

Katarzyna Królikowska
Biuro Trybunału Konstytucyjnego

ZASADA ODPOWIEDZIALNOŚCI PAŃSTWA I ZWIĄZKÓW PUBLICZNO-PRAWNYCH ZA SZKODĘ WYRZĄDZONĄ PRZEZ ICH FUNKCJONARIUSZY W PROJEKCIE PROFESORA W. CZACHÓRSKIEGO Z 1946 R.

W 1946 r. ukazał się artykuł Prof. W. Czachórskiego, dotyczący odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, zawierający autorski projekt przepisów dekretu o wynagrodzeniu przez państwo szkód wyrządzonych przez funkcjonariuszy państwa i związków publiczno-prawnych¹. Nie była to pierwsza zgłoszona w literaturze propozycja jednolitej (zunifikowanej) zasady odpowiedzialności państwa za władcze działania funkcjonariuszy², jednak ze względu na przyjęte w niej założenia oraz moment opublikowania artykułu nabrała ona szczególnego znaczenia. Zaproponowane rozwiązania albo wykorzystano, albo zmodyfikowano, przygotowując tekst ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz.U. nr 24, poz. 243, ze zm.; dalej: ustawa z 1956 r.). Uważam więc za zasadne podkreślenie znaczenia poglądów Prof. W. Czachórskiego na kierunek ewolucji odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wykonywaniem władzy publicznej w polskim prawie cywilnym.

¹ W. Czachórski, *Problem unifikacji przepisów o odpowiedzialności państwa i związków publiczno-prawnych za szkody wyrządzone bezprawnie przez funkcjonariuszów publicznych*, „Państwo i Prawo” 1946, z. 4, s. 28–45. Koncepcję organizacji samorządu jako związków publiczno-prawnych, przyjętą w ustawodawstwie międzywojennym, wypracował prof. T. Bigo (T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 22 i n.).

² S. Langrod, *Praworządność w problemie odszkodowania (o odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa przez jego organy)*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1926, z. 21–26; W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego (odpowiedzialność cywilna władz i urzędników publicznych)*, Warszawa 1934.

I

Projekt Prof. W. Czachórskiego dotyczył wyłącznie unifikacji odpowiedzialności państwa za czynności w sferze działania władczego administracji (*imperium*)³, przy czym poza zakresem normowania pozostawiał działania władcze legislatywy (odpowiedzialność za bezprawie ustawowe⁴).

Projekt nie dotyczył zatem odpowiedzialności państwa za wadliwe działania administracji dokonywane w sferze zarządu gospodarczego fiskusa (*dominium*). Ta okoliczność stanowiła pierwszą i podstawową, moim zdaniem, różnicę w porównaniu ze sposobem normowania ustawy z 1956 r., która dokonała „całościowej” unifikacji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w obu sferach (*imperium* i *dominium*), zacierającej utrwaloną do tego momentu dychotomię norm regulujących dochodzenie wynagrodzenia szkody w obu sferach (o czym szerzej w dalszej części artykułu).

Ograniczenie propozycji legislacyjnej Prof. W. Czachórskiego wyłącznie do działań władczych wynika z:

1) treści proponowanych postanowień przyszłego dekretu, odnoszących się do „funkcjonariusza” działającego „w wykonaniu powierzonej mu władzy”, której nie sprawował zgodnie z „obowiązkami służby” (art. 1 ust. 1 dekretu).

2) wyraźnych wskazówek zawartych w opublikowanym artykule, świadczących o zamiarze wykonania niezrealizowanego w okresie międzywojennym art. 121 zdanie pierwsze Konstytucji marcowej z 1921 r., dotyczącego odpowiedzialności państwa za akty jego organów w zakresie „działalności urzędowej”⁵: każdy obywatel miał prawo do wynagrodzenia szkody, jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową, niezgodną

³ Działania w sferze *imperium* polegają na wykonywaniu funkcji łączących się z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki na skutek działalności państwa. Obejmują one bardzo zróżnicowane formy aktywności: aktów o charakterze indywidualnym (decyzje, orzeczenia), czynności o charakterze porządkowym lub organizacyjnym mieszczące się w kompetencjach władzy publicznej, czynności czysto faktyczne, np. użycie przymusu bezpośredniego, czynności polegające na wydawaniu aktów normatywnych o charakterze powszechnym.

⁴ Dochodzenie odszkodowania z tego tytułu było wówczas nie do pomyślenia; w prawie ustrojowym podstawowe przeszkody napotykało w ogóle zagadnienie środków egzekwowania formalnej nadrzędności Konstytucji nad ustawami sejmowymi, por.: M. Starzewski, *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw*, Kraków 1928, s. 226 i n.

⁵ Tak: W. Czachórski, *Problem unifikacji przepisów...*, s. 36. Brzmienie zapowiedzi konstytucyjnej zawartej w art. 121 Konstytucji marcowej z 1921 r. utwierdzało niekwestionowany w latach dwudziestych XX w. podział płaszczyzn i metod działalności państwa na akty podejmowane w sferze publicznoprawnej (zwierzchniczej) i prywatnoprawnej (porównywalnej z działalnością innych podmiotów prawa cywilnego), por.: E. Muszalski, *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” 1925, z. 50–51.

z prawem lub obowiązkami służby⁶. Konstytucja kwietniowa z 1935 r. nie zawierała przepisu analogicznego do art. 121 Konstytucji marcowej. Profesor W. Cza-chórski wykorzystał wyrażony w Manifeście lipcowym argument powrotu władz do demokratycznych podstaw ustroju określonych w 1921 r.⁷, akcentując zgodność zasady odpowiedzialności państwa za akty władzy z duchem demokracji socjalistycznej. Jednocześnie było to nie tyle przypomnienie, ile upomnienie się o realne wprowadzenie zasady odpowiedzialności państwa za działania funkcjonariuszy. Nawet najbardziej przychylni autorzy nie byli skłonni zaliczać art. 121 do „przywróconych” po II wojnie światowej przepisów Konstytucji marcowej⁸.

⁶ Konstytucyjna norma art. 121 Konstytucji nie miała w okresie międzywojennym mocy przepisu wymuszającego pierwszeństwo swego stosowania. Wręcz przeciwnie, w orzecznictwie rozstrzygnięto, że art. 121 Konstytucji był jedynie normą o charakterze programowym i nie miał waloru samodzielnej podstawy rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie o odszkodowanie (por. orzeczenie Izby I Sądu Najwyższego z 16 grudnia 1927 r., Zb. O. 1927/181). Zapowiadając obowiązek wynagrodzenia szkody przez Państwo, gminy i związki samorządowe, art. 121 Konstytucji nie przekreślał ani ogólnych, ani szczególnych przepisów prawnych, według których odpowiedzialność taka dała się uzasadnić na podstawie poprzednio wydanego prawa. Przez „osobne ustawy” trzeba było rozumieć ustawy istniejące poza Konstytucją, tak ogólne, jak i ustawy wykonawcze do Konstytucji (por. orzeczenie SN z dnia 4 stycznia 1935 r., sygn. akt III C 24/34, OSNC 1935, nr 7, poz. 284). Por. też: S. Langrod, *Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych*, Warszawa 1929.

⁷ Wyrażone w tym akcie poglądy na temat rodowodu Konstytucji kwietniowej odczytywano co najmniej jako zanegowanie skutecznego uchwalenia Konstytucji kwietniowej, uchylenie tej Konstytucji co najmniej na przyszłość. Na podstawie Manifestu nowe władze deklarywały działanie Konstytucji marcowej, przy czym wspomniano jedynie o obowiązywaniu „podstawowych założeń” Konstytucji z 1921 r. Prezentowany był pogląd, że owe podstawy stanowią jedynie przepisy dotyczące relacji między organami państwa oraz ich obsadzania, dopuszczając zbieżne z gospodarczymi założeniami nowego ustroju przepisy rozdziału V Konstytucji marcowej, czy zgodne ze społecznymi założeniami socjalizmu normy art. 95 tej Konstytucji, ale również raczej jako inspiracja niż wiążące normy konstytucyjne. Odwołanie się do Konstytucji marcowej miało znaczenie polityczne, a nie prawne, stanowiło polityczne zobowiązanie się nowej władzy wobec społeczeństwa, por.: K. Grzybowski, *Ustrój Polski współczesnej, 1944–1948*, Kraków 1948, s. 10–13, J. Trzeciński, *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego 1944–1947*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. II, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 259.

⁸ Do takiego wniosku na podstawie przeprowadzonej analizy ówczesnego stanowiska doktryny prawa ustrojowego dochodzi: P. T. Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Warszawa 2013, s. 209–2010. Autor podsumowuje swe ustalenia, pisząc o stosowaniu art. 121 Konstytucji marcowej w okresie międzywojennym: „[...] w praktyce przedmiotowy przepis pozostał właściwie martwy. W związku z tym trudno, moim zdaniem, przyjmować, że temu niestosowanemu pod rządami aktu z dnia 17 marca 1921 r. uregulowaniu nagle władze ludowe skłonne były przyznać zupełnie kluczowe dla ich ustroju znaczenie” (*ibidem*, s. 2010). Znajduje to potwierdzenie w wypowiedziach doktryny tamtego okresu, która generalnie była skora rozumieć pod pojęciem podstawowych założeń brzmienie pierwotne Konstytucji marcowej, tj. bez modyfikacji dokonanych w 1926 r., por. np.: A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze ku nowej konstytucji)*, Kraków 1948, s. 3.

3) braku konieczności wprowadzania do systemu prawa generalnej zasady odpowiedzialności państwa w sferze *dominium*. W chwili opublikowania projektu Prof. W. Czachórskiego w 1946 r. w prawie polskim, na podstawie przepisów k.z. wyprowadzono w orzecznictwie sądowym zasadę odpowiedzialności deliktowej państwa za jego funkcjonariuszy (organy) w sferze należącej do działań gospodarczych (*dominium*). Podstawą odpowiedzialności były stosowane wprost lub w drodze analogii (w zależności od stanowiska sądów co do poszczególnych przesłanek tej odpowiedzialności) przepisy k.z. dotyczące odpowiedzialności osób fizycznych. Przepisy kodeksu zobowiązań bowiem nie regulowały odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i innych związków publiczno-prawnych (osób prawnych prawa publicznego). Co więcej, nie zawierały one także regulacji odnoszących się do odpowiedzialności osób prawnych prawa prywatnego i ich organów⁹. Ta ostatnia problematyka znajdowała się jednak w zakresie szczególnych zainteresowań Prof. W. Czachórskiego¹⁰.

II

Konieczność opracowania zunifikowanych przepisów dotyczących odpowiedzialności administracji za akty władzy wynikała stąd, że w zakresie odpowiedzialności państwa za działania władcze (*imperium*) obowiązywała w prawie cywilnym zasada nieodpowiedzialności państwa¹¹, mimo jej konstytucyjnej zapowiedzi w treści art. 121 Konstytucji marcowej. Do szkód wynikających z działalności funkcjonariuszy państwowych o charakterze władczym przepisy kodeksu o zobowiązaniach i czynach niedozwolonych nie miały zastosowania¹².

Również na tle poprzednio obowiązujących pozaborczych ustaw cywilnych orzecznictwo polskie jednolicie konstruowało zasadę ogólną, zgodnie z którą przepisy prawa prywatnego miały zastosowanie tylko do stosunków prywatno-prawnych i nie odnosiły się do stosunków powstałych w wyniku działalności korporacji publicznych działających jako podmioty władzy. Skarb Państwa nie mógł ponosić żadnej odpowiedzialności majątkowej za ujemne skutki działal-

⁹ Przepisy kodeksu zobowiązań posługiwały się techniką legislacyjną przywołującą pojęcia strony, osoby, osoby trzeciej, osoby zainteresowanej itp., abstrahując od konkretnego wskazania, że chodzić może o osoby fizyczne, jak i o osoby prawne.

¹⁰ Profesor W. Czachórski w 1948 r. obronił doktorat na Uniwersytecie Warszawskim na podstawie rozprawy pt. „Odpowiedzialność osób prawnych za szkody wyrządzone czynem niedozwolonym. Studium z zakresu prawa obligacyjnego”, maszynopis, Prace Uniwersytetu Warszawskiego 1948, nr 179.

¹¹ Na tle austriackiej ustawy cywilnej ABGB orzeczenie składu 7 sędziów SN z 2 grudnia 1931 r., sygn. akt Rw 121/31, Lex nr 1631280, wpisane do księgi zasad prawnych.

¹² Wyrok SN z dnia 12 września 2007 r., sygn. akt I CSK 213/07, Lex nr 465049.

ności władczej organu państwowego, jako organu publicznego wykonującego władzę państwową¹³, chyba że została ona wprowadzona na zasadzie wyjątku lub przywileju w ustawie szczególnej o treści niepodlegającej z tej przyczyny rozszerzającemu stosowaniu.

Zamiar zmiany tego stanu rzeczy był przyczyną wprowadzenia art. 121 Konstytucji marcowej z 1921 r., jednak w okresie międzywojennym nie doszło do przyjęcia jednolitej ustawy regulującej zasadę odpowiedzialności państwa za akty władcze. Wspomniany przepis nie był pod względem swego oddziaływania przepisem zupełnie martwym; pełnił on inną normatywną rolę. Legitymizował on dalsze stosowanie przez sądy utrzymanych w mocy pozaborczych przepisów przewidujących odpowiedzialność osób prawnych prawa publicznego na podstawie ustaw szczególnych, a ponadto uzasadniał selektywne dodawanie do nich po 1921 r. nowych, szczególnych przepisów prawnych o odpowiedzialności państwa¹⁴.

W okresie międzywojennym ustaliła się zatem paradoksalna sytuacja, w której mimo braku konstytucyjnych gwarancji, na podstawie kolejno obowiązujących ustaw cywilnych wyprowadzano w orzecznictwie sądowym generalną zasadę odpowiedzialności państwa za działalność funkcjonariuszy i organy administracji w sferze gospodarczej (*dominium*), podczas gdy w sferze władczego działania administracji (*imperium*) takiej podstawy ustawowej nie było, mimo obowiązywania wyraźnej normy o randze konstytucyjnej. Z tego powodu projekt Prof. W. Czachórskiego miał charakter wykraczający poza zwykłą propozycję legislacyjną, zawierał w sobie także generalną półkonstytucyjną normę programową¹⁵, która w razie zanegowania skuteczności powrotu do stosowania art. 121 Konstytucji marcowej wypełniłaby w systemie prawa lukę po utraconej normie konstytucyjnej.

¹³ Orzeczenie SN z 15 września 1945 r., sygn. akt II C 396/45, ONSC nr 1/1945, poz. 9.

¹⁴ Dotyczyło to przepisów szczególnych o odszkodowaniu za niesłuszne skazanie lub oskarżenie, wprowadzonych w art. 627 k.p.k., przepisów o odszkodowaniu za działania organów egzekucyjnych, regulacji zaborczych np. o odszkodowaniach kolejowych i o odszkodowaniach pocztowych (ustawa z dnia 7 maja 1919 r., Dz.U. poz. 310, ze zm.).

¹⁵ Dekret pełniłby na terenie całego kraju podobną rolę, jak obowiązujące na terenie dawnego zaboru pruskiego przepisy pruskiej ustawy z 1 sierpnia 1909 r. o odpowiedzialności państwa oraz innych związków publicznoprawnych za przekroczenia obowiązków służbowych przez ich funkcjonariuszy przy sprawowaniu czynności urzędowych (Preußische Gesetzsammlung, s. 691 i Preußische Gesetzsammlung z 1914 r., s. 117) oraz ustawy Rzeszy z 22 maja 1910 r. o odpowiedzialności Rzeszy za jej urzędników (*RGBl. I*, s. 798). Półkonstytucyjny charakter obu ustaw wynikał z jednej strony z fundamentalnej materii tej ustawy, gdyż Konstytucja Rzeszy Niemieckiej z 16 kwietnia 1871 r. nie zawierała części o prawach politycznych lub obywatelskich, a jedynie postanowienia o właściwościach i kompetencjach poszczególnych organów państwowych, a z drugiej strony ze zwykłego trybu zmiany i rewizji Konstytucji zwykłą większością głosów. Na ustrojowy charakter obu ustaw wskazują, referując w części historycznej rozwój prawa urzędniczego w Niemczech: F. Ossenbühl, *Staatshaftungsrecht*, wyd. 5, München 1998, s. 2 oraz S. Detterbeck, K. Windthorst, H.-D. Sproll, *Staatshaftungsrecht*, München 2000, § 2 Rn 4-7.

III

Brzmienie art. 121 Konstytucji nie przesądzało o tym, na jakich zasadach miało nastąpić dochodzenie wynagrodzenia szkody na poziomie ustawy cywilnej, który organ miał rozstrzygać o wynagrodzeniu szkody oraz w jakim trybie poszkodowany mógł dochodzić rekompensaty. Realizacja w prawie cywilnym wskazanej normy konstytucyjnej, zawierającej autonomiczne pojęcia konstytucyjne z zakresu prawa ustrojowego, budziła wiele wątpliwości. Przed tymi problemami stanął Prof. W. Czachórski, opracowując projekt przepisów regulujących zunifikowane zasady wynagrodzenia szkody przez funkcjonariuszy publicznych.

Propozycja legislacyjna Prof. W. Czachórskiego polegała na przyjęciu aktu prawnego z zakresu prawa prywatnego, ale odrębnego wobec kodeksu zobowiązań. Na podstawie projektowanego dekretu państwo i związki publiczno-prawne miały odpowiadać za szkodę wyrządzoną z winy funkcjonariusza działającego niezgodnie z prawem lub obowiązkami służby w wykonywaniu powierzonej mu władzy – solidarnie ze sprawcą (art. 1 ust. 1 dekretu), a do roszczeń z tego tytułu wynikających miały być stosowane odpowiednio przepisy kodeksu zobowiązań o czynach niedozwolonych (art. 1 ust. 2 dekretu).

Przepisy dekretu nie stanowiły zwykłego „przedłużenia” przepisów k.z. Proponowane przez Prof. W. Czachórskiego przepisy wprowadzały odpowiedzialność „jak za czyn niedozwolony”, a więc raczej w drodze analogii niż stosowania wprost. Proponowane przepisy stanowiły legislacyjną nowość pod względem merytorycznym, ponieważ regulowały zagadnienie odpowiedzialności państwa z wykorzystaniem instrumentów prawa cywilnego, ale w nieco odmienny sposób w porównaniu z odpowiedzialnością osób fizycznych, jak i wypracowanymi zasadami odpowiedzialności osób prawnych prawa prywatnego. Dekret zawierał normę odsyłającą do przepisów prawa cywilnego (k.z.), ponieważ jako ustawa szczególna regulował jedynie niektóre zagadnienia odpowiedzialności państwa. Odesłanie wskazywało dość ogólnie, gdzie szukać uzupełnienia treści art. 1 ust. 1 i art. 9 dekretu; podobną techniką legislacyjną posłużył się później ustawodawca w 1956 r.¹⁶

¹⁶ A. Ohanowicz, *Podstawa odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (1974)*, [w:] Alfred Ohanowicz. *Wybór prac*, wstęp Z. Radwański, oprac. A. Gulczyński, Warszawa 2007, s. 1136. Ustawa z 1956 r. była zresztą „bliższa” prawu prywatnemu niż projektowany dekret Prof. Czachórskiego. Należy zauważyć, że art. 3 ustawy z 1956 r. stanowił nieco inaczej, że „do odpowiedzialności Państwa stosuje się przepisy prawa cywilnego” – wprost, i stanowił odesłanie do całej gałęzi prawa cywilnego, nie tylko do k.z. (następnie do k.c.), a więc również do przepisów prawa pracy, skoro funkcjonariusza państwowego zdefiniowano w art. 2 ustawy z 1956 r. jako każdego „pracownika” organu władzy, administracji lub pracownika ze sfery gospodarczej państwa.

Wyodrębnienie przepisów dekretu względem kodeksu zobowiązań było objawem poważniejszego problemu kwalifikacji bezprawnych działań organów państwowych i samorządowych na płaszczyźnie prawa cywilnego. Podstawowy problem interpretacyjny na tle proponowanego dekretu dotyczył zatem odpowiedzi na pytanie, na jakiej podstawie – w świetle ówczesnego prawa cywilnego – państwo i samorządowe związki publiczno-prawne odpowiadałyby jako pozwani w procesie wobec poszkodowanych działaniami swoich funkcjonariuszy. Dekret pozostawiał do wyjaśnienia doktrynie i orzecznictwu, czy regulował odpowiedzialność państwa na zasadzie winy czy ryzyka, a jeśli na zasadzie winy – czy państwo odpowiadało za winę własną, czy za winę cudzą. Problemy te ogniskowały się wokół stosunku przepisów dekretu do ogólnych norm prawa cywilnego i dotyczyły wykładni „odpowiedniości” stosowania przepisów o czynach niedozwolonych w k.z. Analizując językowy zakres odesłania do stosowania przepisów k.z., należy pamiętać, że to nie kodeks zobowiązań, lecz bezpośrednio przepisy dekretu ustanawiały odpowiedzialność państwa za szkodę wyrządzoną z winy własnej funkcjonariusza, w razie wykazania jego działania jako bezprawnego w rozumieniu prawa administracyjnego (urzędniczego), a także że to dekret ustanawiał zasadę solidarnej odpowiedzialności państwa – ze „sprawcą”.

IV

W proponowanym dekrete i omawiającym go artykule Prof. W. Czachórski konsekwentnie posługuje się koncepcją odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy, a nie przez organy państwa. Choć pojęcia te są bardzo bliskie, uznaję ten fakt za znaczący dla wskazania, na jakiej koncepcji sprawstwa oparto proponowane przepisy dekretu. Dekret nie stwierdzał również, że państwo odpowiadało za funkcjonariusza, tj. za inną osobę. Projektodawca wyraźnie dystansował jednak czyn wyrządzający szkodę od korporacji publicznej. Już z art. 1 ust. 1 proponowanego dekretu wynikało, że państwo miało odpowiadać solidarnie ze sprawcą tylko w razie wyrządzenia szkody z winy działającego funkcjonariusza.

Zgodnie z normą konstytucyjną art. 121 Konstytucji marcowej, którą to normę dekret miał realizować, ustawa regulująca odpowiedzialność państwa za jego działalność urzędową miała przewidywać zasadę wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez „organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej” i miała zapewniać „solidarną odpowiedzialność” państwa z „winnymi organami”. W ten sam sposób miała być regulowana odpowiedzialność gmin i innych ciał samorządowych oraz ich organów. Należy podkreślić, że solidarność wyrażona w art. 121 Konstytucji marcowej *prima facie* nie stanowiła analogicznego rozwiązania do art. 131 Konstytucji Weimarskiej z 1919 r., na którym przepis

ten był wzorowany¹⁷. W prawie niemieckim w razie naruszenia przez urzędnika obowiązku służby przy wykonywaniu przez niego powierzonej mu władzy publicznej, korporacja publiczna, w której służbie urzędnik pozostawał, ponosiła wobec poszkodowanego odpowiedzialność wyłączną i prymarną (*grundsätzlich*), a nie solidarną, zachowując konstytucyjnie gwarantowane roszczenie zwrotne do urzędnika (*Rückgriff gegen den Beamten*). Brzmienie niemieckiej normy konstytucyjnej stanowiło przeniesienie doświadczeń w stosowaniu ustaw z 1909 i 1910 r. regulujących zasady odpowiedzialności Rzeszy i państwa pruskiego za szkody wyrządzone przez ich funkcjonariuszy¹⁸, które w sferze *imperium* po raz pierwszy wprowadziły prymarny i wyłączny charakter odpowiedzialności państwa za jego funkcjonariuszy. Na podstawie obu ustaw następowało w procesie „podstawienie” państwa wobec poszkodowanego na miejsce „bezpośredniego” sprawcy. Wyłącznie państwo odpowiadało wobec poszkodowanego za sprawcę i zamiast sprawcy; odpowiedzialność państwa wchodziła całkowicie na miejsce jego odpowiedzialności, jako odpowiedzialność prymarna, samoistna i wyłączająca na podstawie obu ustaw łącznie z § 839 BGB¹⁹.

Państwo niemieckie miało przy tym zapewnione prawo regresu wobec funkcjonariusza, który daną szkodę wyrządził. Po wypłacie poszkodowanemu odszkodowania, państwo i Rzesza nabywały na podstawie ustaw roszczenie zwrotne do urzędnika o zapłatę sumy wypłaconej poszkodowanemu. Zasada podstawienia państwa w razie niezgodnych z prawem działań władzy państwowej pozbawiła w odbiorze społecznym dominującej roli założenie o immunitacie państwa w sferze aktów władzy²⁰. W doktrynie mocno jednak podkreślano, że mimo „podstawienia” osoby prawa publicznego w procesie z poszkodowanym, bezprawnie działający urzędnik nadal odpowiadał bezpośrednio za swój delikt, tyle że nie wobec poszkodowanego, a wobec państwa wstępującego w prawa zaspokojonego wierzyciela²¹. Pokrzywdzony nie mógł dochodzić swej szkody bezpośrednio przeciwko urzędnikowi, który dopuścił się czynu niedozwolonego w rozumieniu § 839 BGB. Państwo tymczasowo odpowiadało na miejsce urzędnika, ale do końca pozostawał on głównym dłużnikiem. Odpowiedzialność państwa nie stanowiła więc wobec odpowiedzialności urzędnika odpowiedzialności

¹⁷ Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919.

¹⁸ Chodzi o wspomnianą już pruską ustawę z 1 sierpnia 1909 r. o odpowiedzialności państwa oraz innych związków publicznoprawnych za przekroczenia obowiązków służbowych przez ich funkcjonariuszy przy sprawowaniu czynności urzędowych (Preußische Gesetzsammlung, s. 691 i Preußische Gesetzsammlung z 1914 r., s. 117) oraz o ustawę Rzeszy z 22 maja 1910 r. o odpowiedzialności Rzeszy za jej urzędników (RGBl. I, s. 798).

¹⁹ Orzeczenie SN z dnia 24 maja 1937 r., sygn. akt III C 1722/35, OSN(C) 1938/3/146.

²⁰ W. Bayer, *Der Ausschluß der Staatshaftung*, [w:] *Haftung des Staates für rechtswidriges Verhalten seiner Organe. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, red. H. Mosler, Köln–Berlin 1967, s. 768.

²¹ L. Mohn, *Juristische Hilfsbücher für Studium und Praxis*, Berlin 1919, s. 101.

akcesoryjnej²². Jednocześnie zachowano zasadę odpowiedzialności „bezpośredniego sprawcy” za swój czyn, przy czym odpowiadał on wobec państwa, które – co istotne – wchodziło w prawa zaspokojonego wierzyciela. W ten sposób ostatecznie „bezpośredni sprawca” odpowiadał w kolejnym procesie niejako wobec poszkodowanego, na miejsce którego wstępowało państwo. Z tego względu tak istotne okazywało się roszczenie zwrotne państwa względem funkcjonariusza, podniesione do rangi uprawnienia konstytucyjnego²³.

Projekt dekretu Prof. W. Czachórskiego wprowadzał propozycję „solidarnej ze sprawcą” odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone z winy funkcjonariuszy działających w sferze *imperium*; na tych samych zasadach także związki publiczno-prawne miały odpowiadać solidarnie ze sprawcą (art. 1 ust. 1 i art. 9 projektu dekretu). Stanowiło to przy tym wyraz podstawowej zasady, że odpowiedzialność państwa wobec poszkodowanego miała być bezpośrednia. Państwo miało odpowiadać za szkodę „solidarnie ze sprawcą”, a więc przede wszystkim z punktu widzenia procesowego obok niego i w typowej sytuacji za sprawcę w tym procesie. Państwo odpowiadało przy tym solidarnie tylko wtedy, gdy sam funkcjonariusz odpowiadał za swoje sprawstwo na zasadzie winy, tj. za winę własną. Szkada miała być przecież wyrządzona z winy funkcjonariusza, co kierowało wykładnię w stronę oddzielenia winy w sprawstwie od państwa. Za przyjęciem w dekreście koncepcji bezpośredniej, cywilnoprawnej, solidarnej odpowiedzialności państwa wobec poszkodowanego przesądzało brzmienie art. 121 zdanie drugie Konstytucji marcowej, który stanowił, że państwo było odpowiedzialne za szkodę „solidarnie z winnym organem”; tak samo odpowiedzialne były gminy lub inne ciała samorządowe i ich organy²⁴.

²² F. Fleiner, *Beamtenhaftpflicht, Haftung des Staats (der Gemeinde) an Stelle des Beamten*, [w:] *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, wyd. 3, Tubingen 1913, s. 261–272; O. Mayer, *Die Haftung des Staats für rechtswidrige Amtshandlungen (1913)*, [w:] *Kleine Schriften zum öffentlichen Recht*, Band I: *Verwaltungsrecht*, reprint, Berlin 1981, s. 127–148; L. Mohn, *Haftung juristischer Personen des öffentlichen Rechts für Schadenszufügungen von Beamten in Ausübung der öffentlichen Gewalt*, [w:] *Das Bürgerliche Gesetzbuch: Allgemeiner Teil*, Berlin 1919, s. 66–100; W. Jellinek, *Amtshaftung und öffentlichrechtliche Entschädigung für schuldlosrechtswidrige Eingriffe*, [w:] *Verwaltungsrecht*, wyd. 2, Berlin–Heidelberg 1929, s. 308–316.

²³ W prawie niemieckim zasada ta była tak mocno ugruntowana, że również przepisy ustawy z 1969 r., wprowadzone na terenie NRD, wykluczyły na przyszłość możliwość podnoszenia przez poszkodowanych roszczeń o naprawienie szkody wobec urzędników i pracowników organów państwowych; wobec poszkodowanych za szkody odpowiadało wyłącznie państwo, tzn. właściwy organ lub instytucja państwowa, której pracownikiem był dany funkcjonariusz, por.: Gesetz über die Regelung der Staatshaftung in der Deutschen Demokratischen Republik (Staatshaftungsgesetz) vom 12. Mai 1969 (DDR GBl. I S. 34). Ustawa regulowała (i reguluje nadal w zmienionej w 1990 r. wersji) odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone podczas i w skutek wykonywania działalności państwowej (*staatlicher Tätigkeit*) w sposób sprzeczny z prawem (*rechtswidrig*); por. też: D. Barry, *Governmental liability in the Soviet Union*, Leyden 1970.

²⁴ Na tej podstawie ustawodawca zunifikował dla terenu całego kraju przepisy o odpowiedzialności urzędników stanu cywilnego oraz solidarną z nimi odpowiedzialność gminy za wyrządzoną szkodę na podstawie prawa o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 1945 r., nr 48, poz. 272).

Brzmienie konstytucyjnej – tym razem publicznoprawnej – odpowiedzialności władzy publicznej solidarnej z „winnym organem” było wyrazem ugruntowanej w prawie ustrojowym koncepcji bezpośredniej odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy (organy), czyli za czyny cudze i zawinione przez tych „sprawców”. Należy pamiętać, że art. 121 Konstytucji posługiwał się autonomicznym, tj. konstytucyjnym, terminem „organ winny”. Koncepcję tego pojęcia czerpał z definicji „organu osoby prawnej prawa publicznego”, wypracowanej w ówczesnej nauce prawa ustrojowego (publicznego). W prawie publicznym utożsamiano działalność urzędników i funkcjonariuszy z działalnością organów państwa, co umożliwiło do pewnego stopnia rozwój teorii przypisujących państwu kompensację szkód wyrządzonych przez funkcjonariuszy. Pojęcie to miało jednak swoje wyraźne granice. Nie doszło w jego ramach do zespolenia osoby funkcjonariusza z państwem w rozumieniu obecnej cywilistycznej koncepcji organu osoby prawnej. Dla przedstawicieli prawa ustrojowego „prymarna” odpowiedzialność państwa była wykluczona „z istoty rzeczy”, stąd możliwe było jedynie wprowadzenie odpowiedzialności „subsydjarnej” na zasadzie przejęcia odpowiedzialności przez państwo za działania wprawdzie „swoich urzędników”, ale jako czynów cudzych²⁵. Nie było podstaw do twierdzenia, że działanie funkcjonariusza stanowi w istocie działanie (czyn) państwa lub jego przejaw.

Pogląd, że na zasadzie generalnego przywileju państwo miało odpowiadać solidarnie ze sprawcą za sprawcę, same tym sprawcą nie będąc, paradoksalnie umacniał rozwój idei państwa prawnego, sądownictwa administracyjnego i konstytucyjnego w latach dwudziestych XX w. Punktem wyjścia dla teorii państwa i prawa H. Kelsena była przecież identyfikacja państwa z porządkiem prawnym. Państwo było nosicielem tego porządku prawnego, a nie podmiotem mu podporządkowanym. Przypisanie państwu bezprawnych działań (czy to w Konstytucji, czy w ustawach zwykłych) było więc wewnętrznie sprzeczne i w konsekwencji odpowiedzialność państwa za niezgodne z prawem działania jego organów mogła ewentualnie, w przypadku wyraźnego przyznania przez państwo takiej możliwości, przyjąć – w prawie cywilnym lub karnym – postać odpowiedzialności za cudze bezprawie (działanie), nie własne²⁶. Dalszą konsekwencją tego stanowiska było uznanie, jako zasady ogólnej wyrażonej również w art. 121 Konstytucji marcowej z 1921 r., że przejmowanie przez państwo w ustawach szczególnych odpowiedzialności odszkodowawczej za bezprawie swoich urzędników następowało nie na podstawie przepisów ogólnych prawa cywilnego, lecz na podstawie prze-

²⁵ G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Freiburg 1892, s. 244–245.

²⁶ H. Kelsen, *Über Staatsunrecht. Zugleich ein Beitrag zur Frage der Deliktsfähigkeit juristischer Personen und zur Lehre vom fehlerhaften Staatsakt*, „Grünhutsche Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart” 1913/1914, nr 40, s. 103; H. Kelsen, *Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*, wyd. 1, Leipzig und Wien 1934, s. 11.

pisów szczególnych wyrażających wyraźnie wolę uznania przez państwo swej odpowiedzialności.

W tym kontekście propozycja odrębnego dekretu wykonującego treść art. 121 Konstytucji marcowej i realizującego publicznoprawne koncepcje w nim zawarte, potwierdzała, że także w dekrete przyjmowano brak czynu niedozwolonego po stronie państwa, jeśli chodzi o odpowiedzialność za sprawstwo związane z działaniem funkcjonariusza. Wprowadzenie na poziomie językowym projektowanego dekretu pojęcia szkód wyrządzanych przez „funkcjonariuszy”, a nie „organy”, było zabiegiem całkowicie celowym. To samo założenie kontynuujące publicznoprawną koncepcję organu państwa przyjęto w okresie międzywojennym również przy opracowywaniu innego projektu regulacji odpowiedzialności państwa za czyny władcze²⁷. Ze wskazanych wyżej przyczyn koncepcja organu państwa, prezentowana w ramach doktryny publicznoprawnej, luźniej powiązana z państwem niż koncepcja organu osoby prawa prywatnego, została uwzględniona przez Prof. W. Czachórskiego podczas rozwijania publicznoprawnej koncepcji „organu” (art. 121 Konstytucji marcowej) za pomocą cywilistycznego pojęcia funkcjonariusza. Brzmienie proponowanego dekretu dowodzi, że problem bezprawności państwa nie byłby oceniany w ten sam sposób co bezprawność działania „bezpośredniego sprawcy” – funkcjonariusza.

V

Przeciw koncepcji sprawstwa państwa świadczy również porównanie treści projektowanego dekretu z art. 121 Konstytucji marcowej, który nie gwarantował i nie przewidywał regresu państwa wobec funkcjonariusza w razie pozwania przez poszkodowanego równocześnie (lub wyłącznie) Skarbu Państwa i wypłaty przezeń zasądzonego odszkodowania. Tymczasem w dekrete Prof. W. Czachórskiego państwo i związki publiczno-prawne miały przyznane ustawowe prawo zwrotnego roszczenia do funkcjonariusza w przypadku zaspokojenia należności poszkodowanego (art. 6 ust. 2 dekretu), które podlegało autonomicznym terminom przedawnienia. Dalszych norm uzupełniających regulację regresu należało szukać na podstawie odpowiedniego stosowania przepisów k.z. o czynach niedozwolonych (art. 1 ust. 2 dekretu).

Prawo regresu państwa miało zatem swoją podstawę ustawową, stanowiło na gruncie prawa prywatnego rozwinięcie publicznoprawnej koncepcji „odpowiedzialności solidarnej” państwa z bezpośrednim sprawcą. W mojej ocenie, ustawowa solidarność odpowiedzialności państwa i sprawcy (art. 1 ust. 1 dekretu) pełniłaby tę samą rolę, jaką w prawie niemieckim realizowała pry-

²⁷ Por. m.in.: S. Langrod, *Praworządność w problemie odszkodowania...*

marna i wyłączna odpowiedzialność państwa. Celem wprowadzenia solidarności było przedstawienie poszkodowanemu drugiego i lepszego (bo wypłacalnego) majątku Skarbu Państwa. Solidarność miała więc w samym założeniu przebiegać „w jedną stronę”, choć w przypadku klasycznej solidarności biernej poszkodowanemu przysługuje swoboda wyboru jednego z dłużników solidarnych.

Istota omawianego problemu kryła się natomiast w odpowiedzi na pytanie, w jakiej wysokości Skarb Państwa mógł dochodzić od sprawcy-funkcjonariusza zwrotu wypłaconego odszkodowania. W jaki sposób określić słuszny udział państwa i „bezpośredniego sprawcy” w toku procesu regresowego? Jaki miał być słuszny udział państwa odpowiedzialnego solidarnie z funkcjonariuszem?

Należy zauważyć, że przepisy dekretu nie wprowadzały ważenia stopnia udziału każdego z odpowiedzialnych solidarnie, ani też sposobu podziału (rozłożenia) odszkodowania między obu odpowiedzialnych solidarnie. Wynika stąd, że w przypadku odpowiedzialności uregulowanej w proponowanym dekrete roszczenie zwrotne państwa miało służyć odzyskaniu przez Skarb Państwa pełnej kwoty odszkodowania wypłaconego już poszkodowanemu, co tylko potwierdza ostateczne uznanie wyłącznego sprawstwa funkcjonariusza. Ponadto w porównaniu z „klasyczną” solidarnością w odmienny sposób miała przebiegać realizacja przez państwo roszczenia regresowego. Gdy za tę samą szkodę ponosiło odpowiedzialność kilka osób, przepisy k.z. o roszczeniu regresowym zmierzały do pogodzenia dwóch celów: zapewnienia kompensacji uszczerbku poniesionego przez poszkodowanego oraz właściwego rozłożenia ciężaru tej kompensacji między te osoby. Jak przyjmowano w doktrynie, roszczenie regresowe powstawało dopiero w razie spełnienia przez jednego z dłużników solidarnych świadczenia odszkodowawczego w wysokości przewyższającej limit jego odpowiedzialności w tzw. relacji wewnętrznej²⁸. Sam Prof. W. Czachórski był autorem definicji „źródła regresu” jako zachowania się dłużnika polegającego na naprawieniu szkody i dokonaniu przesunięcia majątkowego, które powoduje po stronie pozostałych dłużników ich wzbogacenie polegające na zwolnieniu z zobowiązania wobec osoby poszkodowanej²⁹. Stąd w braku przepisów normujących regres, analogicznego roszczenia zwrotnego można dochodzić na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu³⁰, na podstawie których interes wierzyciela regresowego jest jedynie słabiej chroniony.

Skoro w przypadku odpowiedzialności uregulowanej w proponowanym dekrete roszczenie zwrotne państwa miało służyć odzyskaniu przez Skarb Państwa pełnej kwoty odszkodowania wypłaconego poszkodowanemu, zabieg tymczasowego podstawienia majątku Skarbu Państwa pozwala udowodnić brak

²⁸ B. Lewaszkiwicz-Petrykowska, *Wyrządzenie szkody przez kilka osób*, Warszawa 1978, s. 158.

²⁹ W. Czachórski, *Ustalenie wysokości odszkodowania według przepisów k.c. (I)*, „Nowe Prawo” 1958, nr 4, s. 59.

³⁰ W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 122.

współsprawstwa państwa za czyny władcze. Trudno przecież sobie wyobrazić, że gdyby pozwanym w procesie był wyłącznie funkcjonariusz i tylko on jako współdłużnik solidarny w całości zapłaciłby zasądzone odszkodowanie, państwo mogłoby zostać skutecznie pozwane przez niego w procesie regresowym, gdy tymczasem państwu miało przysługiwać pełne roszczenie regresowe.

Należy również pamiętać, że na podstawie proponowanego dekretu solidarna odpowiedzialność funkcjonariusza odpadała w ogóle w razie wyrządzenia szkody przez funkcjonariusza, któremu winy nie można było przypisać z powodu jego choroby psychicznej lub innego zakłócenia czynności psychicznej. Państwo mogło być w takiej sytuacji pociągnięte do odpowiedzialności, jeśli nie przemawiałyby przeciwko temu względy słuszności (art. 2 projektu). Również na zasadach ogólnych sprawca nie odpowiadał osobiście za szkodę wyrządzoną w stanie niedorozwoju psychicznego, choroby psychicznej lub innego zakłócenia czynności psychicznej (art. 138 § 1 k.z.), chyba że uległ zakłóceniu czynności psychicznej skutkiem użycia napojów odurzających albo innych podobnych środków z własnej winy (art. 138 § 2 k.z.). Dekret przewidywał w powyższej sytuacji odpowiedzialność wyłączną państwa i związków publiczno-prawnych, opartą na zasadzie słuszności, za działania funkcjonariuszy publicznych. Nie była to odpowiedzialność solidarna, bo funkcjonariuszowi nie można było przypisać winy, a ani przepisy kodeksu zobowiązań, ani projektowanego dekretu nie pozwalały wskazać innej podstawy do osobistej odpowiedzialności bezpośredniego sprawcy. Nie była to także odpowiedzialność za sprawstwo państwa. Podobną odpowiedzialność przewidywał art. 5 ustawy z 1956 r., zgodnie z którym jeżeli skutek czynności pracownika państwowego poszkodowany doznał uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia albo utracił żywiciela, a za naprawieniem szkody przemawiały względy słuszności (niezdolność do pracy, ciężkie położenie materialne itp.), poszkodowanemu mogło być przyznane od państwa całkowite lub częściowe wynagrodzenie szkody nawet w razie braku podstaw jego odpowiedzialności według przepisów prawa cywilnego.

VI

Na podstawie proponowanych, zunifikowanych przepisów państwo i związki publiczno-prawne miały odpowiadać za czyn cudzy, a nie za czyn własny. W tej konfiguracji następowało oderwanie podstaw odpowiedzialności sprawcy (za winę własną) i odpowiadającego z nim solidarnie państwa (za winę cudzą, nie własną)³¹. Należy pamiętać, że dekret miał stanowić „przepisy ogólne”, ustanawiające zunifikowaną zasadę odpowiedzialności państwa za funkcjonariusza,

³¹ A. Krzywicki, *Wina i ryzyko jako podstawy odpowiedzialności cywilnej*, Warszawa 1931.

a wyraźnie zakładał odpowiedzialność jedynie za zawinione działania i zaniechania tego funkcjonariusza. Zatem w przeciwieństwie do projektów unifikacyjnych, wysuwanych przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego³², projekt Prof. W. Czachórskiego wprowadzał zunifikowaną podstawę ustawową do przyjęcia odpowiedzialności państwa wyłącznie za ich zawinione działania przy wykonywaniu władzy publicznej. W konsekwencji, jeżeli urzędnikowi nie można było przypisać winy, co do zasady państwo nie mogło odpowiadać za swego funkcjonariusza ani na zasadzie słuszności, ani na zasadzie ryzyka, ani wreszcie za skutek organizacyjnej działalności urzędów.

Było to odmienne podejście od prezentowanego w prawie (a właściwie orzecznictwie) francuskim, komentowanym w literaturze polskiej. Profesor W. Czachórski wyraźnie dystansował się od koncepcji winy obiektywnej państwa – za czyn funkcjonariusza – idącej w kierunku przyjęcia jego odpowiedzialności jak na zasadzie ryzyka za sprawstwo szkody. Gdy w drugiej połowie XIX w. we Francji porzucono w orzecznictwie dogmat o braku obowiązku suwerennego państwa wynagradzania szkód związanych z jego działalnością – zarówno w sferze *imperium*, jak i *dominium* działalności państwa, orzecznictwo francuskiej Rady Stanu uznało zasadę odpowiedzialności państwa, mimo braku przepisów prawa pozytywnego. Podstawą prawną odpowiedzialności państwa musiały być jednak obowiązujące przepisy prawa cywilnego, opierające odpowiedzialność cywilną na zasadzie winy. Państwo mogło w tym czasie odpowiadać jedynie za działania zawinione, a podstawą tej odpowiedzialności był art. 1384 k.N. oraz wyrażona w nim koncepcja zawinienia (zarzucalności czynu).

Odpowiedzialność państwa z natury rzeczy różniła się przecież od odpowiedzialności osób fizycznych, wyłącznie których odpowiedzialność regulował k.N. Orzecznictwo francuskie, związane co najmniej ramowo koniecznością utrzymania art. 1384 k.N. jako podstawy odpowiedzialności i wynikającego z tego przepisu obowiązku wynagrodzenia szkody, wyprowadziło na podstawie tego przepisu w szczególny sposób z osobistej odpowiedzialności urzędnika za winę własną (*faute personnelle*) osobną odpowiedzialność państwa w takiej sytuacji³³. W orzecznictwie wyodrębniono więc dwa rodzaje winy³⁴, za które należało się odszkodowanie poszkodowanym, której cechy były zróżnicowane w zależności od charakteru podmiotu, któremu miała być przypisana.

³² Waclaw Zylber i Jerzy Stefan Langrod nie wysuwali wymogu ustalenia winy funkcjonariusza jako przesłanki dochodzenia roszczeń przeciwko państwu lub związkowi publiczno-prawnemu.

³³ C. D. Bezzola, *Der Einfluß des privaten auf die Entwicklung des öffentlichen Schadensersatzrechts in der Schweiz, in Deutschland und in Frankreich*, Winterthur 1960, s. 41; I. Richter, *Die Grundlagen der Haftung für faute de service im französischen Staatshaftungsrecht. Ein Beitrag zur Umbildung des deutschen Rechts*, Hamburg 1965, s. 7.

³⁴ Orzeczenie Tribunal des Conflits w sprawie *Pelletier* z 30 lipca 1873 r., nr 35.

Dotychczas wina osobista funkcjonariusza (*faute personnelle*) za czyny władcze mogła być związana wyłącznie z działaniami podjętymi przez niego poza zakresem jego obowiązków służbowych.

W orzecznictwie francuskim rozszerzono jednak sprawstwo funkcjonariusza także na wypadki działania w ramach obowiązków służbowych. W takiej sytuacji mówiono o winie organizacyjnej funkcjonariusza (*faute de service*), która była związana zbiorczo (udowadniana w powiązaniu) ze złym funkcjonowaniem służby, wynikłym z zachowania się tego funkcjonariusza, co imputowało jego winę w działaniu podjętym w ramach przypisanego mu zakresu obowiązków służbowych. Skoro zaś w ramach obowiązków i kompetencji służbowych osoba urzędnika państwowego w zasadzie zniknęła i zlewała się z działalnością danego urzędu, orzecznictwo Rady Stanu, przenosząc winę organizacyjną samego urzędnika na państwo, przewyciężyło brzmienie obowiązującego prawa, tworząc koncepcję winy organizacyjnej samego urzędu (fr. *faute du service public*), przez którą rozumiano niewłaściwe urządzenie, wadliwy urząd i złe zwyczaje danej gałęzi administracji, będące powodem wyrządzenia szkody.

Oba rodzaje winy-sprawstwa (wina funkcjonariusza i wina państwa) były początkowo dochodzone w odrębnych postępowaniach przed odrębnymi sądami³⁵, co w razie niewłaściwego wyboru drogi sądowej pozbawiało poszkodowanych odszkodowania w ogóle³⁶. Skłoniło to Conseil d'Etat w 1911 r. do rozwinięcia możliwości dochodzenia jednocześnie obu zbiegających się roszczeń (*cumul*), w sposób rozszerzający kompetencję sądu administracyjnego³⁷.

³⁵ Roszczenia o odszkodowanie przeciwko państwu za wszelkie uszczerbki wynikające z działań podjętych w ramach służby publicznej (*public service*) były wnoszone do sądu administracyjnego, jako roszczenia związane z bezprawną działalnością administracji publicznej. Wyłączną właściwość drogi administracyjnej dla pozwów o odszkodowanie zarówno w sferze *imperium*, jak i *dominium* rozstrzygnięto ostatecznie w słynnym sporze kompetencyjnym przed Trybunałem Sporów (Tribunal des Conflits), zakończonym wydaniem orzeczenia w sprawie *Blanco* z 8 lutego 1873 r., nr 12. W tej sprawie wyjaśniono, że powództwo o odszkodowanie dla dziewczyny przygniecionej przez wagon państwowy (ze sfery *dominium*) nie podlegało rozpoznaniu przez sąd powszechny, lecz także w tych sprawach właściwa była droga administracyjna. W stosunku do władz samorządowych właściwość sądów administracyjnych do rozpoznania roszczeń ze sfery *imperium* i *dominium* ustaliło kolejne orzeczenie Tribunal des Conflits w sprawie *Feutry* z 29 lutego 1908 r., nr 624.

³⁶ Za szkody wyrządzone w razie przekroczenia obowiązków służbowych odpowiedzialnym za szkodę był wyłącznie funkcjonariusz publiczny, którego należało pozywać przed sądem powszechnym. W przypadku wykazania podstaw do odpowiedzialności państwa i jego winy organizacyjnej, a więc powiązania szkody z wadliwym funkcjonowaniem urzędu w zakresie powierzonych obowiązków, odpowiedzialność pojedynczego funkcjonariusza zanikała – należało pozwać władze publiczne przed sądem administracyjnym.

³⁷ Sąd administracyjny z urzędu i na podstawie faktów dostarczonych mu przez skarżącego był władny stwierdzić, że szkoda została wyrządzona jednocześnie na podstawie działań zawinionych na oddzielnych zasadach, tj. że stanowiła jednocześnie efekt winy osobistej funkcjonariusza i winy organizacyjnej państwa. W konsekwencji winę osobistą funkcjonariusza imputowano w razie istnienia winy organizacyjnej, co umożliwiało „przerzucenie” jej na państwo przez wykazanie

Projektowane postanowienia dekretu wyraźnie dystansowały się od francuskiej zasady winy organizacyjnej, która rozumiana była w Polsce jako w ogóle przełamanie zasady winy (przy ocenie odpowiedzialności państwa za funkcjonariusza). Tym samym została odrzucona koncepcja popełnienia przez państwo czynu niedozwolonego, wyprowadzana z faktu bezprawnego działania sprawcy-funkcjonariusza stapiającego się z urzędem³⁸. W kształcie zaadaptowanym z prawa francuskiego na tle wykładni kodeksu cywilnego Napoleona koncepcja winy organizacyjnej państwa oparta jest na założeniu zobiektywizowanej zarzucalności³⁹. W prostej linii prowadziłaby ona do uznania odpowiedzialności państwa *de facto* na zasadzie ryzyka. Dlatego w swoim artykule Prof. W. Czachórski, odrzucając taką interpretację konstrukcji zawartej w projektowanym dekrete – określa ją wprost jako zasadę ryzyka, idącą w kierunku odpowiedzialności za skutek⁴⁰. Tym samym państwo nie miało odpowiadać ani za skutek na zasadzie ryzyka, ani za czyn pojmowany jako czyn własny państwa.

Ze względu zaś na wyraźne oddzielenie państwa od winy i bezprawności funkcjonariusza nie było, moim zdaniem, żadnych podstaw włączania „administracyjnej bezprawności” działania funkcjonariusza w ramy przesłanek odpowiedzialności państwa za szkody przez to działanie wyrządzone⁴¹.

jego winy organizacyjnej, wnoszenie wszelkich skarg w razie wątpliwości do sądu administracyjnego i uzyskiwanie odszkodowania od samego państwa. Por.: orzeczenie Conseil d'Etat w sprawie *Anguet* z 3 lutego 1911 r., Rec. 146, i orzeczenie Conseil d'Etat w sprawie *Lemonnier* z 26 lipca 1918 r., Rec. 761. Doktryna *cumul* została ograniczona w 1954 r. w orzeczeniu w sprawie *Litzler* z 23 czerwca 1954 r., Rec. 376, w którym odmówiono „przerzucenia” na winę organizacyjną państwa winy osobistej funkcjonariusza celnego, który po zakończeniu służby i poza zakresem obowiązków służbowych, choć ubrany w mundur służbowy, użył pistoletu służbowego do popełnienia morderstwa.

³⁸ Na tle podobnego problemu na podstawie ustawy z 1956 r.: J. Dąbrowa, *Wina jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej*, Wrocław 1968, s. 207.

³⁹ W. Zylber, *Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone przez działalność władz publicznych w prawie francuskim*, „Palestra” 1930, z. 2–4.

⁴⁰ W. Czachórski, *Problem unifikacji przepisów...*, s. 30. Podobnie stanowisko o zasadzie ryzyka wyraził: S. Rosmarin, *O roszczeniach odszkodowawczych z powodu bezprawia urzędnika administracyjnego*, Lwów 1933, s. 87.

⁴¹ Warto w tym miejscu zauważyć, że brak przesłanki winy w modelu odpowiedzialności państwa za akty władcze rodzi dziś wątpliwości, czy zasada odpowiedzialności z tytułu niezgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej jest zasadą bezprawności państwa, czy państwa za bezprawne działania urzędników, czy można postawić znak równości między naruszeniem prawa administracyjnego a bezprawnością rozumianą jako przesłanka odpowiedzialności deliktowej, czy każde naruszenie prawa administracyjnego skutkuje powstaniem odpowiedzialności deliktowej i stanowi czyn niedozwolony, czy naruszenie jakiegokolwiek przepisu prawa administracyjnego lub karnego decyduje o cywilnoprawnej bezprawności działania. Spór o podstawę tej odpowiedzialności omawia: E. Bagińska, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. XII: *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. R. Hauser i in., Warszawa 2010, s. 180–183.

VII

Brzmienie dekretu Prof. W. Czachórskiego nie pozwalało również zaakceptować zasady słuszności jako generalnej zasady odpowiedzialności państwa za szkodę wyrządzoną z winy jego funkcjonariuszy na podstawie proponowanego art. 1 ust. 1 dekretu. Zasadę słuszności przewidziano, ale tylko wyraźnie w przypadku sytuacji wyjątkowej, ustanawiając ją jako szczególną podstawę odpowiedzialności państwa za jego funkcjonariuszy. W przeciwnym wypadku nie miałyby normatywnego sensu art. 2 tego dekretu, zgodnie z którym państwo mogło być pociągnięte do odpowiedzialności i wynagrodzenia szkody w razie wyrządzenia jej przez funkcjonariusza, któremu winy nie można było przypisać z powodu choroby psychicznej lub innego zakłócenia czynności psychicznej, a wymagały tego względy słuszności.

Ponadto dekret miał nie uchybiać stosowaniu innych przepisów, które ustanawiałyby szczególne podstawy dochodzenia odszkodowania od państwa lub związku publiczno-prawnego szkód powstałych bez winy funkcjonariusza (art. 10 ust. 1 dekretu), tj. w przypadkach, w których organizacja państwowa sama uznała się odpowiedzialną niezależnie od winy swoich przedstawicieli⁴². Odpowiedzialność państwa za działalność funkcjonariuszy niezależnie od ich winy, tylko za sam wynik ich działań, była przyjmowana i akceptowana w czasie opublikowania proponowanego dekretu w ustawach szczególnych, m.in. w art. 650–657 k.p.k.⁴³, czy art. 68 prawa prasowego⁴⁴. Na podstawie zasady słuszności wyjaśniano odpowiedzialność państwa za cudzą winę i bezprawność działania w doktrynie niemieckiej przed 1909 r. na tle rozproszonych przepisów przewidujących odpowiedzialności państwa za selektywnie wskazane rodzaje szkód⁴⁵.

⁴² W. Czachórski, *Problem unifikacji przepisów...*, s. 39.

⁴³ Odpowiedzialność państwa za sędziego za niesłuszne skazanie była zawsze wynagradzana przez państwo, nawet gdy spowodowana szkoda wynikała bez winy sędziego.

⁴⁴ W literaturze najczęściej podawanym przykładem odpowiedzialności za czyny funkcjonariusza niezawinione przez niego – na zasadzie słuszności – był § 12 ustawy hipotecznej Rzeszy z 24 marca 1897 (BGBl. 754), por.: A. Pavlíček, *Über die Haftung für die unverschuldeten Schaden. Eine zivilrechtliche Studie. Reformvorschlagen*, Wien 1907; M. Römelin, *Schadensersatz ohne Verschulden*, Tübingen 1910; R. Bienenfeld, *Die Haftungen ohne Verschulden. Typenlehre und System der aussergeschäftlichen Obligationen im Deutschen, Österreichischen und Schweizerischen Recht*, Berlin–Wien 1933.

⁴⁵ O. Mayer, *Die Entschädigungspflicht des Staates nach Billigkeitsrecht*, Dresden 1904.

VIII

W mojej ocenie, projektowane w 1946 r. przepisy dekretu, odnoszące się do odpowiedzialności państwa za czyny swoich funkcjonariuszy w sferze *imperium*, były oparte na koncepcji wypracowanej w orzecznictwie sądowym na tle odpowiedzialności państwa za wadliwe czyny funkcjonariuszy z szeroko definiowanej wówczas sfery działań gospodarczych (*dominium*). Organ państwowy mógł popełnić delikt w rozumieniu ustawy cywilnej w zakresie swego urzędu lub służby, lub w wykonaniu urzędowego zlecenia w sferze gospodarczej działalności państwa. Na tle kodeksu zobowiązań odpowiedzialność osób prawnych prawa publicznego za szkodę wyrządzoną innym osobom przez ich organy (funkcjonariuszy) – przy wykonywaniu czynności o charakterze gospodarczym (*dominium*) – znalazła swoją generalną podstawę w art. 134 i art. 145 k.c., na mocy ich odpowiedniego stosowania⁴⁶. W orzecznictwie sądowym w okresie międzywojennym wyjaśniono, że podstawą odpowiedzialności państwa w sferze *dominium* mogły być wyłącznie art. 145 i nast. k.z.⁴⁷, które kontynuowały w tej materii zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa wypracowane w orzecznictwie sądowym właściwym dla ustawodawstwa niektórych zaborów.

Kodeks zobowiązań nie zawierał przy tym przepisów dotyczących osób prawnych prawa prywatnego, ani nie regulował wprost odpowiedzialności deliktowej osób prawnych w związku z działaniami osób fizycznych będących piastunami ich organów. W szczególności brakowało odpowiednika dzisiejszego art. 416 k.c. Przy opracowaniu zagadnienia sprawstwa państwa można było oprzeć się na rozwijającej się wówczas w orzecznictwie i literaturze koncepcji organu osoby prawnej prawa prywatnego, którą stosowano odpowiednio do działań funkcjonariuszy państwowych w sferze *dominium*. Odwołanie się do koncepcji odpowiedzialności państwa za swoje organy na wzór odpowiedzialności osoby prawnej prawa prywatnego za jej organy również nie pozwoliłoby na przyjęcie odpowiedzialności państwa za własne bezprawie (sprawstwo). Stanowisko orzecznictwa w przedmiocie odpowiedzialności osób prawnych prawa prywatnego (i następnie państwa w sferze *dominium*) odwoływało się przy tym w pełni do linii orzeczniczych wypracowanych przed 1933 r. na podstawie utrzymanych przepisów zaborczych.

Przed 1933 r. na terenie byłego zaboru pruskiego początkowo uznawano, że w razie zawinionego wyrządzenia szkody przez urzędnika w sferze *dominium* można państwu przypisać co najwyżej odpowiedzialność za winę własną *culpa in eligendo* w zatrudnieniu tego urzędnika, ale za sprawstwo z powodu zawinienia odpowiadać powinien jedynie organ, tj. funkcjonariusz osoby prawnej (np. gminy), gdyż sama osoba prawna nie mogła odpowiadać na zasadzie winy

⁴⁶ R. Longchamps de Bérier, *Zobowiązania*, Poznań 1948, s. 262.

⁴⁷ Orzeczenie SN z 15 września 1945 r., sygn. akt II C 396/45, OSNC 1945, z. 1, poz. 9.

w ogóle⁴⁸. Od 1 stycznia 1900 r. do chwili wejścia w życie kodeksu zobowiązań na terenie zaboru pruskiego odpowiedzialność osoby prawnej prawa prywatnego za czynności niedozwolone jej zastępcy opierała się na § 31 i § 831 BGB⁴⁹. Wedle § 831 BGB, kto ustanawiał drugiego do roboty, obowiązany był do wynagrodzenia szkody, jaką drugi przy wykonywaniu tej roboty bezprawnie wyrządził osobie trzeciej. Z kolei zgodnie z § 31 BGB zrzeczenie prawa prywatnego odpowiadało za szkodę, jaką osobie trzeciej wyrządził, działaniem przy sprawowaniu należących do niego czynności, zarząd, członek zarządu lub inny zastępca uprawniony stosownie do ustroju tego stowarzyszenia. Z mocy wyraźnego przepisu ustawy oba przepisy znajdowały odpowiednie zastosowanie do osób prawnych prawa publicznego, w szczególności do Skarbu Państwa, jak również do innych korporacji i instytucji prawa publicznego (§ 89 BGB), które odróżniano od osób prawnych prawa prywatnego. Przepisy § 31, § 89 i § 831 BGB współregulowały odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone nie tylko w ramach prywatnoprawnej gospodarczej działalności fiskusa (§ 823 BGB), ale i w zakresie działań władczych, ponieważ § 839 BGB był współstosowany z pruską ustawą z 1 sierpnia 1909 r. o odpowiedzialności państwa oraz innych związków publiczno-prawnych za przekroczenia obowiązków służbowych przez ich funkcjonariuszy przy sprawowaniu czynności urzędowych⁵⁰ oraz z ustawą Rzeszy z 22 maja 1910 r. o odpowiedzialności Rzeszy za jej urzędników⁵¹. Niemieckie ustawy o odpowiedzialności państwa za urzędników w związku z § 839 BGB można było stosować tylko w przypadku, gdy urzędnik państwowy w zawniony sposób wyrządził szkodę naruszeniem względem powoda obowiązku urzędowego w wykonywaniu powierzonej mu władzy publicznej, co oddzielało winę w sprawstwie szkody od winy państwa w wyborze urzędnika⁵².

W prawie austriackim państwo i związki publiczno-prawne były korporacjami i jak każda osoba prawna, zgodnie z § 26 ABGB, na zewnątrz występowały przez swoje organy. Zatem również do nich należało stosowanie przepisów odnoszących się do odpowiedzialności wszelkich osób prawnych (§ 26, 290, 1313, 1315 ABGB). Zgodnie z § 1313 ABGB, przepis szczególny mógł wprowadzić odpowie-

⁴⁸ J. A. Seuffert, *Praktisches Pandektenrecht*, wyd. 2, Würzburg 1848.

⁴⁹ Orzeczenie SN z dnia 15 listopada 1935 r., sygn. akt III C 1210/34, OSN(C) 1936, nr 10, poz. 371; orzeczenie SN z dnia 21 marca 1938 r., sygn. akt III C 284/36, OSN(C) 1939, nr 2, poz. 62; por. też sprawę o naruszenie przez przedstawicieli Skarbu Państwa § 276 BGB przy pertraktacjach co do zawarcia umowy; orzeczenie SN z dnia 1 lutego 1934 r., sygn. akt III C 94/33, OSN(C) 1934, nr 7, poz. 492.

⁵⁰ Das preußische Gesetz vom 1. August 1909 über die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei Ausübung der öffentlichen Gewalt (Preußische Gesetzsammlung s. 691 i Preußische Gesetzsammlung z 1914 r. s. 117).

⁵¹ Reichsgesetz vom 22. Mai 1910 über die Haftung des Reichs für seine Beamten (*RGBl. I*, s. 798).

⁵² Orzeczenie SN z dnia 18 listopada 1935 r., sygn. akt III C 350/34, OSN(C) 1936, nr 6, poz. 230; orzeczenie SN z dnia 2 marca 1934 r., sygn. akt III C 161/33, OSN(C) 1934, nr 8, poz. 565.

działność osoby trzeciej, która nie przyłożyła się do wyrządzenia szkody. W ten sposób za cudze bezprawne czyny odpowiadał też ten, kto się do nich osobiście nie przyłożył. Podstawą do odpowiedzialności korporacji w sferze *dominium* na zasadzie winy własnej w wyborze tych osób był (dodany w 1917 r.) § 1313a ABGB, wedle którego obowiązany wobec drugiego do świadczenia odpowiadał za winę swego zastępcy ustawowego lub osób, których używał do wypełnienia swego zobowiązania. W orzecznictwie sądowym okresu międzywojennego uznano, że przepis ten znajdował zastosowanie także do osób prawnych prawa publicznego, które w obrocie cywilnoprawnym odpowiadały za działania i zaniechania osób, którymi się posługiwały. Była to odpowiedzialność za winę własną w wyborze tych osób⁵³. Kwestia ta nie była jednak przesądzona. W orzecznictwie bowiem przyjmowano również, że Skarb Państwa nie mógł odpowiadać za winę w doborze osób, które spowodowały szkodę⁵⁴, a w literaturze postulowano, by delikt był poczytywany na karb państwa, które ustanowiło organ ponoszący winę. W takim przypadku nie chodziłoby o cudze bezprawne działanie (§ 1313 ABGB), lecz o działanie samego państwa jako osoby prawnej⁵⁵.

Na terenach wschodnich byłego zaboru rosyjskiego przyjmowano, że państwo odpowiadało za podwładnego jak za czyn cudzy, brakowało przy tym szczególnych przepisów dotyczących osób prawnych prawa prywatnego.

Z kolei przepisy kodeksu Napoleona nie odnosiły się w ogóle do osób prawnych prawa prywatnego i do pozycji ich organów (piastunów). Względny życia społecznego oraz zasada słuszności przemawiały jednak za stosowaniem k.N. do Skarbu Państwa jako osoby prawnej prawa publicznego odpowiadającej w sferze *dominium* za swoje organy na zasadach odpowiadających „klasycznym” osobom prawnym prawa prywatnego. Choć i w sferze *dominium* stosunek łączący funkcjonariusza z państwem był odmienny, bo publicznoprawnej, natury, to w sytuacjach gospodarczych art. 1382–1384 k.N. miały zastosowanie co najmniej w drodze analogii⁵⁶. Nie ulegało też wątpliwości, że skoro osoby prawne mogły ponosić odpowiedzialność za czynności swoich organów w stosunkach umownych, to można było wyprowadzić również zasadę odpowiedzialności za czyny i zaniechania ich organów, wyrządzające szkodę w stosunkach pozakontrakto-

⁵³ Por. dotyczące gmin orzeczenie SN z dnia 6 listopada 1935 r., sygn. akt II C 1444/35, OSN(C) 1936, nr 5, poz. 206 oraz orzeczenie SN z dnia 7 marca 1934 r., sygn. akt II C 2951/33, OSN(C) 1934, nr 9, poz. 615.

⁵⁴ Orzeczenie SN z 2 grudnia 1931 r., sygn. akt Rw 121/31, Lex nr 1631280.

⁵⁵ F. Bossowski, *O odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa za bezprawne czyny i zaniechania funkcjonariuszy publicznych poza wypadkami naruszenia stosunków obligatoryjnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1912, rok XXXVII, Lwów 1912, s. 745; S. Rosmarin, *O roszczeniach odszkodowawczych...*, s. 40, W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władz publicznych...*, s. 2–3.

⁵⁶ J. H. Domaszewski, *Odpowiedzialność cywilna państwa za szkody i straty z art. 1384 Kodeksu Cywilnego Francuskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1890, nr 37–40; W. Zylber, *Odpowiedzialność cywilna za szkody...*

wych, o ile tylko organy te występowały w granicach wskazanych ustrojem osoby prawnej. Artykuł 1384 k.N. stanowił, że „panowie i dający zlecenia” odpowiadali za szkodę wyrządzoną przez „służących i przełożonych” znajdujących się z nimi w odpowiedniej relacji, w powinnościach, do których ich użyto, nawet wówczas, gdy nie mogli przeszkodzić czynowi, z którego odpowiedzialność wynikała. To rozwiązanie prawa cywilnego było analizowane w polskiej literaturze poświęconej władczej odpowiedzialności urzędników⁵⁷; stosowane odpowiednio mogłoby posłużyć do wskazania podstawy odpowiedzialności państwa również za czyny władcze, w sytuacji jej wyraźnego dopuszczenia w ustawodawstwie.

Odmienne tradycje rozwojowe prawa odszkodowawczego na poszczególnych terenach pozaborczych powodowały problemy z jednolitą koncepcją zasady odpowiedzialności państwa za jego funkcjonariuszy. Co więcej, brakowało zgodności poglądów co do podstawy kształtującej się dopiero odpowiedzialności osób prawnych w przypadku wyrządzenia szkód przez piastunów ich organów⁵⁸. O ile zatem prawo niemieckie i austriackie przewidywało odpowiednie przeniesienie zasad odpowiedzialności państwa za akty ze sfery *dominium* także do sfery działań w sferze *imperium* (oczywiście tu w wypadkach wyraźnego uznania i wprowadzenia w ustawie takiej odpowiedzialności), o tyle w prawie francuskim pojawiała się w tej kwestii istotna wątpliwość. Można było do sfery *imperium* działalności państwa przenieść (na zasadzie analogii) stanowisko polskiego sądownictwa o odpowiednim stosowaniu w sferze *dominium* literalnego brzmienia art. 1384 k.N. Alternatywnym rozwiązaniem było zastosowanie francuskiej koncepcji odpowiedzialności państwa, rozwiniętej w orzecznictwie sądów francuskich na tle bardzo daleko idącej zobiektywizowanej wykładni art. 1384 k.N., przewidującej koncepcję winy organizacyjnej państwa i ustalanej w toku osobnego postępowania przed sądami administracyjnymi. Ta ostatnia koncepcja w prostej linii prowadziłaby do uznania odpowiedzialności państwa *de facto* na zasadzie ryzyka, co nakazywałoby porzucić odpowiedzialność państwa za własną winę w wyborze⁵⁹.

⁵⁷ A. Heylmann, *Rys procesu dyscyplinarnego sądowego*, Warszawa 1844; A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. I, Warszawa 1880, s. 380–389; B. Bouffałł, *Teoria odpowiedzialności organów władzy administracyjnej we współczesnym prawie politycznym*, Warszawa 1911, s. 43.

⁵⁸ J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów*, Wrocław 1961, s. 67. Dopiero w ustawie z 1956 r., pod wpływem ustawodawstwa radzieckiego, a już zupełnie w systematyce k.c., nastąpiło pochłonięcie norm o odpowiedzialności za podwładnych przez normy o odpowiedzialności państwa za działania organu. Tym samym dopiero wówczas odpadła potrzeba odróżnienia organów od innych pracowników.

⁵⁹ A. Ohanowicz, *Podstawa odpowiedzialności państwa...*, s. 1145.

IX

W mojej ocenie, wiele przedstawionych argumentów przemawia za tym, że zaproponowany przez Prof. W. Czachórskiego dekret w założeniu miał kontynuować wypracowane w orzecznictwie stanowisko o analogicznym stosowaniu do działań władczych zasady odpowiedzialności przewidzianej w art. 145 k.z. Jak się wydaje, w projektowanym dekrete założono kontynuację poglądów orzecznictwa sprzed 1933 r. o konieczności odpowiedniego stosowania przepisów o odpowiedzialności państwa za swoich podwładnych, a także stanowiska prezentowanego po wejściu w życie art. 145 k.z., który stosowano odpowiednio przy ocenie odpowiedzialności państwa za działania gospodarcze jego funkcjonariuszy w sferze *dominium*.

Na podstawie art. 145 k.z. odpowiadał zwierzchnik bez możliwości ekskulpowania się np. brakiem winy w wyborze i nadzorze podwładnego. Wina była mu więc przypisywana z samego faktu wystąpienia okoliczności wskazanych w treści normy prawnej. Obowiązek wynagrodzenia szkody obejmował szkodę wyrządzoną przez czyny innych osób, za które po prostu należało odpowiadać wedle prawa. Kodeks zobowiązań regulował w ten sposób odpowiedzialność za cudze czyny w przypadku, w którym działanie człowieka (analogicznie osoby prawnej) uznawano za zawinione, pomimo braku czynu własnego lub naruszenia przez te osoby jakiejś normy postępowania. Na tle tego przepisu pojęcie winy wyrażało w pełni koncepcję winy jako zarzucalności. W prawie odszkodowawczym ma ona uzasadnić przypisywanie podmiotom prawa prywatnego konsekwencji zarówno działań własnych, jak i działań cudzych. Wina w prawie odszkodowawczym jest przecież kategorią subiektywno-objektywną, oznaczającą zarzucalność komuś czynu niedozwolonego, ukształtowanego w przepisie ustawy. Ustalenie winy polega nie tylko na ocenie motywów działania sprawcy, lecz również na możliwości postawienia sprawcy zarzutu, że jego decyzja była naganna w konkretnych okolicznościach, podanych w sposób obiektywny. W ramach ustalenia winy stawia się zarzut, że podjął niewłaściwe działanie lub nie podjął działania właściwego w danych okolicznościach⁶⁰, co podkreśla obiektywne (zewnętrzne) elementy kategorii winy. Zarzucalność dotyczy zachowania wbrew nakazom i zakazom pochodzącym z przepisów prawa stanowionego, jak i z zasad aksjologicznych⁶¹. Jest to zatem ocena zachowania sprawcy, dokonywana z zewnątrz, której podstawą jest nie tylko stan psychiczny sprawcy (niemożliwy do ustalenia

⁶⁰ W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 216.

⁶¹ M. Sośniak, *Bezprawność zachowania jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej za czyny niedozwolone*, Kraków 1959, s. 102,

w przypadku korporacji takiej jak państwo), ale też istniejące normy. Owa ocena prowadzi do postawienia sprawy zarzutu zawinionego działania⁶².

Brzmienie dekretu nawiązywało wyraźnie do ówczesnych regulacji dotyczących odpowiedzialności osoby prawnej za jej organy, opartej na koncepcji odpowiedzialności jak za podwładnego. Brzmienie art. 1 ust. 1 dekretu Prof. W. Czachórskiego nawiązuje do brzmienia art. 145 k.z. dzięki użyciu koncepcji działania funkcjonariusza „w wykonaniu **powierzonej** mu władzy”. Choć chodziło tu o publiczny akt przelania władztwa na funkcjonariusza, wyraźnie zastosowano koncepcję powierzenia władzy jako umocowania do działania w imieniu państwa. Podobieństwa między publicznoprawnym aktem powierzenia podwładnemu władztwa publicznego a udzieleniem mu prywatnoprawnego pełnomocnictwa do działania uzasadniały zatem odpowiednie stosowanie do państwa i związków publiczno-prawnych przepisów k.z. o czynach niedozwolonych (art. 1 ust. 2 dekretu). Zgodnie ze stosowanym odpowiednio art. 145 k.z. za szkodę wyrządzoną z winy podwładnego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności odpowiadał (również) ten, kto powierzał wykonanie czynności swemu podwładnemu.

Stosując art. 145 k.z., można było w rozsądny sposób ograniczyć zasięg odpowiedzialności państwa za akty władcze. Na podstawie art. 145 k.z. państwo nie odpowiadało za przejawy samowoli (gdy szkoda nie była wyrządzana przy wykonywaniu powierzonej czynności lub gdy była wyrządzana przy okazji jej wykonywania); w takim przypadku odpowiadał jedynie funkcjonariusz sam, zarówno karnie i cywilnie⁶³. Dlatego również na tle ustawy z 1956 r. orzecznictwo wyprowadziło zasadę odpowiedzialności państwa na podstawie art. 145 k.z., a więc tylko za podwładnych⁶⁴. Gdy szkoda została wyrządzona przy wykonywaniu powierzonych czynności, wina podwładnych funkcjonariuszy uzasadniała odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie odesłania z art. 3 ustawy z 1956 r. do stosowania przepisów prawa cywilnego, czyli do stosowania art. 145 k.z.⁶⁵.

⁶² B. Lewaszkiwicz-Petrykowska, *Wina jako podstawa odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1969, t. II, s. 90; B. Lewaszkiwicz-Petrykowska, *Problem definicji winy jako podstawy odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych*, „Zeszyty Naukowe UŁ. Nauki Humanistyczno-Społeczne”, seria I, z. 14, Łódź 1959, s. 43; J. Dąbrowa, *Wina jako przesłanka...*, s. 88.

⁶³ Orzeczenie SN z 24 sierpnia 1934 r., sygn. akt C II 1049/34, Zb. nr 44/35.

⁶⁴ Wyrok SN z dnia 8 sierpnia 1968 r., sygn. akt I CR 301/68, LEX nr 6378.

⁶⁵ Wyrok SN z dnia 11 września 1962 r., sygn. akt I CR 950/61, LEX nr 1673048. Odpowiedzialność Państwa wobec powodów za szkodę spowodowaną przez śmierć konwojowanego przez dwóch funkcjonariuszy milicji, któremu umożliwiono ucieczkę. Por. też: wyrok SN z dnia 16 lutego 1965 r., sygn. akt I CR 558/64, LEX nr 5742 i wyrok SN z dnia 18 maja 1965 r., sygn. akt I CR 36/65, LEX nr 5802, wyrok SN z dnia 19 maja 1967 r., sygn. akt I CR 656/66, LEX nr 6166.

X

Uznaniu, że w dekrecie przyjęto odpowiedzialność państwa za cudze czyny jak za podwładnego, nie stałoby na przeszkodzie brzmienie art. 1 ust. 1 dekretu, zgodnie z którym państwo i związek publiczno-prawny miały odpowiadać solidarnie ze sprawcą. Jak już wykazano, przepis ten stanowił realizację normy konstytucyjnej art. 121 Konstytucji marcowej, wymagającej ustanowienia solidarnej odpowiedzialności państwa z winnymi organami. Pojęcie solidarnej odpowiedzialności państwa miało swoje znaczenie ustrojowe, wyjaśnione powyżej, pozostało więc wypełnienie tego pojęcia instytucjami cywilnoprawnymi zgodnie z odesłaniem do odpowiedniego stosowania przepisów k.z. o czynach niedozwolonych (art. 1 ust. 2 proponowanego dekretu).

Wobec poglądu o konieczności odpowiedniego stosowania art. 145 k.z., jako podstawy odpowiedzialności państwa za czyny władcze (*imperium*), najważniejszą podstawą solidarnej odpowiedzialności państwa i funkcjonariusza był art. 146 k.z., mający zastosowanie w razie ustalania odpowiedzialności za cudze czyny. Stanowił on, że jeżeli za szkodę odpowiadał nie tylko sprawca, lecz i inna osoba, ich odpowiedzialność była solidarna. Było to ustawowe rozwinięcie ogólnej myśli, wedle której każde zobowiązanie mogło być solidarne, np. na mocy przepisu szczególnego, nawet jeśli każdy z dłużników byłby zobowiązany w sposób odmienny (art. 10 k.z.). Dotyczyło to m.in. odpowiedzialności podwładnego i powierzającego wykonanie czynności podwładnemu za szkody wyrządzone z winy podwładnego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności (art. 145 k.z.).

Przy solidarnej odpowiedzialności podwładnego i powierzającego art. 147 k.z. stanowił także, że osoby odpowiadające za cudze czyny miały ustawowe zwrotne roszczenie do sprawcy, jeżeli udowodniły, że szkoda powstała z jego winy⁶⁶. Przepis k.z. wyrażał koncepcję roszczenia regresowego, a nie niemiecką czy francuską

⁶⁶ Podobnej regulacji nie przewidywał BGB, ponieważ zgodnie z ustawami z 1909 r. i 1910 r. państwo odpowiadało za funkcjonariusza na miejsce funkcjonariusza, a nie solidarnie. Z kolei § 1313 ABGB stanowił, że jeśli ustawa wprowadzała obowiązek osoby trzeciej, która nie przyłożyła się do wyrządzenia szkody, do jej wynagrodzenia, osoba ta miała prawo żądać od ponoszącego winę zwrotu danego wynagrodzenia. Także w tym przypadku nie miał zastosowania § 896 ABGB, odnoszący się do solidarności wynikającej ze wspólnej umowy, zgodnie z którym dłużnik solidarny, który cały dług zapłacił, miał prawo żądać od innych zwrotu co do zasady w równych częściach. Na podstawie kodeksu Napoleona analogiczne zastosowanie mogły mieć regulacje dotyczące solidarności biernej w razie zawarcia wspólnej umowy. Zgodnie z art. 1202 k.N., solidarność ze strony dłużników w razie popełnienia czynu niedozwolonego mogła mieć miejsce na mocy szczególnego rozrządzenia prawa. Inny z przepisów wskazywał, że zobowiązanie mogło być solidarne nawet wówczas, gdy jeden z dłużników był zobowiązany inaczej niż drugi (art. 1201 k.N.). Zgodnie zaś z art. 1214 k.N., współdłużnik solidarnego długu, który dług cały zapłacił, mógł upominać się u każdego ze współdłużników części, jaka na niego przypadła. Jeżeli jeden z nich okazał się niewypłacalny, stratę dzielono między innych współdłużników wypłacalnych i tego, który zapłacił.

konstrukcję wstąpienia państwa w prawa wierzyciela z mocy ustawy⁶⁷. W związku z tym powierzający, jako dłużnik solidarny, który dokonał zapłaty, miał prawo żądać od współdłużnika (sprawcy) zwrotu w części, jaka przypadła na podwładnego, a w razie wątpliwości w częściach równych (art. 18 § 1 k.z.), a ponadto część dłużnika (podwładnego) niewypłacalnego rozkładała się w całości na tego, który zapłaty dokonał⁶⁸. Ustawodawca nie wyjaśnił jednak, w jakiej proporcji należałoby rozdzielić odpowiedzialność pomiędzy powierzającego i podwładnego.

Powinność świadczenia regresowego mogła wynikać nie tylko z łączącego dłużników stosunku wewnętrznego, ale po prostu z przepisów ustawy⁶⁹, do których należałoby zaliczyć także omawiany dekret. Zgodnie z ogólnym art. 18 § 1 k.z. dłużnik solidarny, który dokonał zapłaty (np. na podstawie proponowanego dekretu), miałby prawo żądać od współdłużnika solidarnego zwrotu w części, jaka na niego przypadła, a w razie wątpliwości w częściach równych, przy czym w razie niewypłacalności drugiego jego część rozkładałaby się na tego, który zapłaty już dokonał, oraz pozostałych współdłużników (art. 18 § 3 k.z.). Na podstawie wskazanej regulacji otrzymywalibyśmy wyraźną dyrektywę interpretacyjną – w razie wątpliwości bezpośredni sprawca odpowiadałby wobec państwa jedynie za połowę wypłaconego odszkodowania; Skarb Państwa musiałby też przejść na siebie pełne odszkodowanie w razie niewypłacalności sprawcy, nie jako możliwa w praktyce sytuacja, ale jako norma (wola) ustawodawcy.

Taka wykładnia nie uwzględniałaby ani interesów poszkodowanego, ani funkcjonariusza. Realizacji solidarnej odpowiedzialności państwa i jego organu wedle art. 121 Konstytucji marcowej, mającej na celu zapewnienie fiskusowi roli gwaranta dla poszkodowanego, „podstawianego” tymczasowo na miejsce sprawcy i przejmującego na siebie ryzyko jego niewypłacalności, lepiej służyło uznanie, że odpowiedzialność państwa i związków publiczno-prawnych nie była oparta na zasadzie ryzyka lub słuszności, lecz na zasadzie zawinionej odpowiedzialności za cudze czyny (art. 145–147 k.z.), co pozwalało stosować pierwszą grupę przepisów k.z. o roszczeniu regresowym.

⁶⁷ W szczególności w prawa wierzyciela wstępował z mocy ustawy ten, kto płacił cudzy dług, za który odpowiadał osobiście (art. 179 pkt 2 k.z.).

⁶⁸ W orzecznictwie wyjaśniono, że art. 147 k.z. miał zastosowanie tylko wówczas, gdy została wykazana wina sprawcy. Jeżeli zaś osoba odpowiedzialna za cudze czyny sama przyczyniła się do powstania szkody – czy to własnym zachowaniem, czy też zachowaniem osób, za których czyny również odpowiadała, wówczas do jej roszczeń regresowych z tytułu wyrównania całkowitej wartości szkody miał zastosowanie art. 137 § 2 k.z. nakazujący oznaczenie wysokości roszczenia stosownie do okoliczności, zwłaszcza winy każdego ze sprawców; por.: orzeczenie SN z dnia 14 marca 1964 r., sygn. akt II CR 438/62, OSP 1965/7/158. Podobnie jeśli obok kilku sprawców wspólnego wyrządzenia szkody, za każdego z nich – z tytułu odpowiedzialności za cudze czyny – odpowiadały za całość różne osoby trzecie, zastosowanie wobec tych osób znajdował – w drodze analogii – art. 137 § 1 k.z.; por.: wyrok SN z dnia 8 grudnia 1964 r., sygn. akt I CR 134/63, LEX nr 5711.

⁶⁹ Tak na tle przepisów k.c., ale wciąż w sposób aktualny w zakresie wszelkich „przepisów ustawy”: B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wyrządzenie szkody...*, s. 139–140.

XI

Założenia projektu dekretu Prof. W. Czachórskiego, opublikowanego w 1946 r., nie zostały przyjęte w pracach nad ustawą z 1956 r. Dalszy rozwój koncepcji odpowiedzialności państwa za akty władcze w prawie polskim nastąpił bowiem w innym kierunku niż zakładał to Prof. W. Czachórski w swoim artykule. Brzmienie i wykładnia przepisów ustawy z 1956 r. poszły w kierunku oderwania odpowiedzialności państwa od pojęcia winy państwa za cudze czyny, a także od nawet bardzo zobiektywizowanej koncepcji winy anonimowej (winy organizacyjnej) państwa. W okresie powojennym przyjęto bardziej zobiektywizowane pojęcie winy zwierzchnika za czyny podwładnych. Uznano, że na podstawie art. 145 k.z. odpowiadał on za sam skutek czynności, bez żadnej osobistej winy ze swej strony w czymkolwiek⁷⁰. Zawężało to w konsekwencji także zastosowanie przepisów o solidarności odpowiedzialności i o roszczeniu regresowym. Zgodnie z prezentowaną wówczas wykładnią art. 137 § 1 k.z. i 146 k.z., jeżeli kilka osób odpowiadało za szkodę na zasadzie przepisów o czynach niedozwolonych, odpowiedzialność ich była solidarna niezależnie od tego, czy w stosunku do poszczególnych osób była oparta na odmiennej podstawie prawnej, o ile tylko nie dało się ustalić stopnia, w jakim każda z tych osób przyczyniła się do wywołania szkody⁷¹. Jeśli więc udało się ustalić od razu sprawstwo czynu niedozwolonego lub stopień przyczynienia się do wywołania szkody, nie było podstaw do stosowania przepisów o odpowiedzialności solidarnej.

W konsekwencji ustawa z 1956 r. zrezygnowała z wprowadzania *expressis verbis* solidarnej ze sprawcą odpowiedzialności państwa. Państwo odpowiadało za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności (art. 1 ustawy z 1956 r.), przy czym status funkcjonariusza wyznaczało tym razem pojęcie pracownika państwowego. W praktyce stosowania ustawy z 1956 r. zmierzano w kierunku wyłączności odpowiedzialności państwa, a funkcję roszczenia zwrotnego regresowego przejęły przepisy prawa pracy o materialnej odpowiedzialności pracowników za szkody wyrządzone pracodawcy. Państwo nie odpowiadało jedynie wtedy, gdy z czynu funkcjonariusza nie powstała żadna szkoda albo gdy szkodę wyrządziła osoba niebędąca funkcjonariuszem państwowym (np. funkcjonariusz spółdzielni), a także wtedy, gdy szkodę wyrządził wprawdzie funkcjonariusz państwowy, ale nie przy wykonywaniu powierzonej mu czynności w rozumieniu art. 1 ustawy⁷².

⁷⁰ Orzeczenie SN z dnia 28 czerwca 1958 r., sygn. akt IV CR 747/56, OSNCK 1959, nr 2, poz. 58.

⁷¹ Wyrok SN z dnia 8 grudnia 1965 r., sygn. akt I CR 506/65, LEX nr 5910.

⁷² Por.: wyrok SN z dnia 21 marca 1957 r., sygn. akt 2 CR 406/55, OSN 1958, poz. 28.

XII

Tak daleko zobiektywizowany kierunek wykładni odpowiedzialności zwierzchnika utrzymał się po wejściu w życie kodeksu cywilnego, do którego inkorporowano – bez zmian – przepisy ustawy z 1956 r. Jeszcze przed uchwaleniem przez SN wytycznych dotyczących wykładni i znaczenia art. 417–420 k.c. jako podstaw odpowiedzialności Skarbu Państwa za jego funkcjonariuszy⁷³ w orzecznictwie przyjęto, że skoro według art. 417–419 k.c. państwo odpowiadało nie za swoją winę, lecz za czyny (zawinione a czasem niezawinione) swoich funkcjonariuszy, samo odpowiadało za szkody wyrządzone przez nich przy wykonywaniu powierzonej im czynności nie na zasadzie winy, a na zasadzie ryzyka⁷⁴. Podobnie w obecnym stanie prawnym uzasadnia się zasadą słuszności odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu *culpa in custodiendo* (art. 431 k.c.), mimo braku bezprawności działania co do winy w nadzorze⁷⁵. W wytycznych zaś konsekwentnie wyprowadzono samodzielny charakter art. 417–420 k.c., nawiązując do ich odrębności podmiotowej i tematycznej względem innych przepisów k.c., jako podstaw odpowiedzialności szczególnego podmiotu – Skarbu Państwa (a nie systematycznej, jak przyjęto w dekrete Prof. W. Czachórskiego czy w ustawie z 1956 r.).

W praktyce oznaczało to, że przepisy te nie musiały (nie mogły) być współstosowane z innymi, tradycyjnymi podstawami odpowiedzialności za czyny niedozwolone. Jako przepisy samodzielne (a zatem szczególne podmiotowo, treściowo i systematycznie) wyłączały stosowanie innych przepisów k.c., tj. art. 415 k.c. o odpowiedzialności za winę własną w związku z czynem funkcjonariusza, art. 416 k.c. o odpowiedzialności osoby prawnej za działania jej organu, art. 429 k.c. przewidującego odpowiedzialność za własny wybór i cudzą winę sprawcy wobec poszkodowanego, a także – co najistotniejsze – art. 430 k.c. o odpowiedzialności własnej za działania i winę podwładnego⁷⁶. Z ich samodzielnej treści Sąd Najwyższy wywiódł koncepcję odpowiedzialności Skarbu Państwa wyłącznie za winę cudzą, tj. za winę funkcjonariusza, jeśli ten wyrządził szkodę przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. W doktrynie oceniono, że zgodnie z klasyfikacją podstaw odpowiedzialności w prawie polskim Skarb Państwa odpowiadał bez żadnych wątpliwości na zasadzie ryzyka za winę cudzą, gdyż przesłanką

⁷³ Wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, OSN 1971, nr 4, poz. 59.

⁷⁴ Wyrok SN z dnia 8 sierpnia 1968 r., sygn. akt I CR 301/68, LEX nr 6378.

⁷⁵ M. Safjan, [w:] K. Pietrzykowski [red.], *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1363.

⁷⁶ A. Rembieliński, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa w świetle Wytycznych wymiaru sprawiedliwości z dnia 15 II 1971 r.*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny” 1972, z. 2, s. 39; A. Szpunar, *Tendencje rozwojowe odpowiedzialności Skarbu Państwa*, [w:] *Studia z prawa zobowiązań*, red. Z. Radwański, Warszawa 1979, s. 138.

odpowiedzialności było dokonanie zawinionego działania lub zaniechania przez funkcjonariusza⁷⁷. W konsekwencji nie można było przypisać państwu ani winy, ani bezprawności działania, gdyż te pojęcia stają się bezprzedmiotowe na gruncie zasady ryzyka.

LIABILITY OF STATE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT ENTITIES FOR DAMAGE CAUSED BY THEIR OFFICERS IN DRAFT LAW PROPOSED IN 1946 BY PROFESSOR W. CZACHÓRSKI

Summary

In the present article, the author presents the origin of the draft law, prepared by prof. W. Czachórski, on the civil liability of state and self-government entities for acts of political power (*imperium*) of their public officers, as well as the reasons for the publication of the proposal followed by an article in 1946 just after the end of the World War II. Another question that has been discussed in the article is the correctness of implementation into Polish private law of a public concept of state liability adopted in Article 121 of the 1921 Constitution (being merely a declaration not a binding norm). The article reviews the opinions of scholars concerning public character and scope of constitutional concept of state liability. An attempt also was made to determine whether the drafted rules on compensation by the state for damages caused by its officers were adequately constructed within the law of obligations.

The basic aim of the article is to provide an answer to the question, whether the proposed general liability rule was based on principle of the fault of the state for the damage caused, vicarious liability for the servant's acts or whether it was based on another non-fault principle explaining state liability for the detrimental acts committed by the state officers. The author discusses possible conditions of state liability in 1946 draft law, as well as doubts expressed by legal doctrine in this matter. Furthermore, the work contains a review of judicial decisions and scholarly opinions with respect to the well-established and undisputed state liability for damages caused by public officers exercising commercial tasks (*dominium*). The article includes a review of the different pre-war binding rules on that issue, based on French, German, Austrian and Polish law, as well as a review of the judicial interpretation of those civil law rules binding in this respect during the Second Republic of Poland (1918–1939). The goal was to point out the dynamic character of the interpretation delivered by courts, with special reference to a new concept of organizational fault (*faute de service*) developed by the French Conseil d'Etat.

The article also discusses proposed concept of state co-liability with the officer in terms of joint liability or complementary subsidiary non-fault state liability, resulting

⁷⁷ M. Nesterowicz, *Tendencje rozwojowe odpowiedzialności deliktowej w końcu XX i początkach XXI wieku a ochrona poszkodowanego w prawie polskim*, [w:] *Czyny niedozwolone w prawie polskim i prawie porównawczym*, red. M. Nesterowicz, Warszawa 2012, s. 37.

from the principle of justice or social solidarity. What is more, the article highlights another interesting issues concerning the question whether the relationship between state and its officer was meant to be based on the traditional solidarity of debtors or whether it represented another legal concept adopted in favour of the injured party.

Finally, the present work characterizes the influence of the draft decree on the Act of 15 November 1956 on the liability of the state for damages caused by state agents and on the corresponding provisions of the 1964 Polish Civil Code, both acts adopted during the People's Republic of Poland. The aim was to indicate important differences between the 1946 draft law and 1956 Law which was enacted under strong influence of new concepts of the socialist state liability for acts of its employees (agents), not only for officers. In the end, the article presents the potential course of the development of the Polish law in case the drafted law would be adopted.

BIBLIOGRAFIA

- Bagińska E., [w:] *System prawa administracyjnego*, t. XII: *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. R. Hauser i in., Warszawa 2010
- Barry D., *Governmental Liability in the Soviet Union*, Leyden 1970
- Bayer W., *Der Ausschluß der Staatshaftung*, [w:] *Haftung des Staates für rechtswidriges Verhalten seiner Organe. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, red. H. Mosler, Köln–Berlin 1967
- Bezzola C. D., *Der Einfluß des privaten auf die Entwicklung des öffentlichen Schadensersatzrechts in der Schweiz, in Deutschland und in Frankreich*, Winterthur 1960
- Bienenfeld R., *Die Haftungen ohne Verschulden. Typenlehre und System der aussergeschäftlichen Obligationen im Deutschen, Österreichischen und Schweizerischen Recht*, Berlin–Wien 1933
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928
- Bossowski F., *O odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa za bezprawne czyny i zaniechania funkcjonaryszu publicznych poza wypadkami naruszenia stosunków obligatoryjnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1912, rok XXXVII, Lwów 1912
- Bouffał B., *Teoria odpowiedzialności organów władzy administracyjnej we współczesnym prawie politycznym*, Warszawa 1911
- Czachórski W., *Problem unifikacji przepisów o odpowiedzialności państwa i związków publiczno-prawnych za szkody wyrządzone bezprawnie przez funkcjonariuszów publicznych*, „Państwo i Prawo” 1946, z. 4
- Czachórski W., *Ustalenie wysokości odszkodowania według przepisów k.c. (I)*, „Nowe Prawo” 1958, nr 4
- Czachórski W., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2002
- Czachórski W., Brzozowski A., Safjan M., Skowrońska-Bocian E., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2007
- Dąbrowa J., *Wina jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej*, Wrocław 1968
- Detterbeck S., Windthorst K., Sproll H.-D., *Staatshaftungsrecht*, München 2000
- Domaszewski J. H., *Odpowiedzialność cywilna państwa za szkody i straty z art. 1384 Kodeksu Cywilnego Francuskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1890, nr 37–40

- Fleiner F., *Beamtenhaftpflicht, Haftung des Staats (der Gemeinde) an Stelle des Beamten*, [w:] *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, wyd. 3, Tübingen 1913
- Grzybowski K., *Ustrój Polski współczesnej, 1944–1948*, Kraków 1948
- Heylmann A., *Rys procesu dyscyplinarnego sądowego*, Warszawa 1844
- Jellinek G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Freiburg 1892
- Jellinek W., *Amtshaftung und öffentlichrechtliche Entschädigung für schuldlosrechtswidrige Eingriffe*, [w:] *Verwaltungsrecht*, wyd. 2, Berlin–Heidelberg 1929
- Kelsen H., *Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*, wyd. 1, Leipzig–Wien 1934
- Kelsen H., *Über Staatsunrecht. Zugleich ein Beitrag zur Frage der Deliktsfähigkeit juristischer Personen und zur Lehre vom fehlerhaften Staatsakt*, „Grünhutsche Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart” 1913/1914, nr 40
- Kociubiński P. T., *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Warszawa 2013
- Kosik J., *Zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów*, Wrocław 1961
- Krzywicki A., *Wina i ryzyko jako podstawy odpowiedzialności cywilnej*, Warszawa 1931
- Langrod S., *Praworządność w problemie odszkodowania (o odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa przez jego organy)*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1926, z. 21–26
- Langrod S., *Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych*, Warszawa 1929
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Problem definicji winy jako podstawy odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych*, „Zeszyty staw specjalnych”, Warszawa 1929
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Problem definicji* Naukowe UŁ. Nauki Humanistyczno-Społeczne”, seria I, z. 14, Łódź 1959
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Wina jako podstawa odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1969, t. II
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Wyrządzenie szkody przez kilka osób*, Warszawa 1978
- Longchamps de Bériér R., *Zobowiązania*, Poznań 1948
- Mayer O., *Die Entschädigungspflicht des Staates nach Billigkeitsrecht*, Dresden 1904
- Mayer O., *Die Haftung des Staats für rechtswidrige Amtshandlungen (1913)*, [w:] *Kleine Schriften zum öffentlichen Recht*, Band I: *Verwaltungsrecht*, reprint, Berlin 1981
- Mohn L., *Haftung juristischer Personen des öffentlichen Rechts für Schadenszufügungen von Beamten in Ausübung der öffentlichen Gewalt*, [w:] *Das Bürgerliche Gesetzbuch: Allgemeiner Teil*, Berlin 1919
- Mohn L., *Juristische Hilfsbücher für Studium und Praxis*, Berlin 1919
- Muszalski E., *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” 1925, z. 50–51
- Mycielski A., *Polskie prawo polityczne (na drodze ku nowej konstytucji)*, Kraków 1948
- Nesterowicz M., *Tendencje rozwojowe odpowiedzialności deliktowej w końcu XX i początkach XXI wieku a ochrona poszkodowanego w prawie polskim*, [w:] *Czyny niedozwolone w prawie polskim i prawie porównawczym*, red. M. Nesterowicz, Warszawa 2012
- Ohanowicz A., *Podstawa odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (1974)*, [w:] *Alfred Ohanowicz. Wybór prac*, wstęp Z. Radwański, oprac. A. Gulczyński, Warszawa 2007

- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. I, Warszawa 1880
- Ossenbühl F., *Staatshaftungsrecht*, wyd. 5, München 1998
- Pavliček A., *Über die Haftung für die unverschuldeten Schaden. Eine zivilrechtliche Studie. Reformvorschlägen*, Wien 1907
- Rembieliński A., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa w świetle Wytycznych wymiaru sprawiedliwości z dnia 15 II 1971 r.*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny” 1972, z. 2
- Richter I., *Die Grundlagen der Haftung für faute de service im französischen Staatshaftungsrecht. Ein Beitrag zur Umbildung des deutschen Rechts*, Hamburg 1965
- Römelin M., *Schadensersatz ohne Verschulden*, Tübingen 1910
- Rosmarin S., *O roszczeniach odszkodowawczych z powodu bezprawia urzędnika administracyjnego*, Lwów 1933
- Safjan M., [w:] K. Pietrzykowski [red.], *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2011
- Seuffert J. A., *Praktisches Pandektenrecht*, wyd. 2, Würzburg 1848
- Sośniak M., *Bezprawność zachowania jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej za czyny niedozwolone*, Kraków 1959
- Starzewski M., *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw*, Kraków 1928
- Szpunar A., *Tendencje rozwojowe odpowiedzialności Skarbu Państwa*, [w:] *Studia z prawa zobowiązań*, red. Z. Radwański, Warszawa 1979
- Trzciński J., *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego 1944–1947*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. II, red. M. Kalas, Warszawa 1990
- Zylber W., *Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone przez działalność władz publicznych w prawie francuskim*, „Palestra” 1930, z. 2–4
- Zylber W., *Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego (odpowiedzialność cywilna władz i urzędników publicznych)*, Warszawa 1934

KEYWORDS

state liability for public officers, model of compensation for damages caused by state officers, constitutional principle of state liability, historical evolution of civil liability for acts of public authorities

SŁOWA KLUCZOWE

odpowiedzialność państwa za funkcjonariuszy, model dochodzenia kompensacji szkód wyrządzonych przez funkcjonariuszy, konstytucyjna zasada odpowiedzialności państwa za akty władcze, historyczny rozwój cywilnej odpowiedzialności państwa za akty władzy