

Kazimierz Piasecki

Z problematyki odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia

Palestra 6/1-2(49-50), 73-86

1962

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Z problematyki odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia

1. Na podstawie ustawy z dnia 15 listopada 1956 roku o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243) można wyodrębnić dwie dziedziny odpowiedzialności: 1) za szkody wyrządzone czynnościami faktycznymi, tj. działalnością nie mającą charakteru orzeczeń lub zarządzeń, oraz 2) za szkody wyrządzone na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia.¹

Takie wyodrębnienie dziedzin odpowiedzialności Państwa charakteryzuje nie tylko prawo polskie. Znalazło ono wyraz także w węgierskim kodeksie cywilnym z 1959 r. W tym samym kierunku zdaje się zmierzać uregulowanie tego zagadnienia w projekcie czechosłowackiego kodeksu cywilnego² i w nowej kodyfikacji radzeckiej.³

Charakterystyczną bowiem cechą odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia jest konieczność przyjęcia szczególnych przesłanek odpowiedzialności. Stosownie do art. 4 ust. 1 cyt. wyżej ustawy Państwo odpowiada tylko wówczas, gdy przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego, a wina sprawcy, który wyrządził szkodę, została stwierdzona w wyroku karnym lub w orzeczeniu dyscyplinarnym⁴ albo została uznana przez organ przełożony w stosunku do sprawcy szkody.⁵

Powyzsza konstrukcja odpowiedzialności (jeśli chodzi o odpowiedzialność za orzeczenia i zarządzenia administracyjne) jest bezpośrednim wyrazem uwzględnienia stanu prawnego istniejącego w Polsce w zakresie stosunku zachodzącego między sądami cywilnymi a administracją. Cechą charakterystyczną tego stosunku, utrwalonego w doktrynie i orzecznictwie, jest wyłączenie spod kontroli sądów cywilnych legal-

¹ Por. J. Jodłowski: La responsabilité des dommages causés par l'activité des organes du pouvoir et de l'administration — Premières journées juridiques franco-polonaises, 1960, s. 20; A. Stelmachowski: Glosa do orzec. GKA z dn. 20.II.1957 r. III 4 358/56, OSPiKA 1957, poz. 52.

² Por. K. Piasecki: Kodyfikacja prawa cywilnego w CSRS, PiZ 1961, nr 24.

³ Por. K. Piasecki: Projekt kodeksu cywilnego ZSRR, PiZ 1961, nr 13.

⁴ Stwierdzenie winy w trybie administracyjno-karnym nie stanowi przesłanki odpowiedzialności Państwa.

⁵ Uznania winy przez organ przełożony w stosunku do sprawcy szkody nie przyjął późniejszy kodeks cywilny węgierski (por. § 349).

ności orzeczeń i zarządzeń,⁶ wydawanych przez władze administracyjne, nie tylko w sensie niepoddania tych aktów kontroli sądowej, ale także w sensie niedopuszczalności oceny ich legalności wyłącznie dla celów danego procesu cywilnego i ze skutkiem dla niego w postaci tzw. pytań wstępnych. Ponieważ jednak odpowiedzialność Państwa za orzeczenia i zarządzenia byłaby nie do pomyślenia bez możliwości ich oceny z punktu widzenia ich legalności, ustawodawca, nie wprowadzając w tym zakresie żadnych zmian prawnych, które by pozwalały sądom cywilnym na taką kontrolę, musiał się zadowolić formami kontroli legalności orzeczeń i zarządzeń, jakie wynikały ze stanu prawnego ukształtowanego jeszcze przed wydaniem omawianej ustawy.

Tak więc ustawodawca przy konstruowaniu przesłanek odpowiedzialności Państwa w omawianym zakresie nawiązał po prostu do faktu, że pewne naruszenia prawa powstające przy wydawaniu orzeczeń i zarządzeń przez organy administracji państwowej były i są ścigane w postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym. Sąd, orzekając w sprawach karnych dotyczących tzw. przestępstw urzędniczych (np. o nadużycie władzy), jeszcze przed wejściem w życie omawianej ustawy był uprawniony do oceny, czy działalność urzędnika (a w szczególności wydane przez niego orzeczenie lub zarządzenie) jest zgodna z prawem. Bez możliwości kontroli i oceny w tym względzie sąd karny nie mógłby wydać wyroku skazującego. Podobna kontrola musi być także założeniem postępowania i orzeczenia dyscyplinarnego skazującego. Jest to oczywiście swoista kontrola sądów karnych i władz dyscyplinarnych nad jurysdykcyjną działalnością administracji.⁷

Z tymi właśnie kwalifikowanymi naruszeniami prawa, stwierdzanymi nie przez sądy cywilne, ustawodawca związał podstawową przesłankę odpowiedzialności Państwa w art. 4 omawianej ustawy. W tym ujęciu mieści się w pewnym sensie zwięźlenie samej zasady odpowiedzialności.⁸ Przyjęty jednak system ma wiele zalet, jako zharmonizowany z obowiązującym w Polsce porządkiem prawnym w zakresie wzajemnego stosunku między jurysdykcją karną, cywilną i administracyjną. Poza tym, o ile byłoby do pomyślenia powierzenie tak swoistej kontroli sądom cywilnym nad legalnością orzeczeń i zarządzeń administracyjnych,⁹ o tyle — jeśli chodzi o działalność jurysdykcyjną niezawisłych sądów — byłoby sprzeczne z istotą wymiaru sprawiedliwości i wykształconymi instytucjami prawnymi dopuszczenie takiej możliwości, żeby każde prawomocne orzeczenie mogło być z ograniczeniami czy bez ograniczeń poddawane ocenie przez sądy cywilne z punktu widzenia naruszenia prawa wyrządzającego szkodę wskutek wydania orze-

⁶ Por. J. Starościak; E. Iserzon: *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 224 i nast.

⁷ Orzecznictwo dyscyplinarne jest kontrolą osób. Można w tym wypadku mówić o kontroli legalności, a nawet pośredniej kontroli aktów administracyjnych. Por. w tej kwestii M. Zimmerman: *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959, s. 39 i nast.

⁸ Por. J. Kosik: *Zasady odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy*, Wrocław 1961, s. 43.

⁹ Por. M. Jaroszyński (według J. Winiarza: *Sprawozdanie z dyskusji nad ref. prof. dra A. Szpunara pt. Odpowiedzialność Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy*, PiP 1958, nr 8—9 s. 439).

czenia. Taka bowiem kontrola dla celów odpowiedzialności Państwa byłaby instytucją obalającą cały system sądowy.¹⁰

Fakt jednak, że konstrukcja odpowiedzialności Państwa za orzeczenia i zarządzenia nawiązuje po prostu do elementów i instytucji obowiązującego prawa, nie przekształcając obowiązującego systemu prawnego i jego urządzeń, nie oznacza jeszcze, że omawiana problematyka nie jest skomplikowana. Przeciwnie, wiąże się z nią cały zespół zagadnień, które dotychczas nie doczekały się bardziej systematycznego opracowania.¹¹ Takim właśnie zagadnieniem jest przede wszystkim kwestia zakresu odpowiedzialności Państwa na podstawie art. 4 ustawy.

2. Zakresu odpowiedzialności Państwa na podstawie art. 4 ustawy nie można ograniczać jedynie do tych wypadków, gdy zastosowanie i urzeczywistnienie przepisów prawa następuje *ex nomine* w formie orzeczeń i zarządzeń.¹² Zadanie ustawodawcy polegające na określeniu zakresu odpowiedzialności nie było łatwe w warunkach, kiedy w doktrynie prawa administracyjnego brak jest jakiegś ustalonej klasyfikacji aktów stosowania prawa oraz kiedy nawet sama terminologia nie jest jeszcze ustalona.¹³ Z tego już choćby względu zakresu odpowiedzialności Państwa nie można określić na podstawie tylko terminologii, przywiązując decydującą wagę do terminów: „orzeczenie” i „zarządzenie”. Użycie w ustawie tych pojęć musi być traktowane jako *sui generis* określenie *pars pro toto* wszystkich form działalności jurysdykcyjnej administracji państwowej i jurysdykcji sądowej. Ani więc brzmienie ustawy, ani dążenie ustawodawcy do generalnego unormowania odpowiedzialności Państwa nie daje podstaw do poglądu, że odpowiedzialność Państwa za pewne akty jurysdykcyjne (które wydawane są pod różnymi nazwami) została wyłączona.

Stosownie więc do przyjętej metody zakres przedmiotowy odpowiedzialności Państwa na podstawie art. 4 ustawy można określić w sposób następujący: Z jednej strony granice jej wyznacza wyłączenie odpowiedzialności za tzw. akty generalne, tj. takie, których adresatami jest nieokreślona liczba podmiotów prawnych (akty ustawodawcze

¹⁰ Patrz jednak art. 510 k.p.k.

¹¹ Zagadnień tych nie dotyczy cytowana monografia J. Kos'ka. Inne opracowania w formie artykułów, omawiające różne zagadnienia z zakresu odpowiedzialności Państwa, zostały powołane w dalszym ciągu.

¹² Kod. cyw. węgierski przyjął inną, bardziej, jak się wydaje, poprawną legislacyjnie metodę. Paragraf 349 ust. 1 mówi o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną w granicach kompetencji, związaną z działalnością w dziedzinie zarządu państwowego, a w ust. 4 głosi, że zasady zawarte w § 349 (chyba że przepis szczególnie stanowi inaczej) mają zastosowanie do odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną działaniami należącymi do kompetencji sądu i prokuratury.

¹³ Por. m. i. W. L. Jaworski: Nauka prawa administracyjnego — Zagadnienie ogólne, s. 8. et 1. (zwłaszcza s. 43 i nast., 69 i nast. oraz 88 i nast.) S. Kasznica: Polskie prawo administracyjne, Poznań 1947 (zwłaszcza s. 115 i nast.); J. Starościk: Prawne formy działania administracji, Warszawa 1957, s. 61 i nast. J. Starościk, E. Iserzon: Prawo administracyjne w zarysie. Warszawa 1959, s. 122 i nast.; W. S. Wachholz, Zasada swobodnej oceny władzy administracyjnej w państwie prawnym, Warszawa, s. a. (zwłaszcza s. 34 i nast.).

i zbliżone do nich).¹⁴ Z drugiej zaś strony granice jej wyznaczają wypadki, w których Państwo ponosi odpowiedzialność za tzw. czynności faktyczne. A zatem odpowiedzialność ta obejmuje całokształt działalności jurysdykcyjnej sądów i administracji w szerokim tego słowa znaczeniu, czyli działalność polegającą na zastosowaniu i urzeczywistnieniu przepisów z różnych dziedzin prawa administracyjnego i sądowego.

Jeśli chodzi o administrację, to odpowiedzialność na podstawie art. 4 ustawy obejmuje odpowiedzialność za akty administracyjne wydawane w formie decyzji i postanowień, unormowanych w kodeksie postępowania administracyjnego, oraz orzeczeń i zarządzeń, do których przepisy k.p.a. nie mają zastosowania, a więc za akty określone w art. 194 § 1 i 2 k.p.a. Chodzi więc tu o tzw. akty administracyjne, których istota polega na tym, że kształtują one indywidualny wypadek stosunku administracyjnoprawnego.¹⁵ Jednocześnie jednak chodzi też o pewną działalność, która jest zbliżona czy to do działalności sądów karnych (np. orzeczenia wydawane w trybie administracyjno-karnym), czy to do działalności sądów cywilnych (np. orzeczenia komisji rozjemczych).

Państwo ponosi odpowiedzialność bez względu na charakter decyzji, a więc za orzeczenia i zarządzenia zarówno konstytucyjne (tworzące nowe uprawnienia), jak i deklaratoryjne (stwierdzające istnienie pewnego stanu prawnego), oraz za takie, na mocy których strony nabyły uprawnienia, jak i za odmowne.

Jeśli chodzi o orzeczenia i zarządzenia z zakresu swobodnego uznania władzy, to też nie ma podstaw do wyłączenia odpowiedzialności Państwa. Jak się przyjmuje w piśmiennictwie i orzecznictwie,¹⁶ tego rodzaju orzeczenia lub zarządzenia wyjątkowo tylko mogłyby uzasadniać zawinienie funkcjonariuszy o charakterze karnym czy dyscyplinarnym. Stanowisko to wymaga jednak pewnego sprecyzowania z punktu widzenia przyczyn wadliwości tych aktów. Możliwe jest to jedynie przez określenie istoty tych orzeczeń i zarządzeń.¹⁷ Należy tu mieć na względzie, że w celu wydania prawidłowego orzeczenia na podstawie swobodnego uznania organ administracyjny obowiązany jest zbadać i ustalić bardzo dokładnie stan faktyczny oraz utrwalić go w aktach sprawy. Przy ustalaniu stanu faktycznego organ jest związany wszystkimi zasadami postępowania dowodowego w tym samym stopniu co w wy-

¹⁴ Wyłączenie to dotyczy zarówno aktów normatywnych organów naczelnych, jak i aktów normatywnych administracji terenowej (co do tych ostatnich — patrz J. Starościank: Prawne formy działania administracji, s. 71 i nast.). Por. także J. Kosik, op. cit., s. 44 oraz 114 i nast.

¹⁵ Por. z najnowszego piśmiennictwa E. Iserzon, J. Starościank: Kodeks postępowania administracyjnego — Komentarz, Warszawa 1961, s. 137 i nast.

¹⁶ J. Marowski, J. Szczerski: Odpowiedzialność Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, PUG 1957, nr 3, s. 88. Również orzeczn. SN z dn. 28.I.1960 r. 4 CR 179/59 (nie ogłoszone).

¹⁷ Por. poza literaturą podaną w przyp. 13 także: W. Lang i A. Delmore: Z zagadnień tzw. swobodnego uznania., PiP 1957, nr 4—5, s. 729 i nast.; W. Zimmerman: Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”; z najnowszego piśmiennictwa — E. Iserzon, J. Starościank: Kodeks postępowania administracyjnego — Komentarz, s. 25 i nast.

padku ustawowego skrępowania. Każde naruszenie zasad prawidłowego postępowania dowodowego, jeżeli miało wpływ na orzeczenie ze szkodą dla interesu społecznego lub interesu jednostki, czyni orzeczenie nieprawidłowym. Tak samo przyjęcie błędnego kryterium z punktu widzenia interesu społecznego lub interesu strony sprawia, że orzeczenie oparte na błędnym kryterium jest wadliwe. Należy więc podkreślić, że w zakresie każdej z tych wadliwości może dojść, zależnie od okoliczności, do takiego naruszenia prawa, które może stanowić podstawę do ścigania w trybie karnym lub dyscyplinarnym, a tym samym uzasadniać odpowiedzialność Państwa na podstawie art. 4 ustawy.

Natomiast jeśli chodzi o działalność sądową, to odpowiedzialność Państwa obejmuje nie tylko odpowiedzialność za akty o charakterze ściśle jurysdykcyjnym, a więc za orzeczenia (wyroki i postanowienia oraz zarządzenia), ale także o odpowiedzialność za akty o charakterze administracyjnym, związane z administracją wymiaru sprawiedliwości wykonywaną przez sądy, oraz za pewne zarządzenia o charakterze przygotowawczym¹⁸ czy też wykonawczym.¹⁹ Odpowiedzialność ta dotyczy zarówno orzeczeń sądów powszechnych, jak i sądów szczególnych, np. sądów ubezpieczeń społecznych.

3. Stosownie do art. 4 ust. 1 cyt. ustawy Państwo ponosi odpowiedzialność tylko wówczas, gdy przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego, a wina sprawcy szkody została stwierdzona w wyroku karnym lub w orzeczeniu dyscyplinarnym albo została uznana przez organ przełożony w stosunku do sprawcy szkody. Stwierdzenie w taki kwalifikowany sposób winy stanowi przesłankę materialnoprawną odpowiedzialności Państwa,²⁰ *conditio sine qua non* roszczenia odszkodowawczego.

¹⁸ Będą to akty, które w piśmiennictwie francuskim nazywa się *les actes materiellement administratifs* w przeciwieństwie do *les actes juridictionnels* (por. Ph. Ardant: La responsabilité de l'Etat du fait de la fonction juridictionnelle, Paryż 1956). Wydaje się, że odpowiedzialność na podstawie art. 4 ustawy będzie wchodziła w grę także np. w wypadku, gdy sąd odmówił zabezpieczenia dowodów (art. 318 i nast. k.p.c.) i w związku z tym strona poniosła szkodę. Można mieć natomiast pewne wątpliwości co do podstawy odpowiedzialności Państwa w wypadku, gdy strona poniosła szkodę na skutek niemożności odtworzenia zniszczonych lub utraconych akt sądowych. Można bronić poglądu, że w tym wypadku art. 4 ustawy nie będzie miał zastosowania. Por. zresztą wypadek na tle prawa szwajcarskiego (M. Imboden: Schweizerische Verwaltungsrechtssprechung, 1961, s. 139). Poza tym należą tu także decyzje prokuratorskie (por. J. Jodłowski, op. cit., s. 20).

¹⁹ W sprawie 3 CR 854/59 (orzecz. z dn. 20.V.1960 r. — nie ogłoszone) przedmiotem sporu było roszczenie oparte na twierdzeniu, że powód doznał szkody na skutek zawinionego przez sąd powiatowy zarządzenia wykonania zastępczej kary aresztu, mimo że orzeczoną karą grzywny w dacie tego zarządzenia została przez skazanego uiszczona. Sąd Najwyższy przyjął w tym wypadku jako podstawę odpowiedzialności art. 4 ustawy podkreślając, że sąd pierwszej instancji nie rozważył, iż zarządzenie wykonania kary zastępczej orzeczonej w postępowaniu karnym jest nie tylko czynnością sekretariatu sądu, lecz zarazem aktem sądu.

²⁰ J. Pietrzykowski (według opracowania F. Szczepańskiego i J. Szląkewicza: Dyskusja nad ustawą o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, BMS 1957, nr 5, s. 4).

Jest to zasadnicza, podstawowa przesłanka odpowiedzialności Państwa na podstawie art. 4 ustawy, ale nie jedyna. Obok niej jednak muszą zachodzić także inne przesłanki, określone w przepisach prawa cywilnego. Ustalenie tej przesłanki ograniczył ustawodawca w sposób wyjącający (poza wypadkami określonymi w art. 4 ust. 2 ustawy) możliwość ustalenia jej przez sąd cywilny jako zażądania wstępnego dla rozstrzygnięcia procesu dotyczącego odpowiedzialności Państwa. Spełnienie tej przesłanki nie stanowi warunku wszczęcia procesu odszkodowawczego. Postępowanie karne lub dyscyplinarne nie jest jakimś formalnie koniecznym etapem poprzedzającym postępowanie przed sądem cywilnym, który to etap musi być wyczerpany, aby powstała przesłanka dopuszczalności procesu cywilnego. Nieistnienie więc tej przesłanki nie powoduje odrzucenia pozwu, lecz oddalenie powództwa.

Gdyby zatem w chwili wszczęcia procesu omawiana przesłanka nie została zrealizowana, to stanowisko procesowe sądu określa art. 191 pkt 4 k.p.c., który daje temu sądowi możliwość zawieszenia postępowania, jeżeli ujawni się czyn, którego ustalenie w drodze karnej lub dyscyplinarnej mogłoby wywrzeć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy cywilnej. Zawieszenie postępowania uzasadnia fakt, że wyrok karnej lub orzeczenie dyscyplinarne wywierają *ex lege* wpływ na wynik sprawy cywilnej. Zachodzi wówczas wypadek tzw. prejudycjalności we właściwym znaczeniu, tj. wypadek, gdy kwestia naruszenia prawa ściganego w trybie karnym lub dyscyplinarnym nie może być rozstrzygnięta jako zażądanie wstępne przez sąd cywilny, lecz powinna być rozstrzygnięta w takim postępowaniu, do którego z istoty rzeczy i podziału kompetencji należy.²¹ Jeśli chodzi o wyrok karnej skazujący, to wiewiera on w tym wypadku w sferze procesu cywilnego tzw. skutki zewnętrzne (niewłaściwe),²² będące wynikiem pozytywnego przepisu prawa łączącego z faktem osadzenia sprawy pewne specyficzne skutki, które nie są określone w samym wyroku karnym. W tym wypadku bowiem stan faktyczny normy prawnej (art. 4 ust. 1 ustawy) przewiduje osądzenie sprawy jako jedną ze swych części składowych.

Zawieszenie postępowania cywilnego nie będzie jednak obligatoryjne wtedy, gdy właściwe organy odmówiły ścigania karnego lub dyscyplinarnego, a w grę mogłoby wchodzić tylko uznanie winy przez organ przełożony. Pogląd ten uzasadnia fakt, że o ile w określonych warunkach musi nastąpić wszczęcie postępowania karnego lub dyscyplinarnego, o tyle uznanie winy ze względu na swoisty charakter nie jest poddane takim zasadom, gdyż porostawione jest uznaniu organu przełożonego. Tak więc przesłanką zawieszenia postępowania będzie sytuacja, gdy postępowanie karne lub dyscyplinarne zostało wszczęte. Jeżeli natomiast którekolwiek z tych postępowań nie zostało wszczęte, nie wydaje się celowe zawieszenie postępowania, gdyż w ogóle może nie dojść do wszczęcia tych postępowań wobec braku przesłanek do ich wszczęcia. W takim wypadku powództwo podlega oddaleniu ze

²¹ In czej mówiąc, jest to wypadek tzw. prejudycjalności o charakterze dewolutywnym.

²² Por. M. Waligórski: Proces cywilny — Funkcja i struktura, Warszawa 1947, s. 86; W. Siedlecki: Postępowanie cywilne — Część szczegółowa, Warszawa 1959, s. 209.

względu na brak podstawowej przesłanki materialnoprawnej odpowiedzialności.²³ Późniejsze przy tym powstanie tej przesłanki (np. na skutek uznania winy przez organ przełożony) nie będzie stanowiło przeszkody do wytoczenia powództwa i wydania wyroku zasądającego.

Ponadto jeśli chodzi o wyrok karny skazujący, to sąd cywilny jest nim związany na podstawie art. 7 § 1 k.p.c. w zakresie określonym w tym przepisie. Wbrew jednak temu przepisowi, który dotyczy tylko wyroków skazujących, sąd cywilny będzie — z mocy art. 4 ust. 1 ustawy — związany także wyrokiem karnym uniewinniającym.²⁴ Podobnie jak wyrok skazujący stwarza zasadniczą przesłankę odpowiedzialności Państwa, tak samo i jego przeciwieństwo, tj. wyrok uniewinniający, eliminuje w sposób stanowczy i ostateczny istnienie w danej formie tej przesłanki. W wypadku takim sąd musi powództwo oddalić dlatego, że została ustalona w sposób negatywny wymagana przez ustawę przesłanka odpowiedzialności, chyba że istnieje orzeczenie dyscyplinarne skazujące.²⁵

Taka sama sytuacja powstaje w razie wydania orzeczenia dyscyplinarnego uniewinniającego, które oznacza, że stwierdzenie winy w tym trybie już nie nastąpi.²⁶

4. Podstawowa materialnoprawna przesłanka odpowiedzialności Państwa może być zrealizowana także w formie uznania winy przez organ przełożony. Wszystkie trzy przewidziane w ustawie warianty przesłanki materialnoprawnej pozostają względem siebie nie w stosunku kumulatywnym, lecz rozłącznym. Każda z nich ma identyczne znaczenie materialnoprawne. Wystarczy więc spełnienie którejkolwiek z nich, aby uczynić zadość wymaganiu art. 4 ust. 1 ustawy.²⁷ Jednocześnie brak podstaw do wniosku, że uznanie winy przez organ przełożony może spełniać swoją funkcję materialnoprawną tylko wówczas, gdy z przyczyn prawnych nie wchodzi w grę ani ściganie karne, ani ściganie dyscyplinarne. Wynika to z równorzędnego traktowania przez ustawę tej trzeciej formy stwierdzenia winy bez nadawania jej charakteru tylko formy zastępczej, subsydiarnej. Gdyby miało być odmiennie, musiałoby to wynikać z konstrukcji przepisu, który z kolei musiałby wtedy obwarowywać uznanie winy jakimiś zastrzeżeniami. Możliwe jest więc w praktyce, że uznanie winy przez organ przełożony może wyprzedzać

²³ Sąd obowiązany jest jednak w każdym wypadku wyjaśnić, czy nie zachodzi sytuacja przewidziana w art. 4 ust. 2 ustawy.

²⁴ Por. na temat innego wypadku związania sądu cywilnego wyrokiem uniewinniającym K. Piasecki: Pełnienie przestępstwa jako podstawa rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia, *Paestra* 1961, nr 4, s. 59.

²⁵ Wyrok sądu karnego uniewinniający nie oznacza jeszcze tego, że nie będzie podstaw odpowiedzialności Państwa na zasadzie art. 4 ustawy. Czyn bowiem może wprawdzie nie stanowić przestępstwa, może jednak stanowić delikt dyscyplinarny.

²⁶ Wymaga podkreślenia, że sąd cywilny (poza tym m. i. wypadkiem) nie jest związany orzeczeniem dyscyplinarnym (tj. zawartymi w nim ustaleniami) ze względu na brak przepisu podobnego do związania sądów cywilnych wyrokami karnymi skazującymi (art. 7 k.p.c.). Z tego punktu widzenia podobnie (co do samej zasady) wypowiada się Z. Leoniński: *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej*, Poznań 1959, s. 203.

²⁷ J. Jodłowski, *op. cit.*, s. 21.

w czasie stwierdzenie winy w wyroku karnym czy orzeczeniu dyscyplinarnym.

Uznanie winy przez organ przełożony może stanowić przesłankę materialnoprawną także w sytuacji określonej w art. 4 ust. 2 ustawy, gdy wszczęcie postępowania karnego lub dyscyplinarnego uniemożliwia okoliczność wyłączająca ściganie w tym trybie. W takim wypadku sąd nie ma ani potrzeby, ani prawa rozstrzygać — jako zagadnienia wstępnego — czy naruszenie prawa przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia stanowi naruszenie kwalifikowane w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy.

Uznanie winy dotyczy tylko samej winy sprawcy szkody, co oznacza, że nie musi ono obejmować ani uznania wysokości roszczenia odszkodowawczego, ani nawet samej zasady odpowiedzialności.²⁸ W piśmiennictwie został wyrażony pogląd, że uznanie winy funkcjonariusza przez organ przełożony jest oświadczeniem woli z zakresu prawa cywilnego, a organ, który dokonał tego uznania, nie może w zasadzie cofnąć go; może tylko uchylić się od jego skutków w razie powstania warunków z art. 74 i 75 p.o.p.c.²⁹

Wydaje się, że tego rodzaju charakterystyka uznania winy nasuwa poważne zastrzeżenia. Przede wszystkim należy mieć na względzie, że uznanie winy mieści w sobie stwierdzenie, iż nastąpiło naruszenie prawa ścigane w postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym. Już więc z tej racji uznanie winy nie może być traktowane jako oświadczenie cywilnoprawne, a to ze względu na swoją treść. Gdyby to miało być oświadczenie woli z zakresu prawa cywilnego, to musiałoby ono mieć charakter jakiejś konkretnej czynności prawnej jednostronnej. Taka czynność prawna jednostronna, której treścią byłoby uznanie winy innego podmiotu prawnego, nie jest znana prawu polskiemu.³⁰ Ponadto z samego faktu, że z uznaniem winy przez organ przełożony wiążą się doniosłe skutki o charakterze cywilnym nie można, jak się wydaje, wyciągać wniosku, że uznanie to ma charakter cywilnoprawny. Omawiane uznanie winy przez organ przełożony dotyczy tzw. stosunków wewnętrznych administracji,³¹ przez te zaś stosunki należy rozumieć wzajemne stosunki organów administracji państwowej lub stosunki wzajemne pracowników tych jednostek, powstające w toku funkcjonowania aparatu administracyjnego Państwa. Stosunki te są zatem specyficznymi stosunkami, na pewno nie należącymi do dziedziny prawa cywilnego.³² Z tego więc względu przepisy dotyczące wad oświadczenia woli, przewidziane w przep. og. pr. cyw., nie mogą tu mieć zastosowania. Taki też

²⁸ S. Garlicki: *Odpowiedzialność cywilna za nieszczęśliwe wypadki*, Warszawa 1959, s. 116; J. Jodłowski; *op. cit.*, s. 21; J. Marowski, J. Szczerbski, *op. cit.*, s. 87.

²⁹ B. Dobrzański i W. Bendetson (według F. Szczepańskiego i F. Szlązkiewicza, *op. cit.*, s. 8).

³⁰ Brak w szczególności podstaw do traktowania tego uznania winy jako tzw. uznania niewłaściwego.

³¹ Por. na temat tych stosunków E. Iserzon, J. Starościak: *Kodeks postępowania administracyjnego — Komentarz*, s. 6.

³² W doktrynie istnieje wprawdzie spór, ale tylko co do tego, czy są to stosunki administracyjnoprawne w ścisłym tego słowa znaczeniu, z tego jednak nie wynika jeszcze, że są one stosunkami cywilnoprawnymi.

charakter uznania sprawia, że uznanie winy przez organ przełożony nie podlega kontroli sądu cywilnego z punktu widzenia jego słuszności.

Uznanie winy przez organ przełożony może wchodzić w grę nie tylko wtedy, gdy chodzi o funkcjonariuszy administracyjnych, ale także gdy chodzi o sędziów. Przeciwno temu pogładowi nie może przemawiać sam fakt konstytucyjnie zagwarantowanej niezawisłości sędziów. Uznanie winy, jeśli chodzi o sędziów, będzie mogło spełnić swoją funkcję zwłaszcza wtedy, gdy sędzia, sprawca szkody, np. nie żyje.

Zagadnienie, kiedy można mówić o uznaniu winy, znalazło już wvraz w orzecznictwie. W orzeczeniu SN z dnia 28.I.1960 r. 4 CR 179/59 został wyrażony pogląd, że sam fakt uchylecia decyzji przez organ nadrzędny, który stwierdził, że nie było podstaw do wydania decyzji, nie stanowi uznania winy.

Szerzej tym zagadnieniem zajmował się SN w orzeczeniu z dnia 12.IV.1961 r. 3 CR 675/60. Po ustaleniu, że orzeczenie prezydium woj. rady narod. stwierdza wprawdzie naruszenie prawa, jednakże nie mówi o tym, że jest to naruszenie ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego, SN wyjaśnił, co następuje: Orzeczenia tego nie można traktować jako uznania winy przez organ przełożony sprawcy szkody, skoro decyzja w ogóle nie zajmuje się kwalifikacją naruszenia prawa ani tym, czy naruszenie to jest przestępstwem karnym, czy deliktem dyscyplinarnym. Z reguły decyzja uchylająca orzeczenie, którego wydanie wyrządziło szkodę, nie jest uznaniem winy sprawcy. Nie wolno zapominać, że skoro ustawa mówi o uznaniu winy sprawcy szkody jako równorzędnym z wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym, to uznanie to musi być zbliżone w swej treści do tych orzeczeń. Uznanie winy sprawcy szkody przez organ przełożony musi więc konkretnie określać i osobę sprawcy, i czyn decydujący o winie. Ogólnikowe bowiem stwierdzenie naruszenia prawa, bez wskazania osoby i okoliczności świadczących o winie, nie może być w żadnym razie traktowane jako uznanie winy.

Mniej rygorystyczne natomiast stanowisko z punktu widzenia wymagań, jakim powinno odpowiadać uznanie winy, wynika z orzeczenia z dnia 11.VII.1959 r. 1 CR 890/58, OSPiKA 1960, poz. 263. W tym wypadku SN samemu stwierdzeniu bezprawności w orzeczeniu prezydium woj. rady narod. przypisał znaczenie uznania winy. Tego stanowiska nie można uznać za trafne z przyczyn wymienionych w orzeczeniu z dnia 12.IV.1961 r. 3 CR 675/60.

Jednakże, jak się wydaje, nie można wyłączać takiej ewentualności, że wina ta zostanie stwierdzona nie w odrębnym akcie, lecz w samym orzeczeniu organu instancyjnie wyższego, uchylającym orzeczenie czy zarządzenie wyrządzające szkodę.

Uznanie winy przez organ przełożony, podobnie jak jej stwierdzenie w wyroku karnym lub w orzeczeniu dyscyplinarnym, stwarza przesłankę zarówno bezpośredniej odpowiedzialności Państwa, jak i funkcjonariusza. Jednakże z faktu, że w ust. 2 art. 4 ustawy nie mówi się o uznaniu winy, wynika, że to uznanie może nastąpić także w wypadku, kiedy np. nie jest możliwe wszczęcie i przeprowadzenie postępo-

wania karnego lub dyscyplinarnego na skutek śmierci funkcjonariusza. W takim wypadku uznanie winy przez organ przełożony może stanowić zasadniczą przesłankę odpowiedzialności Państwa. Odpowiedzialność Państwa, jako odpowiedzialność bezpośrednia, nie jest bowiem uzależniona w szczególności od możliwości zrealizowania roszczenia regresowego. Wprawdzie, jak stwierdza SN w orzeczeniu z dnia 12.IV. 1961 r. 3 CR 675/60, uznanie winy powinno konkretnie określać osobę sprawcy, jednakże z punktu widzenia interesów Państwa może być požądane tylko stwierdzenie, że kwalifikowanego naruszenia prawa dopuścili się pewni funkcjonariusze bez wskazania ich personalnie. Może to być aktualne przede wszystkim wtedy, kiedy chodzi o orzeczenia i zarządzenia o charakterze kolegialnym. Orzeczenie takie, jak wiadomo, nie zawsze jest jednomyślne, dlatego też jest ono w pewnym sensie anonimowe. W tym więc wypadku samo uznanie winy mogłoby być także anonimowe. Konsekwencją takiego uznania byłaby odpowiedzialność samego Państwa, możliwość zaś pozwania sprawcy byłaby z istoty rzeczy wyłączona.³³ W wypadku jego śmierci pozwanie takie byłoby z przyczyn faktycznych niemożliwe.

Jeżeli stwierdzenie winy następuje w wyroku karnym lub w orzeczeniu dyscyplinarnym, sąd cywilny jest tymi rozstrzygnięciami związany (nie może dokonywać ustaleń innej treści niż ta, jaka wynika z faktu skazania karnego lub dyscyplinarnego). Powstaje natomiast kwestia, co do tego, jak ocenić uznanie winy przez organ przełożony.

Przy rozważaniu tego zagadnienia przeważał dotychczas pogląd opierający się na cywilnoprawnym charakterze uznania winy, a więc że sąd cywilny nie jest związany uznaniem winy i powinien sam ustalać we własnym zakresie, czy przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego. Sąd ma bowiem obowiązek ustalić prawdę obiektywną.³⁴ Tego stanowiska nie można aprobować przede wszystkim dlatego, że opiera się ono na przyjęciu, iż uznanie ma charakter cywilnoprawny. Uznanie winy przez organ przełożony (jak już o tym była mowa) ma taki sam walor, i to równorzędny, jak stwierdzenie winy w wyroku karnym lub w orzeczeniu dyscyplinarnym. Podobnie jak sąd cywilny nie może zastąpić braku tej przesłanki własną oceną, tak samo również nie może poddawać jej kontroli. Odmienny pogląd byłby uzasadniony tylko wtedy, gdyby ustawa dawała podstawy do takiej kontroli. Więcej nawet, bo o ile ustawa w sytuacji przewidzianej w art. 4 ust. 2 daje sądowi prawo ustalania winy jako zagadnienia wstępnego z punktu widzenia przesłanek kwalifikowanego naruszenia prawa, o tyle nie zezwala na ustalenie przez sąd, że mogłoby nastąpić uznanie winy przez organ przełożony.

Tak więc sąd cywilny w razie uznania winy uprawniony jest tylko do oceny, czy uznanie winy pochodzi od uprawnionego do tego orga-

³³ Wynika to z faktu, że odpowiedzialność na podstawie omawianej ustawy jest tzw. odpowiedzialnością „prymarną”, nie uzależnioną od odpowiedzialności funkcjonariusza.

³⁴ Por. J. Pietrzykowski i B. Dobrzański (według F. Szczepańskiego i Szlązkiewicza, *op. cit.*, s. 4); W. Bendetson: O odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy, NF 1957, nr 3, s. 28

nu. O tym, który organ jest organem przełożonym, decydować będą kryteria ustroju organizacyjnego. Tym organem będzie organ wyższego szczebla organizacyjnego, który z reguły będzie powołany do uchynienia orzeczenia lub zarządzenia. Zresztą zależeć to będzie od instrukcji czy zarządzeń wewnętrznych.³⁵

5. Od zasady wyrażonej w ust. 1 art. 4 ustawy, że wina musi być ustalona w wyroku karnym lub w orzeczeniu dyscyplinarnym, ustawa wprowadza wyjątek w ust. 2 art. 4, w myśl którego brak stwierdzenia winy nie wyłącza odpowiedzialności Państwa, jeżeli wszczęciu lub prowadzeniu postępowania karnego albo dyscyplinarnego stoi na przeszkodzie okoliczność wyłączająca ściganie. W tym wypadku sąd cywilny uprawniony jest do wstępnego rozstrzygnięcia, czy istnieje przesłanka odpowiedzialności materialnej. Sąd musi wtedy rozstrzygnąć o wszystkich elementach przesłanki odpowiedzialności określonej w art. 4 ust. 1 ustawy. Musi więc ustalić, czy przy wydawaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego oraz czy funkcjonariusz ponosi winę. Rozstrzygnięcie tych zagadnień powinno nastąpić na podstawie przepisów albo z zakresu prawa karnego materialnego, albo na podstawie przepisów określających elementy deliktu dyscyplinarnego. Tych wszystkich ustaleń sąd cywilny dokonuje na podstawie środków dowodowych znanych w k.p.c. Przed przystąpieniem do wstępnego rozstrzygnięcia tych zagadnień sąd obowiązany jest jednak ustalić, czy wszczęcie postępowania karnego lub dyscyplinarnego jest niemożliwe ze względu na okoliczności wyłączające ściganie. Przepis art. 4 ust. 2 ustawy nie wchodzi w grę gdy odmowa wszczęcia któregośkolwiek ze wspomnianych postępowań następuje z innych przyczyn niż okoliczności wyłączające ściganie (np. z powodu braku cech przestępstwa w czynie, brak szkodliwości społecznej czynu).

W celu ustalenia zasadniczej przesłanki odpowiedzialności sąd obowiązany jest wyjaśnić, jaki charakter ma naruszenie prawa: czy przestępstwa urzędniczego, czy też deliktu dyscyplinarnego. Kryteriów oceny z tego zakresu dostarczy podkreślana zarówno w orzecznictwie, jak i w piśmiennictwie różnica między przestępstwem urzędniczym a przewinieniem dyscyplinarnym.³⁶

Przy ocenie, czy chodzi o przestępstwo urzędnicze, należałoby mieć na względzie te wypadki, gdy urzędnik w stosunku do osoby trzeciej, wobec której sprawował władzę na zewnątrz lub wobec której miał obowiązek rozwinięcia działalności urzędowej, przekroczył swą władzę lub nie dopełnił obowiązku jako przedstawiciel władzy na zewnątrz. Ponieważ nie wszyscy pracownicy, którzy wykonują działalność jurysdykcyjną w administracji państwowej, podlegają orzecznictwu dyscyplinarnemu, sąd w wypadku określonym w art. 4 ust. 2 ustawy nie zawsze będzie mógł ustalać, że naruszenie prawa stanowi delikt dyscyplinarny. W takiej sytuacji, gdy brak podstawy do ścigania dyscyplinarnego, sąd będzie musiał ocenić przesłankę odpowiedzialności Państwa

³⁵ Por. J. Marowski, J. Szczerski, *op. cit.*, s. 87.

³⁶ Por. H. Popławski, M. Rogalski: *Granice odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej...*, Palestra 1961, nr 2, s. 47 i nast.

z punktu widzenia tylko przepisów prawa karnego (przestępstw urzędniczych). Odpowiedzialności karnej bowiem może podlegać każdy pracownik, niezależnie od charakteru stosunku prawnego łączącego go z administracją.

Jeśli chodzi o decyzję wydaną na podstawie swobodnego uznania, sąd cywilny — podobnie jak sąd karny — nie jest pozbawiony możliwości oceny, czy decyzja wydana na podstawie swobodnego uznania odpowiada — z punktu widzenia podstaw i granic swobodnego uznania — warunkom przewidzianym w prawie, czy organ administracyjny nie przekroczył swej kompetencji oraz czy nie zamierza osiągnąć innego celu niż określony przez ustawę, czy został zachowany właściwy tryb postępowania. Spod kontroli sądu cywilnego uchyla się jednak ocena kryteriów wartościujących, stanowiących podstawę decyzji, elementy te bowiem należą do dziedziny polityki administracyjnej.

6. Przepis art. 5 ustawy przewiduje w razie wyrządzenia szkody na osobie możliwość przyznania odszkodowania w całości lub w części na zasadach słuszności, gdy brak podstaw do odpowiedzialności Państwa według przepisów prawa cywilnego. W związku z tym nasuwa się zagadnienie, czy odszkodowanie na podstawie tego przepisu może być aktualne, gdy chodzi o odpowiedzialność Państwa określoną w art. 4 ustawy, tj. odpowiedzialność na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia.

Wydaje się, że odpowiedzialność Państwa na zasadach słuszności (art. 5) w wypadku określonym w art. 4 ustawy nie może w ogóle być brana pod uwagę. Wynika to z faktu, że dla odpowiedzialności z art. 4 konieczną przesłanką jest stwierdzenie naruszenia prawa przy wydawaniu orzeczenia lub zarządzenia, ściganego w postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym, oraz stwierdzenie winy w jednym z tych postępowań albo uznanie jej przez władzę przełożoną. Jeżeli winę taką będzie można stwierdzić w postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym, to będzie można mówić o odpowiedzialności na podstawie art. 4 ustawy. Nie będzie zatem przesłanek do odpowiedzialności na podstawie art. 5, który jako podstawę odpowiedzialności przewiduje słuszność, bez potrzeby nawet stwierdzenia winy. Jeżeli jednak wina nie zostanie stwierdzona w postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym, a tylko zostanie uznana przez organ przełożony, to wówczas nie można mówić o odpowiedzialności Państwa na podstawie art. 5 ustawy — ze względu na stwierdzenie winy. Natomiast w razie nieuznania winy przez organ przełożony, ani niestwierdzenia jej w dwóch pozostałych, znanych ustawie, postaciach, nie można w ogóle mówić o odpowiedzialności Państwa na podstawie art. 4 ustawy, ponieważ brak zasadniczej przesłanki odpowiedzialności, tj. ustalenia w sposób kwalifikowany winy, czyli brak zupełnie podstaw prawnych do odpowiedzialności, określonych w art. 4 ustawy.

Odpowiedzialność taką można by zresztą konstruować tylko przy założeniu, że art. 5 ustawy daje podstawę do pominięcia zasadniczej przesłanki dla odpowiedzialności Państwa za orzeczenia i zarządzenia. Do tego zaś, jak się wydaje, nie ma żadnych podstaw prawnych, skoro art. 5 nie może podważać zasadniczej przesłanki odpowiedzialności Państwa za orzeczenia i zarządzenia.

7. Przepis art. 4 ust. 1 ustawy stanowi, że Państwo odpowiada na warunkach w nim określonych za szkodę wyrządzoną na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia. W związku z tym należy wyjaśnić, że będzie zależec od rodzaju i treści orzeczenia lub zarządzenia, czy sam fakt wydania ich wyrządza szkodę, czy też dopiero szkodę tę wyrządza ich wykonanie. W każdym razie można, jak się wydaje, przyjąć, że Państwo na podstawie art. 4 odpowiada zarówno wówczas, gdy orzeczenie lub zarządzenie bezpośrednio (przez sam fakt wydania) pozbawia stronę istniejącego prawa, jak i wówczas, gdy szkodę powoduje dopiero wykonanie orzeczenia czy zarządzenia. W tym sensie zagadnienie to ujmuje Sąd Najwyższy.³⁷

Natomiast nie ponosi Państwo odpowiedzialności na podstawie art. 4 ustawy, gdy orzeczenie czy zarządzenie nie zostało wydane,³⁸ chyba że odmowa wydania przybiera postać orzeczenia lub zarządzenia. Poza tym ostatnim wypadkiem chodzić mogłoby jedynie o odpowiedzialność za wadliwość faktyczne.

Państwo może odpowiadać także na podstawie art. 4 ustawy za szkody wyrządzone orzeczeniem lub zarządzeniem nieważnym. Art. 4 ustawy nie ma natomiast zastosowania, gdy orzeczenie lub zarządzenie wia-
dzy administracyjnej czy sądowej należy uznać za nieistniejące (*sententia non existens*). Jednakże w razie wykonania takiego orzeczenia czy zarządzenia Państwo może ponosić odpowiedzialność; będzie to odpowiedzialność według zasad dotyczących odpowiedzialności za czynności tzw. faktyczne.

8. Dla zakresu odpowiedzialności Państwa na podstawie art. 4 ustawy istotne jest wreszcie także zagadnienie, kto może być uważany za podmiot poszkodowany na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia. Podmiotem poszkodowanym w tym sensie mogą być nie tylko osoby fizyczne, ale także osoby prawne.³⁹ Rozważając to zagadnienie z innego punktu widzenia, należy wyjaśnić, że podmiotem poszkodowanym może być nie tylko strona danego stosunku prawnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie lub zarządzenie, ale także i podmioty (z tego punktu widzenia) „trzecie”. Pogląd ten uzasadniony jest tym, że przy odpowiedzialności na podstawie art. 4 ustawy chodzi o całokształt odpowiedzialności za działalność jurysdykcyjną. Na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia szkodę mogą ponieść także osoby nie będące stronami danego postępowania. Szczególnym przykładem wyrządzenia szkody osobie „trzeciej” może być orzeczenie administracyjne, które wymienia art. 141 k.p.a. Chodzi tu o orzeczenie administracyjne, które stworzyło stan zagrażający życiu lub zdrowiu ludzkiemu lub wyrządza szkodę dla gospodarki narodowej. W takim wypadku naczelny organ administracji państwowej może uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną.

³⁷ Orzec. SN z dn. 7.II.1957 r. 2 CR 1162/56, OSPIKA 1958, poz. 223. W tym sensie także J. Marowski, J. Szczerski, op. cit., s. 88.

³⁸ Por. J. Majorowicz: Odpowiedzialność pracowników administracji. PiZ 1960, nr 25.

³⁹ W. Bendetson, op. cit., s. 21; por. J. Marowski, J. Szczerski, op. cit., s. 89.

Przepis powyższy stanowi jednocześnie w pewnym zakresie normę szczególną w stosunku do art. 4. Stosownie do § 3 art. 141 k.p.a. stronom poszkodowanym taką decyzją, uchylającą decyzję, o której mówi § 1 i 2 tego artykułu, przysługuje prawo do odszkodowania od Państwa, przy czym strony mogą dochodzić odszkodowania także na drodze sądowej. W tym wypadku faktem wyrządzającym szkodę jest uchylenie decyzji. Odpowiedzialność jest niezależna od stwierdzenia winy sprawcy, tj. organu państwowego, który skorzystał z postanowienia art. 141 k.p.a.⁴⁰

⁴⁰ E. Iserzon, J. Starościak op. cit., s. 198.