprawie o odszkodowanie z powodu szkody spowodowanej przez ćwiczenia samolotu wojskowego w Krakowie³⁴, orzeczenie III Izby (Małopolskiej) z 9 grudnia 1924 r. (sygn. III Rw 1500/24), w którym SN stwierdził: „Przepis art. 121 konstytucji mógł dotychczas o tyle wejść w życie, o ile istniały w tym kierunku osobne ustawy (art. 126 ust. 1 Konstytucji)”³⁵, orzeczenie z 17 grudnia 1924 r. (sygn. III Rw 1892/24): „Słowa art. 121 Konstytucji «określają osobne ustawy», użyte w czasie terażniejszym, chcą właśnie podnieść, że Konstytucja nie uchyla osobnych dotychczas obowiązujących ustaw”³⁶, czy orzeczenie pełnego składu V Izby (Wielkopolskiej) z 16 czerwca 1926 r. (sygn. C 68/26)³⁷. Kluczowe w dogmacie nieodpowiedzialności państwa okazało się orzeczenie SN z 16 grudnia 1927 r. (sygn. I C 595/26) w sprawie Wójcika, które zapadło już po przewrocie majowym 1926 r. SN uzasadniając swoje stanowisko co do programowego charakteru art. 121 Konstytucji marcowej odniósł się do braku regulacji w zakresie przedawnienia i stwierdził:

[...] bo nie jest do pomyślenia, iżby odpowiedzialność ta istniała w granicach ogólnego przedawnienia art. 2262 k.c.; prowadziłoby to do dezorganizacji służby państwowej, winny organ bowiem pozostawałby ciągle pod groźbą wytoczenia przeciwko niemu skargi, co oczywiście wpływałoby ujemnie na jego działalność i mogłoby być nawet wykorzystane do skłonienia go do nadużyć służbowych; z drugiej strony, ustalenie osób winnych i wyjaśnienie okoliczności, w jakich uczyniona

³⁰ Muszalski, „Odpowiedzialność państwa za funkcjonariuszy”.

³¹ Ehrlich, „Kilka uwag o interpretacji”, 334.

³² Zob. Langrod, „Praworządność w problemie odszkodowania”, 328; oraz projekt ustawy wykonawczej, 340–1; Langrod, *Zapowiedzi konstytucyjne*, 23.

³³ Uchwała Ogólnego Zgromadzenia Sędziów SN z dnia 16 lutego 1924 r., Z.S. 69/23 w sprawie Rytki Ukraińczyk (Zbiór Orzeczeń Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego [1922–1925], nr 17).

³⁴ *Ruch Prawniczy* 1 (1925): 268; OSP 5 (1926), nr 74; LEX nr 1635336.

³⁵ *Przegląd Prawa i Administracji* 89 (1925): 102.

³⁶ *Ibid.*: 103.

³⁷ OSP 6 (1927), nr 331; LEX nr 1635339.

została szkoda, po latach wielu nastęrczałoby poważne trudności wskutek zmiany regulaminów służbowych, praktyki administracyjnej i zgonu naocznych świadków³⁸.

Jak słusznie zauważył Jan Kosik, w latach 1918–1923 przepis art. 121 został uchwalony w okresie postępowych ruchów społecznych i reform demokratycznych, natomiast orzeczenie SN w sprawie Wójcika z 1927 r. zostało wydane już w innym okresie i przy odmiennym układzie sił politycznych³⁹.

Ewolucja konstrukcji odpowiedzialności państwa po 1921 r.

Dalsze losy instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa można podzielić na kilka etapów. Pierwszy obejmuje lata 1926–1933, kiedy to obowiązywał art. 121 Konstytucji marcowej, jednak w innym kontekście polityczno-prawnym. Drugi etap przypada na lata 1933–1956 i obejmuje czas obowiązywania Kodeksu zobowiązań⁴⁰ aż do uchwalenia ustawy z 15 września 1956 r. Trzeci etap obejmuje okres obowiązywania ustawy z 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych⁴¹. Czwarty etap rozpoczyna się od wejścia w życie ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁴². Wreszcie ostatni – piąty etap – rozpoczyna się od wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴³. Wskazany podział odnosi się do zmian przepisów prawa regulujących instytucję odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Przy czym zmiany te wynikały z kontekstu ustrojowo-politycznego, w ramach którego kształtowała się konstrukcja odpowiedzialności państwa za działania jej organów.

Lata 1926–1933

W latach 1926–1933 oraz do czasu uchwalenia Konstytucji kwietniowej z 1935 r.⁴⁴ poglądy co do programowego charakteru art. 121 Konstytucji marcowej zostały w doktrynie i judykaturze ugruntowane. Kolejne orzeczenia, jakie zostały wydane przez SN, potwierdzały jego wcześniejsze stanowisko w tym zakresie. Tytułem przykładu można wskazać orzeczenia z 22 maja 1930 r.⁴⁵, III Izby z 2 grudnia 1931 r. (w składzie 7 sędziów).

³⁸ Zbiór orzeczeń SN I Izba Cywilna (1927), nr 181; LEX nr 919724.

³⁹ Kosik, *Zasady odpowiedzialności Państwa*, 32.

⁴⁰ Kodeks zobowiązań z 1933 r. (Dz.U. 1933 nr 82 poz. 598).

⁴¹ Ustawa z dnia 15 września 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz.U. 1956 nr 54 poz. 243).

⁴² Kodeks cywilny z 1964 r. (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93).

⁴³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

⁴⁴ Konstytucja kwietniowa z 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227).

⁴⁵ Zbiór Urzędowy Izby III, sekcja 1 za rok 1930, nr 111.

dziów, sygn. III Rw 121/31)⁴⁶, III Izby z 3 listopada 1932 r. (sygn. III Rw 1249/32)⁴⁷, z 4 stycznia 1935 r. (sygn. C.III.24/34)⁴⁸ czy z 21 grudnia 1936 r. (sygn. C.III.115/35)⁴⁹. Mimo początkowego stanowiska SN wyrażonego w cytowanym wyroku w sprawie Rytki Ukraińczyk z 1924 r. co do normatywnego charakteru Konstytucji marcowej oraz poglądu wyrażonego w późniejszych orzeczeniach co do możliwości powoływania się na ustawy pozaborcze, dochodzenie roszczeń odszkodowawczych było w praktyce utrudnione. Wynikało to z koncepcji nieodpowiedzialności państwa za działania władcze, która nasiliła się w orzecznictwie Sądu Najwyższego szczególnie po zamachu majowym 1926 r. Uchwalenie Konstytucji kwietniowej w 1935 r. ostatecznie przypieczętowało dogmat nieodpowiedzialności państwa. W jej przepisach bowiem nie znalazł się przepis odpowiadający treści art. 121 Konstytucji marcowej, co więcej, prawom obywatelskim nie poświęcono nawet osobnego rozdziału. Wyeksponowana natomiast została powinność każdego obywatela rzetelnego spełniania nakładanych nań przez Państwo obowiązków (art. 6). Podstaw odpowiedzialności można było poszukiwać jedynie na gruncie Kodeksu zobowiązań z 1933 r.

Kodeks zobowiązań z 1933 r.

W latach 1933–1956, mimo istnienia podstaw prawnych do dochodzenia roszczeń przez poszkodowane podmioty na gruncie m.in. art. 134 Kodeksu zobowiązań z 1933 r., zgodnie z którym: „Kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia”⁵⁰, sytuacja polityczna uniemożliwiała *de facto* skuteczne pociągnięcie do odpowiedzialności państwa. Kodeks zobowiązań nie zawierał bowiem szczególnych postanowień dotyczących odpowiedzialności państwa za działalność zwierzchnią. Regulował dwa reżimy odpowiedzialności *ex delicto* (z czynów niedozwolonych w art. 134–167) i *ex contractu* (ze stosunków zobowiązaniowych w art. 239–253). Przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej państwa można było zatem poszukiwać jedynie na gruncie ogólnych zasad odpowiedzialności za czyny niedozwolone. Było to jednak w praktyce utrudnione, głównie za sprawą poglądów wyrażanych przez przedstawicieli doktryny prawa i judykaturę. Spór co do tego, czy podmioty prawa publicznego mogą odpowiadać za szkody wyrządzone aktami władzy na tych samych zasadach co podmioty prywatne, czy nie, został ostatecznie przesądzony na rzecz koncepcji o niemożności zastosowania reżimu odpowiedzialności deliktowej do działań funkcjonariuszy pań-

⁴⁶ Zbiór Urzędowy Izby III, sekcja 1 za rok 1931, nr 138.

⁴⁷ *Nowa Palestra* 3 (1933): 31–2; LEX nr 1635335. W orzeczeniu tym SN wyraźnie stwierdził, że art. 121 Konstytucji marcowej nie ma mocy obowiązującej.

⁴⁸ OSNC 7 (1935), poz. 284; LEX nr 380461. W orzeczeniu tym SN zauważył, że zawarta w art. 121 ust. 2 Konstytucji marcowej zapowiedź uregulowania osobnymi ustawami, nie uchyliła ani obowiązujących ustaw ogólnych ani szczególnych. Dopuszczał tym samym zastosowanie przepisów obowiązujących na terenie dawnego zaboru austriackiego.

⁴⁹ OSNC 1 (1938), poz. 17; LEX nr 358319.

⁵⁰ Dodatkowo art. 144 Kodeksu zobowiązań przewidywał odpowiedzialność za winę w wyborze osoby, której powierzono wykonywanie czynności, natomiast art. 145 – odpowiedzialność za podwładnego.

stwowych⁵¹. Na takim stanowisku stanął również SN w orzeczeniu z 31 stycznia 1934 r. (sygn. C.II.Rw 3211/33), w którym stwierdzając niemożność zastosowania przepisów Kodeksu zobowiązań do działalności zwierzchniej państwa z uwagi na brak równorzędności stron, słowami „W rezultacie odpowiedzialność Skarbu Państwa [...] ma miejsce wówczas, gdy jest ustawowo uznana”⁵², przesądził ostatecznie o nieodpowiedzialności państwa na najbliższe lata.

Instytucja odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w okresie Polski Ludowej

Po II wojnie światowej podjęto prace nad unifikacją prawa cywilnego. W doktrynie prawa pojawiły się postulaty, aby wprowadzić zasady odpowiedzialności państwa za czynności urzędowe funkcjonariuszy. Projekt dekretu, w którym przewidziana była odpowiedzialność państwa za szkodę solidarnie z funkcjonariuszem, przedstawił Witold Czachórski⁵³. Niestety jednoznaczne stanowisko wyrażone przez SN w orzeczeniu z 31 października 1950 r. (sygn. C 226/50) ostatecznie rozwiało wątpliwości co do całkowitej nieodpowiedzialności państwa. Stwierdził w nim, że odpowiedzialność państwa za czyn niedozwolone jego organów istnieje jedynie w sferze jego gospodarczej działalności:

[...] Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, Państwo nie odpowiada za szkodę zwinioną przez organ Państwa wykonujący czynność Państwa jako aparatu przymusu; nie wyłącza to możliwości uznania nieodpowiedzialności Państwa za jego organy także w innych przypadkach, gdy interes społeczny nie zezwala na ograniczenie operatywności tych organów⁵⁴.

Stanowisko to, mimo krytyki⁵⁵, podtrzymywane było przez SN do 1956 r.

Ustawa z 1956 r.

Sytuacja polityczna w Polsce przed 1956 r. nie sprzyjała rozważaniom na temat odpowiedzialności władzy państwowej za jej urzędników. Wyrazem tego było całkowite pominięcie tej instytucji prawnej w tekście Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.⁵⁶. Zmiana nastąpiła dopiero po uchwaleniu ustawy z 15 września 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych. Stanowiła ona niewątpliwie przełom w dziedzinie odpowiedzialności państwa. Zerwała bowiem ostatecznie z podziałem działalności państwa na

⁵¹ Zob. szerzej Zylber, *Wynagrodzenie szkód*, VI.

⁵² Zbiór Urzędowy (1934), sekcja 8, nr 548.

⁵³ Czachórski, „Dekret o wynagrodzeniu szkód”, 37.

⁵⁴ OSNC 2 (1952), poz. 33. Podobne stanowisko o całkowitej nieodpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez jego organy SN potwierdził m.in. w orzeczeniu z 17 lipca 1953 r. (sygn. II C 1660/52. OSNC 2 [1955], poz. 18); i w orzeczeniu z 20 kwietnia 1954 r., (sygn. C 726/53; niepublikowane).

⁵⁵ Stelmachowski, Wawilowa, „W kwestii odpowiedzialności państwa”, 61.

⁵⁶ Konstytucja PRL (Dz.U. 1976 nr 3 poz. 36).

gospodarcze i władcze, co potwierdził SN w orzeczeniu z 1 grudnia 1962 r. (sygn. IV CZ 97/61)⁵⁷. Na podstawie ustawy można było dochodzić roszczeń odszkodowawczych bez względu na to, czy funkcjonariusz państwowy wyrządził szkodę przy wykonywaniu czynności władczych, czy innych, mieszczących się w zakresie działania (funkcjonowania) organów władzy państwowej. Konieczne było wykazanie, że funkcjonariusz działał w sposób zawiniony. Ustawa wprowadziła definicję „funkcjonariusza państwowego”, określając tym samym zakres podmiotowy odpowiedzialności. Obejmował on pracowników organów władzy administracji lub gospodarki państwowej oraz przedsiębiorstw państwowych, a także osoby działające na zlecenie tych organów, osoby powołane z wyboru, sędziów, prokuratorów i żołnierzy sił zbrojnych⁵⁸.

Przesłankami dochodzenia roszczeń odszkodowawczych były szkoda, działanie podwładnego (funkcjonariusza) przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, wina oraz związek przyczynowy pomiędzy nimi. Pojęcie szkody rozumiane były w podobny sposób, jak na gruncie art. 121 Konstytucji marcowej. Z uwagi na jego cywilistyczne korzenie, szkodę traktowano jako każdy uszczerbek, majątkowy lub niemajątkowy, dotyczący osobę bez prawnego usprawiedliwienia⁵⁹. Przy czym Czesław Znamierowski w swoich rozważaniach odróżniał od siebie dwa pojęcia – „szkody” i „straty”. Pierwsze z nich oznaczało stan, który można było jeszcze przywrócić, drugie natomiast wiązało się z sytuacją, która była bezpowrotna, a jej naprawienie mogło polegać jedynie na próbie zastąpienia stanu pierwotnego⁶⁰. Przesłanka działania czy zaniechania zasadniczo nie sprawiała problemów interpretacyjnych. Wątpliwości budziło określenie „przy wykonywaniu powierzonej mu czynności”. Zaproponowany przez SN w orzeczeniu z 21 marca 1957 r. (sygn. 2 CR 406/55) sposób jego rozumienia: „powierzenie czynności nie oznacza [...] jedynie konkretnie otrzymanego polecenia, lecz wynika także z rodzaju zajmowanego stanowiska służbowego i charakteru pełnionej funkcji”⁶¹, został zaaprobowany w doktrynie i judykaturze. Zgodnie z art. 3 ustawy z 1956 r. do odpowiedzialności państwa stosowało się przepisy prawa cywilnego, przede wszystkim art. 134 i art. 145 Kodeksu zobowiązań z 1933 r.⁶² Przepisy te nakładały na poszkodowanego obowiązek udowodnienia winy funkcjonariusza państwowego, który szkodę wyrządził. Artykuł 4 przewidywał dodatkowo odpowiedzialność za zarządzenia i orzeczenia, pod warunkiem jednak, że wydanie zarządzenia lub orzeczenia nastąpiło z naruszeniem prawa, które to naruszenie ścigane było w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego, a wina sprawcy została stwierdzona w wyroku karnym lub orzeczeniu dyscyplinarnym. Oznaczało to konieczność spełnienia szczególnych przesłanek i wykazania tzw. winy kwalifikowanej, co znacznie utrudniało poszkodowanym realizację ich prawa do od-

⁵⁷ OSNC 11 (1963), poz. 248.

⁵⁸ Szerzej zob. Haczkowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa*, 80.

⁵⁹ Longchamps de Bérier, *Zobowiązania*, 239.

⁶⁰ Znamierowski, „Zastępca i organ”, 221–42.

⁶¹ OSN 1 (1958), poz. 28.

⁶² Przykładem orzecznictwa Sądu Najwyższego w zakresie stosowania art. 134 Kodeksu zobowiązań w związku z art. 3 ustawy z 1956 r. mogą być: wyrok z 14 maja 1965 r. (sygn. II CR 110/65. LEX nr 5800); wyrok z 20 lipca 1966 r. (sygn. II CR 198/66. OSP 11 [1967], poz. 261). Natomiast przykładem odpowiedniego stosowania art. 145 Kodeksu zobowiązań: wyrok z 16 lutego 1965 r. (sygn. I CR 558/64. LEX nr 5742); wyrok z 14 listopada 1964 r. (sygn. I CR 317/64. OSNC 11 [1965], poz. 189); wyrok z 6 lutego 1964 r. (sygn. II CR 582/62. OSP 3 [1965], poz. 60).

szkodowania za działania organów państwa⁶³. Na tym tle ciekawe przedstawiało się nowatorskie rozwiązanie w przedmiocie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na zasadzie słuszności. W świetle bowiem art. 5 państwo odpowiadało za wszelkie szkody wyrządzone na osobie, nawet w razie braku podstaw odpowiedzialności państwa.

Mimo pewnych braków i trudności interpretacyjnych, ustawa z 1956 r. była niewątpliwie dużym osiągnięciem w przedmiocie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i odegrała doniosłe znaczenie. Wydaje się, że stanowiła swoiste wypełnienie zapowiedzianej w art. 121 ust. 2 Konstytucji marcowej ustawy wobec milczenia w tym zakresie obowiązującej wówczas Konstytucji PRL z 1952 r.

Kodeks cywilny z 1964 r.

W czasie obowiązywania ustawy z 1956 r. rozpoczęto prace kodyfikacyjne nad projektem kodeksu cywilnego (dalej: k.c.). W doktrynie prawa wyrażano pogląd, że do przyszłego kodeksu należałoby włączyć przepisy ustawy z 1956 r.⁶⁴. Większość przepisów znalazła w nim swoje odzwierciedlenie (art. 1, 2, 4, 5 i 8 ustawy z 1956 r.). Odpowiedzialność Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych uregulowana została w art. 417–420 k.c., art. 415 k.c. określał zasadę ogólną odpowiedzialności z czynów niedozwolonych, natomiast art. 422–449 k.c. zawierały przepisy szczególne. Odpowiedzialność państwa nadal opierała się na przesłance winy jako zasadzie głównej odpowiedzialności, zasada ryzyka i zasada słuszności (art. 419 k.c.) pełniły natomiast rolę pomocniczą.

W świetle art. 417–420 k.c. dochodzenie roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa wymagało spełnienia określonych przesłanek. Obok przesłanki szkody, wyrządzonej przez „funkcjonariusza państwowego”⁶⁵, przy wykonywaniu powierzonej mu czynności oraz związku przyczynowego pomiędzy wykonywaniem przez funkcjonariusza państwowego powierzonych mu czynności a powstałą szkodą, należało wykazać winę konkretnego funkcjonariusza – sprawcy szkody. Wprawdzie przesłanka winy nie była *expressis verbis* wyrażona w ustawie, ale konieczność jej spełnienia wynikała z wykładni systemowej dokonanej przez SN. W doktrynie prawa podnoszono głosy o nieoperacyjności przepisów art. 417 i 418 k.c.⁶⁶ Nieznaczny przełom nastąpił po przyjęciu przez Izbę Cywilną SN uchwały z 15 lutego 1971 r. (sygn. III CZP 33/70), stanowiącej wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (dalej: wytyczne)⁶⁷. SN stwierdził w nich, że art. 417–420 k.c. stanowią pewną całość normatywną, przy czym art. 417 k.c. reguluje przesłanki ogólne odpowiedzialności państwa, natomiast art. 418 i art. 419 k.c. zawierają przesłanki szczególne. Znaczenie wytycznych polegało na tym, że uznano art. 417 k.c. za samodzielną i odrębną podstawę roszczeń odszkodowawczych, oraz że przyjęto obiekty-

⁶³ Zob. Kosik, *Zasady odpowiedzialności Państwa*, 44.

⁶⁴ *Ibid.*, 188.

⁶⁵ Definicja „funkcjonariusza publicznego” zawarta była w art. 417 § 2 k.c.

⁶⁶ M.in. Dąbrowa, „Odpowiedzialność deliktowa”, 42.

⁶⁷ OSNC 4 (1971), poz. 59.

wizację odpowiedzialności państwa przez zastąpienie przesłanki winy funkcjonariusza państwowego, przesłanką winy bezimiennej (anonimowej). Oznaczało to, że winę ponosiła jednostka państwowa jako całość, szkoda natomiast była wynikiem jej wadliwej organizacji i funkcjonowania⁶⁸:

[...] Do powstania odpowiedzialności Skarbu Państwa konieczne jest istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy zawinionym zachowaniem się funkcjonariusza państwowego a szkodą. Nie jest natomiast istotne, który z funkcjonariuszy dopuścił się winy. Dlatego brak winy ze strony funkcjonariusza, którego działanie spowodowało powstanie szkody, nie uwalnia Skarbu Państwa od odpowiedzialności, jeżeli szkoda powstaje w normalnym związku przyczynowym z zaniedbaniem obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy nadzorujących dany odcinek działalności państwowej. Również nie zwalnia Skarbu Państwa od odpowiedzialności niemożność ustalenia osoby sprawcy szkody, jeżeli zostanie udowodnione, że winę ponosi jeden z członków określonego zespołu funkcjonariuszy (pkt IV wytycznych).

Koncepcja odpowiedzialności, jaka została przyjęta w wytycznych SN z 1971 r., niewątpliwie rozszerzyła zakres ochrony poszkodowanych podmiotów. Stanowiła kolejny krok w ewolucji instytucji odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone działaniem jej organów (funkcjonariuszy). Na zasadniczy przełom w tym zakresie trzeba było jednak jeszcze poczekać.

Przemiany w zakresie instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w III Rzeczypospolitej

Transformacja ustrojowa nie od razu przyniosła zmiany w zakresie konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Istotne znaczenie miał jednak fakt przystąpienia Polski do Rady Europy i ratyfikowanie Konwencji o ochronie praw człowieka w 1993 r.⁶⁹. Standardy europejskie w zakresie ochrony praw człowieka oraz gwarancje wynikające przede wszystkim z Rekomendacji nr R (84) 15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej przyjętej przez Komitet Ministrów Rady Europy 18 września 1984 r.⁷⁰ sprawiły, że podczas prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad projektem konstytucji kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej państwa była przedmiotem szerokiej dyskusji⁷¹. Dopiero uchwalenie 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji RP sprawiło, że po przeszło 70 latach nastąpiła ponowna konstytucjonalizacja instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za działania organów władzy niezgodne z prawem. Instytucja ta uregulowana została w art. 77 ust. 1, wśród przepisów dotyczących środków ochrony wolności i praw. Zgodnie z jego brzmieniem: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem

⁶⁸ Zob. Łętowska, „Stratifikacja odpowiedzialności”, 942.

⁶⁹ Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).

⁷⁰ Zob. Safjan, *Standardy prawne Rady Europy*, 269.

⁷¹ Zob. Biul. KK ZN 38 (1997): 5 i n. (obrazy podkomisji redakcyjnej z 19 sierpnia 1996 r.); oraz Biul. KK ZN 39 (1997): 119 i n. (obrazy z 2 października 1996 r.).

działanie organu władzy publicznej”. Opierając odpowiedzialność państwa na szeroko rozumianej bezprawności, przepis konstytucyjny rozszerzył zakres działania dotychczasowych regulacji wynikających z Kodeksu cywilnego. Przesłanką roszczeń odszkodowawczych w stosunku do organu władzy nie była już wina konkretnego funkcjonariusza, czy tak zwana wina anonimowa, lecz bezprawność działania. Pozostałe przesłanki, oprócz niezgodnego z prawem działania organów władzy publicznej, to szkoda oraz związek przyczynowy między bezprawnym działaniem a wyrządzoną szkodą. Roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 77 ust. 1 dochodzić może każdy, a więc nie tylko osoby fizyczne, lecz także osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną.

Artykuł 77 ust. 1, mimo że jego treść nie jest rozbudowana, określa niezbędne i wystarczające przesłanki do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od państwa. Pojęcie szkody rozumiane jest w sposób ugruntowany już w nauce prawa cywilnego, a więc jako uszczerbek w dobrach materialnych i niematerialnych, i obejmuje szkodę rzeczywistą (*damnum emergens*) oraz korzyść utraconą (*lucrum cessans*)⁷². Podmiotem odpowiedzialnym w rozumieniu art. 77 ust. 1 jest „organ władzy publicznej”. Wprawdzie Konstytucja RP nie definiuje tego pojęcia, ale przyjmując szeroką interpretację, uznaje się, że są to zarówno organy i instytucje, którym Konstytucja RP powierza wykonywanie zadań władzy publicznej, jak i instytucje, które wykonują funkcję władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji. Termin „działanie” obejmuje zarówno czynności faktyczne, jak i zaniechanie, przy czym odpowiedzialność za zaniechanie jest możliwa w sytuacji, gdy obowiązek określonego działania władzy publicznej był jasno sprecyzowany w przepisach prawa. Przesłanka „niezgodnego z prawem działania” rozumiana jest jako naruszenie norm prawnych prawa powszechnie obowiązującego, a więc szerzej niż wynika to z bezprawności cywilnej⁷³. Jeśli natomiast chodzi o przesłankę związku przyczynowo-skutkowego, przyjmuje się ugruntowaną już w prawie cywilnym teorię adekwatnej przyczynowości.

Wejście w życie Konstytucji RP nie spowodowało od razu przełomu w instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Przepisy art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz art. 417–420 Kodeksu cywilnego obowiązywały równolegle. Choć zgodnie z art. 8 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 ustawy zasadniczej, przepis konstytucyjny powinien być bezpośrednio stosowany, a w razie wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisu ustawowego, w pierwszej kolejności sądy powinny jako podstawę rozstrzygnięcia przyjąć normę konstytucyjną, w praktyce orzeczniczej nadal powoływano się na art. 417 k.c. Z punktu widzenia podmiotów poszkodowanych bezprawnym działaniem władzy była to sytuacja niekorzystna. W doktrynie i judykaturze nie było jednoznacznego stanowiska co do bezpośredniego czy samoistnego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Podobnie jak nie było zgody co do sposobu rozumienia przesłanek odpowiedzialności państwa. Sposób interpretacji art. 417 k.c., mimo wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r., zasadniczo

⁷² Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 grudnia 2001 r. (sygn. SK 18/00. OTK ZU 8 [2001], poz. 256); oraz w wyroku z 23 września 2003 r. (sygn. K 20/02. OTK ZU-A7 [2003], poz. 76).

⁷³ Na ten temat toczyła się szeroka dyskusja w doktrynie prawa. Zob. m.in. Safjan, „Odpowiedzialność państwa”, 10; Łętowska, „W kwestii zmian przepisów k.c.”, 7; Łętowska, „Odpowiedzialność odszkodowawcza za tzw. „milczenie””; Szpunar, „O odpowiedzialności odszkodowawczej”, 86; Szpunar, „Kilka uwag o odpowiedzialności”, 124; Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa*, 126.

się nie zmienił aż do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r. (sygn. SK 18/00). Stwierdzenie przez Trybunał, że: „Regulacja zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji nie jest powtórzeniem zasad ukształtowanych w ramach prawa powszechnego, ale wprowadza nowe samodzielne treści, które muszą być uwzględniane na poziomie regulacji ustawowej”⁷⁴ miało kluczowe znaczenie dla wykładni art. 417 k.c. Jednak dopiero w wyniku nowelizacji Kodeksu cywilnego z 17 czerwca 2004 r.⁷⁵ nastąpiła pełna zgodność pomiędzy przepisem kodeksowym a konstytucyjnym w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa.

Podsumowanie

Analizując przemiany w konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i wpływ art. 121 Konstytucji marcowej na kształtowanie się tej instytucji w prawie polskim XX w., należy przede wszystkim podkreślić, że konstytucjonalizacja prawa każdego do wynagrodzenia szkody wyrządzonej wadliwym działaniem organów władzy stanowiła krok milowy w zakresie gwarancji ochrony wolności i praw człowieka. Nawet jeśli przez bez mała 70 lat w doktrynie prawa i judykaturze ścierały się poglądy co do zakresu odpowiedzialności, jej charakteru publicznego czy prywatnego, oparcia jej na przesłance winy czy ryzyka, konieczność kompensacji szkód poszkodowanym jednostkom zasadniczo nie budziła wątpliwości. Stanowiło to zatem istotną zdobycz w zakresie przełamania dogmatu nieodpowiedzialności władzy publicznej za bezprawne działania jej organów. Nie bez znaczenia było otoczenie prawne, w którym kształtowały się zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w drugiej połowie XX w. Wystarczy wspomnieć, że ogromny wpływ na ewolucję tej instytucji prawnej miały standardy europejskie, wynikające przede wszystkim z Rekomendacji nr R (84) 15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy 18 września 1984 r., oraz z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁷⁶.

Dzisiejszy kształt instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa jest wynikiem ewolucji tej instytucji od ponad stu lat. Przy czym proces ten dokonywał się nie tylko w nauce prawa czy judykaturze. Wydaje się, że nie mały wpływ miała rosnąca świadomość społeczeństwa, że za wadliwe działania władzy publicznej nie może ponosić odpowiedzialności jednostka. Taka idea towarzyszyła twórcom Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., którzy nadali tej instytucji prawnej nowy kontekst aksjologiczny. Oznaczało to, że ukształtowana pod wpływem wieloletniej praktyki orzeczniczej sądów oraz doktryny prawa zasada odpowiedzialności państwa wymagała zrewidowania.

⁷⁴ OTK ZU-A 8 (2001), poz. 256.

⁷⁵ Zmiana Kodeksu cywilnego nastąpiła ustawą z dnia 14 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2004 nr 162 poz. 1692).

⁷⁶ W szczególności sprawy: nr C-6/90 i C-9/90, *Andrea Francovich i Danila Bonifaci v. Włochy* (1991). ECR I-5357; nr C-91/92, *Paola Faccini Dori v. Recreb Srl* (1994). ECR I-3325; nr C-46/93 i C-48/93, *Brasserie du Pêcheur v. Niemcy i The Queen v. Secretary of State for Transport ex parte Factortame Ltd. i inni* (1996). ECR I-1029; nr C-424/97, *S. Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein* (2000). ECR I-5123; nr C-224/01 *G. Köbler v. Austria* (2003). ECR baza danych Celex 62001J0224.

Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, podobnie jak art. 121 Konstytucji marcowej sto lat temu, wykreowały podmiotowe prawo jednostki do odszkodowania w przypadku niezgodnego z prawem działania władzy publicznej. Mimo że obie regulacje określały niezbędne i wystarczające przesłanki do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od państwa, ich losy potoczyły się odmiennie. Spory w doktrynie prawa oraz wyraźnie nakreślone poglądy judykatury co do programowego charakteru art. 121 Konstytucji marcowej spowodowały, że przepis ten, nie doczekawszy się uregulowań ustawowych, stał się jedynie martwą literą prawa. Natomiast art. 77 ust. 1 Konstytucji RP obowiązujący w nowym kontekście systemowym jako niebudzący wątpliwości interpretacyjnych i niezawierający w swojej treści odesłania do ustaw, w świetle zasady bezpośredniego stosowania jej postanowień wyrażonej w art. 8 ust. 2 stał się bezpośrednią podstawą aktów stosowania prawa. Podkreślenia jednak wymaga, że bez nowatorskich rozwiązań przyjętych w Konstytucji marcowej nie ukształtowałby się bogaty dorobek orzecznicy i doktrynalny, który stanowił punkt odniesienia oraz wyznaczał kierunek poszukiwań najlepszych rozwiązań w zakresie instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa.

Bibliografia

Źródła drukowane

Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 38 (1997). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe [Biul. KKZN 38 (1997)].

Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 39 (1997). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe [Biul. KKZN 39 (1997)].

Źródła prawne

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).

Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r. (StGBI. nr 450/1920).

Kodeks cywilny [niemiecki] z dnia 18 sierpnia 1896 r., <http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/index.html> (dostęp: 27.07.2021).

Kodeks cywilny Francuzów z dnia 21 marca 1804 r. [Kodeks Napoleona]. <https://crispa.uw.edu.pl/object/files/412014/display/Default> (dostęp: 31.07.2021).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232, t.j. Dz.U. 1976 nr 7 poz. 36).

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267).

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
- Konstytucja Rzeszy Niemieckiej z dnia 11 sierpnia 1919 r., <http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html> (dostęp: 2.08.2021).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz.U. 1933 nr 82 poz. 598).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227).
- Ustawa z dnia 12 lipca 1872 r. o prawie powództwa stron z tytułu naruszenia prawa przez urzędników sędziowskich przy wykonywaniu czynności urzędowych (Österreichisches Gesetzblatt, 112).
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1909 r. o odpowiedzialności państwa i innych związków publicznoprawnych za przekroczenia obowiązków służbowych przez ich funkcjonariuszów przy sprawowaniu czynności urzędowych (Gesetze der Jahre 1909, 691).
- Ustawa z dnia 22 maja 1910 r. o odpowiedzialności państwa za urzędników (RGBl., 745).
- Ustawa z dnia 15 września 1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz.U. 1956 nr 54 poz. 243).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93, t.j. Dz.U. 2020 poz. 1740).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2004 nr 162 poz. 1692).

Orzecznictwo

- Orzeczenie SN, Izba III (Małopolska) z dnia 26 listopada 1924 r., sygn. Rw 1231/24. *Ruch Prawniczy* 1 (1925): 268; OSP 75 (1926), nr 74; LEX nr 1635336.
- Orzeczenie SN, Izba III (Małopolska) z dnia 9 grudnia 1924 r., sygn. III Rw 1500/24. *Przegląd Prawa i Administracji* 89 (1925): 102; <https://www.jbc.bj.uj.edu.pl/dlibra/publication/174897/edition/166432/content> (dostęp: 1.08.2021).
- Orzeczenie SN z dnia 17 grudnia 1924 r., sygn. III Rw 1892/24. *Przegląd Prawa i Administracji* 89 (1925): 103.
- Orzeczenie SN z dnia 16 czerwca 1926 r., sygn. C 68/26. OSP 6 (1927), nr 331; LEX nr 1635339.
- Orzeczenie SN z dnia 16 grudnia 1927 r., sygn. I C 595/26, w sprawie Wójcika. Zbiór orzeczeń SN I Izba Cywilna (1927), nr 181; LEX nr 919724.
- Orzeczenie SN z dnia 22 maja 1930 r. Zbiór Urzędowy Izby III, sekcja 1 za rok 1930, nr 111.
- Orzeczenie SN w składzie 7 sędziów III Izby z dnia 2 grudnia 1931 r., sygn. III Rw 121/31. Zbiór Urzędowy Izby III, sekcja 1 za rok 1931, nr 138.
- Orzeczenie SN III Izby z dnia 3 listopada 1932 r., sygn. III Rw 1249/32. *Nowa Palestra* 3 (1933): 31–2; LEX nr 1635335.
- Orzeczenie SN z dnia 31 stycznia 1934 r., sygn. C.II. Rw 3211/33. Zbiór Urzędowy (1934), sekcja 8, nr 548.
- Orzeczenie SN z dnia 4 stycznia 1935 r., sygn. C.III. 24/34. OSNC 7 (1935), poz. 284; LEX nr 380461.
- Orzeczenie SN z dnia 21 grudnia 1936 r., sygn. C.III. 115/35. OSNC 1 (1938), poz. 17; LEX nr 358319.
- Orzeczenie SN z dnia 31 października 1950 r., sygn. C 226/50. OSNC 2 (1952), poz. 33.
- Orzeczenie SN z dnia 17 lipca 1953 r., sygn. II C 1660/52. OSNCK 2 (1955), poz. 18.

- Orzeczenie SN z dnia 20 kwietnia 1954 r., sygn. C 726/53 [niepublikowane].
- Orzeczenie SN z dnia 21 marca 1957 r., sygn. 2 CR 406/55. OSN 1 (1958), poz. 28.
- Postanowienie SN z dnia 1 grudnia 1962 r., sygn. IV CZ 97/61, OSNC 11 (1963), poz. 248.
- Orzeczenie SN z dnia 6 lutego 1964 r., sygn., II CR 582/62. OSP 3 (1965), poz. 60.
- Orzeczenie SN z dnia 14 listopada 1964 r., sygn. I CR 317/64. OSNC 11 (1965), poz. 189.
- Orzeczenie SN z dnia 16 lutego 1965 r., sygn. I CR 558/64. LEX nr 5742.
- Orzeczenie SN z dnia 14 maja 1965 r., sygn. II CR 110/65. LEX nr 5800.
- Orzeczenie SN z dnia 20 lipca 1966 r., sygn. II CR 198/66. OSP 11 (1967), poz. 261.
- Orzeczenie TSUE nr C-6/90 i C-9/90, *Andrea Francovich i Danila Bonifaci v. Włochy* (1991). ECR I-5357.
- Orzeczenie TSUE nr C-91/92, *Paola Faccini Dori v. Recreb Srl* (1994). ECR I-3325.
- Orzeczenie TSUE nr C-46/93 i C-48/93, *Brasserie du Pêcheur v. Niemcy i The Queen v. Secretary of State for Transport ex parte Factortame Ltd. i inni* (1996). ECR I-1029.
- Orzeczenie TSUE nr C-424/97, *S. Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein* (2000). ECR I-5123.
- Orzeczenie TSUE nr C-224/01, *G. Köbler v. Austria* (2003). ECR baza danych Celex 62001J0224.
- Uchwała Ogólnego Zgromadzenia Sędziów SN z dnia 16 lutego 1924 r., sygn. Z.S. 69/23, w sprawie Rytki Ukraińczyk. Zbiór Orzeczeń Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego (1922–1925), nr 17.
- Uchwała składu Izby Cywilnej SN z dnia 15 lutego 1971 r., sygn. III CZP 33/70, stanowiącej wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych. OSNC 4 (1971), poz. 59.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00. OTK ZU 8 (2001), poz. 256.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02. OTK ZU-A 7 (2003), poz. 76.

Opracowania

- Adamczyk, Andrzej. *Niemiecki model odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. Na przełomie XIX i XX wieku*. Kielce: Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, 2017.
- Boć, Jan, red. *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*. Wrocław: Kolonia Limited, 1998.
- Cybuchowski, Zbigniew. *Polskie prawo państwowe. Na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*. 3. Warszawa: [s.n.], 1929.
- Czachórski, Witold. „Dekret o wynagrodzeniu szkód wyrządzonych przez funkcjonariuszów państwa i związków publiczno-prawnych”. W: „Problem unifikacji przepisów o odpowiedzialności państwa i związków publiczno-prawnych za szkody wyrządzone bezprawnie przez funkcjonariuszów publicznych”. *Państwo i Prawo* 4 (1946): 32–44.
- Dąbrowa, Janina. „Odpowiedzialność deliktowa za winę własną i cudzą”. *Studia Cywilistyczne* 16 (1970): 3–20.
- Dąbrowa, Janina. „Zasady odpowiedzialności państwa we Francji”. *Studia Cywilistyczne* 24 (1974): 149–97.
- Domaszewski, Jan Waclaw. „Odpowiedzialność cywilna państwa za szkody i straty z art. 1384 Kodeksu Cywilnego Francuskiego”. *Gazeta Sądowa Warszawska* 37–40 (1890): 577–82, 594–600, 610–6, 625–30. <https://crispa.uw.edu.pl/objects/search?searchValue=Gazeta%20S%C4%85dowa%20Warszawska%201890%20nr%2037-40> (dostęp: 30.07.2021).

- Dwernicki, Tadeusz. „Prawa i obowiązki obywatelskie”. W: *Nasza Konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem dyrekcji szkoły nauk politycznych w Krakowie 12–25 V 1921 r.*, 149–72. Kraków: Drukarnia Uniwersytetu Jagiellońskiego, 1922. <https://kpbc.umk.pl/dlibra/publication/70156/edition/77775/content> (dostęp: 3.08.2021).
- Ehrlich, Ludwik. „Kilka uwag o interpretacji Konstytucji”. *Przegląd Prawa i Administracji* 50 (1925): 10–2.
- Haczkowska, Monika. *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007.
- Jaworski, Władysław Leopold. *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*. Kraków: Krakowska Spółka Wydawnicza, 1921 (*Prawa państwa polskiego*. Zeszyt IIA).
- Jaworski, Władysław Lepold. *Zarys teoryj wynagrodzenia szkody*. Lwów: Drukarnia Ludowa, 1891.
- Jaworski, Władysław Leopold. *Z dziejów idei sądownictwa konstytucyjnego w Polsce. Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*. Kraków: Krakowska Spółka Wydawnicza, 1924.
- Komarnicki, Waclaw. *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*. Warszawa: Księgarnia F. Hoesicka, 1922.
- Komarnicki, Waclaw. *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Księgarnia F. Hoesicka, 1934.
- Kosik, Jan. *Zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1961.
- Krzywicki, Jerzy. *Wina i ryzyko jako podstawy odpowiedzialności cywilnej*. Warszawa: [s.n.], 1931.
- Kulesza, Władysław T. „Nowela sierpniowa z 1926 r.”. *Przegląd Sejmowy* 4 (75) (2006): 9–48.
- Langrod, Jerzy Stefan. „Praworządność w problemie odszkodowania (O odpowiedzialności państwa za naruszenia prawa przez jego organa)”. *Gazeta Sądowa Warszawska* 21–26 (1926): 15–6.
- Langrod, Jerzy Stefan. *Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych*. Warszawa: Księgarnia F. Hoesicka, 1929.
- Langrod, Jerzy Stefan. *O tzw. milczeniu władzy. Studium prawno-administracyjne*. Kraków–Warszawa: Księgarnia Powszechna, 1939.
- Longchamps de Bérier, Roman. *Zobowiązania*, wyd. 3. Poznań: Księgarnia Akademicka, 1948.
- Łętowska, Ewa. „Odpowiedzialność odszkodowawcza za tzw. «milczenie administracji»”. W: *Studia z prawa cywilnego. Księga pamiątkowa dla uczczenia 50-lecia pracy naukowej prof. dr hab. Adama Szpunara*, red. Andrzej Rembieliński, 135–149. Warszawa–Łódź: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1983.
- Łętowska, Ewa. „Stratyfikacja odpowiedzialności deliktowej”. *Państwo i Prawo* 6 (1971): 940–9.
- Łętowska, Ewa. „W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej”. *Państwo i Prawo* 7 (1999): 75–82.
- Makowski, Juliusz. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do Konstytucji*. Warszawa: Księgarnia F. Hoesicka, 1924.
- Malec, Dorota. „Zagadnienia administracji w Konstytucji marcowej. Uwagi z okazji 90. Rocznicy uchwalenia Konstytucji z 17 marca 1921 r.”. *Przegląd Sejmowy* 102, z. 1 (2011): 11–26.
- Muszalski, Edward. „Odpowiedzialność państwa za funkcjonariusza. Uwagi na tle art. 121 Konstytucji w związku z obecnym prawodawstwem o odpowiedzialności urzędników w Polsce”. *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 50 (1925): 999; oraz 51 (1925): 1020–1. <https://jbc.bj.uj.edu.pl/dlibra/publication/242369/edition/230705/content?> (dostęp: 31.07.2021).
- Ostrożyński, Władysław. *O odpowiedzialności państwa za bezprawne działanie urzędników według prawa publicznego*. Lwów: Drukarnia Ludowa, 1884.

- Petrusiewicz, Kazimierz. „Orzecznictwo rosyjskie i polskie w przedmiocie odpowiedzialności Skarbu Państwa za czyny nieprawne urzędników”. *Wileński Przegląd Prawniczy* 3 (1932): 66–70.
- Rosmarin, Seweryn. *O roszczeniach odszkodowawczych z powodu bezprawia urzędnika administracyjnego*. Lwów: Pierwsza Związkowa Drukarnia we Lwowie, 1933.
- Safjan, Marek. „Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP”. *Państwo i Prawo* 4 (1999): 3–18.
- Safjan, Marek, red. *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i komentarze*. T. 2: *Prawo cywilne*. Warszawa: Oficyna Naukowa, 1995.
- Stawarska-Rippel, Anna. „Rosyjska procedura cywilna w pracach sekcji postępowania cywilnego Komisji Kodyfikacyjnej II RP na przykładzie projektu «Tytułu o dowodach» J.J. Litauera”. *Z Dziejów Prawa* 3 (2010): 79–91.
- Stelmachowski, Andrzej i Wawiłowa, Maria. „W kwestii odpowiedzialności państwa w zakresie tzw. «aktów władczych»”. *Państwo i Prawo* 7 (1956): 48–63.
- Szpunar, Adam. „Kilka uwag o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa”. *Rejent* 2 (2001): 113–26.
- Szpunar, Adam. „O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa”. *Państwo i Prawo* 6 (1999): 86–91.
- Szpunar, Adam. *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1985.
- Taraszkiewicz, Ludomir. „Odpowiedzialność cywilna urzędników administracyjnych”. *Gazeta Sądowa Warszawska* 29 (1907): 443–6. <https://crispa.uw.edu.pl/object/files/369139/display/Default> (dostęp: 28.07.2021).
- Ustawa postępowania sądowego cywilnego z dnia 20 listopada 1864 roku ze zmianami zaprowadzonymi przez najwyżej zatwierdzone postanowienie z dnia 19 lutego 1875 r. i z objaśnieniami ułożonymi przez Władysława Nowakowskiego*. Cz. 2: (Art. 201–890). Warszawa: Redakcja Biblioteki Umiejętności Prawnych, 1879.
- Wasiutyński, Bohdan. „Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez administrację”. *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 30 (1926): 483–5; oraz 31 (1926): 501–3. <https://jbc.bj.uj.edu.pl/dlibra/publication/242404/edition/230740/content?> (dostęp: 30.07.2021).
- Wasiutyński, Bohdan. „Milczenie władz administracyjnych”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjálny* 6 (1926): CXCIX–CCXIV.
- Wróblewski, Stanisław. „Sądownictwo”. W: *Nasza Konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem dyrekcji szkoły nauk politycznych w Krakowie 12–25 V 1921 r.*, 77–104. Kraków: Drukarnia Uniwersytetu Jagiellońskiego, 1922. <https://kpbc.umk.pl/dlibra/publication/70156/edition/77775/content> (dostęp: 3.08.2021).
- Znamierowski, Czesław. „Zastępca i organ”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2 (1963): 221–42.
- Zylber, Wacław. *Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego*. Warszawa: Księgarnia F. Hoesicka, 1934.

Publikacja internetowa

<https://www.sejm.gov.pl/KonstytucjaMarcowa.nsf/> (dostęp: 2.08.2021).

