

Antoni Agopszowicz

Jeszcze o odpowiedzialności państwa za jego funkcjonariuszy : artykuł dyskusyjny

Palestra 28/7-8(319-320), 10-17

1984

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

wspólną pracą lub działalnością albo w związku z więzami pokrewieństwa lub powinowactwa". Jak widać, krąg tych osób został ujęty bardzo szeroko.

Tyle na temat roszczeń niemajątkowych służących ochronie kultu pamięci zmarłego jako dobra osobistego osób mu bliskich. Omówienie roszczeń majątkowych nie należy do zadań niniejszego artykułu. Wymagałoby bowiem uprzedniego ustalenia przesłanek odpowiedzialności z tego tytułu. Ograniczam się do zasygnalizowania tych zagadnień. W rachubę wchodzi art. 448 k.c., a ostatnio przepis art. 40 pr. pras. wzbogacił arsenał sankcji majątkowych stosowanych w razie naruszenia dóbr osobistych. Zdaniem moim, w jaskrawych wypadkach naruszenia czci osoby zmarłej zasądzenie stosownej sumy pieniężnej byłoby uzasadnione.

Nasuwa się tu refleksja natury ogólnej. W piśmiennictwie polskim J. St. Piątkowski²² twierdzi, że zarysowana koncepcja ma daleko idące implikacje. W szczególności wyznacza ona „dodatkową granicę wykorzystania zdarzeń i postaci z życia jako tworzywa fikcji literackiej czy filmowej, możliwości ogłaszania dokumentów ujawniających fakty kompromitujące osoby zmarłe, o których mowa w tych dokumentach (np. pamiętnikach)". Uważam, że wnioski te są zbyt daleko idące. Ochrona pamięci osoby zmarłej powinna być utrzymana w rozsądnych granicach. Przykład orzecznictwa francuskiego, w którym tego rodzaju procesy są nadużywane, jest bardzo pouczający. Sala sądowa nie powinna być zasadniczo miejscem, gdzie kształtuje się ocena działalności twórczej, zawodowej lub publicznej osoby zmarłej. Nasuwa się jeszcze uwaga na temat przedawnienia roszczeń. Wyznaczenie ścisłej granicy czasowej ochrony pamięci osoby zmarłej jest z natury rzeczy niemożliwe. Po wielu jednak latach od śmierci danej osoby odpada cel ochrony jej pamięci.

²² Por. J. St. Piątkowski: *Ewolucja ochrony, jw.*, s. 33.

ANTONI AGOPSZOWICZ

JESZCZE O ODPOWIEDZIALNOŚCI PAŃSTWA ZA JEGO FUNKCJONARIUSZY (artykuł dyskusyjny)

Autor kwestionuje tezę, że art. 417 k.c. normuje ogólne przesłanki odpowiedzialności państwa za funkcjonariuszy państwowych, natomiast art. 418 k.c. tylko jej przypadek szczególny. Jego zdaniem art. 418 k.c. normuje wyjątkową podstawę odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną decyzją niewadliwą, której jednak powinny towarzyszyć okoliczności wskazujące na wtnę funkcjonariusza państwowego, natomiast art. 417 k.c. normuje skutki czynności podjętych wprawdzie poza kompetencją organu administracji państwowej, ale przy okazji jej wykonywania. Hipotezy obu tych norm wyłączają się więc nawzajem.

I

Włączenie postanowień ustawy z 15.XI.1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243) do kodeksu cywilnego w postaci artykułów od 417 do 421 k.c. zrodziło wiele wą-

pliwości.¹ Poglębiły je jeszcze wytyczne SN z 15.II.1971 r.,² które choć stały się wiążące dla praktyki, spotkały się jednak z krytyczną oceną w literaturze. Nikt jednak nie zakwestionował tezy, że art. 417 k.c. normuje ogólne przesłanki tej odpowiedzialności, a art. 418 (i 419 k.c.) — jej wypadek szczególny.³ Przy takim założeniu naganne, bo zasługujące na represję karną albo dyscyplinarną postępowanie funkcjonariusza państwowego podlega do tego stopnia wyjątkowej ochronie, że praktycznie pozbawia poszkodowanego możliwości zaspokojenia jego roszczenia.⁴ Trudno więc zgodzić się z takim rozwiązaniem. Co więcej, sam ustawodawca dał wyraz swej dezaprobaty dla wspomnianej wykładni, regulując bowiem odpowiedzialność organów administracji państwowej za niektóre szkody wyrządzone uchynieniem lub zmianą albo stwierdzeniem nieważności ich decyzji, wyłączył stosowanie art. 418 k.c. do tego zakresu odniesienia⁵ i uznał tym samym, że w aktualnej sytuacji dotychczasowa wykładnia art. 418 k.c. nie ma dalszego uzasadnienia. Wytyczne Sądu Najwyższego wymagają zatem weryfikacji, albowiem w tym kontekście są one sprzeczne co najmniej z zasadami współzycia społecznego, jeśli nie z systemem prawnym obowiązującym w PRL. Powstaje zatem pytanie, czy możliwa jest inna od usankcjonowanej w tych wytycznych wykładnia art. 418 k.c.

II

Wzajemna relacja pomiędzy art. 417 i 418 k.c. wymaga zwrócenia uwagi przede wszystkim na związek przyczynowy założony przez obie normy. Łatwo więc zauważyć, że art. 417 § 1 k.c. wymaga ażeby szkoda została wyrządzona „przy” wykonywaniu przez funkcjonariusza państwowego powierzonych mu czynności, natomiast art. 418 § 1 k.c., aby powstała ona „na skutek” tej czynności (w postaci wydanego orzeczenia lub zarządzenia). Wszystko więc zależy od tego, jakie znaczenie nadamy przyimkowi „przy”. Może on bowiem być równoznaczny z „w”; w tym znaczeniu mówimy np. pracować przy gospodarstwie, rozumiejąc przez to pracę w tym gospodarstwie. Może on jednak oznaczać okoliczności towarzyszące czemuś, a więc relację pomiędzy dwoma zdarzeniami.⁶

Taką właśnie relację wydaje się zakładać art. 418 § 1 k.c., przeciwstawiając wydanie orzeczenia lub zarządzenia (decyzji) okolicznościom temu towarzyszącym, ale wskazującym na kwalifikowaną winę funkcjonariusza państwowego.⁷ Typowym przykładem takiej sytuacji byłoby przyjęcie korzyści majątkowych w związku

¹ Literaturę w tym względzie zestawili oraz uzupełnili własnym wystąpieniem krytycznym R. Stępkowski: Podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego, PiP 1979, nr 1, s. 90 i n.

² Uchwała Izby Cywilnej SN z dnia 15.II.1971 r. CZP 33/70 — Wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, OSNCP 1971, nr 4, poz. 59.

³ Wytyczne (...), op. cit., s. 5.

⁴ M. Wawilowa: W kwestii odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone wskutek wydania orzeczeń lub zarządzeń, PiP 1971, nr 8—9, s. 404 i n.

⁵ Ustawodawca nie był jednak konsekwentny, wskutek czego w k.p.a. mamy trzy rodzaje norm odsyłających do kodeksu cywilnego:

a) w art. 153 § 1, gdzie odsyła się do przepisów k.c. bez żadnych wyłączeń wprost,

b) w art. 160 § 2, gdzie odsyła się do k.c. z wyłączeniem art. 418 k.c.,

c) w art. 161 § 5, 215 § 5 i 216 § 5, gdzie odsyła się do k.c. z wyłączeniem art. 418, dopuszczając zarazem możliwość odpowiedniego stosowania pozostałych przepisów tego kodeksu.

⁶ Mały słownik języka polskiego pod redakcją S. Skorupki i in., Warszawa 1968, s. 364.

⁷ O tyle kwalifikowaną, że wymagającą w zasadzie stwierdzenia wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym.

z wydaniem niewadliwego orzeczenia lub zarządzenia (decyzji), typowym zaś przykładem sytuacji przeciwstawnej byłoby przyjęcie korzyści majątkowej w zamian za wydanie wadliwego (bo z naruszeniem kompetencji) orzeczenia lub zarządzenia. Poszukiwanie natomiast rozwiązania przez przeciwstawienie sobie takich pojęć, jak „przy” i „przy okazji”⁸ czy „przy sposobności”⁹, jest zabiegiem chybionym, albowiem jest on niepoprawny logicznie. Między tymi pojęciami nie istnieje bowiem stosunek zamienności, lecz stosunek podrzędności, gdyż wszystko, co jest objęte zakresem zwrotu „przy okazji” lub „przy sposobności”, mieści się w zakresie przyimka „przy”. Chodzi więc o taką relację, jak wycinek koła do koła.

Art. 418 § 1 k.c. wydaje się zatem zakładać, że związek przyczynowy powinien istnieć pomiędzy wydaniem orzeczenia lub zarządzenia i szkodą („na skutek”), a nie pomiędzy winą funkcjonariusza państwowego¹⁰ i szkodą. Art. 417 § 1 k.c. nie wymaga natomiast związku przyczynowego pomiędzy inną niż decyzja czynnością funkcjonariusza państwowego a szkodą, lecz pomiędzy okolicznościami towarzyszącymi powierzony mu czynności a szkodą. Stąd płynie wniosek, że pomiędzy hipotezami obu norm zachodzi stosunek wzajemnego wyłączenia się ze względu na inaczej określoną przyczynę szkody, albowiem przyczynę tę stanowi decyzja organu administracji państwowej albo okoliczności towarzyszące powierzony mu czynności.¹¹

III

Art. 418 § 1 k.c. nie rozstrzyga o tym, czy chodzi o skutki czynności wadliwej¹² czy niewadliwej, przeciwstawia jednak tę czynność winie funkcjonariusza państwowego, z czego można wnosić, że chodzi o niewadliwą decyzję organu administracji państwowej. Żadnej też wskazówki w tym względzie nie daje sięgnięcie do postanowień kodeksu postępowania administracyjnego, odsyła on bowiem do kodeksu cywilnego z wyłączeniem art. 418 k.c. wtedy, gdy chodzi o skutki czynności zarówno niewadliwej jak i wadliwej.¹³ Rozwiązania więc trzeba szukać za pomocą wykładni systemowej na gruncie kodeksu cywilnego.

Co stoi temu na przeszkodzie? Założenie, że art. 417—420 k.c. stanowią pewną całość normatywną, zawierającą kompleksowe, jednolite unormowanie od-

⁸ Jak czyni to np. W. Czachórski: *Zobowiązania — Zarys wykładu*, Warszawa 1974, s. 183.

⁹ Por. Wytyczne (...), op. cit., s. 20. A. Rembieliński natomiast proponuje zastąpić to różnieniem podziałem na działania na rachunek przełożonego oraz na rachunek własny lub osoby trzeciej (A. Rembieliński: *Odpowiedzialność Skarbu Państwa w świetle wytycznych wymiaru sprawiedliwości z dnia 15.II.1971 r.*, RPEiS 1972, nr 2, s. 52). Jest to jednak koncepcja zbyt odległa od treści art. 417 § 1 k.c.

¹⁰ Stwierdzoną w zasadzie wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym.

¹¹ Inaczej zatem, niż to się na ogół przyjmuje w doktrynie i orzecznictwie, które wypadek objęty art. 418 § 1 k.c. traktuje jako szczególny wobec art. 417 § 1 k.c. Por. W. Czachórski (w): *System prawa cywilnego — Prawo zobowiązań — Część ogólna*, t. III, cz. I, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk—Łódź 1981, s. 588. Por. również wskazaną tam literaturę, a także Wytyczne (...), op. cit., s. 21 i n.

¹² Chodzi przede wszystkim o wadliwość materialną, aczkolwiek możliwe są tu różne kombinacje. Decyzja materialnie wadliwa albo niewadliwa może być formalnie niewadliwa albo wadliwa. Zdaniem SN chodzi o akty wydane przy zachowaniu określonej procedury (por. Wytyczne (...), op. cit., s. 23). Por. również M. Wawilowa: op. cit., s. 398.

¹³ Typowy wypadek wyrządzenia szkody uchYLENIEM lub zmianą decyzji niewadliwej reguluje art. 161 k.p.a. Na gruncie natomiast art. 160 k.p.a. pojawiają się obie możliwości, w których chodzi o skutki wydania bądź decyzji wadliwej (nieważnej), bądź też stwierdzającej tę nieważność decyzji niewadliwej. We wszystkich tych wypadkach przysługuje roszczenie o odszkodowanie.

powiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych i że w zakresie przez siebie normowanym wyłączają stosowanie innych podstaw odpowiedzialności.¹⁴ Teza ta nie brzmi jednak przekonywająco, jeśli się zważy, że SN dla uzasadnienia, iż przepisy te regulują odpowiedzialność z tytułu winy, sięga jednocześnie do wykładni systemowej, powołując się na ich powiązanie z art. 415 i 416 k.c.¹⁵

Wydaje się jednak, że najistotniejsze znaczenie ma znowu nie tyle zasada odpowiedzialności, ile związek przyczynowy. Użyte w art. 415 i 416 zwroty nie budzą wątpliwości. Chodzi w obu wypadkach o szkodę wyrządzoną z czyjejs winy. Jeżeli jest to wina organu osoby prawnej, to odpowiedzialność za szkodę ciąży na tej osobie, albowiem winę organu utożsamiamy z winą osoby prawnej. Mniej jest jasne, jaką rolę należy przypisać winie pracownika (podwładnego, wykonawcy, przedstawiciela) wykonującego powierzoną mu czynność. Zostawmy na razie to zagadnienie na uboczu.

Jednakże w art. 417 i nast. k.c. nie powtarza się zwrot „z winy” funkcjonariusza państwowego. Albo więc art. 417—420 stanowią odrębną całość, w ramach której przede wszystkim powinna być rozstrzygnięta kwestia, kto ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną z winy funkcjonariusza państwowego powierzoną mu czynnością, czego jednak brak, albo że nie daje się tych przepisów wyodrębnić, albowiem podstawa takiej odpowiedzialności tkwi poza nimi, mianowicie w art. 415 k.c. (albo w art. 416 k.c., co wymaga jeszcze rozważenia). Teza zatem przyjęta przez Sąd Najwyższy daje się obronić tylko przy założeniu, że art. 417 i nast. k.c. regulują podstawy odpowiedzialności oderwanej w zasadzie od winy.

Albo więc nie ma powiązania pomiędzy art. 417 i nast. k.c. a art. 415 i 416 k.c. i wtedy wykładnia porównawcza musi doprowadzić do wniosku, że pod rządem art. 417 § 1 k.c. wina nie stanowi przesłanki odpowiedzialności, albo powiązanie to istnieje i wtedy kwestia zasady odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego „przy” wykonywaniu powierzonej mu czynności pozostaje wprawdzie otwarta, ale odpada wówczas teza, że art. 417—420 stanowią pewną całość normatywną.

IV

Jeżeli więc ani w art. 417, ani w art. 418 k.c. nie mieści się podstawa odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną z winy funkcjonariusza państwowego powierzoną mu czynnością, to może się ona mieścić tylko w art. 415 bądź w art. 416 k.c.¹⁶ Chodzi bowiem o to, do której z obu sytuacji bardziej przyrównywalny jest wypadek, gdy zamiast organu osoby prawnej pojawia się organ administracji państwowej. Należy bowiem odróżnić sytuację organu administracji państwowej i jego aparatu, pozbawionego na ogół, aczkolwiek nie zawsze osobowości prawnej, od sytuacji osoby prawnej bądź ułamnej osoby prawnej i jej organów (*quasi-organów*). Organ administracji państwowej jest wtedy tylko jednocześnie organem osoby prawnej, gdy szczególnie przepis mu taką kompetencję daje. Podobnie ma się rzecz,

¹⁴ Wytyczne (...), op. cit., s. 5.

¹⁵ Wytyczne (...), op. cit., s. 6.

¹⁶ Nie podzielam poglądu, że podstawa odpowiedzialności osób prawnych za szkodę wyrządzoną z ich winy tkwi w art. 416 k.c. Stanowi ją bowiem art. 415 k.c., który nie wprowadza żadnego rozróżnienia między osobami fizycznymi a osobami prawnymi. Art. 416 k.c. daje natomiast wyraz wyłącznie teorii organów osoby prawnej jako teorii akceptowanej przez porządek prawny i niczemu więcej.

gdy zamiast osoby prawnej pojawia się Skarb Państwa.¹⁷ W przeciwnym bowiem razie kompetencja organu administracji państwowej przejawia się tylko w sferze prawa administracyjnego, nie może natomiast dotyczyć sfery prawa cywilnego.¹⁸

Hipoteza art. 416 k.c. obejmuje wyłącznie organy osoby prawnej, nie obejmuje natomiast jej pracowników. Termin „funkcjonariusz państwowy” obejmuje zarówno organy administracji państwowej jak i ich aparat. Wbrew jednak stanowisku Sądu Najwyższego nie chodzi tu o wszystkich pracowników tego aparatu, lecz tylko o tych, którzy wykonują przyznaną organowi administracji państwowej kompetencję lub są przy tym pomocni.¹⁹ Użyta bowiem terminologia świadczy o tym, że chodzi o władcze kompetencje organów władzy i administracji państwowej, a więc o czynności w sferze prawa administracyjnego. Gdyby bowiem chodziło o czynności podejmowane w sferze prawa cywilnego, to zarówno sama regulacja zawarta w przepisie art. 417 i nast. k.c. jak i użyta tam terminologia byłyby zbędne.

Wróćmy więc do pytania: jak kształtuje się odpowiedzialność osoby prawnej za jej pracowników? Odpowiedź na to pytanie staje się łatwiejsza, gdy sięgniemy do przepisów regulujących odpowiedzialność kontraktową, zwłaszcza gdy po stronie dłużniczej pojawia się osoba prawna. Różnica bowiem polega tu tylko na tym, że brak jest węzła prawnego pomiędzy dłużnikiem a wierzycielem, który *to* węzeł powstaje w zasadzie dopiero z chwilą wyrządzenia szkody, natomiast wewnętrzna struktura strony dłużniczej nie wykazuje istotniejszych różnic bez względu na to, czy mamy przed sobą osobę prawną, czy też organ administracji państwowej, gdyż zawsze chodzi o zespół osób powiązany ze sobą organizacyjnie, w ramach którego daje się wyróżnić tych, którzy określone czynności powierzają innym, oraz tych, którzy tę czynności wykonują. Jest natomiast obojętne dla wierzyciela, jakiego rodzaju stosunki łączą ten zespół.

Art. 474 k.c. nie czyni też z tego punktu widzenia żadnego rozróżnienia. Jednocześnie jednak nie pochłania on odpowiedzialności regulowanej art. 430 k.c. Obie te normy funkcjonują obok siebie i wzajemnie się uzupełniają.²⁰ Bo albo szkoda została wyrządzona powierzoną czynnością i wtedy dłużnik odpowiada tak jak za własne działanie lub zaniechanie, albo też została ona wyrządzona „przy” okazji wykonania powierzonej czynności i wtedy dłużnik odpowiada za szkodę, jeżeli sprawcy można przypisać winę, i nie może się on zwolnić od tej odpowiedzialności zarzutem, że nie ponosi winy w wyborze.

Jeżeli spostrzeżenia te przeniesiemy na grunt odpowiedzialności deliktowej, to stanie się jasne, że albo (państwowa) osoba prawna odpowiada za winę własną bez względu na to, czy szkodę wyrządził jej organ lub jej pracownik mimo pozornie sugerującej odmiennie rozwiązanie treści art. 416 k.c., albo też odpowiada ona za winę cudzą, jeżeli szkoda została wyrządzona przy wykonywaniu powierzonej czynności. W pierwszym bowiem wypadku odpowiada ona dlatego, że pracownik działa zgodnie z jej wolą, a w drugim dlatego, że obciąża ją *culpa in eligendo*.

Przenosząc z kolei te rozważania na grunt odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy państwowych łatwo zauważyć różnice i analogie. Nie może za-

¹⁷ Por. art. 4 ustawy z 29.XII.1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. Nr 45, poz. 289), w myśl którego Minister Finansów reprezentuje Skarb Państwa w zakresie gospodarowania mieniem ogólnonarodowym w wypadku, gdy nie zostało ono powierzone innej państwowej jednostce organizacyjnej.

¹⁸ Co nie przeszkadza, że akt administracyjny może pośrednio lub bezpośrednio wywierać skutki w sferze prawa cywilnego.

¹⁹ Wytyczne (...), op. cit., s. 11.

²⁰ Por. M. Piekarski i (w:) Kodeks cywilny — Komentarz, t. II, Warszawa 1972, s. 1171.

tem znaleźć tu zastosowania art. 416 k.c., bo nie chodzi o czynność organu osoby prawnej. Odpowiedzialność więc za winę własną powinna się wtedy oprzeć na art. 415.²¹ Odpowiedzialność ta obejmuje winę każdego funkcjonariusza państwowego bez względu na to, czy jest nim organ administracji (władzy) państwowej, czy też pracownik (podwładny) zatrudniony w jego aparacie. Gdy zaś chodzi o winę cudzą, to w miejsce art. 430 k.c. wkracza art. 417 § 1 k.c., który jednak nie wymaga stwierdzenia winy funkcjonariusza państwowego, gdy ten wyrządził szkodę przy wykonywaniu powierzonej mu czynności.

Na pytanie jednak, czy wina stanowi przesłankę tej odpowiedzialności, trudno o jednoznaczną odpowiedź. Jeżeli zastosujemy wykładnię systemową — to tak, a jeżeli porównawczą — to nie. Zagadnienie to traci jednak na znaczeniu, gdy opowiemy się za koncepcją tzw. winy bezimiennej, gdyż w obu wypadkach chodzić będzie w istocie o czynność bezprawną.²²

V

Przy założeniu, że podstawa odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną z winy funkcjonariusza państwowego powierzona mu czynnością tkwi w art. 415 k.c. (lub w art. 416 k.c.), a podstawa odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną „przy” wykonywaniu tej czynności tkwi w art. 417 § 1 k.c., staje się jasne, że art. 418 § 1 k.c. normuje odrębną od tych dwóch podstawę odpowiedzialności, albowiem zakłada wprawdzie, że chodzi o szkodę wyrządzoną wskutek wydania orzeczenia lub zarządzenia, ale nie wymaga winy. W grę więc wchodzi decyzja niewadliwa, wydana jednak w okolicznościach, które wskazują na winę funkcjonariusza państwowego.

Zrozumiałe też staje się wtedy ograniczenie tej odpowiedzialności. Działanie bowiem organu administracji (władzy) państwowej zgodne z jego kompetencją nie powinno w ogóle rodzić odpowiedzialności w myśl paremii, iż *qui iure suo utitur neminem laedit*. Jeżeli zaś — jako wyjątek od tej zasady — rodzi tę odpowiedzialność, to tylko wtedy, gdy towarzyszą temu szczególnie naganne okoliczności stwierdzone wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym, chyba że w grę wchodzi art. 418 § 2 k.c.

Tej wyjątkowej podstawie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego wskutek wydania (niewadliwej) decyzji towarzyszy wyjątkowa podstawa odpowiedzialności oparta na zasadach współzycia społecznego za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego „przy” wykonywaniu powierzonej mu czynności, wchodząca zatem w grę wtedy, gdy nie można jej oprzeć na art. 417 § 1 k.c. Jest bowiem oczywiste, że hipotezy art. 418 § 1 i 419 k.c. wyłączają się nawzajem, podobnie jak wyłączają się nawzajem hipotezy art. 418 § 1 i 417 § 1 k.c., gdyż w pierwszym wypadku chodzi o skutki zachowania się funkcjonariusza państwowego zgodne z kompetencją organu administracji (władzy) państwowej, a w drugim o skutki zachowania się wykraczającego poza tę kompetencję.

VI

Pozostają do omówienia dwie kwestie natury drugorzędnej. Warto przede wszystkim zwrócić uwagę na to, że art. 417 i 418 k.c. obciążają odpowiedzialnością za

²¹ Por. przypis 16.

²² Patrz niżej ust. VI.

szkodę wyrządzoną przez funkcjonariuszy państwowych Skarb Państwa (państwową osobą prawną), a nie organ administracji państwowej (w skład którego organizacyjnie wchodzi owi funkcjonariusze) lub zgoła państwo. Czy należy z tego wnosić, że ilekroć pojawia się odpowiedzialność odszkodowawcza organów administracji państwowej, to zagadnienie przesuwają się niejako automatycznie w sferę prawa cywilnego?²³ Otóż sądzę, że byłoby to wniosek zbyt daleko idący. Przepisy te bowiem nie rozstrzygają o tym — co jest zresztą charakterystyczne — na kim ciąży obowiązek naprawienia szkody (por. art. 415 k.c.), lecz o tym, kto ponosi odpowiedzialność za nią. Konieczne zatem staje się oddzielenie długu od odpowiedzialności. Można więc stwierdzić, że obowiązek naprawienia szkody ciąży w zasadzie na jej sprawcy i wynika bądź ze stosunku cywilnoprawnego, bądź też ze stosunku administracyjnoprawnego — w zależności od struktury tego stosunku. Natomiast odpowiedzialność za dług ciąży na Skarbie Państwa (państwowej osobie prawnej), ma więc ona zawsze charakter cywilnoprawny, bo Skarb Państwa nie może być stroną stosunku administracyjnoprawnego. Można jednak z dużą dozą zasadności bronić — powołując się na kodeks postępowania administracyjnego — poglądu, że rozróżnienie to nie ma żadnego znaczenia, albowiem kodeks ten zarówno obowiązkiem naprawienia szkody jak i odpowiedzialnością za jego spełnienie obciąża właściwy organ administracji państwowej.²⁴

Ostatnią kwestią wymagającą kilku słów komentarza jest zagadnienie tzw. winy bezimiennej.²⁵ Koncepcja ta zasługuje na uznanie, gdyż ogromnie ułatwia sytuację poszkodowanego, zazwyczaj bezradnego wobec skomplikowanych struktur organizacyjnych — tyle tylko, że nie ma ona nic wspólnego z winą w znaczeniu, jakie przywykliśmy nadawać temu terminowi na gruncie art. 415 k.c. Zwrócono już trafnie uwagę na to, że w pojęciu tym tkwi *contradictio in adiecto*.²⁶ Wspomniana koncepcja dowodzi jednocześnie, że oparcie odpowiedzialności odszkodowawczej na zasadzie winy tak dalece utrudnia (jeżeli nawet nie uniemożliwia) dochodzenie roszczeń, że nie daje wyników społecznie pożądaných. Zamiast więc ukrywać istotę zagadnienia pod pozorną terminologią lepiej powiedzieć wprost i wyraźnie, że zasadę tej odpowiedzialności powinna stanowić bezprawność. Za takim zabiegiem opowiedziałem się już wcześniej. Pogląd mój spotkał się wtedy z krytyką.²⁷ Okazuje się jednak, że ma on także czysto pragmatyczne uzasadnienie. Z teoretycznego zaś punktu widzenia można zarzucić, że koncepcja winy bezimiennej, po-

²³ Por. E. Łętowska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza administracji (w:) System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1978, s. 479 i n.; tejże: *W związku z odpowiedzialnością za szkody wyrządzone funkcjonowaniem administracji (w:) Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Ossolineum 1978, s. 58 i n.

²⁴ Por. art. 160 § 3 i 4, 161 § 3, 215 § 2 i 3 oraz 216 § 5 k.p.a. Wprawdzie przepisy te orzekają tylko o tym, na kim ciąży obowiązek naprawienia szkody, i pomijają problem odpowiedzialności za spełnienie tego obowiązku, jednakże można sądzić, że ustawodawca nie widział potrzeby oddzielenia tych zagadnień od siebie.

²⁵ Koncepcja ta znalazła wyraz w następującej formule w cyt. Wytocznych: „Do powstania odpowiedzialności Skarbu Państwa konieczne jest istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy zawinionym zachowaniem się funkcjonariusza państwowego a szkodą. Nie jest natomiast istotne, który z funkcjonariuszy dopuścił się winy” (Wytoczne (...), op. cit., s. 17).

²⁶ Por. A. Ohanowicz: *Podstawa odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (w:) Prace z zakresu prawa cywilnego i praw na dobrach niematerialnych*, ZN UJ 1973, nr 1, s. 98.

²⁷ B. Lewaszkiewicz-Petrykowska w recenzji mojej pracy pt. „Obowiązek zapobieżenia szkodzie — Podstawa i zakres”, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1978, PiP 1980, nr 8, s. 110 i n.

myślana w interesie poszkodowanego, może się zwrócić przeciwko niemu wtedy, gdy organ administracji państwowej wskaże sprawcę szkody, ale uchyli się od odpowiedzialności podnosząc zarzut, że temu sprawcy nie można przypisać subiektywnych elementów winy.²⁸ Opowiadając się za bezprawnością jako przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej, trzeba jednak zdawać sobie sprawę z tego, że pogląd taki wymaga zgeneralizowania na cały obszar tej odpowiedzialności, wykracza więc daleko poza zasięg omawianych wytycznych Sądu Najwyższego.

VII

Jakie więc korzyści daje proponowana wykładnia art. 417 i nast. k.c.? Można wskazać dwie takie korzyści, bardzo jednak istotne.

Najpierw usuwa ona stratyfikację odpowiedzialności odszkodowawczej zależnej od tego, kto ponosi tę odpowiedzialność: państwowa (Skarb Państwa) czy niepaństwowa osoba prawna?²⁹ Stratyfikacji — dodajmy — niczym nie uzasadnionej, nic bowiem nie przemawia za tym, ażeby w sferze odpowiedzialności deliktowej traktować państwowe osoby prawne inaczej niż innych uczestników obrotu. Koronny argument mający za nią przemawiać, tj. konieczność objęcia tą odpowiedzialnością osób samodzielnych w zakresie ich wiedzy fachowej (lekarzy), traci na znaczeniu przy założeniu, że wina tych osób jest winą własną osoby prawnej, gdy wyrządziły one szkodę wykonując powierzoną im czynność. Jeżeli zaś wyrządziły tę szkodę „przy” wykonywaniu wspomnianej czynności, to treść art. 417 § 1 k.c. nie odbiega tak dalece od treści art. 430 k.c. *in fine*, by należało twierdzić, że skutki w obu tych wypadkach powinny być odmienne.

Następnie proponowana wykładnia usuwa niezrozumiałe i wyraźnie już nie akceptowane ograniczenie odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną z winy funkcjonariusza państwowego wydaną przez niego decyzją.³⁰ Jest jednak oczywiste, że przy przyjętym tu rozumieniu art. 418 § 1 k.c. zupełnie odmiennego znaczenia nabierają normy odsyłające do kodeksu cywilnego zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego.³¹ Zagadnienie to wymaga jednak odrębnego omówienia.

²⁸ Na co zwrócił mi uwagę T. Dybowski.

²⁹ E. Łętowska: Stratyfikacja odpowiedzialności deliktowej, PiP 1971, nr 6, s. 940 i n.

³⁰ Na co wskazują wyłączenia zawarte w art. 160 § 2, oraz w odsyłających do niego art. 161 § 5, 215 § 5 k.p.a. Należy założyć, że ustawodawca wprowadził te wyłączenia, albowiem miał na względzie cyt. Wytyczne i ustaloną w nich interpretację art. 418 § 1 k.c.

³¹ Chodziłoby bowiem wtedy o wyłączenie wyjątkowej podstawy odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną niewadliwą decyzją.

ADAM LITYŃSKI

PRAWO DO OBRONY W PROCESIE KARNYM W CZASIE POWSTANIA KOŚCIUSZKOWSKIEGO

1. W trudnych czasach wojen i rewolucji nader chętnie czyni się z prawa karnego narzędzie walki. Zwykle odbija się to na ludziach, którzy znaleźli się przed obliczem wojenno-rewolucyjnej temidy; ich możliwości obrony są wtedy