

Andrzej ADAMCZYK*

Dyskusja na temat odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za szkody wyrządzone przez bezprawne działania urzędników na Kongresie Prawników Niemieckich w Kilonii w 1906 roku

Wprowadzenie

Celem założonego w 1860 r. Niemieckiego Związku Prawników było dążenie do ujednoczenia prawa niemieckiego przez przedstawianie ustawodawcy propozycji zmian w prawie, będących efektem dyskusji nad wybranymi zagadnieniami prawnymi. Ze względu na stowarzyszeniowy charakter i oddzielenie od sfery polityki stanowisko związku miało duże znaczenie dla ustawodawcy jako oparte na fachowej analizie danego problemu prawnego¹. Związek organizował co dwa lata ogólnoniemieckie kongresy prawników, na których teoretycy i praktycy dyskutowali o sposobie rozwiązania najbardziej palących kwestii prawnych. W kongresie brało udział od 2500 do 3500 uczestników². Pierwszy kongres Niemieckiego Związku Prawników odbył się w 1860 r. w Berlinie³. Regularność kongresów uległa czasowemu przerwaniu podczas pierwszej wojny światowej. Ze względu na uwarunkowania polityczne po przejęciu władzy przez narodowych socjalistów przewidziany na wiosnę 1933 r. kongres związku został odwołany. Po rozwiązaniu w 1937 r. decyzją władzy narodowosocjalistycznej organizacja ukonstytuowała się ponownie w 1949 r. i funkcjonuje do dziś, skupiając ok. 7000 członków⁴.

* Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, e-mail: andrzej.adamczyk@ujk.edu.pl.

¹ <http://www.djt.de/index.php?id=23> (11.02.2017).

² A. Fijal, *Geschichte der Juristischen Gesellschaft zu Berlin in den Jahren 1859 bis 1933*, Berlin 1991, s. 24, cyt. za M. Martinek, J. Poczobut, *Otto von Gierke (1841–1921). Życie i dzieło*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2008, z. 2, s. 332; <http://www.djt.de/der-verein/historie> (11.02.2017).

³ W 2016 r. kongres prawników odbył się w Essen.

⁴ Związek Narodowosocjalistycznych Prawników Niemieckich zorganizował swój czwarty ogólnoniemiecki kongres w Lipsku pod nazwą „Niemiecki Kongres Prawników 1933 r.”. Przewodniczą-

Jedno z najistotniejszych pytań stawianych przez doktrynę prawa państw europejskich w XIX w. dotyczyło tego, czy państwo powinno ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działania lub zaniechania urzędników. Kwestia ta nie mogła nie stać się przedmiotem zainteresowania Niemieckiego Związku Prawników, który podjął się jej rozważenia na szóstym kongresie w 1867 r. w Monachium, dziewiątym kongresie w 1871 r. w Stuttgarcie oraz dwudziestym ósmym kongresie w 1906 r. w Kilonii⁵.

Szóstemu zjazdowi prawników (1867) w Monachium przedstawiono pytanie: czy państwo, względnie gmina, powinno odpowiadać za szkody i uszczerbki, jakie zatrudniani przez nie urzędnicy wyrządzą osobie trzeciej, naruszając umyślnie lub nieumyślnie ich obowiązki służbowe, a jeśli tak, to bezwarunkowo czy też tylko subsydiarnie? O opinie zostali poproszeni Heinrich Albert Zachariae i Johann Kaspar von Bluntschli. Pierwszy powołał się jedynie na swój artykuł wydany w 1863 r., drugi natomiast przedstawił opinię, w której – stojąc zasadniczo na stanowisku cywilnoprawnym – stwierdził, że nie należy przyjmować obowiązku wynagrodzenia szkody przez państwo jako zasady, lecz taki obowiązek musi być uznany wyjątkowo ze szczególnych względów, przy czym od rodzaju konkretnej podstawy prawnej zależy, czy odpowiedzialność będzie bezpośrednia czy też tylko subsydiarna⁶. W trakcie dyskusji na kongresie za koncepcją Zachariaego opowiedział się co do zasady sprawozdawca, prezes sądu okręgowego von Stösser (z Lörrach w Badenii). Brinz i Mandry z Tübingen podnieśli jednak przeciwko temu wątpliwości i zgłosili wniosek, by zjazd prawników opowiedział się za stanowiskiem Bluntschliego. Na wniosek Rudolfa Gneista zgromadzenie oświadczyło, że wprawdzie państwo, względnie gmina, ma odpowiadać za szkody wyrządzone osobie trzeciej przez zatrudnionych przez nie urzędników wskutek umyślnego lub nieumyślnego naruszenia ich obowiązków służbowych, jednakże warunki tej odpowiedzialności wymagały kolejnego bardziej szczegółowego rozważenia, które zostało zastrzeżone dla następnego zjazdu prawników⁷.

Kwestię odpowiedzialności odszkodowawczej państwa podjęto ponownie na dziewiątym zjeździe prawników w 1871 r. w Stuttgarcie, chociaż na ósmym zjeździe w 1869 r. w Heidelbergu przedstawiona została opinia Karla von Kisslin-

cy Niemieckiego Związku Prawników Heinrich Triepel ogłosił wówczas, że od członków nie będą pobierane składki członkowskie, gdyż nie było pewności, kiedy związek będzie mógł ponownie podjąć swobodną działalność. H. Conrad, G. Dilcher, H.-J. Kurland, *Der Deutsche Juristentag 1860–1994*, München 1997.

⁵ Ogólnie na temat debat Niemieckiego Kongresu Prawników w kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działania lub zaniechania urzędników zob. P. Dagtoglou, *Ersatzpflicht des Staates bei legislativem Unrecht?*, Tübingen 1963, s. 20, przyp. 33; J. Hochgürtel, *Die staatliche Haftung für rechtswidrig getätigte und unterlassene Normsetzung*, Köln 2000, s. 18; W. Löwer, *Staatshaftung für unterlassenes Verwaltungshandeln*, Hamburg 1979, s. 38–45.

⁶ *Gutachten des Geheimen Rath, Professor Dr. Bluntschli in Heidelberg*, [w:] *Verhandlungen des Sechsten Deutschen Juristentages*, Bd. 1, München 1867, s. 45–52.

⁷ *Erste Sitzung der ersten und zweiten Abtheilung am 27. August 1867*, [w:] *Verhandlungen des Sechsten Deutschen Juristentages*, Bd. 3, Berlin 1868, s. 54–81.

ga (z Linz) na ten temat⁸. Na zjeździe w Stuttgarcie opinia ta stała się kanwą dyskusji. Akceptując obowiązek odszkodowawczy państwa i gminy, von Kissling próbował uzasadnić go głównie argumentami z zakresu polityki prawa. Punktem wyjścia jego rozważań była teoria podporządkowania, którą wyraził w następujących słowach: „Podstawą prawną odpowiedzialności państwa jest to, że państwo dla osiągnięcia swych celów wymaga od jednostki poświęcenia w pewnym stopniu jej osobistej wolności”⁹. Jednakże Primker z Berlina wystąpił na zjeździe z bardzo szczegółową rozprawą przeciwko „odpowiedzialności państwa jako rządu za działania urzędników rządowych” i zaproponował, by odpowiedzialność państwa za czynności urzędowe jego urzędników uznać za uzasadnioną tylko wówczas, gdy miało miejsce wzbogacenie państwa, oprócz tego zaś wtedy, gdy obowiązek, który naruszył urzędnik, wynikał z prawa cywilnego¹⁰.

Tak więc dziewiąty zjazd prawników roztrząsał nie tylko warunki, w jakich odpowiedzialność państwa, przyjęta zasadniczo przez szósty zjazd prawników, powinna zostać urzeczywistniona, ale także ponownie zasadniczą kwestię, czy w ogóle państwo powinno być odpowiedzialne czy nie¹¹. Jako szczególnie interesujący przytoczyć należy pogląd prof. Götza, zgodnie z którym odpowiedzialność państwa nie musi być koniecznie powiązana z winą urzędnika. Do pomyslenia było bowiem, że urzędnicy wykonali prawidłowo swoje obowiązki, a jednak państwo ze względu na uchybienie ponosić będzie odpowiedzialność odszkodowawczą (ze względu np. na niezatrudnienie wystarczającej liczby pracowników). Jego zdaniem wysokie podatki, które musi płacić obywatel, by państwo mogło zrekompensować poszkodowanym poniesione przez nich uszczerbki majątkowe, mają naturę składki ubezpieczeniowej. Götz zwrócił uwagę na związek między odpowiedzialnością państwa z powodu naruszenia obowiązków urzędowych przez urzędników a odpowiedzialnością z tytułu wyłączenia i próbował ustalić dla tych dwóch odrębnie się rozwijających reżimów odpowiedzialności wspólną podstawę teoretyczną¹².

Pomimo sporów zjazd prawników przyjął wniosek Zachariaego i postanowił: „Niemiecki zjazd prawników wyraża swoje przekonanie, że państwo przyjmując ustawę odnoszącą się do wyrządzenia szkód przez swoich urzędników, ma uwzględnić jako podstawę zasadę bezpośredniej odpowiedzialności państwa”¹³. Wniosek ten został przyjęty wbrew znacznej mniejszości, która częściowo chciała przełożyć temat, częściowo zaś rozstrzygnąć go w przeciwny sposób¹⁴.

⁸ *Gutachten des Herrn Hof- und Gerichtsadvokaten Dr. Carl von Kissling in Linz über die Gesetzgebungsfrage: die Haftpflicht des Staates für Beschädigungen durch Beamte betreffend*, [w:] *Verhandlungen des Achten Deutschen Juristentages*, Bd. 1, Berlin 1869, s. 388–411.

⁹ H. Gehre, *Die Entwicklung der Amtshaftung in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert*, Bonn 1958, s. 87.

¹⁰ *Erste Sitzung der ersten und zweiten Abtheilung am 28. August 1871*, [w:] *Verhandlungen des Neunten Deutschen Juristentages*, Bd. 3, Berlin 1871, s. 26–49.

¹¹ *Zweite Sitzung der ersten und zweiten Abtheilung am 29. August 1871*, [w:] *Verhandlungen des Neunten Deutschen Juristentages*, Bd. 3, Berlin 1871, s. 50–64.

¹² *Ibidem*, s. 51–52.

¹³ *Ibidem*, s. 63.

¹⁴ E. Loening, *Die Haftung des Staats aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten nach deutschem Privat- und Staatsrecht*, Frankfurt am Main 1879, s. 5 (tł. pol. A. Adamczyk, *Edgar Loening*).

Krytyka istniejącego stanu prawnego w dziedzinie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na 28. kongresie prawników w Kilonii

Dwudziesty ósmy zjazd prawników niemieckich w Kilonii (Kiel) w 1906 r. zasługuje na szczególną uwagę ze względu na stan prawny, jaki obowiązywał wówczas na terytorium Rzeszy Niemieckiej. O ile bowiem wcześniejsze zjazdy odbywały się w zasadzie w warunkach braku regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działania urzędników, o tyle na początku XX w. stan prawny w tym zakresie był bardzo złożony i skomplikowany, co stanowiło powód do jego krytyki i żądań reformy. Niemiecki kodeks cywilny (BGB) nie rozwiązał spornej kwestii odpowiedzialności władzy publicznej za działania władcze. Wprawdzie § 31 i § 89 BGB nieodwołalnie przesądziły odpowiedzialność odszkodowawczą osób prawnych, jednakże – ze względu na to, że narzucenie jednolitego rozwiązania w kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej państwa wszystkim krajom związkowym stanowiłoby naruszenie ich samodzielności – twórcy BGB zacieśnili stosowanie tych przepisów do sfery czynności cywilnoprawnych, pozostawiając regulację odpowiedzialności odszkodowawczej w sferze *imperium* ustawodawstwu poszczególnych państw (art. 77 ustawy wprowadzającej BGB z dnia 18 sierpnia 1896 r. *Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch*)¹⁵. Nie były one zobowiązane ani do wprowadzenia zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, ani do urzeczywistnienia określonej formy tej odpowiedzialności¹⁶. Model bezpośredniej odpowiedzialności państwa przyjęły w 1899 r.: Bawaria, Badenia, Wirtembergia i Saksonia-Coburg-Gotha. W tym samym roku odpowiedzialność subsydiarną państwa wprowadziły: Hesja, Saksonia-Weimar, Schwarzburg-Sondershausen, Reuss, Alzacja-Lotaryngia. Pozostałe z 25 krajów związkowych nie знаły na początku XX w. zasady odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działania lub zaniechania urzędników.

W ocenie Ottona von Gierkego dla regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotów władzy publicznej istotne znaczenie miał rozpowszechniony pogląd o prawnej relewancji podziału aktów władzy publicznej na władcze i niewładcze. W odniesieniu do tych ostatnich nie było sporne, że do odpowiedzialności podmiotów publicznych za działania ich urzędników powinny być stosowane zasady prawa cywilnego, które były miarodajne dla osób prawnych prawa publicznego. Za jedną z podstawowych przyczyn uniemożliwiających ujednoczenie regulacji prawnej w zakresie odpowiedzialności podmiotów publiczno-

Odpowiedzialność państwa za niezgodne z prawem działania urzędników według niemieckiego prawa prywatnego i publicznego, Kielce 2016, s. 49).

¹⁵ G. Krüger, *Die Haftung der juristischen Personen aus unerlaubten Handlungen nach Gemeinem Recht und Bürgerlichen Gesetzbuche*, Berlin 1901, s. 27–28.

¹⁶ M. Heidenhain, *Amtshaftung und Entschädigung aus enteignungsgleichem Eingriff*, Berlin 1965, s. 35.

prawnych w sferze imperium w toku prac nad kodeksem cywilnym (BGB) Gierke uznał spory o granice między prawem publicznym a prywatnym¹⁷.

Opinie na temat odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i innych podmiotów prawa publicznego na zjeździe w Kilonii przedstawili von Gierke¹⁸ i Rudolf von Herrnritt¹⁹. Ten drugi traktował swój referat za uzupełnienie i potwierdzenie tez opinii Gierkego poprzez odwołanie do austriackiego ujednoczonego stanu prawnego, w którym urzędnik został uznany za organ państwa²⁰. W dyskusji w pierwszej sekcji²¹ wywołanej ekspertyzami Gierkego i Herrnritta wzięli udział (oprócz autorów opinii): Georg Wildhagen z Lipska²² – sprawozdawca, profesor Leonhard z Marburga²³, doc. dr Fleischmann z Halle (Saale)²⁴ oraz dr Scherer z Lipska (adwokat przy Trybunale Rzeszy).

¹⁷ O. von Gierke, *Gutachten des Herrn Geheimen Justizrats Professor Dr. Otto Gierke zu Berlin über die Frage: Empfiehlt sich eine einheitliche Regelung der Haftung des Staates und anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechts für den von ihren Beamten bei Ausübung der diesen anvertrauten öffentlichen Gewalt zugefügten Schaden?*, [w:] *Verhandlungen des Achtundzwanzigsten Deutschen Juristentages*, Bd. 1, Berlin 1905, s. 105 i n.

¹⁸ Otto von Gierke (1841–1921) – profesor uniwersytetów we Wrocławiu, w Heidelbergu i w Berlinie (od 1887 r.). W swoim pierwszym dziele, czterotomowym *Niemieckim prawie wspólnot* (1868–1913), Gierke wyraził uznanie dla średniowiecznej, organicznej struktury społeczeństwa, która przesądziła o kształcie rozwiązań prawnych właściwych dla współczesnych mu Niemiec (H. Izdebski, *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 2001, s. 229). Na temat biografii i osiągnięć Gierkego zob. M. Martinek, J. Poczobut, *op. cit.*

¹⁹ Rudolf Herrmann-Herrnritt (1865–1945) – profesor prawa konstytucyjnego i administracyjnego w Wiedniu (Technischen Hochschule Wien), później Przewodniczący Senatu Trybunału Administracyjnego. Autor m.in. *Das Österreichische Stiftungsrecht* (1896), *Nationalität und Recht* (1899), *Handbuch des Österreichischen Verfassungsrechtes* (1909), *Handbuch des Österreichischen Verwaltungsrechtes* (1925), *Das Verwaltungsverfahren* (1932). Zob. W. Kosch, *Biographisches Staatshandbuch. Lexikon der Politik, Presse und Publizistik*, Bd. 1, Bern 1963.

²⁰ R. von Herrnritt, *Gutachten des Professors Dr. Rudolf von Herrnritt in Wien über die Frage: Empfiehlt sich eine einheitliche Regelung der Haftung des Staates und anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechtes für den von ihren Beamten bei Ausübung der diesen anvertrauten öffentlichen Gewalt zugefügten Schaden?*, [w:] *Verhandlungen des Achtundzwanzigsten Deutschen Juristentages*, Bd. 2, Berlin 1906, s. 329.

²¹ *Zweite Sitzung der ersten Abteilung*, [w:] *Verhandlungen des Achtundzwanzigsten Deutschen Juristentages (Kiel 1906)*, Bd. 3, Berlin 1907, s. 133–162.

²² Georg Friedrich Wilhelm Wildhagen (1857–1947) – od 1897 r. adwokat przy Trybunale Rzeszy w Lipsku, od 1913 r. tajny radca sprawiedliwości. Jako przewodniczący izby adwokackiej przy Trybunale Rzeszy był w 1931 r. przewodniczącym Niemieckiego Związku Prawników. Autor m.in.: *Der Entwurf eines Patengesetzes* (1914), *Tatbestand und Sachverhalt im bürgerlichen Rechtsstreit. Vortrag gehalten zu Jena 1913* (1914), *Der Sachverhalt, ein Stiefkind des Zivilprozesses* (1929). Zob. G. Benkard, *Georg Wildhagen †*, „Deutsche Rechts-Zeitschrift” 1947, Bd. 2, H. 4, s. 128.

²³ Rudolf Leonhard (1851–1921) – profesor wielu uniwersytetów niemieckich (1880 Göttingen, 1884 Halle, 1885 Marburg, 1895 Breslau, 1900–1901 Greifswald, 1907 Kaiser-Wilhelm-Professor Columbia Univ. New York), od 1896 r. tajny radca (*geheimer Justizrat*); autor m.in.: *Versuch einer Entscheidung der Streitfrage über den Vorzug der successio graduum vor dem Accreszenzrechte nach römischem Rechte* (1874), *Institutionen des römischen Rechts* (1894). <http://www.koeblergerhard.de/Rechtsfakultaeten.htm> (11.02.2017).

²⁴ Max Fleischmann (1872–1943) – profesor uniwersytetów niemieckich (1911 Königsberg, 1921 Halle), w 1930 r. poseł na konferencję w Hadze (kodyfikacja prawa międzynarodowego), od 1935 r. na przymusowej emeryturze; autor prac z zakresu prawa administracyjnego i kościelnego oraz mię-

Jak zauważył von Gierke, na dotychczasowych zjazdach prawników niemieckich nie podejmowano jeszcze kwestii, czy wprowadzenie odpowiedzialności odszkodowawczej powinno nastąpić jednolicie na szczeblu Rzeszy²⁵. Celem kongresu prawników w Kilonii było sformułowanie zasady prawnej w kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej właśnie na poziomie federacji, nie zaś opracowanie szczegółowych regulacji prawnych celem przedstawienia ich ustawodawcy czy rządowi. Te ostatnie powinny być domeną krajów związkowych²⁶. Georg Wildhagen zaliczał do nich:

1) kwestię, czy państwo ma ponosić odpowiedzialność obok czy też zamiast urzędnika;

2) uregulowanie zagadnienia odpowiedzialności regresowej urzędnika;

3) ustalenie zakresu podmiotowego odpowiedzialności (uściślenie, za jakich urzędników odpowiedzialność ponosić będzie podmiot publicznoprawny), w tym unormowanie odpowiedzialności notariuszy i komorników, tj. urzędników pobierających opłaty za dokonywane przez siebie czynności;

4) rozciągnięcie odpowiedzialności na przypadki szkód wyrządzonych przez urzędników, którym nie można postawić zarzutu winy (jak w Bawarii i Wirtembergii);

5) kwestię rozstrzygnięcia wstępnego sądu administracyjnego²⁷.

Powyższe wyliczenie było zgodne ze stanowiskiem Gierkego²⁸. Ponadto von Herrnritt wskazał na przypadki szkód legalnych jako materię, którą należy pozostawić krajom związkowym²⁹.

Zjazd jednoznacznie krytycznie ocenił stan prawny obowiązujący w przedmiotowej dziedzinie na terenie Rzeszy Niemieckiej³⁰. Dla Gierkego był on sprzeczny z narodową świadomością prawną³¹. Jego zdaniem błędem było uchwalenie art. 77 ustawy wprowadzającej BGB o treści normatywnej sprzyjającej partykularyzmowi prawnemu w skali Rzeszy. Tymczasem nie dało się wskazać racjonalnych przesłanek heterogeniczności rozwiązań prawnych, jaką wywołał ten przepis. Gierke przypomniał, że tworząc BGB, ustawodawca nie odważył się uregulować odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za niezgodne z prawem działania w sferze *imperium*, powołując się na związek tej kwestii z prawem publicznym i jego odmienności w poszczególnych krajach związkowych. Jednakże „od kiedy Rzesza ma jednolite prawo cywilne, nie jest możliwe tolerowanie różnic w obszarze relacji między podmiotem władzy publicz-

dzynarodowego, m.in.: *Anselm von Feuerbach, der Jurist, als Philosoph* (1905), *Völkerrechtsquellen* (1905), *Deutsches Verfassungserbgut von Reich zu Reich* (1928). <http://www.koeblergerhard.de/Rechtsfakultaeten.htm> (11.02.2017).

²⁵ O. von Gierke, *op. cit.*, s. 104; G. Wildhagen, [w:] *Zweite Sitzung der ersten Abteilung...*, s. 134.

²⁶ R. von Herrnritt, *op. cit.*, s. 351.

²⁷ G. Wildhagen, *op. cit.*, s. 146–147.

²⁸ O. von Gierke, *op. cit.*, s. 141–142.

²⁹ R. von Herrnritt, *op. cit.*, s. 151.

³⁰ O. von Gierke, *op. cit.*, s. 129 i n.; R. von Herrnritt, *op. cit.*, s. 140; G. Wildhagen, *op. cit.*, s. 140.

³¹ O. von Gierke, *op. cit.*, s. 129.

nej jako nosicielem imperium a jednostką jako podmiotem posiadającym prawa podmiotowe [...]. Żadnego Niemca nie przekona pogląd, że władza państwowa Prus i Bawarii lub Anhalt i Saksonii-Coburg-Gotha jest różnej natury!”³². Podczas debaty nad BGB podnoszono też aspekt finansowy, obawiając się nadmiernego obciążenia budżetu podmiotów publicznych. Jednakże w ocenie Gierkego praktyka państw południowoniemieckich, które ustawowo uregulowały odpowiedzialność państwa, nie dowiodła prawdziwości tej tezy. Ponadto nie była prawidłowa sytuacja, gdy obywatele jednego kraju ponoszącego odpowiedzialność odszkodowawczą, np. Bawarii, ponosili ciężar finansowy wypłaty odszkodowania za wadliwe działania urzędnika Bawarii dla obywatela innego kraju niemieckiego, np. Meklemburgii Schwerin, która w analogicznym przypadku odmówiłaby odszkodowania poszkodowanemu Bawarczykowi. Żaden kraj związkowy nie mógł przy tym odmówić odszkodowania w ramach retorsji – przepis obowiązujący w Saksonii-Coburg-Gotha, który odmawiał odszkodowania obywatelom państw niemieckich, które nie wprowadziły zasady wzajemności, należało uznać za nieważny. Gierke podawał też przykłady z ustawodawstwa wskazujące na nieracjonalność panujących rozwiązań prawnych: obywatele Prus, którzy nie korzystali z ochrony, jaką dawała odpowiedzialność odszkodowawcza państwa, musieli składać się na odszkodowania dla obywateli z prowincji reńskich tego kraju, gdzie wyjątkowo uznawana była odpowiedzialność na podstawie art. 1384 Kodeksu Napoleona. Podobnie wszyscy obywatele Rzeszy musieli ponosić ciężar finansowy wypłaty odszkodowania dla poszkodowanego w kraju związkowym, który przewidywał zasadę odpowiedzialności, co nie dotyczyło sytuacji, gdy urzędnik Rzeszy wyrządził szkodę w kraju związkowym, który nie znał tej zasady³³. Na te nieracjonalne skutki zwracał też uwagę Wildhagen, podnosząc, że jeśli wprowadzenie odpowiedzialności państwa jest nakazem sprawiedliwości, to pieniądze muszą zostać przeznaczone na odszkodowania tak samo, jak są one wydatkowane na wykonanie zadań publicznych; „odszkodowania w poszczególnych przypadkach nie będą wcale obciążeniem dla ogółu, podczas gdy dla jednostki stanowiąc będą często ekonomiczną podstawę jej egzystencji”³⁴. Podkreślał on gwarancyjny charakter odpowiedzialności: „podatki na ten cel są niczym składki na ubezpieczenie od ryzyka szkody wyrządzonej przez władzę publiczną; dają one pewność, że ubezpieczony uzyska odszkodowanie w przypadku, gdyby dotknęła go szkoda”³⁵.

Mozaika rozwiązań prawnych w dziedzinie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na terytorium Rzeszy Niemieckiej prowadziła do trudnych do zaakceptowania konsekwencji prawnych w sferze stosowania i wykładni prawa. Na podstawie prawa obowiązującego w krajach związkowych można było zasądzić odszkodowanie od Rzeszy, gdy urzędnik Rzeszy wyrządził szkodę przy

³² *Ibidem*, s. 130.

³³ *Ibidem*, s. 131.

³⁴ G. Wildhagen, *op. cit.*, s. 141.

³⁵ *Ibidem*, s. 144.

wykonywaniu władzy Rzeszy³⁶. W zależności od miejsca, w którym działała władza federalna, Rzesza mogła ponosić odpowiedzialność (bezpośrednią albo subsydiarną) bądź nie. Przykładowo, za szkody wyrządzone przez wojsko Rzesza ponosiła odpowiedzialność bezpośrednią w Badenii i Saksonii, subsydiarną w Alzacji-Lotaryngii, w Prusach natomiast cieszyła się immunitetem nieodpowiedzialności³⁷. Gierke przytaczał pogląd niemieckiej doktryny prawa, zgodnie z którym roszczenie odszkodowawcze przeciwko państwu (o ile ma oparcie w przepisie prawa) ma wprawdzie charakter cywilnoprawny, jednakże od uznania państwa zależy, czy i w jakim zakresie zechce ono poddać się prawu cywilnemu³⁸. Przywołując go, zauważał ironicznie: „Osobliwa sytuacja powstaje wtedy, gdy Rzesza Niemiecka pozbawiona zostaje prawa suwerennego decydowania o tym, czy będzie ponosić odpowiedzialność, i poddana zostaje prawu najmniejszego kraju związkowego”³⁹.

Zdaniem von Herrnritta niepewny stan prawny sprzyjał pojawieniu się tendencji w działalności sądów, by „przejąć z pewnego terenu stosowania prawa na niepewny grunt doskonalenia prawa”⁴⁰. W sferze stosowania prawa negatywne konsekwencje zróżnicowania prawnego objawiały się chwiejnym orzecznictwem sądowym w kwestii zakresu zastosowania § 31 i § 89 BGB. Tam, gdzie odpowiedzialność państwa za akty ze sfery *imperium* była negowana – zauważał von Gierke – występuje słuszna praktyka możliwie szerokiego pojmowania czynności cywilnoprawnych. Sądy były do tego nie tylko uprawnione, ale też zobowiązane, ponieważ art. 77 ustawy wprowadzającej BGB podlegał ścisłej interpretacji. Tam jednak, gdzie państwo i gminy miały ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą, istniała pokusa możliwie szerokiej interpretacji funkcji publicznoprawnych. Wynikało to stąd, że w danym przypadku mogło chodzić o urzędnika, który nie posiadał statusu organu z § 31 BGB (mógłby więc przeprowadzić dowód ekskulpujący na podstawie § 831 BGB), ale był urzędnikiem w świetle art. 77 ustawy wprowadzającej BGB⁴¹.

Nie budziło wątpliwości, że reforma była konieczna i że można ją było przeprowadzić tylko na poziomie ustawodawstwa Rzeszy⁴². To Sejm Rzeszy powinien naprawić to, co zaniedbano przy uchwalaniu BGB⁴³. Kompetencja Rzeszy do regulacji tej kwestii nie budziła wątpliwości, chodziło bowiem o kwestię prawa cywilnego⁴⁴.

³⁶ Wyroki Trybunału Rzeszy z 30 marca 1903 r. i 29 czerwca 1903 r.

³⁷ O. von Gierke, *op. cit.*, s. 129, przyp. 112.

³⁸ Tak m.in.: A. Dock, *Die Haftung des Staates aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten*, „Archiv für öffentliches Recht” 1900, Bd. 16, s. 227; F. Klingmüller, *Die Haftung für die Vereinorgane nach § 31 BGB*, Breslau 1900, s. 38 i n.

³⁹ O. von Gierke, *op. cit.*, s. 129.

⁴⁰ R. von Herrnritt, *op. cit.*, s. 326.

⁴¹ O. von Gierke, *op. cit.*, s. 132; F. Leonhard, [w:] *Zweite Sitzung der ersten Abteilung...*, s. 156.

⁴² O. von Gierke, *op. cit.*, s. 134; G. Wildhagen, *op. cit.*, s. 145.

⁴³ O. von Gierke, *op. cit.*, s. 133.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 140.

Propozycja Ottona von Gierkego rozwiązania problemu – rozszerzenie zakresu zastosowania § 31 BGB

Zdaniem Gierkego art. 77 ustawy wprowadzającej BGB powinien zostać uchylony bądź w istotny sposób zmieniony. Ustawa Rzeszy miała wprowadzić bezpośrednią odpowiedzialność podmiotów publicznoprawnych za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działania urzędników przy wykonywaniu władzy publicznej. Przewaga tego rozwiązania nad odpowiedzialnością subsydiarną polegała zdaniem niemieckiego uczonego na tym, że poszkodowany nie musiał wykazywać, który urzędnik wyrządził mu bezprawnie szkodę przy wykonywaniu władzy publicznej. Poszkodowany nie ponosił w tym przypadku ryzyka związanego ze statusem prawnym sprawcy szkody. Jeśli bowiem nie był nim organ woli osoby prawnej, to urzędnik mógłby przeprowadzić dowód ekskulpacyjny z § 831 BGB i uwolnić się od odpowiedzialności. Odpowiedzialność subsydiarna jest niecelowa, powiela procesy i stawia poszkodowanego w niepewnym położeniu prawnym⁴⁵. Również dla von Herrnritta albo działanie organu jest działaniem osoby prawnej i wtedy musi ona ponosić bezpośrednią odpowiedzialność, albo też przyjmuje się stanowisko zakładające pojęciowy rozdział między działającym organem a osobą prawną, ale wtedy nie można znaleźć pewnego rozwiązania rozważanej kwestii spornej⁴⁶.

Propozycja von Gierkego nawiązywała do teorii organów, którą realizowało BGB⁴⁷, i opierała się na założeniu, że stosunek art. 77 ustawy wprowadzającej BGB do § 31 i § 89 BGB był stosunkiem wyjątku do reguły⁴⁸. Doktryna i praktyka sądowa ograniczyła wprawdzie zakres zastosowania § 31 i § 89 BGB do przypadków, w których urzędnik wykonywał czynności o charakterze cywilnoprawnym, jednakże szereg argumentów przemawiał na rzecz odmiennego kierunku wykładni. Po pierwsze, płynne były granice między sferą *imperium* a *dominium*. Po drugie, BGB poprzez przepisy o odpowiedzialności odszkodowawczej osób prawnych doprowadził długą ewolucję prawa do końca. Wprowadził bowiem przepis ogólny zawierający zasadę prawną, która miałaby zastosowanie do przypadków objętych art. 77 ustawy wprowadzającej BGB, gdyby ten nie został uchwalony. Zgodnie z tą zasadą działania organów osoby prawnej podjęte w sferze ich kompetencji są własnymi działaniami osoby prawnej⁴⁹.

⁴⁵ O. von Gierke, *op. cit.*, s. 133; G. Wildhagen, *op. cit.*, s. 146.

⁴⁶ R. von Herrnritt, *op. cit.*, s. 151.

⁴⁷ Zdaniem Gierkego kodeks nie w pełni urzeczywistnił tę teorię. Unikał słowa „organ” i używał pojęć „zarząd, członkowie zarządu i inni zastępcy powołani zgodnie ze statutem” (*verfassungsmässig*). Nie stało to jednak na przeszkodzie, by zakres podmiotowy § 31 opisywać za pomocą pojęcia „organu”.

⁴⁸ O. von Gierke, *op. cit.*, s. 135. Tak też powoływani przez niego Heinrich Dernburg, Ludwig Enneccerus i Carl Crome.

⁴⁹ „Organ osoby prawnej to każda ustanowiona jako część organizmu związku osoba lub kolektyw osób, które na mocy wspólnego porządku życia powołane są do pełnienia określonej funkcji życiowej związku. Organ jest częścią organizmu związku, podczas gdy pełnomocnik lub podwładny znajduje się poza nim. Powołanie do bycia organem następuje na mocy należącego do wewnętrznego życia związku aktu socjalno-prawnego, podczas gdy pełnomocnicy i podwładni powoływani

Osoby prawne posiadają zdolność powzięcia i wyrażenia woli oraz działania, a także zdolność deliktową⁵⁰.

Zasada powyższa zachowywała zdaniem Gierkego swoją moc również w odniesieniu do przypadku, gdy organ, za pośrednictwem którego osoba prawna wyrządziła osobie trzeciej szkodę, wykonywał władzę publiczną⁵¹. Nic nie stało na przeszkodzie, by pojęcie zastępców powołanych zgodnie ze statutem z § 31 BGB rozumieć jako synonim organów. Zgodnie ze statutem (*verfassungsmässig*) oznacza bowiem każde powołanie, które następuje „w ramach” struktury związku. Słowo „zastępca” może oznaczać każdego funkcjonariusza. W odniesieniu do państwa i gmin oznaczałoby to rozciągnięcie § 31 BGB na wszystkich urzędników. Dla Gierkego „każdy urzędnik jest organem; wypełnia on miejsce w organizmie państwa lub gminy, zostaje powołany na mocy aktu publiczno-prawnego i ujawnia w swojej urzędowej działalności życie wspólnoty”⁵². Paragraf 31 nie miałby zastosowania jedynie wówczas, gdyby szkodę przy wykonywaniu powierzonych czynności wyrządziła osoba (przedsiębiorca, technik, rzemieślnik, pracownik) powołana na mocy umowy cywilnoprawnej (o pracę, zlecenia itd.) do pełnienia służby państwowej lub na rzecz gminy⁵³.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem Gierkego do optymalnego rozwiązania kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej wystarczyłaby zmiana przewidująca stosowanie § 89 ust. 1 BGB do przypadków szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem wykonywanie powierzonej urzędnikom władzy publicznej. Byłoby to jego zdaniem nawet bardziej pożądane aniżeli uchylenie art. 77 ustawy wprowadzającej BGB, jako prowadzące do wyeliminowania wszelkich wątpliwości co do tego, czy każdy urzędnik wykonujący władzę publiczną jest „zastępcą powołanym zgodnie ze statutem” w rozumieniu § 31 BGB. Zostałaby w ten sposób jednoznacznie wyrażona zasada bezpośredniej odpowiedzialności związków publicznych za winę ich organów w sferze imperium. Artykuł 77 ustawy wprowadzającej BGB powinien zdaniem Gierkego uzyskać następującą treść: „Przepisy § 89 ust. 1 BGB znajdują zastosowanie do odpowiedzialności państwa, gmin, innych związków komunalnych oraz wszystkich osób prawnych prawa publicznego za szkody wyrządzone przez ich urzędników w wykonywaniu powierzonej im władzy publicznej. Zasądzenie odszkodowania od państwa lub innej osoby prawnej prawa publicznego może zostać odmówione obcokrajowcom, gdy w ich państwie nie zapewnia się Niemcom odpowiedzialności państwa i innych osób prawnych przynajmniej w formie subsydiarnej odpowiedzialności. Nienaruszone pozostają przepisy ustaw krajowych, które wyłączają prawo poszkodowanego do żądania od urzędnika odszkodowania za szkody wyrządzone w wykonywaniu władzy publicznej, o ile państwo lub inna osoba praw-

są na skutek działań skierowanych na zewnątrz osoby prawnej zmierzających do zawarcia umowy” (*ibidem*, s. 111).

⁵⁰ *Ibidem*, s. 135.

⁵¹ *Ibidem*, s. 138.

⁵² *Ibidem*, s. 111.

⁵³ *Ibidem*.

na prawa publicznego ponosi odpowiedzialność. Nienaruszone pozostają przepisy ustaw krajowych o prawie państwa lub innej osoby prawnej prawa publicznego do domagania się odszkodowania od winnego urzędnika. Nienaruszone pozostają przepisy ustaw krajowych, które wyłączają lub ograniczają odpowiedzialność państwa za takich urzędników, których wynagrodzenie składa się wyłącznie z opłat, w szczególności za notariuszy i komorników. Nienaruszone pozostają przepisy ustaw krajowych, które dopuszczają odpowiedzialność państwa lub innej osoby prawnej prawa publicznego również wówczas, gdy urzędnik nie ponosi odpowiedzialności za szkody wyrządzone w wykonywaniu powierzonej mu władzy publicznej dlatego, że znajdował się w stanie braku świadomości lub w stanie choroby psychicznej wyłączającej swobodne powzięcie woli” (*im Zustande der Bewusstlosigkeit oder in einem die freie Willensbestimmung ausschliessenden Zustande krankhafter Geistesstörung*)⁵⁴.

Propozycja Gierkego spotkała się z ogólną akceptacją uczestników zjazdu, choć nie była wolna od krytyki. Wildhagen zauważył, że praktyka sądowa nie poparła konsekwentnego i celowego poglądu Gierkego o objęciu zakresem podmiotowym § 89 i § 31 BGB wszystkich urzędników. Skutek koncepcji Gierkego byłby taki, że państwo i gminy ponosiłyby odpowiedzialność odszkodowawczą wyłącznie za szczególne kategorie urzędników (wyższych szczebli, zwierzchników itd.). W związku z powyższym Wildhagen proponował następującą zmianę treści § 31 BGB: „Państwa, jak i korporacje, fundacje i zakłady prawa publicznego ponoszą odpowiedzialność za szkody, które zostały wyrządzone osobie trzeciej przez czyny ich urzędników zobowiązujące odszkodowawczo popełnione przy wykonywaniu czynności prywatnoprawnych lub przy wykonywaniu powierzonej im władzy publicznej”⁵⁵.

Herrnritt z kolei uznał teorię organów, którą akceptował⁵⁶, za niewystarczającą dla rozwiązania problemu odpowiedzialności państwa. I tak bowiem konieczne jest sformułowanie przesłanek tej odpowiedzialności. Ponadto w odniesieniu do państwa uznanie zdolności deliktowej osoby prawnej nie może ozna-

⁵⁴ *Ibidem*, s. 140, 143.

⁵⁵ G. Wildhagen, *op. cit.*, s. 145.

⁵⁶ „Osoba fizyczna zawsze jest nosicielem woli istniejącej już w poszczególnym człowieku; osoba prawna, w szczególności korporacja, jest nosicielem woli wytworzonej przez nosiciela woli jednostkowej (organ), zgodnie z określonymi, zdeterminowanymi celowościowo regułami. Obydwa rodzaje woli stają się relewantne prawnie dopiero dzięki uznaniu obydwu kategorii nosicieli woli jako osób przez porządek prawny. Tak jak powzięcie woli (*Willensbetätigung*) człowieka może sprzeciwiać się jego celom lub porządkowi prawnemu, nie przestając być jego oświadczeniem woli, tak też wola korporacji może być sprzeczna z jej celami lub porządkiem prawnym, nie przestając być wolą korporacji, o ile tylko powołane zgodnie z normami ustrojowymi organy trzymają się przyjętych reguł tworzenia i przejawiania woli kolektywu. Cel kolektywu jawi się tylko jako normalny, pożądaný cel przejawu woli; ocenie prawnej podlegać mogą jednak tylko sposób tworzenia i przejawiania woli, kompetencja organu. Z tego wynika jednak, że czynności organu mieszczące się w ramach tej «kompetencji» są czynnościami samej korporacji, choćby nie odpowiadały one także jej celom, choćby ich skutkiem była szkoda wyrządzona osobie trzeciej; że o ile w grę wchodzi stosunek między korporacją a jej organami, nie ma znaczenia rozróżnienie między aktami władczymi a niewładczymi. Z powyższego wynika, że odpowiedzialność państwa za jego całą działalność należy uznać za logiczną zasadę” (R. von Herrnritt, *op. cit.*, s. 344–345).

czać pełnego zastosowania tradycyjnej zasady odpowiedzialności (winy). Z jednej bowiem strony dowód winy organu jest przy rozbudowanym aparacie administracyjnym często wprost niemożliwy, z drugiej strony występują takie działania państwa, które mogą prowadzić do wyrządzenia szkody, choć nie są zawinione. „Jesteśmy zatem zmuszeni do poszukiwania podstawy odpowiedzialności państwa w innym stosunku niż status prawny urzędnika jako organu i zdolności deliktowej osoby prawnej”⁵⁷. Nie bez znaczenia była dla niego okoliczność, że twórcy kodeksu cywilnego, którzy oparli odpowiedzialność deliktową na zasadzie winy (§ 823), uniknęli ustanowienia odpowiedzialności państwa, ograniczając się do uregulowania odpowiedzialności urzędnika w § 839. Herrnritt stawiał wobec tego pytanie: jaka zasada – inna niż zasada winy – może być podstawą odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem czynności urzędowe⁵⁸.

Publicznoprawna koncepcja Rudolfa von Herrnritta

W opinii przedstawionej na kongresie von Herrnritt swoją teorię odpowiedzialności ukazał na tle występujących w doktrynie prawa odpowiedzi na dwa pytania: Czy w stosunku między państwem (korporacją publicznoprawną) a jego urzędnikiem istnieje prawna przesłanka odpowiedzialności pierwszego podmiotu za działania drugiego? Czy w relacji między państwem (korporacją publicznoprawną) a obywatelem występują *de lege lata* przesłanki materialnoprawne dla odpowiedzialności odszkodowawczej państwa czy też jest to postulat *de lege ferenda*?

Jak zauważono już wcześniej, teoria organów utożsamiająca działanie organu z działaniem samego podmiotu prawnego nie była zdaniem Herrnritta wystarczająca dla rozwiązania problemu odpowiedzialności państwa. Tym bardziej nie były zadowalające koncepcje cywilnoprawne oparte na zasadzie winy przy założeniu, że korporacja i jej urzędnik są odrębnymi podmiotami prawa. W tym bowiem przypadku państwo nie może być obarczone odpowiedzialnością za zawinione działania urzędnika, a przynajmniej nie jest to konieczny skutek prawny. Odpowiedzialność mogłaby tu ewentualnie istnieć w wąskich ramach konstrukcji cywilnoprawnych, np. jako skutek winy w wyborze (*culpa in eligendo*). Dochodziło tu zresztą do powstania sprzeczności, gdyż wybór winnego urzędnika dokonywany był przez innego urzędnika działającego w imieniu osoby prawnej. Przypisanie winy tego drugiego urzędnika państwu było tak samo wątpliwe jak winy pierwszego⁵⁹. Herrnritt zauważał, że przy przyjęciu takiego stanowiska problem może być rozwiązany w sposób zaproponowany przez Loeninga, tj. odpowiedzialność będzie się kształtować różnie stosownie do różnych stosunków prawnych i zostanie uznana tylko w poszczególnych przypadkach jako wymóg sprawiedliwości, bez ustanowienia zasady prawnej.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 327.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 327 i n.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 342.

Podstawą dla wielu rozproszonych regulacji prawnych przewidujących w ograniczonym zakresie odpowiedzialność odszkodowawczą państwa nie była zdaniem austriackiego uczonego relacja urzędnika do państwa, lecz stosunek państwa (podmiotu prawa publicznego) do poszczególnego poddanego mu podmiotu prawa, w szczególności obywatela. Jego zdaniem z istoty państwa i związków publicznoprawnych można wyprowadzić jednolitą zasadę regulującą kwestię, czy i w jakim zakresie ich odpowiedzialność jest uzasadniona⁶⁰.

Herrnritt zauważał, że w nauce dokonuje się przejście od koncepcji subiektywnej, dla której podstawą odpowiedzialności jest zasada winy, do obiektywnej, dostrzegającej podstawę prawną odpowiedzialności w naruszeniu czyichś prawnie chronionych interesów, przejście od odpowiedzialności na zasadzie winy do odpowiedzialności za skutek. Rzymska zasada „nie ma odpowiedzialności bez winy” nie jest już aktualna. Powstawanie zrzeczeń będących podstawą nowożytnego obrotu musiało wzmacniać tendencję do większego znaczenia odpowiedzialności obiektywnej. Niezwykła siła gospodarcza zrzeczeń, ich rozbudowana struktura, spychały jednostkę w relacji do organizacji w cień i uniemożliwiały zwrócenie się o odszkodowanie za szkody bezpośrednio do ich organów. To, co odnosiło się do zrzeczeń prywatnych, w większym jeszcze stopniu musiało mieć zastosowanie do państwa z nieograniczonym zakresem jego zadań i środkami pozostającymi do jego dyspozycji⁶¹.

Nawiązując do publicznoprawnej koncepcji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa Ottona Mayera, Herrnritt podnosił, że jednolitą podstawą odpowiedzialności państwa może być okoliczność, iż państwo jest ucieleśnieniem idei sprawiedliwości, a jego organy mają tej idei służyć. Działania władzy publicznej, które są sprzeczne z tą ideą, powinny umożliwiać rekompensatę szkód, jeśli taką wywołały. Działania bezprawne są bowiem zaprzeczeniem idei sprawiedliwości. Odpowiedzialność na tej podstawie nie jest zależna od winy⁶².

Propozycja przeniesienia odpowiedzialności urzędniczej z § 839 BGB na państwo – na marginesie dyskusji

Propozycja przeniesienia odpowiedzialności odszkodowawczej urzędnika z § 839 BGB na państwo na wzór § 12 ordynacji hipotecznej Rzeszy z 1897 r. została przytoczona na zjeździe w Kilonii na marginesie przez Wildhagena i nie miała istotnego znaczenia dla dyskusji. Jej zwolennik cywilista Paul Oertmann podnosił, że przyjęcie koncepcji przeniesienia odpowiedzialności urzędniczej za niezgodne z prawem działania władcze urzędników na państwo spowodowałoby różne skutki w aspekcie zakresu podmiotów, za których odpowiedzialność poniesie państwo: w odniesieniu do aktów władczych – odpowiedzialność za każdego urzędnika, w odniesieniu do aktów niewładczych – odpowiedzialność za „zastępców powołanych zgodnie z przepisami ustrojowymi” (§ 89 i 31 BGB – po-

⁶⁰ *Ibidem*, s. 351.

⁶¹ *Ibidem*, s. 346–347.

⁶² G. Wildhagen, *op. cit.*, s. 146.

jęcie „zastępcy powołanego zgodnie z przepisami ustrojowymi” nie obejmowałoby wszystkich urzędników). Mając to na uwadze, Oertmann proponował przenieść odpowiedzialność urzędniczą na państwo w dwóch wymienionych sferach.

Powyższą koncepcję skrytykował Wildhagen. Jego zdaniem skutkiem jej przyjęcia byłby brak odpowiedzialności podmiotów prawa publicznego za akty urzędników, które ani nie są niezgodne z prawem, ani zawinione, ale są źródłem szkody. Konieczne byłoby też uchylenie § 89 BGB⁶³.

Uchwała kongresu w Kilonii i kwestia jej wpływu na ustawodawstwo niemieckie

Kongres w Kilonii jednomyślnie podjął uchwałę następującej treści: „Pałacą koniecznością jest, by bezpośrednia odpowiedzialność państwa i innych osób prawnych prawa publicznego za szkody wyrządzone przez ich urzędników przy wykonywaniu powierzonej im władzy publicznej została ustalona jako zasada przez ustawę Rzeszy”⁶⁴.

W przeciwieństwie do wcześniejszych zjazdów prawników niemieckich na zjeździe w Kilonii w 1906 r. nie było wyraźnych głosów sprzeciwu wobec zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Świadczą o tym zarówno opinie przedstawione na kongresie, które były zgodne w kwestii konieczności przyjęcia tej odpowiedzialności, jak i propozycje uchwał zgłoszone przez Gierkego, Wildhagena i Herrnritta. Na wcześniejszych zjazdach silnie przejawiała się natomiast idea odrzucenia zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa (opinie: Bluntschliego na zjeździe w 1867 r. i Primkera na zjeździe w 1871 r.). Na kongresie w Kilonii krytyczne uwagi niektórych prawników motywowane były koniecznością utrzymania odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w racjonalnych granicach i ograniczały się do formułowania przesłanek jej wyłączenia. Było to niewątpliwie skutkiem jednoznacznie negatywnego stosunku uczestników zjazdu do stanu prawnego, jaki w przedmiotowej dziedzinie powstał na terytorium Rzeszy Niemieckiej po 1896 r.

Uchwała kongresu w Kilonii nie wskazywała ustawodawcy sposobu urzeczywistnienia odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Uważna lektura przedstawionych opinii oraz protokołu posiedzenia sekcji pierwszej nakazuje uznać pogląd, zgodnie z którym ustawa pruska z 1 sierpnia 1909 r. i ustawa Rzeszy z 22 maja 1910 r. realizowały postanowienia tego zjazdu, za bezzasadny. Celem 28. Kongresu Prawników Niemieckich w Kilonii było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy konieczna jest regulacja na poziomie Rzeszy, ustanawiająca zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotów publicznoprawnych o mocy obowiązującej w każdym kraju związkowym. Tymczasem usta-

⁶³ *Ibidem*, s. 145.

⁶⁴ *Es liegt ein dringendes Bedürfnis vor, die unmittelbare Haftung des Staates und anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechts für den von ihren Beamten in Ausübung der diesen anvertrauten öffentlichen Gewalt zugefügten Schaden durch Reichsgesetz grundsätzlich auszusprechen (Zweite Sitzung der ersten Abteilung..., s. 162).*

wa pruska ujednoliciła stan prawny jedynie na terenie Prus, zaś ustawa Rzeszy przewidywała tylko odpowiedzialność Rzeszy za jej urzędników. Uchwałę kongresu w Kilonii urzeczywistnił dopiero art. 131 Konstytucji weimarskiej.

Przedstawione na zjeździe modele odpowiedzialności odszkodowawczej państwa (teoria organów Gierkego i teoria państwa jako ucieleśnienia idei sprawiedliwości) również nie zostały uznane przez ustawodawców za godne realizacji. Ci bowiem nawiązali w przepisach wymienionych ustaw do zaaprobowanej przez Oertmanna koncepcji przeniesienia odpowiedzialności odszkodowawczej na państwo, która na zjeździe w Kilonii została przytoczona przez Wildhagena jedynie na marginesie jego rozważań.

Bibliografia

Opracowania:

Benkard G., *Georg Wildhagen* †, „Deutsche Rechts-Zeitschrift” 1947, Bd. 4, H. 2.

Bluntschli J.K. von, *Gutachten des Geheimen Rath, Professor Dr. Bluntschli in Heidelberg. Gesetzgebungsfrage: „Soll der Staat, bezw. die Gemeinde, für Schäden und Nachteile, welche die von ihnen angestellten Beamten durch vorsätzliche oder kulpose Verletzung ihrer Dienstpflichten einem Dritten zufügen, überhaupt haften und bejahenden Falls in erster Reihe unbedingt oder nur subsidiär?”*, [w:] *Verhandlungen des Sechsten Deutschen Juristentages*, Bd. 1, München 1867.

Conrad H., Dilcher G., Kurland H.-J., *Der Deutsche Juristentag 1860–1994*, München 1997.

Dagtoglou P., *Ersatzpflicht des Staates bei Legislativem Unrecht?*, Tübingen 1963.

Dock A., *Die Haftung des Staates aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten*, „Archiv für öffentliches Recht” 1900, Bd. 16.

Erste Sitzung der ersten und zweiten Abtheilung am 27. August 1867, [w:] *Verhandlungen des Sechsten Deutschen Juristentages*, Bd. 3, Berlin 1868.

Erste Sitzung der ersten und zweiten Abtheilung am 28. August 1871, [w:] *Verhandlungen des Neunten Deutschen Juristentages*, Bd. 3, Berlin 1871.

Gehre H., *Die Entwicklung der Amtshaftung in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert*, Bonn 1958.

Gierke O. von, *Gutachten des Herrn Geheimen Justizrats Professor Dr. Otto Gierke zu Berlin über die Frage: Empfiehlt sich eine einheitliche Regelung der Haftung des Staates und anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechts für den von ihren Beamten bei Ausübung der diesen anvertrauten öffentlichen Gewalt zugefügten Schaden?*, [w:] *Verhandlungen des Achtundzwanzigsten Deutschen Juristentages*, Bd. 1, Berlin 1905.

Gutachten des Geheimen Rath, Professor Dr. Bluntschli in Heidelberg, [w:] *Verhandlungen des Sechsten Deutschen Juristentages*, Bd. 1, München 1867.

Gutachten des Herrn Hof- und Gerichtsadvokaten Dr. Carl von Kissling in Linz über die Gesetzgebungsfrage: die Haftpflicht des Staates für Beschädigungen durch Beamte betreffend, [w:] *Verhandlungen des Achten Deutschen Juristentages*, Bd. 1, Berlin 1869.

Heidenhain M., *Amtshaftung und Entschädigung aus enteignungsgleichem Eingriff*, Berlin 1965.

Herrnritt R. von, *Gutachten des Professors Dr. Rudolf von Herrnritt in Wien über die Frage: Empfiehlt sich eine einheitliche Regelung der Haftung des Staates und anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechtes für den von ihren Beamten bei Ausübung der diesen anvertrauten öffentlichen Gewalt zugefügten Schaden?*, [w:] *Verhandlungen des Achtundzwanzigsten Deutschen Juristentages*, Bd. 2, Berlin 1906.

Hochgürtel J., *Die staatliche Haftung für rechtswidrig getätigte und unterlassene Normsetzung*, Köln 2000.

Izdebski H., *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 2001.

- Kissling C. von, *Gutachten des Herrn Hof- und Gerichtsadvokaten Dr. Carl von Kissling in Linz über die Gesetzgebungsfrage: die Haftpflicht des Staates für Beschädigungen durch Beamte betreffend*, [w:] *Verhandlungen des Achten Deutschen Juristentages*, Bd. 1, Berlin 1869.
- Klingmüller F., *Die Haftung für die Vereinsorgane nach § 31 BGB*, Breslau 1900.
- Kosch W., *Biographisches Staatshandbuch. Lexikon der Politik, Presse und Publizistik*, Bd. 1, Bern 1963.
- Krüger G., *Die Haftung der juristischen Personen aus unerlaubten Handlungen nach Gemeinem Recht und Bürgerlichen Gesetzbuche*, Berlin 1901.
- Loening E., *Die Haftung des Staates aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten nach deutschem Privat- und Staatsrecht*, Frankfurt am Main 1879 (tl. pol. A. Adamczyk, *Edgar Loening. Odpowiedzialność państwa za niezgodne z prawem działania urzędników według niemieckiego prawa prywatnego i publicznego*, Kielce 2016).
- Löwer W., *Staatshaftung für unterlassenes Verwaltungshandeln*, Hamburg 1979.
- Martinek M., Poczobut J., *Otto von Gierke (1841–1921). Życie i dzieło*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2008, z. 2.
- Zweite Sitzung der ersten und zweiten Abtheilung am 29. August 1871*, [w:] *Verhandlungen des Neunten Deutschen Juristentages*, Bd. 3, Berlin 1871.
- Zweite Sitzung der ersten Abteilung*, [w:] *Verhandlungen des Achtundzwanzigsten Deutschen Juristentages (Kiel 1906)*, Bd. 3, Berlin 1907.

Źródła internetowe:

<http://www.djt.de> (11.02.2017).

<http://www.koeblergerhard.de/Rechtsfakultaeten.htm> (11.02.2017).

DISCUSSION ON THE QUESTION OF STATE LIABILITY FOR DAMAGES CAUSED BY ILLEGAL ACTS OF OFFICIALS AT THE CONGRESS OF THE GERMAN ASSOCIATION OF GERMAN JURISTS IN KIEL IN 1905

Abstract: One of the most important legal problems discussed in the 19th century by German lawyers was that of state liability due to damages resulting from illegal acts of its officials. An influential forum of exchange of ideas was the German Association of German Jurists which organized all-German congresses to solve legal questions in order to promote German unity. Although the problem of state responsibility was discussed at some of the Association congresses in the 19th century, the most interesting was that held in Kiel in 1905. It was due to the fact that many German states had at that time legal regulations concerning state liability, but they were quite different. That generated many complications, making realization of a legal unity within the German Reich difficult. Two proposals for solving this situation were presented at the Congress in Kiel by Otto von Gierke and Rudolf von Herrmann. Their ideas constituted bases for the discussion which followed. The paper presents the discussion on the state liability, which took place at the Congress in Kiel.

Keywords: STATE LIABILITY, ILLEGAL ACTS OF OFFICIALS, THE GERMAN ASSOCIATION OF GERMAN JURISTS, OTTO VON GIERKE, RUDOLF VON HERRMANN