

# Ewa Bagińska

---

## Roszczenia jednostki w razie naruszenia jej konstytucyjnych praw i wolności w systemie federalnym USA

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 2/3, 123-142

---

2002

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Ewa Bagińska\**

## **ROSZCZENIA JEDNOSTKI W RAZIE NARUSZENIA JEJ KONSTITUCYJNYCH PRAW I WOLNOŚCI W SYSTEMIE FEDERALNYM USA\*\***

1. Współczesne prawodawstwa światowe przyjmują za standard ochrony praw i interesów jednostki istnienie w porządku prawnym norm odnoszących się do odpowiedzialności władz publicznych za szkodę wyrządzoną przez ich organy i funkcjonariuszy. Współcześnie można zauważyć trend zmierzający do rozszerzenia zasięgu tej odpowiedzialności, co wyraża się, przede wszystkim, w złagodzeniu przesłanek odpowiedzialności (odchodzenie od winy na rzecz „jedynie” bezprawności), jak również w objęciu nią szerszej sfery działań państwa określanych jako *imperium* (np. dotychczas tradycyjnie uważanych za domenę suwerena, władzy legislacyjnej). W państwie praworządnym jest to kwestia o szczególnym znaczeniu, bowiem, jak pisał S. Langrod: „W stosunku prostym do sprawności organów państwa i do stopnia ich odpowiedzialności wobec prawa za wszystkie działania i zaniechania w wykonaniu powierzonych im obowiązków, rośnie zaufanie mas; w demokracji zaś nie należy i nie wolno lekceważyć wpływu zaufania mas na zachowanie i rozwój istniejącego ustroju”<sup>1</sup>.

Problematyka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i innych jednostek wykonujących władzę publiczną tkwi na pograniczu

---

\* Dr Ewa Bagińska – adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika

\*\* Artykuł jest wynikiem badań przeprowadzonych przez Autorkę w trakcie stypendium NATO Advance Fellowship w Columbus School of Law, Catholic University of America w Waszyngtonie w roku akad. 2000/2001.

<sup>1</sup> Zob. S. Langrod, *Praworządność w problemie odszkodowawczym (O odpowiedzialność państwa za naruszenie prawa przez jego organy)*, Warszawa 1926, s. 7.

prawa prywatnego (cywilnego) i publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego), co stanowi podstawowe źródło trudności w rozstrzygnięciu problemu jej podstawy i przesłanek<sup>2</sup>. Jak jednak zauważa się w literaturze i nauce prawa europejskiego, zwłaszcza niemieckiego, chociaż szczegółowe problemy zakresu i sposobu oddziaływania praw podstawowych (przewidzianych w konstytucji) są dyskusyjne, to samo normatywne znaczenie ustawy konstytucyjnej dla prawa prywatnego jest dzisiaj, co do zasady bezsporne<sup>3</sup>. Twierdzenie to jest również prawdziwe dla systemów *common law*, gdzie podziały między gałęziami prawa nie są tak ostre jak w systemach kontynentalnych. W omawianej materii na uwagę zasługują rozwiązania systemu prawa amerykańskiego, w którym, jak wiadomo, konstytucja stanowi silne, często używane i uniwersalne narzędzie w rękach prawnika, a nie tylko zbiór programowych norm i wytycznych dla władzy publicznej. W niniejszym artykule skupimy się na analizie podstaw i przesłanek roszczeń odszkodowawczych przysługujących obywatelom, których prawo lub wolność zagwarantowane w Konstytucji USA lub pozostałym prawodawstwie federalnym zostało naruszone w związku z wykonywaniem władzy przez organy stanowe i lokalne. Ze względu na ograniczone ramy pominiemy rozbudowany system ochrony przed naruszeniem prawa jednostki do prywatności<sup>4</sup>, koncentrując się na prawach takich jak życie, zdrowie i wolność osobista.

2. Termin „prawo amerykańskie” używamy tutaj w znaczeniu ogólnym, opartego na tradycji *common law* podejścia do zagadnień prawnych przeważającego w amerykańskich stanach. Jak wiadomo, system federalny i 50 porządków prawnych stanowych współistnieją ze sobą, przy czym ten pierwszy ogranicza się do zagadnień, które zostały przekazane amerykańskiej Unii przez Konstytucję Stanów Zjednoczonych. X poprawka do konstytucji pozostawia w rękach stanów (bądź narodu) te uprawnienia, których konstytucja nie powierzyła Stanom Zjedno-

---

<sup>2</sup> Problem odpowiedzialności władzy publicznej jest domeną prawa administracyjnego m.in. we Francji oraz systemach anglosaskich i amerykańskim. Ma to różne uzasadnienie: z reguły właściwość sądów orzekających w sprawach roszczeń odszkodowawczych obywateli (np. Francja), bądź charakter roszczenia (np. Polska). Również w pracach rady Europy problematyką tą zajmował się zespół ekspertów prawa administracyjnego. Zob. M. Safjan, *Rekomendacja Nr (84) 15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej a stan prawny obowiązujący w Polsce* [w:] *Standardy Prawne Rady Europy. Teksty i komentarze*, t. II *Prawo cywilne*, Warszawa 1995, s. 281.

<sup>3</sup> Zob. J. Limbach, „Promieniowanie” konstytucji na prawo prywatne, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1993, nr 3, s. 406.

<sup>4</sup> Materię tę reguluje szczegółowej *Privacy Act* z 1974 r.

czonym bądź im ich nie odebrała. Każdy ze Stanów ograniczony jest w zakresie stanowienia prawa tylko przez konstytucję federalną i własną, co komplikuje proces stanowienia prawa; struktura federalna państwa wpływa też jednak na proces stosowania prawa<sup>5</sup>.

3. W dziedzinie ochrony praw i wolności jednostki oraz odpowiedzialności publicznej, prawo amerykańskie jest niezwykle rozbudowane. Jednocześnie charakteryzuje się wysokim stopniem złożoności, gdy chodzi o zasady odpowiedzialności władz publicznych za szkody spowodowane ich działalnością. Ogólnie ujmując, poruszane są tutaj zagadnienia takie jak sądowe stosowanie prawa federalnego, prawo konstytucyjne, administracyjne, stanowe prawo dotyczące czynów niedozwolonych (*common law of torts*), prawo kolizyjne, doktryna federalizmu, ograniczenia federalnej kontroli sądowej prawa stanowego (XI poprawka do konstytucji<sup>6</sup>). W odniesieniu do prawa obowiązującego w stanach, sytuacja jest nieco prostsza, gdyż z reguły obszerne ustawy *Tort Claims Acts* regulują problematykę odpowiedzialności władzy stanowej i samorządowej za szkody wyrządzone przy jej wykonywaniu, a w zakresie nieuregulowanym istnieje bogate orzecznictwo sądowe<sup>7</sup>. Z kolei w systemie federalnym działają trzy, łatwo dostępne dla obywateli, mechanizmy odpowiedzialności władzy federalnej.

Pierwszy opiera się na pochodzącej z 1946 r. ustawie o federalnych roszczeniach deliktowych – *Federal Tort Claims Act* (dalej FTCA). FTCA dotyczy odpowiedzialności państwa federalnego za szkodę wyrządzoną na skutek zawinionego czynu funkcjonariusza federalnego. Skargę do sądu o odszkodowanie za czyn niedozwolony na podstawie FTCA można wnieść wyłącznie przeciwko organom władzy federalnej. Legitymację bierną mają Stany Zjednoczone (*the United States*), a nie

---

<sup>5</sup> Zob. W. Wagner, *System prawa amerykańskiego* [w:] *Zarys prawa Stanów Zjednoczonych*, cz. I, Toruń 1988, s. 9, szerzej na ten temat A.M. Ludwikowska, *System prawa Stanów Zjednoczonych. Prawo i prawnicy. Struktura władzy. Spory prawne*, Toruń 1999, s. 119 i n.

<sup>6</sup> Poprawka głosi, że: „Władzy sądowej Stanów Zjednoczonych nie należy interpretować w sposób, który by rozciągał ją na jakikolwiek proces toczący się w oparciu o przepisy prawa lub zasady słuszności, a który by był wszczęty lub by się toczył przeciwko jednemu ze Stanów Zjednoczonych przez obywateli innego stanu lub przez obywateli obcego państwa”. Zgodnie z wykładnią Sądu Najwyższego USA celem poprawki jest uznanie zasady suwerenności stanów, zgodnie z którą stan nie może być pozywany w sądach federalnych bez swojej zgody nawet przez własnych obywateli. Zob. A. Ludwikowska, op. cit., s. 232.

<sup>7</sup> Zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność deliktowa amerykańskich władz stanowych i lokalnych za szkody wyrządzone jednostce*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 4.

urząd federalny zatrudniający funkcjonariusza, niezależnie od zdolności sądowej tego urzędu nadanej mu przez ustawę (art. 2679).

Drugi mechanizm opiera się na normie konstytucyjnej § 1983 *Civil Rights Act* z 1971 r. w kształcie nadanym przez orzecznictwo Sądu Najwyższego USA oraz sądów okręgowych federalnych. Jest to instrument dający każdemu gwarancję realizacji konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich przez organy władzy lokalnej (municipalnej) oraz funkcjonariuszy organów stanowych. Chodzi o sytuacje, gdzie działanie wspomnianych jednostek lub osób, podjęte z powołaniem się na prawodawstwo stanowe, a zatem dozwolone w świetle tego prawa, prowadzi do pozbawienia jakichkolwiek praw, przywilejów lub interesów jednostki chronionych przez system federalny. Działanie takie powoduje powstanie obowiązku odszkodowawczego względem jednostki.

Trzecie źródło roszczeń stworzyła doktryna Bivensa, która jest wyłącznym dziełem orzecznictwa sądów federalnych. Daje ona poszkodowanemu roszczenie wobec funkcjonariusza federalnego, który swoim zachowaniem naruszył lub pozbawił go prawa lub wolności gwarantowanych konstytucyjnie.

Pomiędzy powyższymi trzema podstawami odpowiedzialności<sup>8</sup>, istnieją jak widać znaczne różnice. Odpowiedzialność opierająca się na ustawie federalnej, ujmując rzecz w uproszczeniu, ma charakter najbardziej kompleksowy i stanowi w miarę przewidywalny standard prawny odpowiedzialności państwa. Dwie pozostałe podstawy charakteryzują się dużo wyższym stopniem skomplikowania i niepewności, co można przypisać z jednej strony temu, że są efektem aktywności sądów, a z drugiej strony temu, że w odróżnieniu od FTCA, § 1983 oraz doktryna Bivensa dają poszkodowanemu podstawę do pociągnięcia winnego funkcjonariusza do majątkowej odpowiedzialności osobistej. Ustawa o federalnych roszczeniach deliktowych została już dogłębnie zanalizowana gdzie indziej<sup>9</sup>, wystarczy więc tylko pokrótce przypomnieć koncepcję leżącą u podstaw tej regulacji. Niniejszy artykuł poświęcony będzie w zasadniczej części dwu pozostałym mechanizmom chroniących jednostkę przed nadużyciami władzy, które są specyficzne dla systemu prawnego Stanów Zjednoczonych.

---

<sup>8</sup> Nadano im nawet wspólne określenie *public tort regime*. Zob. K. C. Davis, R. J. Pierre, Jr., *Administrative law treatise*, t. III, Boston–New York–Toronto–London 1994.

<sup>9</sup> Zob. np. J. Kosika, *Z problematyki odpowiedzialności państwa w prawie amerykańskim*, *Studia z prawa zobowiązań*, Warszawa–Poznań 1979, s. 73; E. Bagińska, *Zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa (władz federalnych) w USA*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2002 (w druku).

4. Ustawa o federalnych roszczeniach deliktowych z 1946 r. wprowadziła zasadę odpowiedzialności państwa za szkody na osobie lub mieniu wyrządzone wskutek zawinionego (*negligent*) lub bezprawnego (*wrongful*) działania lub zaniechania funkcjonariusza lub pracownika, działającego w ramach swoich obowiązków służbowych. Państwo odpowiada tylko wtedy, gdy szkoda powstała w okolicznościach, które uzasadniałyby odpowiedzialność osoby prywatnej i w takim samym rozmiarze co ta osoba. (art. 2674)<sup>10</sup>. Doktryna amerykańska i bogate na tle ustawy orzecznictwo jednomyślnie przyjmuje, że państwo odpowiada za czyn cudzy. Odszkodowanie uzyskane na podstawie ustawy jest wyłączne, a funkcjonariusz (ani jego masa spadkowa) nie ponosi odpowiedzialności osobistej za szkody pozostające w związku ze służbą. Fundamentalnym założeniem ustawy jest odesłanie do prawa stanowego i przyrównanie odpowiedzialności jednostki organizacyjnej do odpowiedzialności sprawcy szkody w ogólności<sup>11</sup>. Właściwe prawo stanowe (prawo stanu, w którym popełniono czyn niedozwolony) decyduje zatem, które normy prawa materialnego, z reguły *common law of torts* będą miały zastosowanie w konkretnym przypadku. Prawo to wskaże przesłanki roszczenia z tytułu określonego deliktu<sup>12</sup>, zasady ustalenia stopnia przyczynienia się poszkodowanego do powstania szkody oraz sposób ustalenia wysokości odszkodowania<sup>13</sup>. Judykatura amerykańska łągodzi jednak odpowiedzialność władzy federalnej w porównaniu z odpowiedzialnością osoby prywatnej, gdyż nie dopuszcza, w drodze historycznej wykładni ustawy, oparcia roszczenia na zasadzie ryzyka (*strict liability*).

Władze federalne mogą powołać się na każdy immunitet (sędziowski lub legislacyjny), przysługujący funkcjonariuszowi, w związku z zachowaniem którego szkoda powstała. Niewykluczona jest więc sytuacja, w której poszkodowany pozostanie bez kompensacji, gdyż państwo wykaże jedną z ustawowych przesłanek egzoneracyjnych. W konse-

---

<sup>10</sup> Jednak z wyłączeniem odsetek za okres do wydania wyroku oraz odszkodowania karnego (*punitive damages*) (art. 2674 *in fine*).

<sup>11</sup> Przyrównanie odpowiedzialności państwa do odpowiedzialności osoby prywatnej obecne jest również w prawie angielskim, zwłaszcza w ustawie *Crown Proceedings Act* z 1947 r. § 2 ust. 1.

<sup>12</sup> Np. za czyn niedozwolony prawo danego stanu może uznawać m.in. naruszenie przez władzę obowiązku wynikającego z ustawy federalnej (*breach of statutory duty*). Wobec braku federalnego *common law*, w orzecznictwie sądów federalnych dopuszcza się w takiej sytuacji analogiczne roszczenia do tych wynikających z prawa stanowego. Zob. D. B. Dobbs, *The law of torts*, St. Paul, Minn. 2000, s. 321, 696.

<sup>13</sup> Orz. *Panella v. US*, 216 F.2d 622 (2nd Cir. 1954), orz. *Rayonier, Inc. v. US.*, 352 U.S. 315 (1957), orz. *Indian Towing v. U.S.*, 350 U.S. 61 (1955).

kwencji podnoszone są głosy, iż przyrównywanie odpowiedzialności państwa do odpowiedzialności podmiotu prywatnego w podobnych okolicznościach jest niewystarczające<sup>14</sup>. Wprawdzie w praktyce orzeczniczej sądów okręgowych zaznacza się pewna tendencja do rozszerzania odpowiedzialności państwa, lecz tradycje sięgające immunitetu wciąż jeszcze silnie oddziałują na orzecznictwo Sądu Najwyższego USA, stanowiące w tym względzie wyznacznik obowiązujących zasad odpowiedzialności (zwłaszcza odrzucenie zasady ryzyka, wyłączenie czynów umyślnych, oraz roszczeń poszkodowanych żołnierzy).

5. W praktyce amerykańskiej coraz większego znaczenia nabiera odpowiedzialność za czyn bezprawny polegający na wyrządzeniu szkody przez naruszenie praw jednostki zagwarantowanych w konstytucji lub innych przepisach federalnych. Znajduje ona swą podstawę we wspomnianym przepisie § 1983 ustawy z 1971 r. o prawach obywatelskich (*Civil Rights Act*), według którego „każdy kto pod osłoną przepisów ustawy, rozporządzenia czy innej regulacji, bądź zwyczaju, obowiązujących w stanie lub okręgu stołecznym, pozbawia obywatela jego praw, przywilejów lub immunitetów zagwarantowanych mu w Konstytucji Stanów Zjednoczonych i ustawodawstwie federalnym, jest odpowiedzialny za wyrządzoną tym szkodę” W odróżnieniu od FTCA poszkodowany nie musi wyczerpać drogi administracyjnej ani sądowej przewidzianej prawem stanowym przed wniesieniem powództwa do sądu federalnego<sup>15</sup>.

Ogromną rolę w ukierunkowaniu orzecznictwa na tle § 1983 odegrał precedens Sądu Najwyższego USA w sprawie *Monroe v. Pape*, 365 U.S. 167 (1961). W tym orzeczeniu Sąd nie tylko wyjaśnił znaczenie pojęć ustawowych oraz sprecyzował przesłanki roszczeń, ale także nadał tej normie sens znacznie wykraczający poza pierwotne intencje Kongresu ochrony praw obywateli wyzwolonych spod niewolnictwa<sup>16</sup>.

Odpowiedzialność cywilną za naruszenie konstytucji i niższego prawodawstwa federalnego ponosi każdy, kto działa pod osłoną prawa. W świetle wykładni Sądu Najwyższego USA osobami odpowiedzialnymi będą przeważnie funkcjonariusze organów stanowych, ale też osoby

---

<sup>14</sup> Tak np. K. C. Davis, R. J. Pierre, Jr., op. cit., s. 206. Por. R. Epstein, *Torts*, Gaithersburg–New York 2000, s. 637.

<sup>15</sup> Zob. E. Chemerinsky, *Federal jurisdiction*, wyd. 2, 2000, s. 438.

<sup>16</sup> Uchwalenie *Civil Rights Act* tuż po zakończeniu wojny secesyjnej miało na celu wzmoczenie realnej ochrony mniejszości narodowych, zwłaszcza Afroamerykanów w kontekście działalności Ku Klux Klanu. Zob. E. Chemerinsky, op. cit., s. 426.

prywatne, które podejmują czynności na zlecenie funkcjonariuszy lub w porozumieniu z nimi, a ponadto pracownicy urzędów federalnych, którzy współdziałają z pracownikami stanowymi<sup>17</sup>. Orzecznictwo przyjęło też, iż odpowiedzialność za szkodę na podstawie §1983 ponosi municipalna osoba prawna (o czym poniżej). Kategorię osób wyłączonych z podmiotowego zakresu normy § 1983 tworzą Prezydent USA, sędziowie, posłowie i senatorzy<sup>18</sup>. Skargi na tej podstawie nie może też oprzeć osoba występująca przeciwko prokuratorowi, prowadzącemu postępowanie karne w jej sprawie<sup>19</sup>. Warto dodać, że immunitet prokuratorski jest najwęższy, gdyż nie obejmuje czynności pozasądowych. Przykładowo zatem, będzie mógł odpowiadać z mocy § 1983 prokurator składający fałszywe oświadczenia na konferencji prasowej, fabrykujący dowody, o ile nie podniesie skutecznie zarzutu działania w dobrej wierze<sup>20</sup>.

Kluczową przesłanką roszczeń opartych na § 1983 jest działanie urzędnika „pod osłoną prawa” (*under the color of law*). Zgodnie z precedensem *Monroe* termin ten powinien być interpretowany szeroko, uwzględniając wszelkie czyny funkcjonariuszy podjęte „pod osłoną prawa” w ramach sprawowanej funkcji, niezależnie od ich zgodności lub sprzeczności z prawem stanowym. Sąd Najwyższy podkreślił, że funkcjonariusz, który narusza sferę praw i wolności wykorzystując swój status zawodowy poza służbą, może być także pociągnięty do odpowiedzialności na podstawie § 1983, jeżeli na podstawie okoliczności można uznać, iż wykonywał on władzę publiczną. O tym, czy czynność należy do sfery wykonywania władzy publicznej ocenia się według kryterium funkcjonalnego. Orzecznictwo nakazuje rozważyć konkretne okoliczności faktyczne, na przykład czy funkcjonariusz piastujący określone stanowisko musi być na służbie *de facto* przez cały czas; czy w czasie czynności wyrządzającej szkodę okazał on odznakę lub dokument identyfikujący go jako przedstawiciela władzy; czy miał przy sobie lub użył broń lub inny sprzęt policyjny; czy podjął kroki w celu aresztowania osoby itp. Można zauważyć, iż podejście sądów jest dość liberalne, sprzy-

---

<sup>17</sup> Zasadniczo § 1983 nie jest właściwą podstawą roszczeń przeciwko funkcjonariuszom federalnym za naruszenia praw konstytucyjnych jednostki, a jest nią doktryna *Bivens*, omówiona w dalszej części artykułu. Jednak w takiej sytuacji urzędnicy federalni nie mogą powołać się na zarzut dobrej wiary.

<sup>18</sup> Ustawa z 20.4.1871, obecnie skodyfikowana jako 42 U.S.C. § 1983 (1970). Głosi ona: „*Every person who, under color of any statute, ordinance, regulation, custom, or usage, of any state (...) subjects (...) any citizen to the deprivation of any rights, privileges, or immunities secured by the Constitution and the laws, shall be liable to the party injured in an action at law...*”.

<sup>19</sup> Orz. *Imbler v. Pachtman*, 424 U.S. 409 z 1976 r.

<sup>20</sup> Zob. E. Chemerinsky, op. cit. s. 471.



jające większej ochronie poszkodowanych. Dyskusyjny jest problem, czy do kategorii działań „pod osłoną prawa” można zaliczyć zachowania takich grup zawodowych jak lekarze, prawnicy, opiekunowie prawni i kuratorzy. W judykaturze panuje w tej materii pogląd, iż ze względu na niezawisłość i niezależność pełnionych przez nie funkcji, na wskazanych osobach ciąży szczególny obowiązek staranności. W kilku orzeczeniach Sąd Najwyższy USA przyjął, iż lekarze, którzy zajmowali stanowiska kierownicze w szpitalu zwykłym bądź psychiatrycznym dla więźniów, działali „pod płaszczykiem prawa”, mimo że szkody były następstwem błędu w sztuce lekarskiej, a nie czynności typu organizacyjno-administracyjnego. Z kolei uznaje się, specjalista pracujący na zlecenie organu władzy, którego zadanie pozostaje w naturalnym konflikcie z interesem publicznym, jak np. obrońca z urzędu, nie działa „pod osłoną prawa” w rozumieniu § 1983<sup>21</sup>.

Dla odpowiedzialności nie wystarcza samo działanie pod osłoną prawa i skutek z niego wynikający w postaci naruszenia praw i wolności jednostki i wyrządzenie jej szkody. Konieczną przesłanką, wywiezioną przez sądy, jest działanie zawinione. Wina pojmowana jest tutaj w znaczeniu obiektywnym. Funkcjonariusz odpowiada, jeżeli wiedział lub powinien był rozsądnie (*reasonably*) wiedzieć, że jego zachowanie lub zaniechanie naruszy prawo jednostki **wyraźnie** zagwarantowane w konstytucji lub ustawie<sup>22</sup>.

Zajmijmy się najpierw elementem bezprawności zachowania. Zasadnicze wątpliwości budzi bowiem ocena, jakie prawo (wolność) rozsądna osoba uznałaby za wyraźnie chronione przez Konstytucję USA lub ustawodawstwo federalne. Orzecznictwo sądowe, włącznie z Sądem Najwyższym USA, udziela niewielu wskazówek, niemniej można wywieść z nich następujące wnioski.

Po pierwsze, w treści normy § 1983 chodzi o prawodawstwo federalne, nie ma więc znaczenia, czy funkcjonariusz (władzy stanowej) narusza prawo jednostki, które jest jednocześnie wyraźnie chronione w prawie federalnym i w prawie stanowym. Nie ma tutaj potrzeby ustalania *in casu*, czy jego działanie jest niedozwolone również w świetle prawa stanowego, gdyż z reguły to właśnie ta „osłona” (przepis ustawy lub nawet zwyczaj) jaka obowiązuje w prawie stanowym stanowi przedmiot kontroli sądu federalnego. Jeżeli jednak w prawie pozytywnym federalnym brak wyraźnej normy ustanawiającej ochronę danego interesu prawnego jednostki, orzecznictwo przyjmuje za wystarczające źród-

---

<sup>21</sup> Ibidem, s. 435.

<sup>22</sup> Orz. *Hurlow v. Fitzgerald*, 457 U.S. 800, 102 S.Ct. 2727 (1982).

dło zasadę precedensu sądowego stwierdzającego bezprawność określonego zachowania.

Po drugie, dochodzić można tylko tych praw podmiotowych federalnych, które zostały zawarte w przepisach mających bezpośrednie zastosowanie (*self-executing*). W prawie amerykańskim za przepis stosowany bezpośrednio uznaje się taki przepis, który formułuje skonkretyzowaną normę prawną w tym znaczeniu, że 1) nakazuje władzy stanowej lub lokalnej określone działanie, 2) adresatem (beneficjentem) normy jest osoba poszkodowana czynem funkcjonariusza publicznego oraz 3) chroniony jest konkretny interes prawny jednostki, tj. interes na tyle szczególny, że nadający się do realizacji przed organem sądowym<sup>23</sup>.

W omawianym kontekście powraca problem oceny bezprawnej bezczynności. I w tym względzie należy odwołać się do orzecznictwa Sądu Najwyższego USA, w świetle którego normy konstytucyjne nakładają negatywny obowiązek na władzę publiczną, tj. nakaz powstrzymanie się od ograniczania praw jednostek, i nie mogą być one źródłem pozytywnych obowiązków władzy. Wyjątek od tej zasady ogólnej znajdziemy w precedensie Sądu Najwyższego w sprawie *DeShaney* przeciwko *Winnebago County Dept. of Social Services* (489 U.S. 189, 1989). Sąd uznał, że władza publiczna ma szczególny obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa i opieki każdemu, kto wbrew woli został ograniczony w korzystaniu z wolności osobistej „we własnym imieniu”, np. przez odbywanie kary wolności, przymusowe leczenie w szpitalu psychiatrycznym lub umieszczenie w innej podobnej instytucji. W innych okolicznościach państwo nie ma obowiązku chronić podmiotów prawa przed wyrządzeniem szkód sobie nawzajem<sup>24</sup>.

W odniesieniu do oceny zachowania sprawcy naruszenia sądy stosują miernik obiektywny – wzorzec osoby rozsądnej (*reasonable*). Dla odpowiedzialności na podstawie § 1983 nie ma znaczenia okoliczność, czy sprawca naruszenia działał w ramach przyznanego mu uznania<sup>25</sup>,

---

<sup>23</sup> Zob. E. Chemerinsky, op. cit., s. 489. Analizę prawnoporównawczą stanowisk systemów europejskich w zakresie bezpośredniego obowiązywania praw jednostki zagwarantowanych konstytucyjnie. Zob. Anna Łabno-Jabłońska, *Zasada bezpośredniego obowiązywania konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Analiza prawnoporównawcza* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, praca zbiorowa pod red. L. Wiśniewskiego, Warszawa 1977, s. 64.

<sup>24</sup> W sprawie *DeShaney* sąd oddalił powództwo, w którym dziecko maltretowane przez własnego rodzica dochodziło naprawienia szkody na osobie (uszkodzenia mózgu w wyniku powtarzającego bicia) od organu władzy lokalnej. Odpowiedni organ został powiadomiony o działaniach ojca, ale nie podjął żadnych kroków w celu ochrony ofiary, w szczególności nie odebrał dziecka spod opieki ojca.

<sup>25</sup> W dalszym ciągu funkcjonariusz może się jednak powołać na inny immunitet urzędniczy (administracyjny), a że w prawie amerykańskim immunitet stanowi o bra-

istotna jest jego świadomość, iż konkretne zachowanie naruszy interes prawny (wolność, przywilej) jednostki chroniony na poziomie państwa federalnego (np. powszechnie w systemach stanowych oględziny i przeszukanie mogą się odbyć zasadniczo tylko na podstawie nakazu sądowego, chyba że zaistnieje prawdopodobna przyczyna przeszukania i nagle okoliczności). Według aktualnego zapatrywania Sądu Najwyższego, wyrażającego restryktywny trend orzecznictwa, pozbawienie prawa do prawidłowego postępowania prawnego (czyli naruszenie prawa do rzetelnego procesu) musi nastąpić z winy umyślnej. Niższe sądy federalne na równi z winą umyślną traktują celowe zaniechanie lub ciężkie niedbalstwo<sup>26</sup>.

Judykatura posługuje się ponadto terminem działania w „dobrej wierze”<sup>27</sup>. Nawiązuje on do skomplikowanego mechanizmu immunitetów (wykazującego liczne rozbieżności między stanami), na które powołują się funkcjonariusze stanowi i lokalni, którzy dopuścili się obiektywnie niekonstytucyjnym zachowań. Powołanie się na „immunitet dobrej wiary” oznacza w naszej terminologii zarzut pozwanego funkcjonariusza uwalniający go od odpowiedzialności względem poszkodowanego za szkodę spowodowaną wykonywaniem przez niego władzy publicznej (zwłaszcza jeżeli szkodzące działanie mieści się w sferze uznania organu państwowego). Począwszy od precedensu *Harlow v. Fitzgerald*, 457 U.S. 800 (1982), Sąd Najwyższy przyjmuje, że dobra wiara funkcjonariusza oznacza, że „swoim działaniem nie naruszył on wyraźnie chronionego prawem federalnym prawa jednostki, które znałaby każda rozsądna osoba”. Późniejsze orzecznictwo wyjaśniło, iż chodzi o zachowanie rozsądnego funkcjonariusza oraz ocenę przez niego legalności konkretnego sposobu postępowania<sup>28</sup>. Ciężar wykazania działania w dobrej wierze ciąży na pozwanym; dobrej wiary nie domniemywa się. Skutek w postaci wyłączenia odpowiedzialności nie powstanie, gdy poszkodowany przedstawi przeciwdowód, wskazujący na „złą wiarę” sprawcy, bądź jego zły zamiar lub niegodziwy cel działania<sup>29</sup>. Skuteczne powołanie się na immunitet powoduje umorzenie sprawy w początkowej fazie postępowania, przed skierowaniem do procesu przed ławą przysięgłych. Zdaniem krytyków, mechanizm odwołujący się do pojęć

---

ku legitymacji procesowej, sąd musi podjąć decyzję wstępną, czy proces przeciwko pozwanemu może się toczyć. Jeżeli sąd odmówi pozwanemu urzędnikowi ochrony wynikającej z jego immunitetowej, decyzja ta jest natychmiast zaskarżalna.

<sup>26</sup> Zob. E. Chemerinsky, op. cit., s. 495.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 473 i n.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 477–478.

<sup>29</sup> Zob. W. P. Keeton, *Prosser and Keeton on Torts*, wyd. 5, 1984, § 131, s. 1059–60.

immunitetów komplikuje postępowanie przed sądem federalnym, co prowadzi do wydawania błędnych i niesłusznych wyroków<sup>30</sup>.

Należy teraz odnieść powyższe uwagi do sytuacji, kiedy stroną pozwana jest municypalna osoba prawna. Początkowo, Sąd Najwyższy w precedensie *Monroe v. Pape*<sup>31</sup> zanegował legitymację bierną jednostek organizacyjnych władzy lokalnej w sprawach cywilnych o naruszenie praw obywatelskich. Dopiero w 1978 r w przełomowym orzeczeniu w sprawie *Monell v. Department of Social Services* (436 U.S. 658) poszerzono krąg osób odpowiedzialnych z tytułu § 1983 o jednostki władzy lokalnej posiadające osobowość prawną (municipia). Według *Monell* municipium odpowiada za czyn własny, polegający na stosowaniu niekonstytucyjnej lub bezprawnej polityki. Wyłączone jest więc w kontekście § 1983 działanie znanej w *common law* teorii *respondeat superior*, przewidującej odpowiedzialność za czyny podwładnych<sup>32</sup>. Mamy tu zatem do czynienia ze swoistą winą administracji<sup>33</sup>. Do stwierdzenia odpowiedzialności niezbędne jest wykazanie, że naruszenie praw jednostek dokonuje się na skutek oficjalnej polityki (*official policy*) lub zwyczaju administracji. Termin „oficjalna polityka” obejmuje w świetle dorobku judykatury następujące rodzaje czynności:

- 1) czynności organów stanowiących prawo lokalne, które zawsze odzwierciedlają politykę organów władzy lokalnej, nawet jeżeli jest to pojedyncza decyzja organu,
- 2) czynności organów, komisji, agencji, które wykonują zadania zlecone im przez lokalny organ prawodawczy;
- 3) czynności funkcjonariuszy, do których kompetencji należy podejmowanie decyzji ostatecznych (czasem odnosi się to do niezaskarżalności decyzji), jeżeli dokonują wyboru sposobu działania władzy;
- 4) zaniedbania administracji w zakresie szkolenia i nadzoru pracowników. Jednak pojedynczy przypadek zaniedbania nie wystarcza do przyjęcia „oficjalnej polityki” urzędu w tej materii. Zaniedbanie przeprowadzenia szkolenia pracownika musi wyrażać świadome nieposzanowanie praw jednostki. Kazyistyka przytacza dwa przykłady takiej ignorancji: brak lub niedociągnięcia w przeszkoleniu pracowników policji w zakresie używania broni palnej oraz niepodjęcie działań w odpowiedzi na powtarzające się

---

<sup>30</sup> Zob. K. C. Davis, R. J. Pierre, Jr., op. cit., s. 263.

<sup>31</sup> 365 U.S. 167. Zob. E. Chemerinsky, op. cit., s. 443.

<sup>32</sup> Zdaniem niektórych, w istocie rzeczy władza lokalna odpowiada za politykę tworzoną przez funkcjonariuszy na szczeblu kierowniczym. Zob. D. Dobbs, op. cit., s. 745.

skargi obywateli o naruszeniach ich praw konstytucyjnych przez funkcjonariuszy<sup>34</sup>.

Municipalna osoba prawna będzie ponadto odpowiadać za praktykę organów administracji wskazującą na istnienie zwyczaju. Jak wspomniano, nie może ona powołać się na podjęcie działań przez pracownika w dobrej wierze w celu uwolnienia od odpowiedzialności, zgodnie z zasadą ustaloną przez Sąd Najwyższy w precedensie *Owen v. City of Independence* (1980)<sup>35</sup>. Pomimo jego krytyki przez niektórych komentatorów, podnoszących argument nierównego traktowania funkcjonariusza i municypalnej osoby prawnej<sup>36</sup>, trudno odmówić słuszności stanowisku Sądu Najwyższego. Inna jest bowiem sytuacja pozwanego indywidualnie funkcjonariusza, mającego ponieść ciężar odszkodowania swoim majątkiem osobistym, a inna municypium, które propagując określoną „oficjalną politykę” wykonuje władzę publiczną w sposób niepraworządny w świetle prawa federalnego.

Szkoda doznana przez osobę, której prawa i wolności obywatelskie zostały naruszone z reguły mieć będzie charakter niemajątkowy, podobnie jak w przypadku skutków powstałych w wyniku naruszenia dóbr osobistych. Użycie w ustawie pojęcia *injured person* nie budzi jednak wątpliwości co do tego, że jednostce przysługują wszelkie dostępne prawem środki złagodzenia naruszenia jej pozycji (*remedy, relief*). Na podstawie § 1983 osoba poszkodowana można żądać naprawienia szkody przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej lub dochodzić innych roszczeń niepieniężnych (tzw. *equitable relief*), takich jak zaniechania działania, przywrócenia stanu poprzedniego, złożenia określonego oświadczenia woli. Odszkodowanie pieniężne przysługuje, jeżeli powód poniósł rzeczywistą szkodę, obejmującą zarówno uszczerbek materialny (utracony zarobek, koszty leczenia), jak i niematerialny (np. rozstrój psychiczny, poniżenie). Jeżeli zaś jego prawa zostały naruszone, lecz nie powstał uszczerbek majątkowy, przysługuje mu odszkodowanie nominalne w wysokości 1 dolara. Judykatura przyznała też poszkodowanemu prawo do dochodzenia od funkcjonariusza odszkodowania karnego (*punitive damages*) na zasadach ogólnych; jednak takiej możliwości nie ma w stosunku do pozwanej jednostki władzy lokalnej<sup>37</sup>. W kwestiach nie uregulowanych prawem federalnym (np. przedawnie-

---

<sup>33</sup> Podobnie jak koncepcja *faute de service* francuskiej Rady Stanu. Zob. J. Dąbrowa, *Zasada odpowiedzialności państwa we Francji*, „Studia Cywilistyczne” 1974, t. XXIV.

<sup>34</sup> Zob. E. Chemerinsky, op. cit., s. 451–52.

<sup>35</sup> Orz. *Owen v. City of Independence*, 445 U.S. 622, 100 S.Ct. 1398.

<sup>36</sup> Zob. K. C. Davis, R. J. Pierre, Jr., op. cit., s. 263.

<sup>37</sup> Zob. E. Chemerinsky, op. cit., s. 514 i n.

nie i dziedziczenie roszczeń) sądy federalne orzekając w sprawach z § 1983 stosują z właściwe prawo stanowe (*torts*), interpretując je jednak w duchu konstytucji USA i ustawodawstwa federalnego (zob. jednak poniżej)<sup>38</sup>.

Jak wspomniano na wstępie, wskazana norma prawna jest dodatkowym źródłem roszczeń poszkodowanego, niezależnym (w myśl zasady *Monroe*) od innych środków prawnych przysługujących mu według stanowego prawa dotyczącego czynów niedozwolonych (*common law of torts*). Dochodzenie roszczeń na podstawie § 1983 ma jednak charakter subsydiarny. Jest ono bowiem dopuszczalne, o ile właściwe ustawodawstwo federalne (dotyczące określonych praw i wolności obywatelskich) nie zawiera już przepisów przewidujących sankcje cywilne za naruszenie praw, bądź o ile nie istnieje domyślny alternatywny mechanizm realizacji praw chronionych daną ustawą. Na przykład, § 1983 nie będzie miał zastosowania w sytuacji, gdy w następstwie bezprawnego pozbawienia wolności osoba utraci posiadanie rzeczy ruchomych, a właściwe prawo stanowe przewiduje odpowiednie środki w celu naprawienia tej szkody. Ponadto, na podstawie analizy orzecznictwa można zaobserwować, że ostatnio Sąd Najwyższy USA zrewidował częściowo swoje stanowisko wyrażone w *Monroe* i zmierza do ograniczenia zastosowania § 1983 w tych stanach faktycznych, gdzie zachowanie funkcjonariusza wyczerpuje jednocześnie znamiona czynu naruszającego prawa konstytucyjne i znamiona czynu niedozwolonego. W takich przypadkach, zdaniem Sądu, poszkodowany powinien raczej dochodzić roszczeń na zasadach obowiązujących w stanowym prawie *torts*. Stanowisko Sądu Najwyższego opiera się na twierdzeniu, iż powszechne prawo czynów niedozwolonych (*torts*) jest nadrzędne w stosunku do wewnętrznych praw stanowych, a norma § 1983 nie jest jego źródłem. Posłużmy się następującym przykładem. Jeżeli policjant użyje przemocy fizycznej przy aresztowaniu, to mamy do czynienia z naruszeniem nietykalności cielesnej (czyn niedozwolony *battery*), okrutnym i nadzwyczajnym ukaraniem (*cruel and unusual punishment* zakazane z mocy VIII poprawki) i pozbawieniem wolności bez właściwego postępowania (*due process of law*, naruszenie XIV poprawki), zaś bezpodstawne aresztowanie stanowi zarówno naruszenie XIV poprawki, jak i umyślny czyn niedozwolony. W tego rodzaju sytuacjach Sąd Najwyższy USA wskazuje na konieczność zbadania źródła roszczenia. Innymi słowy, istotne jest określenie przez poszkodowanego, czy opiera on swoje roszczenie na szczególnej normie konstytucyjnej, np. IV poprawce, czy na ogólnej

---

<sup>38</sup> Ibidem, s. 518 i n.

zasadzie prawidłowego procesu prawnego (*due process*). W precedensie *Graham v. Connor* (490 U.S. 386, 1990) Sąd Najwyższy wprowadził i zastosował następujący test decydujący o zasadności wszelkich roszczeń wpływających z użycia siły przez funkcjonariuszy organów egzekwujących prawo: 1) poniesiona szkoda musi być istotna, 2) wynikać z wyraźnego przekroczenia dozwolonej przemocy fizycznej, 3) użyta przemoc była obiektywnie nierozsądna. Poza tymi warunkami musi być spełniona przesłanka obiektywnej nierozsądnosci zachowania. Ten restrykcyjny trend orzeczniczy jest reakcją Sądu Najwyższego na nadzwyczaj liberalne podejście apelacyjnych i okręgowych sądów federalnych do roszczeń wnoszonych na podstawie § 1983.

6. *Doktryna Bivensa*. Mimo że funkcjonariusze federalni nie podlegają analizowanej powyżej normie § 1983, oni też mogą odpowiadać osobistym majątkiem bezpośrednio na podstawie konstytucji USA lub ustawy o prawach obywatelskich za czyny bezprawne polegające na naruszeniu praw i wolności obywateli. Stało się to możliwe dopiero w 1971 r. na skutek podjęcia przez Sąd Najwyższy USA historycznego precedensu w sprawie *Bivens v. Six Unknown Named Agents of Federal Bureau of Narcotics*, 403 U.S. 388. Dotychczas, zgodnie z orzecnictwem SN, można było dochodzić jedynie roszczenia o zaniechanie działania zagrożającego prawom konstytucyjnym, a po nowelizacji ustawy o postępowaniach administracyjnych również roszczeń niepieniężnych. Precedens *Bivens* otworzył drogę do dochodzenia roszczeń pieniężnych bezpośrednio od funkcjonariuszy administracji federalnej, którzy dopuścili się naruszenia konstytucyjnych praw jednostki. Jego zasada zakłada odwołanie się do § 1983 *Civil Rights Act*.

W sprawie *Bivens* stan faktyczny był prosty. Sześciu funkcjonariuszy Federalnego Biura ds. Walki z Narkotykami wtargnęło do domu powoda i przeprowadziło przeszukanie bez odpowiedniego nakazu. W trakcie przeszukania powód był poniżany, skuty kajdankami, a groźby aresztowania skierowano również do członków rodziny. Nie było wątpliwości, iż naruszono IV poprawkę do Konstytucji USA, która strzeże nietykalności osobistej, mieszkania, dokumentów i mienia, przewidując ponadto, iż nakaz rewizji lub zatrzymania osoby lub rzeczy może być wystawiony tylko w wypadkach wiarygodnej przyczyny. Powód wystąpił więc z roszczeniem odszkodowawczym przeciwko wszystkim funkcjonariuszom z tytułu naruszenia IV poprawki. Sąd Najwyższy stanął przed ważkim problemem o wymiarze nie tylko prawnym, ale też polityczno-społecznym, a jego rozwiązanie stworzyło nowy mechanizm ochrony jednostek i prekursorski trend orzeczniczy. Sąd rozpoznał wywód od stwierdzenia, że wolność osobista jest dobrem prawnym

jednostki, którego naruszenie nie spotyka się z wystarczającymi sankcjami odszkodowawczymi w prawie prywatnym. W szczególności przyrównanie w FTCA odpowiedzialności państwa do odpowiedzialności osoby prywatnej w prawie stanowym ogranicza ochronę poszkodowanych. W związku z tym konieczne jest zapewnienie obywatelom realnych środków prawnych przeciwko nadużyciom władzy federalnej wkraczającym w sferę wolności osobistej obywateli. Sąd podkreślił, iż IV poprawka ma na celu ograniczenie wykonywania władzy federalnej niezależnie od tego, czy w stanie, gdzie wykonanie władzy ma miejsce, tego rodzaju działanie podjęte przez osobę prywatną byłoby zabronione. Wprawdzie treść IV poprawki nie przewiduje *expressis verbis*, że jej naruszenie rodzi roszczenia odszkodowawcze, niemniej, zdaniem Sądu, jeżeli prawo zostało naruszone, a istnieje właściwość ogólna sądów federalnych do rozstrzygania spraw wynikających z tego rodzaju naruszeń, to sądy te mogą stosować całą paletę przewidzianych prawem sankcji w celu realizacji ochrony prawnej jednostki. Sąd Najwyższy jednocześnie ograniczył zakres nowej zasady w dwojaki sposób. Po pierwsze, gdy istnieją szczególne racje przemawiające przeciwko konstruowaniu *in loco legis* nowej podstawy prawnej roszczenia dla określonego stanu faktycznego; po drugie, jeżeli ustawodawca stworzył alternatywny mechanizm realizacji roszczeń (np. regulacja dotycząca pracowników służby cywilnej), który ma być w założeniu tak samo skuteczny jak podstawa roszczenia wypływająca bezpośrednio z konstytucji. Oczywiście, i w tym przypadku pozwany może powołać się na immunitet, który nie różni się od immunitetu przysługującego funkcjonariuszom stanowym i powiatowym w ramach § 1983, i tak samo istotnie ogranicza szansę uzyskania odszkodowania od sprawcy naruszenia.

Lawina skarg, jaka załaziła sądy federalne w następstwie tego precedensu, przyczyniła się do rozwoju tzw. doktryny *Bivens*. W kolejnych decyzjach Sąd Najwyższy rozszerzył zastosowanie nowej zasady na naruszenie V, VIII i I poprawki, a sądy federalne apelacyjne również na stany faktyczne objęte IX i XIV poprawką. Poglądy sądów okręgowych są podzielone odnośnie do tego, czy osoby prywatne, które podejmują czynności na zlecenie funkcjonariuszy lub w porozumieniu z nimi mogą odpowiadać za szkodę na podstawie doktryny *Bivens*, tak jak ma to miejsce w przypadku §1983. Stanowisko aktualnie dominujące skłania się ku pozytywnemu rozstrzygnięciu tej kwestii<sup>39</sup>.

Judykatura przyjęła jednak kontrowersyjne zapatrywanie, że skargi *Bivens* nie mogą wnosić osoby poszkodowane w związku z peł-

---

<sup>39</sup> Ibidem, s. 544.



nieniem służby wojskowej, nawet gdyby naruszenie praw było szczególnie rażące, bądź rozmiar szkód znaczny<sup>40</sup>. W znanym orzeczeniu w sprawie *U.S. przeciwko Stanley* (U.S. 1987), dotyczącej eksperymentowania środkiem LSD na żołnierzu bez jego zgody, roszczenia poszkodowanego zostały oddalone na tej podstawie, że zasada wywodząca się z precedensu *Feres* (wyłączająca odpowiedzialność państwa federalnego za szkody doznane przez żołnierzy<sup>41</sup>) ma zastosowanie również do podstawy roszczeń opartej na doktrynie *Bivens*. W kilku opiniach odrębnych w cytowanej sprawie sędziowie Sądu Najwyższego (Justices O'Connor i Brennan) podnieśli, iż eksperymentowanie na ludziach bez ich zgody urasta do zbrodni przeciwko ludzkości i w żaden sposób nie pozostaje w uzasadnionym związku ze służbą wojskową. Poszkodowany powinien mieć ich zdaniem prawo do wynagrodzenia szkód doznanych w rezultacie tak oczywistego i rażącego naruszenia praw jednostki.

W świetle nowej zasady jasne stało się, iż naruszenie praw konstytucyjnych może być źródłem odpowiedzialności zarówno państwa na podstawie FTCA<sup>42</sup>, jak i funkcjonariusza w oparciu o *Bivens*. Należy zaznaczyć, iż precedens ten bezpośrednio wpłynął na podjęcie prac nad zmianami w ustawie FTCA. Jej nowelizacją w 1974 r. rozszerzono odpowiedzialność państwa federalnego na niektóre delikty umyślne, takie jak bezpodstawne aresztowanie oraz naruszenie nietykalności osobistej, jeżeli popełnione zostały przez funkcjonariusza, zajmującego się prowadzeniem dochodzenia lub śledztwa oraz egzekucją praw (*investigative and law enforcement officers*). Było to pierwsza tak poważna zmiana ustawy od jej uchwalenia w 1946 r. W dalszym ciągu jednak istnieje podwójny reżim odpowiedzialności. Praktyka przyjmuje za precedensem *Monroe* jednomyślnie, choć nie bezkrytycznie<sup>43</sup>, że jest to zbieg kumulatywny podstaw odpowiedzialności. Zasadność roszczenia prze-

---

<sup>40</sup> Zob. W. Kratzke, *Some recommendations concerning tort liability of government and its employees for torts and constitutional torts*, „Administrative Law Journal of The American University” 1996, nr 9, s. 1135.

<sup>41</sup> Zob. E. Bagińska, *Zasady odpowiedzialności odszkodowawczej...*

<sup>42</sup> Rządowi federalnemu nie przysługuje roszczenie zwrotne do pracownika organów federalnych, jeżeli odpowiedzialność państwa ma podstawę w FTCA.

<sup>43</sup> Zob. K. C. Davis, R. J. Pierre, Jr., op. cit., s. 275. K.C. Davis wysunął koncepcję, iż teoria immunitetu państwowego nie wyklucza możliwości pozywania organów władzy federalnej za naruszenie Konstytucji na podstawie *Bivens*. Według jego argumentacji, immunitet państwa musi ustąpić zasadzie nadrzędności Konstytucji, zwłaszcza że nic w jej treści nie wskazuje na istnienie takiego immunitetu w kontekście naruszeń praw tam zapisanych. Zob. K. Davis, *Administrative Law Treatise*, 5, 2 wyd. 1984, s. 55.

ciwko państwu na gruncie FTCA nie wyklucza skargi bezpośrednio przeciwko funkcjonariuszowi w oparciu o zasadę *Bivens*. Stanowisko to potwierdził Sąd Najwyższy USA w orzeczeniu *Carlson v. Green*, 446 U.S. 14 (1980). Sprawa *Carlson* dotyczyła rażących zaniedbań personelu medycznego, których skutkiem była śmierć więźnia. Sąd Najwyższy uwzględnił wniesioną przez matkę zmarłego skargę *Bivens*, u podstaw której leżało naruszenie VIII poprawki do konstytucji, stanowiącej o zakazie stosowania kar okrutnych i wyjątkowych (*unusual punishment*). W uzasadnieniu decyzji Sąd wskazał, iż skarga *Bivens* różni się od skargi wniesionej na podstawie FTCA w trzech zasadniczych punktach: 1) umożliwi poszkodowanemu proces przed ławą przysięgłych; 2) poszkodowany może żądać zasądzenia odszkodowania karnego<sup>44</sup>; 3) roszczenie ma charakter samodzielny, to znaczy powstaje niezależnie od tego, czy stanowe prawo *torts* uznaje dany czyn za delikt. Sąd Najwyższy podkreślił też, iż skarga *Bivens* jest skuteczniejszym narzędziem prewencji naruszeń praw konstytucyjnych jednostki od środków przewidzianych w FTCA, zaś poszkodowany ma wybór podstawy roszczenia. Należy uznać, iż jest on dokonany wyborem związany, gdyż w świetle dotychczasowego orzecznictwa federalnych sądów okręgowych otrzymanie odszkodowania na podstawie FTCA wyłącza wniesienie kolejnego powództwa na podstawie *Bivens*<sup>45</sup>. Na koniec Sąd wskazał, iż roszczenia przechodzą na spadkobierców na podstawie federalnego *common law* w każdym przypadku, gdy zastosowanie właściwego prawa stanowego w efekcie unicestwiłoby dochodzenie roszczeń osoby zmarłej przez spadkobierców na podstawie zasady *Bivens*.

7. W amerykańskiej literaturze prawniczej przyjęło się określać oba przedstawione mechanizmy odpowiedzialności – skargi na podstawie § 1983 oraz skargi *Bivens* – odpowiedzialnością za *constitutional torts* (w odróżnieniu od „zwykłych” *torts*). Przez *constitutional tort* rozumie się czyny polegające na naruszeniu prawa jednostki chronionego w konstytucji federalnej lub prawodawstwie niższym, z którymi prawo lub precedens sądowy wiąże odpowiedzialność cywilną sprawcy. Przeciwnicy koncepcji podnoszą, iż wyodrębnienie *constitutional torts* jest zabiegiem sztucznym. Argumentują oni, iż jest rzeczą oczywistą, że naruszenie praw podstawowych takich jak prawo do życia, zdrowia i wolności osobistej z reguły będzie oznaczało odpowiedzialność (deliktową)

---

<sup>44</sup> Jest to szczególna sankcja pieniężna przewidziana w amerykańskim prawie czynów niedozwolonych, której można żądać w razie szczególnie rażącego zachowania sprawcy szkody. Zob. E. Bagińska, *Odszkodowanie karne (punitive damages) w prawie amerykańskim*, PiP 2001, nr 9, s. 79.

<sup>45</sup> Zob. E. Chemerinsky, *op. cit.*, s. 533.

sprawcy szkody. Dyskusja powinna koncentrować się wokół potrzeby i efektywności dochodzenia praw na drodze federalnej zamiast stanowej (w tym przed organami administracyjnymi)<sup>46</sup>. Z drugiej strony toruje sobie drogę pogląd, że czyn określany jako *constitutional tort* nie ogranicza się tylko do naruszeń praw jednostki zapewnionych w prawodawstwie federalnym. Dając wyraz temu zapatrywaniu, w kilku wpływowych porządkach stanowych (np. Nowy Jork, New Jersey, Kalifornia, Illinois, Maryland, Wisconsin) dopuszczono w drodze analogii do § 1983 roszczenia odszkodowawcze jednostek przeciwko organom władzy stanowej za naruszenie praw zagwarantowanych w konstytucji stanowej<sup>47</sup>.

Konkludując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że prawo amerykańskie zapewnia szeroką i wymierną ochronę prawną jednostki, której prawa i wolności zostały naruszone wykonywaniem władzy publicznej. Ustawodawstwo federalne przyjmuje generalną zasadę odpowiedzialności władzy federalnej za czyny funkcjonariuszy, jednak sądy są wciąż dalekie od pełnej realizacji postulatu ochrony poszkodowanych. Jeżeli zachowanie funkcjonariusza mieści się w zakresie jego ogólnych obowiązków służbowych, to z reguły nie odpowiada on za szkodę popełnioną z winy nieumyślnej, niezależnie od tego, czy za jego działanie może odpowiadać państwo. Podobnie, jeżeli działał w ramach swobody uznania administracyjnego, pozostającego z zakresie kompetencji. Funkcjonariusz może jednak ponosić odpowiedzialność osobistą za czyn niedozwolony popełniony w ramach wykonywania obowiązków służbowych, jeżeli jednocześnie doszło do naruszenia konstytucyjnych praw obywatela.

W literaturze przedmiotu zauważa się, że amerykański *Civil Rights Act* oraz orzecznictwo ukształtowane na jego tle, odegrało szczególne znaczenie dla rozwoju horyzontalnego odniesienia praw jednostki<sup>48</sup>. Rozwój tej alternatywnej podstawy roszczenia odszkodowawczego postąpił znacznie w ostatnich dziesięcioleciach, i jego znaczenie rośnie, stanowiąc aktualną problematykę wyodrębniającej się specjalizacji prawnej, znanej pod hasłem „*civil rights*”. W literaturze amerykańskiej podaje się statystyki, według których w ostatnich dekadach XX w. ustawa o prawach obywatelskich stanowiła podstawę większości po-

---

<sup>46</sup> Zob. T. Eisenberg, S. Schwab, *The reality of constitutional tort litigation*, „Cornell Law Review” 1987, nr 72, s. 641 i n.

<sup>47</sup> Zob. szerzej T. H. Jefferson, Note, *Constitutional wrongs and common law principles: the case for recognition of state constitutional actions against state governments*, „Vanderbilt Law Review” 1997, nr 50, s. 1525.

<sup>48</sup> Zob. Anna Łabno-Jabłońska, op. cit., s. 80.

wództw o odszkodowanie toczących się przed sądami federalnymi przeciwko funkcjonariuszom władz stanowych i lokalnych, a także organom władzy lokalnej, szkołom, szpitalom, zakładom psychiatrycznym, pracownikom socjalnym, itd. Jej znaczenia nie można więc przeceniać<sup>49</sup>.

Jak wspomniano na wstępie, wpływ nowoczesnych konstytucji na dogmatykę prawa prywatnego jest dzisiaj bezsporny. Widać to ostatnio również w polskiej nauce prawa cywilnego, w której wiele uwagi poświęca się nowym regułom odpowiedzialności władzy publicznej w związku brzmieniem art. 77 Konstytucji RP, dającym każdemu prawo do żądania wynagrodzenia szkody spowodowanej bezprawnym działaniem władzy publicznej<sup>50</sup>. Jak wiadomo, w naszym porządku prawnym zasadę odpowiedzialności państwa podniesiono do rangi konstytucyjnej po raz drugi, lecz w związku z brakiem przepisów wykonawczych oraz praktyki sądowej na tle stosowania art. 121 Konstytucji Marcovej, bezpośrednie stosowanie art. 77 stało się dyskusyjne. Art. 77 znajduje się w rozdziale Konstytucji RP poświęconym gwarancji ochrony praw jednostki, i stąd m.in., a także z brzmienia art. 8 ust. 2, 188 i 193 Konstytucji, wypłynął podział stanowiska sądów powszechnych i Sądu Najwyższego w kwestii rozstrzygnięcia *in casu* konfliktu między treścią normy konstytucyjnej i normy prawa cywilnego<sup>51</sup>. Pewien etap tego dyskursu zwieńczyło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 4.12.2001r. (SK 18/00)<sup>52</sup>. Trybunał stwierdził, iż art. 77 Konstytucji ma własne znaczenie normatywne, i wprowadza nowe samodzielne treści, które muszą być uwzględnione na poziomie regulacji ustawowej.

Wynagrodzenie szkód poniesionych przez obywateli na skutek działania władzy publicznej regulują ponadto przepisy szczególne Konstytucji RP, jak art. 41 ust. 5, mówiący o bezprawnym pozbawieniu wolności; art. 21 ust. 2, regulujący kwestię wyłączenia, a także art. 228 ust. 4, mówiący o ograniczeniu wolności i praw człowieka i obywa-

---

<sup>49</sup> Podaje się, że na ok. 40 tys. tych spraw w 1985 r. połowę liczby powodów stanowili więźniowie. Zob. E. Chemerinsky, op. cit., s. 422, 424.

<sup>50</sup> Zob. dyskusje na łamach „Państwa i Prawa”: E. Łętowska, *W kwestii zmian przepisów KC o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej*, PiP 1999, nr 7; M. Kępiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji*, PiP 2000, nr 3; M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, PiP 1999, nr 4.

<sup>51</sup> Odnośnie do bezpośredniego stosowania Konstytucji zob. np. A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy*, PiP 2000, nr 5; M. Kępiński, R. Szczepaniak, op. cit., *passim*.

<sup>52</sup> Dz. U. Nr 145, poz. 1638. Zob. G. Bieniek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 4.

tela w czasie stanu nadzwyczajnego. Pozostawiając na boku wątek teoretyczny dyskusji poświęcony bezpośredniej stosowalności konstytucji, należy zgodzić się z wypowiedzią A. Łabno-Jabłońskiej, iż „samodzielne istnienie konstytucyjnej zasady bezpośredniego stosowania prawa i wolności bez unormowania gwarancji instytucjonalnej nie powoduje efektywności jej działania, sens bowiem bezpośredniego stosowania praw i wolności sprowadza się do ustalenia, czy jednostka dysponuje uprawnieniem do ich bezpośredniego dochodzenia”<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Zob. Anna Łabno-Jabłońska, op. cit., s. 68.