

Ewa Bagińska

Odpowiedzialność deliktowa amerykańskich władz stanowych i lokalnych za szkody wyrządzone jednostce

Kwartalnik Prawa Publicznego 1/4, 53-80

2001

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.

*Ewa Bagińska**

ODPOWIEDZIALNOŚĆ DELIKTOWA AMERYKAŃSKICH WŁADZ STANOWYCH I LOKALNYCH ZA SZKODY WYRZĄDZONE JEDNOSTCE**

1. UWAGI WSTĘPNE

We współczesnych systemach prawnych formuła odpowiedzialności władzy publicznej za szkodę wyrządzoną jednostce wykazuje liczne odmienności, uwarunkowane różnymi czynnikami, wśród których najważniejsze to podłoże historyczne, relacje między poszczególnymi rodzajami władz, kompetencje organów wymiaru sprawiedliwości, poziom ochrony praw i wolności jednostek¹. Jak wiadomo, zasada odpowiedzialności państwa służy realizacji idei państwa demokratycznego, gwarantującego obywatelom materialne i proceduralne środki ochrony ich praw². Jej zakres wciąż ewoluuje, a kierunek tej ewolucji zmierza ku rozszerzeniu ochrony prawnej poszko-

* Dr Ewa Bagińska – adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego i Międzynarodowego Obrotu Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.

** 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.

¹ Zob. fundamentalną pracę J. Kosika, *Zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów*, Wrocław 1961; A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985.

² Zob. N. Półtorak, *Konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez organ władzy publicznej a odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, pod red. C. Mika, Toruń 1999, s. 201–220.

dowanych w związku z wykonywaniem władzy publicznej³. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zagadnienia odpowiedzialności władz stanowych i lokalnych w porządku prawnym USA. Wybrany system *common law* zasługuje na analizę z wielu względów. Z jednej strony, słynie on z wysokiego poziomu ochrony praw jednostek, rozwiązania prawne cechuje oryginalność i pragmatyczność, a ich ukształtowanie jest przede wszystkim dziełem organów orzeczniczych. Z drugiej strony, zasady amerykańskiego prawa czynów niedozwolonych oraz partykularyzm procedury cywilnej umożliwiają, co jest powszechnie znane, uzyskiwanie przez poszkodowanych najwyższych na świecie odszkodowań⁴. To przekonanie nie jest jednak do końca prawdziwe w odniesieniu do odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez władzę publiczną. W ogólnym zarysie, prawo *torts* przewiduje wiele jej ograniczeń w porównaniu do krajów *civil law*. Jednocześnie prawo publiczne (konstytucyjne i administracyjne) rozszerza ochronę praw i wolności jednostek zagwarantowanych konstytucyjnie, przyznając uprawnienie do dochodzenia odszkodowania pieniężnego bezpośrednio na podstawie norm konstytucyjnych.

W artykule zanalizujemy rozwój i uzasadnienie odpowiedzialności amerykańskich władz publicznych (z wyłączeniem władzy federalnej⁵), jej podstawy, konstrukcję i przesłanki, a także zakres odpowiedzialności osobistej funkcjonariuszy w systemach stanowych⁶. Przed przystąpieniem do zasadniczych wywodów należy zaznaczyć, że w Stanach Zjednoczonych nie istnieje jednolity porządek prawny, lecz 50 porządków stanowych⁷, posiadających własną konstytucję i własny system organów wymiaru sprawiedliwości z sądem najwyż-

³ Zob. G. Eörsi, *Private and governmental liability for the torts of employees and organs* [w:] A. Tunc (red.), *International Encyclopedia of Comparative Law*, t. XI (*Torts*) 1975; A. Szpunar, *Tendencje rozwojowe odpowiedzialności Skarbu Państwa* [w:] *Studia z prawa zobowiązań*, Warszawa–Poznań 1979, s. 135.

⁴ Można zauważyć, iż prawnicy mają w tym interes ekonomiczny przez możliwość żądania honorarium warunkowego (*contingent fees*) wyrażonego w procencie (do 30%) od sumy, którą prawnik wygra dla klienta. Zob. szerzej A.M. Ludwikowska, *System prawa Stanów Zjednoczonych. Prawo i prawnicy. Struktura władzy. Spory prawne*, Toruń 1999, s. 45 i n.; W. Wagner, *System prawa amerykańskiego* [w:] *Zarys prawa Stanów Zjednoczonych*, cz. I, Toruń 1988.

⁵ Na temat odpowiedzialności władzy federalnej zob. E. Bagińska, *Zasady i ograniczenia odpowiedzialności państwa (władz federalnych) w systemie prawnym USA*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” (w druku).

⁶ Literatura polska na tle omawianego zagadnienia jest raczej uboga; zob. artykuł J. Kosika, *Z problematyki odpowiedzialności państwa w prawie amerykańskim* [w:] *Studia z prawa zobowiązań*, Warszawa–Poznań 1979, s. 73.

⁷ Oprócz tego własny system prawny posiadają dystrykt stołeczny Columbia, Puerto Rico i posiadłości zamorskie.

szym na czele, który orzeka w ostatniej instancji w sprawach wynikających z prawa stanowego. Do ich kompetencji należy prawo deliktów (*tort law*) oraz jurysdykcja federalna w sprawach międzystanowych (*diversity cases*). W artykule zobrazowane będą rozwiązania modelowe, typowe dla większości porządków prawnych stanowych.

Termin władza publiczna obejmuje zarówno władzę państwa (organów administracji państwowej, rządowej), jak i jednostek samorządu terytorialnego. Potrzeba przejrzystości wywodów uzasadnia krótkie uwagi na temat organizacji administracji rządowej i samorządowej w stanach USA, zwłaszcza że w amerykańskim języku prawnym i prawniczym funkcjonują niejednolite określenia⁸. Pojęciem najszerszym, obejmującym wszystkie jednostki władzy lokalnej jest *local government entity*. Municipalne osoby prawne (*municipal corporations*) obejmują miasta (*cities*) i inne jednostki organizacyjne, którym nadano osobowość prawną. Status *municipium* mają podmioty sprawujące władzę na szczeblu lokalnym, spełniające ogólne potrzeby społeczności na danym terenie, a ponadto szkoły, szpitale, inne instytucje edukacyjne, transportowe. Istnieją ponadto inne jednostki podziału terytorialnego, takie jak hrabstwa (*counties*) czy *townships*, nie posiadające osobowości prawnej, które wykonują zadania publiczne na szczeblu lokalnym i są odpowiednikiem naszej administracji rządowej niższego szczebla. Te jednostki, określane jako *quasi-municipal*, z reguły cieszą się takim samym immunitetem jak władze centralne stanu, tzn. immunitetem płynącym z władzy suwerennej. Status prawny pozostałych jednostek, wykonujących zadania administracji specjalnej (np. okręgi szkolne, jednostki ochrony przeciwpożarowej, zakłady wodno-kanalizacyjne, zakłady użyteczności publicznej), które w USA powstają z inicjatywy społeczności lokalnej, zależy od woli założycieli (mogą to być organy administracyjne lub niezależne jednostki administracyjne⁹).

2. ROZWÓJ I UZASADNIENIE KONCEPCJI ODPOWIEDZIALNOŚCI

Podobnie jak większość instytucji prawnych, również w dziedzinie odpowiedzialności władzy publicznej za szkodę (zarówno

⁸ Zob. M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne w Stanach Zjednoczonych* [w:] *Zarys prawa Stanów Zjednoczonych*, pod red. J. Głuchowskiego, Toruń 1991, *passim*.

⁹ Zob. D. R. Mandelker, D. C. Netsch, P. W. Salsich, Jr., J. W. Wegner, *State and local government in a federal system, cases and materials*, Charlottesville 1996, s. 32.

w płaszczyźnie federalnej, jak i stanowej) wczesne prawo amerykańskie przejęło uregulowanie panujące w prawie angielskim, tj. znaną zasadę *the King can do no wrong*, będącą pierwotnym źródłem immunitetu państwa¹⁰ (jako pierwszy stan Massachusetts w orzeczeniu z 1812 r. w sprawie *Mower v. Leicester*, 9 Mass 247)¹¹. Warto przy tym zauważyć, iż w amerykańskiej nauce i praktyce prawa nastąpiło równoczesne wyodrębnienie immunitetu suwerena (*sovereign immunity*) oraz tzw. immunitetu administracyjnego (urzędowego, *governmental immunity*). Podczas gdy pierwszy przysługiwał stanowi, agendum (urzędowi) federalnym i stanowym, ich funkcjonariuszom oraz pracownikom, drugi dotyczył działalności państwowych jednostek organizacyjnych niższego rzędu oraz municypalnych osób prawnych. Koncepcja immunitetu administracyjnego o węższym zakresie zasadza się na rozróżnieniu podwójnego charakteru lokalnych jednostek administracji rządowej bądź samorządowej, w konsekwencji podejmowania przez nie czynności w dwóch sferach: imperium i dominium. Mianowicie jako jednostki polityczne niższego szczebla organy stanowe i samorządowe wykonują pewien powierzony zakres władzy zwierzchniej, natomiast jako korporacje (zarejestrowane osoby prawne) funkcjonują tak jak inne (prywatne) osoby prawne. W świetle zasad *common law* w sferze imperium (określanym też *governmental*) wszelkie działania chroni immunitet pełny, natomiast w sferze dominium (określanej *corporate, proprietary function*) immunitet nie przysługuje. Dopóki gminom i miastom nie zaczęto generalnie nadawać osobowości prawnej (*incorporation*), powyższy stan prawny oznaczał całkowitą nieodpowiedzialność za delikty funkcjonariuszy. Różnicowanie pozycji prawnej organów władzy lokalnej w zależności od sfery działalności jest wciąż obecne w obowiązujących przepisach ustawowych, dlatego też poświęcono mu bliższe uwagi poniżej (pkt 4).

Wyłomu w zasadzie nieodpowiedzialności¹² dokonały jako pierwsze sądy stanu Nowy Jork (1945), Florydy (1957) oraz Kalifor-

¹⁰ Zob. szerzej H. Street, *Governmental Liability. A Comparative study*, Cambridge 1953.

¹¹ Chodzi tu o angielski precedens *Russell v. the Men of Devon* (2 Term. Rep. 667, 100 Eng. Rep. 359, 1788). Precedens ten dotyczył formalnie pozwanego hrabstwa Devon, które w XIX w. uważano za zrzeszenie obywateli o charakterze prywatnoprawnym. Ponieważ nie istniał skarb hrabstwa, a nie było ono odrębnym podmiotem prawa i nie posiadało zdolności sądowej, roszczenie oddalono.

¹² Uważa się, że zmianę tę zawdzięczać należy m.in. postępowemu stanowisku doktryny prawniczej lat 20-tych i 30-tych, która istotnie wpłynęła na treść przełomowych precedensów stanowych z lat 1950 i 1960. Podstawowe pozycje to opracowanie Borcharda, *Governmental liability in tort*, opublikowane częściami w „Yale Law Jour-

nii (1961)¹³. Sąd Najwyższy Florydy w orzeczeniu *Hargrove v. Cocoa Beach* (96 So. 2d 130, 1957) wprowadził zasadę odpowiedzialności deliktowej municypalnych osób prawnych za szkodę oraz odrzucając podział aktów władzy lokalnej na zwierzchnie i gospodarcze rozszerzył ją na oba rodzaje działań. Ten precedens przyjęły pozostałe sądy stanowe, dając początek intensywnemu procesowi kształtowania się nowej formuły odpowiedzialności lokalnych podmiotów władzy¹⁴. Ewolucja ta równolegle dokonywała się w prawie federalnym. Po kilkunastu latach prac legislacyjnych doszło w 1946 r. do uchwalenia ustawy o federalnych roszczeniach deliktowych *Federal Tort Claims Act* (dalej FTCA), która uchyliła immunitet władz federalnych w sprawach szkód wyrządzonych z winy funkcjonariuszy, z zastrzeżeniem istotnych wyjątków.

Reguła odpowiedzialności w kształcie przyjmowanym przez sądy nie objęła obszaru podstawowych funkcji państwowych, tj. stanowienia prawa, wymiaru sprawiedliwości, wykonywania władzy wykonawczej na wysokim szczeblu¹⁵. Pozytywne rozstrzygnięcia w kwestii odpowiedzialności odnośnie do innych czynności miały charakter kazuistyczny. I tak, w drodze precedensu ustanowiono odpowiedzialność municypalnej osoby prawnej za szkody wyrządzone w związku z demonstracjami publicznymi, wypadki komunikacyjne z udziałem pojazdów państwowych, bezpodstawne lub błędne zatrzymanie lub aresztowanie, użycie przemocy lub broni przez funkcjonariuszy policji, niedopilnowanie przestępcy podczas pobytu w szpitalu oraz

nal” 1924–1925, nr 34, s. 1, 129, 229; „Yale Law Journal” 1926–1927, nr 36, s. 757, 1039, „Columbia Law Review” 1928, nr 28, s. 577, 734, i Barnett, *The Foundations of the Distinction between public and private functions in respect to the Common-law tort liability of municipal corporations (the antecedents of Bailey v. City of New York)*, „Oregon Law Review” 1937, nr 16, s. 250.

¹³ Orzeczenia: *Bernardine v. City of New York*, 294 N.Y. 361, 62 N.E. 2d 604, (Nowy Jork 1945), *Muskopf v. Corning Hospital District*, 55 Cal. 2d 211, 359 P.2d 457 (Kalifornia 1961).

¹⁴ Należy zauważyć, iż konstytucyjna klauzula wzajemnego zaufania nie stwarza dla sądów jednego stanu obowiązku uznania przez nich immunitetu innego stanu. XI poprawka do konstytucji USA zakazuje własnemu obywatelowi lub obywatelowi obcego stanu pozywać stan w sądzie federalnym. Zakaz ten nie obowiązuje w sądach stanowych, jak również nie dotyczy pozwów przeciw funkcjonariuszom władz stanowych, jeżeli egzekucja wyroku zasądzonego miałaby być skierowana do majątku (skarbu) stanowego. Za pozwoleniem Kongresu USA na podstawie XIV poprawki sądy federalne mogą rozstrzygać określone sprawy przeciw stanom. Zob. D. Dobbs, *The law of torts*, St. Paul, Minn. 2000, s. 694.

¹⁵ *Restatement Second of Torts* (1977) § 895 C ust. 3: *Repudiation of general tort immunity does not establish liability for an act or omission that is otherwise privileged or is not tortious.*

delikt *nuisance*¹⁶. Na kilka uwag natury ogólnej zasługuje samo podejście sądów amerykańskich do zagadnienia odpowiedzialności władzy stanowej za szkodę wyrządzoną jednostce. Jest ono w głównej mierze konsekwencją charakterystycznej cechy amerykańskiej koncepcji państwa demokratycznego, u podstaw której leży reguła *checks and balances* („hamulców i równoważników”)¹⁷. Zasada ta oznacza, że każda z trzech władz ma uprawnienia do hamowania innej władzy, w danym momencie dominującej, i przeszkodzenia jej uzyskaniu pozycji kontrolującej. Każda władza posiada własny zakres działania, zrównoważony przez inne szczeble władzy¹⁸. Z powołaniem na powyższy argument sądy powszechne stwierdzały swój brak kompetencji do uchylecia lub ograniczania immunitetu władzy zawartego w normach konstytucyjnych lub ustawowych. Ponadto w prawie amerykańskim rozróżnia się kwestię możliwości pozwania państwa (stanu) przed sądem powszechnym (uchylenie immunitetu proceduralnego suwerena) od podstawy prawnej roszczenia o naprawienie szkody. Tylko w odniesieniu do municypalnych osób prawnych, których immunitet nie wywodził się z faktu sprawowania władzy suwerennej, zarzut niewłaściwości sądów nie stanowił przeszkody. W judykaturze przyjęto też pogląd, iż zrzeczenia się immunitetu można domniemywać, jeżeli ustawa regulująca ustrój i kompetencje określonego urzędu nadaje mu zdolność sądową¹⁹.

W odniesieniu do problemu określenia podstawy odpowiedzialności władzy, jej źródłem może być przepis ustawy bądź zasada precedensu. Co do pierwszej możliwości, sądy utrzymywały, że gdy skoro źródłem odpowiedzialności deliktowej podmiotu jest prawo pozytywne (stanowione), to objęcie nią podmiotu specyficznego, jakim jest władza stanowa, nie można wprowadzić do systemu inaczej niż za pomocą prawa pozytywnego. Argument ten wynikał z założenia, iż uprawnienia (roszczenia) jednostki nie istnieją w oderwaniu od prawa stanowionego. Był on mocno ugruntowany w tych stanach, w których odpowiedzialność odszkodowawczą władzy za szkodę wyrządzoną

¹⁶ Ibidem § 895C, comment e.

¹⁷ Na temat interpretacji tekstów konstytucji toczy się w USA wieloletni spór między zwolennikami sędziowskiego aktywizmu i koncepcji samoograniczenia sędziów, zob. R. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 32 i n. oraz przywołana tam literatura obca. Odnośnie do prawotwórstwa sądowego por. wnikliwe uwagi L. Morawskiego, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1999, s. 220.

¹⁸ Zob. W. Szyszkowski, *Prawo konstytucyjne [w:] System prawa amerykańskiego*, Toruń 1988, s. 33.

¹⁹ Zob. *Restatement Second of Torts* 895B, comment a.

obywatelowi przewidywała konstytucja stanowa. Panująca wówczas (tj. w I pół. XX w.) w judykaturze amerykańskiej metoda wykładni pod nazwą *strict construction of statutes in derogation of common law* nakazywała interpretację zwięzającą każdej normy prawa pisanego, której skutkiem mogłoby być uchylenie zasady *common law*²⁰. Ponieważ nie było wiążącego precedensu w prawie deliktów (*common law of torts*), na mocy którego władza lokalna ponosiłaby odpowiedzialność odszkodowawczą wobec jednostki, organy sądowe powstrzymywały się od tworzenia nowej zasady. W konsekwencji zwięzająca wykładnia norm konstytucyjnych, wymagająca uchwalenia norm wykonawczych konkretyzujących podstawy i zasady tej odpowiedzialności, w istocie rzeczy utrzymywała immunitet władzy publicznej²¹. To konserwatywne podejście sądów amerykańskich, sugerujące podjęcie działań przez legislaturę, stworzyło pozory ochrony poszkodowanych, gdyż mogli oni jedynie prawo pojawić się w sądzie i złożyć pozew, lecz roszczenie nie miało w istocie uzasadnienia prawnego²². Z drugiej strony, orzecznictwo dało impuls do uchwalenia zmian w konstytucjach stanowych bądź wprowadzenia do systemu specjalnych ustaw regulujących w całości kwestię odpowiedzialności władzy stanowej, lub też stanowej i samorządowej, zwanych *Tort Claims Act* (począwszy od ustawy nowojorskiej z 1920 r.)²³.

3. ZASADY ODPOWIEDZIALNOŚCI WŁADZY WEDŁUG PRAWA STANOWIONEGO

Ustawy *Tort Claims Acts* regulujące w całości problematykę odpowiedzialności władzy stanowej i samorządowej przypominają niekiedy objętością dość obszerne kodeksy²⁴. W zakresie nimi uregulowanym zasady wykształcone w *common law* nie będą mieć zastosowania. Niemniej, w zasadniczym kształcie przesłanki powstania

²⁰ Zob. szerzej A. M. Ludwikowska, op. cit., s. 84 i n.

²¹ Na marginesie, można zauważyć, iż współcześnie w amerykańskim prawie normy konstytucyjne uważa się za samowykonalne (bezpośrednio stosowalne, *self-executing*), nie wymagające ustawowych przepisów wykonawczych (implementujących).

²² Zob. R. Leflar, B. Kantrowitz, *Tort liability of the states*, „New York University Law Review” 1954, nr 29, s. 1365.

²³ W prawie federalnym ustawa regulująca odpowiedzialność władzy federalnej została uchwalona w 1946 r.

²⁴ Np. California Government Code §§ 810 i n. (West 1999), New Jersey Stat. Ann. §§ 59:1-1 i n. (1999), Utah Code Ann. §§ 63-30-1 in. (1999).

roszczeń odszkodowawczych nie ulegają zmianie. W związku z niejednorodną techniką ujęcia zasady odpowiedzialności, ustawy można uporządkować w trzy grupy. W pierwszej grupie znajdują się stany (np. Kolorado, Delaware, Texas), które utworzyły zamknięty katalog czynów, za które władza stanowa ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą (tzw. *closed-ended Tort Claims Acts*), co z reguły powiązane jest z ubezpieczeniem tej odpowiedzialności²⁵. W drugiej grupie stanów (np. Indiana, Iowa, Kansas) przyjęto ogólną zasadę odpowiedzialności, której towarzyszy wyczerpujące wyliczenie przesłanek egzoneracyjnych (tzw. *open-ended Tort Claims Acts*). Trzecia grupa jurysdykcji wprowadziła ogólną zasadę, według której lokalna władza publiczna ponosi odpowiedzialność w ten sam sposób i tym samym zakresie, co osoba prywatna w podobnych okolicznościach (Massachusetts, Waszyngton)²⁶. W doktrynie przyjmuje się, że stan odpowiada za czyn cudzy. Wiąże się to z konstrukcją odpowiedzialności za podwładnego, która w systemach *common law* poszukuje swojego uzasadnienia bardziej w czynach i stanach psychicznych podwładnego niż w naruszeniu własnych powinności przełożonego²⁷. Uchylenie odpowiedzialności państwa za określonego rodzaju czyn, np. delikt pobicia lub innego umyślnego naruszenia nietykalności cielesnej, powoduje przypisanie wszystkich konsekwencji tego czynu sprawcy bezpośredniemu, tj. funkcjonariuszowi. Nie wyklucza się jednak w orzecznictwie odpowiedzialności władzy za winę własną, zwłaszcza w odniesieniu do jednostek municypalnych²⁸.

Nie bez znaczenia jest okoliczność, iż organy administracji (w co najmniej 25 stanach) mogą w świetle omawianych ustaw ubezpieczyć się od odpowiedzialności cywilnej lub utworzyć wzajemny fundusz gwarancyjny (np. obejmujący szkody powstałe w szpitalach publicznych). Zawarcie umowy o ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej przez rząd stanowy nie zawsze towarzyszy formalne uchylenie immunitetu. Judykatura przychyliła się wówczas do uznania, że państwo przyjęło na siebie odpowiedzialność odszkodowawczą wobec osób trzecich

²⁵ Zob. W. P. Keeton, *Prosser and Keeton on Torts*, 1984, § 131, s. 1052.

²⁶ Wskazuje się jednak, że mimo identycznej formuły zakres odpowiedzialności władz stanowych jest znacznie szerszy od zakresu odpowiedzialności władz federalnych według FTCA. Zob. D. R. Mandelker et al., op. cit., s. 526 i n.

²⁷ W myśl zasady *respondeat superior*. Zob. J. Kosik, *Z problematyki odpowiedzialności...*, s. 78–79.

²⁸ Warto zauważyć dla porównania, że w Polsce SN w swoim orzecznictwie (uchwała z 15.2.1971 r., III CZP 33/70, OSN 4/1971, poz. 59) przyjmował, że Skarb Państwa nie ma w zakresie odpowiedzialności za winę własną zdolności deliktowej i zawsze odpowiada za winę cudzą, co było krytykowane w doktrynie.

w zakresie ustalonym w umowie z ubezpieczycielem. Według odmiennego stanowiska, zawarcie umowy ubezpieczenia lub utworzenie specjalnego funduszu do pokrywania roszczeń nie przesądza *per se* o uchyleniu immunitetu, jednak w samej umowie mogą znaleźć się wyraźne postanowienia o objęciu odpowiedzialnością szkód wyrządzonych przez funkcjonariuszy, i w niektórych stanach sądy uznają taką klauzulę za skutkującą przyjęciem odpowiedzialności w tym zakresie²⁹.

Roszczenia odszkodowawcze rozstrzygane są przez organy sądowe (sądy powszechne albo szczególne, tzw. *court of claims*), quasi-sądowe lub administracyjne (komisje lub rady stanowe). Nie we wszystkich stanach przyznano poszkodowanym prawo do sądu. W ośmiu z nich o przyznaniu bądź odmowie odszkodowania decyduje specjalny organ administracyjny, który stosuje zasady prawa materialnego czynów niedozwolonych tak jak sąd. Z reguły poszkodowany musi najpierw wyczerpać drogę administracyjną, a gdy ostatecznie dochodzi swych roszczeń przed sądem, nie ma prawa do procesu przed ławą przysięgłych (w przeciwieństwie do zwykłego postępowania cywilnego).

Ponadto, podobnie jak Kongres USA w zakresie roszczeń przeciwko organom władzy federalnej, również legislatury stanowe utrzymują marginalne kompetencje w kwestii przyznawania odszkodowań. Ten środek prawny występuje w następujących formach: 1) roszczenie przedstawia się bezpośrednio do parlamentu, który rozstrzyga o jego zasadności, 2) roszczenie kieruje się do organu administracyjnego, który formułuje zalecenia lub decyduje o przyznaniu odszkodowania i jego wysokości, a następnie przekazuje sprawę do parlamentu w celu podjęcia uchwały o przyznaniu środków finansowych na pokrycie roszczeń, 3) parlament może wyrazić zgodę na rozstrzygnięcie sporu na drodze sądowej lub administracyjnej (w istocie chodzi więc o jednorazowe uchylenie immunitetu władzy). Wspólnym elementem dla tych form realizacji roszczeń odszkodowawczych jest ich jednorazowy charakter (*ad hoc*)³⁰.

4. PRZESŁANKI ODPOWIEDZIALNOŚCI WŁADZY

Poniżej przedstawimy zasadnicze elementy konstrukcyjne odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez władzę publiczną w sta-

²⁹ Zob. V. E. Schwartz, K. Kelly, D. F. Partlett, *Prosser, Wade and Schwartz's Torts. Cases and materials*, New York 2000, s. 639.

³⁰ Zob. J. King, Jr., *Compensation of persons erroneously confined by the state*, „University of Pennsylvania Law Review” 1970, nr 118, s. 1107.

nach USA. Jak wspomniano, wywodzą się one wspólnie z prawa pozytywnego oraz prawa sądowego, a ich mechanizm zakłada odwołanie do reguł odpowiedzialności osób prywatnych³¹.

Po pierwsze, przesłanką odpowiedzialności jest działanie organu władzy. W związku z nią poruszyć trzeba kilka kwestii, częściowo przypominających uregulowania w systemach *civil law*. Pojawia się przede wszystkim pytanie, czy chodzi tutaj o wszelkie rodzaje działalności państwa. Już powierzchowna analiza przyjętych rozwiązań nasuwa odpowiedź, iż historyczne rozróżnienie dominium i imperium, które straciło na znaczeniu w toku ewolucji odpowiedzialności państwa w systemach europejskich, powraca uporczywie w uzasadnieniach amerykańskich rozstrzygnięć sądowych. Mimo że współcześnie w odniesieniu do odpowiedzialności organów stanowych w zasadzie zarzucono (za wyjątkiem Michigan, Kansas, Texas) podział aktów na władcze i właścicielskie, jednak rozróżnienie to wywiera nadal istotny, choć słabnący, wpływ na zakres odpowiedzialności municypalnych osób prawnych (zwłaszcza szpitali i zarządów dróg). Warto zwrócić uwagę na to, że w wielu systemach stanowych prawo czynów niedozwolonych bądź ustawodawstwo nadal utrzymuje ograniczenie odpowiedzialności deliktowej władzy lokalnej za akty władcze³². Rozumie się przez nie zadania, które mogą być wykonywane wyłącznie przez organy władzy, wynikają z kompetencji udzielonej im przez legislaturę, i niosące korzyści ogólnospołeczne (policja, ochrona przeciwpożarowa). W odróżnieniu od funkcji władczych, „funkcje właścicielskie” mogą być realizowane również przez prywatną osobę prawną a przynosić korzyści organowi władzy publicznej (np. prowadzenie zakładu energetycznego, wodno-kanalizacyjnego)³³. Rozróżnienie funkcji okazało się jednak mało operatywne w praktyce i spowodowało dużą rozbieżność w orzecznictwie, którego ewolucja poszła w kierunku rozciągnięcia odpowiedzialności władz publicznych na niektóre akty *imperium*. Niemniej, w wielu stanach³⁴ w miejsce podziału ak-

³¹ Zasady wykształcone przez orzecznictwo stanowe zostały zebrane w Rozdziale 45 A *Restatement Second of Torts* (1977).

³² Po raz pierwszy rozgraniczenia gospodarczej i zwierzchniej funkcji organów lokalnych dokonano w 1842 r. w sprawie *Bailey v. City of New York*, w której ograniczono odpowiedzialność miasta Nowy Jork za wadliwą tamę wodną, budowaną przez prywatną firmę pod nadzorem pracowników miejskiej komisji ds. Gospodarki wodnej. Zob. R. Epstein, *Torts*, Gaithersburg, New York, s. 630.

³³ Zob. *Restatement Second of Torts* 895C, comment b i c.

³⁴ Wyjątek na tym tle stanowi *Texas Tort Claim Act*, który znowelizowano w 1987 r. przez wprowadzenie rozróżnienia na działalność zwierzchnią i gospodarczą organów władzy lokalnej i ograniczenie odpowiedzialności w pierwszym obszarze. W wylicze-

tów na władcze i gospodarcze wprowadzono kryteria zastępcze, takie jak rozróżnienie na działania dobrowolnie i obowiązkowe, bądź działania dla dobra społecznego (dobra ogółu) lub dla osiągnięcia zysku, które w istocie rzeczy używają innej formuły w celu dojścia do tego samego rezultatu. Duże znaczenie przypisuje się na przykład odpłatnemu charakterowi działalności, przesądzającemu z reguły o gospodarczym charakterze czynności (np. prowadzenie szpitali, gospodarka odpadami, wynajmowanie powiatowych lokali mieszkalnych). Z drugiej strony jednak brak odpłatności za usługi lub nieosiąganie zysku przez instytucję nie prowadzi automatycznie do wniosku przeciwnego (np. prowadzenie basenu publicznego uznano za czynność niewładczą niezależnie od pobierania opłat, natomiast bezpłatne udostępnianie porad medycznych i środków antykoncepcyjnych przez klinikę planowania rodziny podległą wydziałowi zdrowia lokalnego organu władzy lokalnej za działalność zwierzchnią³⁵), zwłaszcza gdy jej działalność ma charakter podwójny (np. prowadzenie elektrowni ciepłej, która zasila zarówno siedzibę policji, jak i prywatne budynki³⁶). Stanowisko orzecznictwa nie jest skryształowane³⁷. Jako przykład inkoherecji można wskazać kwestię odpowiedzialności za utrzymanie infrastruktury. Mimo że większość stanów przychyliła się do poglądu, według którego projektowanie ulic, budowa i utrzymanie mostów, utrzymanie znaków drogowych mieści się w sferze gospodarczej, odmawia się kompensacji szkód poszkodowanym w wyniku kolizji spowodowanych niewłaściwie działającą sygnalizacją świetlną³⁸.

Dobrą ilustracją omawianego problemu jest odpowiedzialność za organizację i dostarczanie usług zdrowotnych, będące podstawowym obszarem działalności municypalnych osób prawnych. Mimo różnorodności rozwiązań w poszczególnych stanach³⁹, ogólną regułą

niu rodzajów działań zaliczanych do zwierzchnich znalazły się m.in. uprzednio uważane za gospodarcze, projektowanie, budowa i utrzymanie dróg publicznych i mostów. Zob. D. R. Mandelker et al., op. cit. s. 530–531.

³⁵ Tak np. Sąd Apelacyjny Karoliny Pn. w sprawie *Casey v. Wake County*, 263 S.E.2d 360 (1980).

³⁶ Por. orz. Sądu Najwyższego Karoliny Pn. w sprawie *Steelman v. City of New Bern*, 184 S.E.2d 239 (1971), uczeń wracający do domu po zajęciach wieczornych w szkole, dotknął w ciemnościach niezabezpieczonego przewodu elektrycznego i poniósł śmierć w wyniku porażenia prądem. Sąd oddalił powództwo uznając, że utrzymanie systemu dystrybucji energii elektrycznej ma charakter zwierzchni.

³⁷ Zob. D. R. Mandelker et al., op. cit., s. 533.

³⁸ Zob. *Prosser and Keeton on Torts*, s. 1054.

³⁹ Niektóre ustawy przewidują odpowiedzialność za szkody związane z prowadzeniem szpitala (*operation of the hospital*), bądź wynikające z braku bezpieczeństwa

wyjściową jest rozróżnienie na właścicielskie i zwierzchnie działania publicznych szpitali i innych zakładów opieki zdrowotnej. Reguła ta doznaje wyjątków, np. gdy władze lokalne nie mają ustawowego obowiązku utrzymywania szpitala. Kryterium odpłatności usług medycznych wprawdzie nie rozwiązuje problemu, ale daje pewną wskazówkę. Uznaje się na przykład, że szpital publiczny, który przyjmuje pacjentów na zasadzie dobroczynności sprawuje w tym zakresie władzę publiczną, nawet gdyby w celu pokrycia kosztów działalności dochodził wynagrodzenia za usługi medyczne od pacjentów, którzy są w stanie za nią zapłacić. Równocześnie do publicznych szpitali dobroczynnych mogą mieć zastosowanie szczególne zasady odpowiedzialności cywilnej prywatnych instytucji dobroczynnych (przewidujące szersze okoliczności egzoneracyjne w przypadku czynów instytucji charytatywnych)⁴⁰. W braku przepisów ustawowych ustalenie podstawy odpowiedzialności szpitala publicznego zależy od prawa precedensowego. W orzeczeniu *Parker v. City of Highland Park*, 273 N.W. 2d 413 (1978) Sąd Najwyższy Michigan stwierdził, że wprawdzie udzielanie usług zdrowotnych przez szpital jest szlachetnym przedsięwzięciem, które służy dobru ogólnemu (*common good for all*), lecz nowoczesny szpital jest w istocie rzeczą rodzajem przedsiębiorstwa i nie powinien być traktowany inaczej niż inne, prywatne przedsiębiorstwa, gdy chodzi o kwestię odpowiedzialności deliktowej. Sąd odrzucił stosowany w innych jurysdykcjach test weryfikacyjny *common good for all* i zastosował *test of the essence of the government*, przyjmując, że udzielanie usług zdrowotnych przez szpital nie jest z natury swym wykonywaniem funkcji władzy publicznej. W innym jednak orzeczeniu, Sąd Najwyższy Oklahomy, który rozważał podobieństwo publicznego i prywatnego szpitala psychiatrycznego, wskazał, iż ochrona społeczeństwa przez potencjalnym zagrożeniem ze strony pacjentów cierpiących na zaburzenia psychiczne jest jednym z zadań władzy publicznej, i stąd publiczny szpital psychiatryczny nie ponosi odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez swoich

na terenie szpitala, bądź szkody wyrządzone na skutek niedbalstwa pracowników lub podmiotów udzielających usług zdrowotnych. W innych stanach (np. Kalifornii, New Jersey, Utah, Minnesota) szpitale nie odpowiadają za nienależytą jakość świadczeń medycznych, gdy dołożyły zwykłej staranności w celu dostosowania się do przepisów ustawowych, administracyjnych oraz minimalnych standardów określonych dla zakładów opieki zdrowotnej, lub za niezapewnienie właściwego sprzętu medycznego i personelu, o ile rozsądnie spożytkowały przeznaczone na to środki finansowe

⁴⁰ Zob. § 895 C ust. 3 *Restatement Second of Torts: Repudiation of general tort immunity does not establish liability for an act or omission that is otherwise privileged or is not tortious.*

pacjentów (*Neal v. Donahue*, 611 P.2d 1125 (Oklahoma 1980)⁴¹. Warto w tym miejscu zauważyć odrębną sytuację prawną szpitali federalnych. Orzecznictwo sądów federalnych uznaje bowiem, że między pacjentem a szpitalem psychiatrycznym istnieje stosunek prawny szczególnego rodzaju, uzasadniający odpowiedzialność tego drugiego na podstawie zawinonego nieostrzeżenia osób trzecich (*failure to warn*) przy założeniu związku przyczynowego operującego kategorią przewidywalności szkody⁴².

Odmienne podejście metodologiczne reprezentuje Sąd Apelacyjny w Teksasie. W orzeczeniu *Hampton v. University of Texas – M. D. Anderson Cancer Center* (6 S.W.3d 627, 1999) sąd ten przyjął odpowiedzialność odszkodowawczą szpitala za niezapewnienie bezpiecznego sprzętu na jego terenie i dopuszczenie do upadku pacjenta z wadliwego łóżka, uzasadniając swoje stanowisko treścią *Texas Tort Claims Act*, który ustanawia odpowiedzialność organu władzy tak jak osoby prywatnej za szkody na osobie wynikłe z używania lub złego stanu ruchomości lub nieruchomości.

Typowe wyłączenia odpowiedzialności władzy dotyczą działań takich jak: stanowienie praw, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, podstawowa polityka rządowa, działania w ramach swobodnego uznania (w szczególności wydawanie zezwoleń i koncesji), kontrola administracyjna oraz umyślne czyny niedozwolone. Rozwiązania te powtarzają regulację federalną zawartą w ustawie FTCA z 1946 r. Przyjrzyjmy się bliżej niektórym z tych wyłączeń.

Nie ulega wątpliwości, iż władza stanowa i lokalna nie odpowiada w reżimie deliktowym za szkodę wyrządzoną wydaniem aktu normatywnego. Podobnie jak w wielu systemach europejskich, prawo amerykańskie przyjmuje, że o nielegalności (niekonstytucyjności) aktu normatywnego należy orzekać w odpowiednim postępowaniu, a nie w procesie odszkodowawczym opartym na zasadach prawa czynów niedozwolonych. Podobnie traktuje się tzw. quasi-legislacyjne działanie, tj. jeżeli funkcjonariusz lub urząd wydaje przepisy o charakterze wiążącym dla jednostki. Z kolei akty organów wymiaru sprawiedliwości są chronione w zakresie formalnych decyzji, wydawanych zgodnie z procedurą, co niekiedy rozciąga się na faktyczne

⁴¹ Odmienne jednak w Kalifornii, gdzie państwo nie odpowiada za szkody wyrządzone przez zwolnionych w wyniku błędnych decyzji pacjentów szpitali psychiatrycznych, którzy następnie wyrządzili szkody osobom trzecim. Zob. J. Virtue, *Tort liability for California public psychiatric facilities: time for change*, „Santa Clara Law Review” 1989, nr 29, s. 459 i n.

⁴² Np. orz. *Panella v. U.S.*, 216 F.2d 622 (2d Cir. 1954).

niedbalstwo urzędnika sądowego. Podobnie ocenia się też działalność funkcjonariuszy innych urzędów, pełniących funkcję *quasi-sądową*, np. gdy dokonują oni ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych w sprawie podlegającej ich kompetencji⁴³.

Drugie ze wspomnianych wyłączeń dotyczy decyzji podejmowanych w zakresie podstawowej polityki rządowej. W istocie rzeczą jest to odpowiednik egzonercacji władzy federalnej za działania pozostające w sferze swobodnego uznania administracji (obejmującej także nadużycie władzy)⁴⁴. Przesłanki zastosowania tego wyłączenia są następujące: decyzja musi dotyczyć podstawowej działalności administracji, jej celem jest realizacja danej polityki rządowej, a jej podjęcie wymaga dokonania oceny uwarunkowań społecznych, ekonomicznych politycznych. Orzecznictwo sądów stanowych czerpie z praktyki sądów federalnych w zakresie standardów oceny i interpretacji siatki pojęciowej. Judykatura federalna, a za nią stanowa odróżniła m.in. czynności planowania (np. przydział środków pieniężnych i personalnych na konkretne zadania administracji) od wykonawczych (realizacja zadań)⁴⁵. Analiza rozstrzygnięć wskazuje, że błędne wydanie zezwolenia na prowadzenie niebezpiecznej działalności lub budowy sprowadzającej niebezpieczeństwo dla ogółu bądź niewłaściwa egzekucja przepisów prawa budowlanego nie stworzy obowiązku odszkodowawczego organu administracji. Odróżnienie decyzji w sferze swobodnego uznania od czynności operacyjnych ilustruje najnowsze orzeczenie Sądu Najwyższego Kalifornii w sprawie *Barner v. Leeds* (13 P.3d 704. 2000). Sąd ten uznał, że obrońca z urzędu, wyznaczony do występowania w sprawie przez Biuro Obrońców z Urzędu (*Public Defenders Office*) odpowiada za szkody wyrządzone przez niedbałe wykonanie obowiązków zawodowych. Zdaniem sądu miernik staranności obrońcy z urzędu jest taki sam jak obrońcy zatrudnionego prywatnie przez osobę oskarżoną, dlatego też obrońca z urzędu nie może skutecznie powołać się na immunitet przysługujący funkcjonariuszom publicznym w sferze swobodnego uznania. Wprawdzie Biuro Obrońców z Urzędu podejmuje swobodną decyzję co do zasadności udzielenia pomocy prawnej podsądnemu, lecz do wyznaczonego adwokata należy staranne wykonywanie „czynności wykonawczych” (*ministerial*). Rozróżnienie na czynności czysto wykonawcze i leżące w sferze uznania jest krytyczne dla pociągnięcia do odpowiedzialności osobi-

⁴³ Zob. *Restatement Second of Torts* § 895 B, comment c.

⁴⁴ Zob. art. 2680 ust. a FTCA.

⁴⁵ Zob. D. R. Mandelker et al., op. cit., s. 544.

stej funkcjonariusza, któremu nie można przypisać winy umyślnej (zob. uwagi poniżej).

Po drugie, przesłanką odpowiedzialności organu władzy jest zawinione (*wrongful*) zachowanie funkcjonariusza. Zwykły stopień niedbalstwa będzie tutaj wystarczający, aczkolwiek w niektórych ustawach stanowych warunkiem odpowiedzialności jest wyższy stopień winy. Orzecznictwo kilku stanów wymaga ciężkiego niedbalstwa (*gross negligence*) w określonych sytuacjach, np. w razie wyrządzenia szkody przez niebezpiecznego pacjenta wypuszczonego ze szpitala psychiatrycznego, lub niebezpiecznego przestępcę przebywającego na wolności⁴⁶. Funkcjonariusze, którzy są jednocześnie profesjonalistami (np. lekarze, prawnicy), z reguły nie ponoszą odpowiedzialności za czynności o charakterze ściśle zawodowym, gdyż podejmując je korzystają ze swobodnej oceny. Zwykły błąd w ocenie okoliczności nie prowadzi w ich przypadku do automatycznego przyjęcia zawinienia⁴⁷.

Dwie ostatnie przesłanki, szkoda i związek przyczynowy nie wymagają większych zastrzeżeń w kontekście odpowiedzialności władzy publicznej. Warto tylko zauważyć, iż ustawy stanowe przewidują kwotowe ograniczenia wysokości odszkodowania.

Ustanawia się górną granicę odszkodowania dla jednego poszkodowanego lub na jedno zdarzenie wyrządzające szkodę. Jako przykład można wskazać Florydę (100 tys. dol. na każdego poszkodowanego)⁴⁸, Kansas (500 tys. dol.), Pensylwanię (250 tys. dol. na każdego poszkodowanego, a 1 mln dol jako granica odpowiedzialności za wszystkie szkody wynikające z jednego zdarzenia) oraz Maine (300 tys. dol). Przewiduje się też pomniejszanie odszkodowania o sumy uzyskane w innego tytułu w związku z tym samą szkodą (zwłaszcza z ubezpieczenia). Terminy przedawnienia roszczeń są różne, lecz co do zasady bardzo krótkie.

⁴⁶ Zob. *Prosser and Keeton on Torts*, s. 1048.

⁴⁷ Stanowisko wyrażone w komentarzu do *Restatement Second of Torts* § 895 B odnośnie braku odpowiedzialności lekarzy w prawie stanowym uległo zmianie; obecnie większość sądów przyjmuje jedno z trzech rozwiązań: całkowite uchylenie odpowiedzialności ze względu na to, że decyzje medyczne (terapeutyczne, lub o nieprzyjęciu do szpitala w oparciu o ocenę stanu pacjenta) korzystają ze swobody oceny (np. Alabama, Michigan); wyłączenie odpowiedzialności za czynności o charakterze administracyjnym a dopuszczenie odpowiedzialności za czynności ściśle lecznicze (np. Texas, Oregon, Wisconsin); odpowiedzialność za oba rodzaje działań (Illinois, Kentucky, Massachusetts).

⁴⁸ Fla. Stat. Ann. § 768.28, Kan. Stat. Ann. § 75-6105, Pa. Consol. Stat. Ann. § 8528, 14 Me. Rev. Stats. Ann. § 8105.

5. ZASADA PUBLIC DUTY RULE I ODSTĘPSTWA OD NIEJ W ORZECZNICTWIE SĄDÓW STANOWYCH

Konstrukcja ustawowa odpowiedzialności organów władzy zakłada, że jej zasady i przesłanki są takie same jak w przypadku odpowiedzialności osoby prywatnej w tym samych okolicznościach. W celu przesądzenia zasadności roszczenia odszkodowawczego *ad casum* należy zatem odwołać się do norm tworzących prawo deliktów. Zagadnienia ogólne z amerykańskiego prawa czynów niedozwolonych zostały opracowane w innym miejscu⁴⁹, dlatego też w ramach niniejszego artykułu dyskusję zawężymy do punktów charakterystycznych z uwagi na swoistość funkcji wykonywanych przez podmiot zobowiązany do naprawienia szkody. Niewątpliwie jednym z bardziej złożonych jest problem odpowiedzialności organu władzy za zaniechania.

Ogólna reguła amerykańskiego prawa czynów niedozwolonych mówi, że między podmiotami musi istnieć stosunek prawny szczególnego rodzaju, aby można było jednemu z nich przypisać obowiązek działania z należytą ostrożnością wobec drugiego w celu zapobieżenia szkodzie⁵⁰. Rozpoznaje się wiele kategorii takich stosunków prawnych (nauczyciel – uczeń, gospodarz – gość, rodzice – dzieci, stosunki małżeńskie, stosunki pracownicze). Zawinione naruszenie obowiązku ostrożności powoduje odpowiedzialność z tytułu deliktu *negligence*⁵¹. Konstrukcja obowiązku konkretnego działania (*duty*) służy ograniczeniu odpowiedzialności cywilnej opartej na zasadzie winy. Pełni ona zarazem funkcję określenia zakresu powinności ciężącej na podmiotach cieszących się uprzednio immunitetem⁵².

W stosunku do władzy publicznej punktem wyjściowym analizy jest ukształtowana w przez sądy zasada *public duty rule*. Głosi ona, że zobowiązanie o charakterze ogólnym, tj. wobec całego społeczeństwa, ciężące z mocy ustawy na organie władzy, nie kreuje po stronie

⁴⁹ Zob. W. Wagner, *Wybrane zagadnienia prawa cywilnego [w:] Zarys prawa Stanów Zjednoczonych*, cz. I, Toruń 1988; R. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, Kraków 1998; M. Nesterowicz, *Prawo cywilne USA*, Toruń 1999.

⁵⁰ Zob. *Prosser and Keeton on Torts*, 1984, s. 376.

⁵¹ Pojęcie *negligence* funkcjonuje w *common law* w dwu znaczeniach. Pierwsze odnosi się do nazwy odrębnego deliktu niedbalstwa, drugie określa niedbalstwo jako formę winy nieumyślnej w rozumieniu nie odbiegającym od przyjętego w prawie kontynentalnym. Na temat rozwoju deliktu *negligence* w prawie angielskim, zob. B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Deliktowa odpowiedzialność za własne czyny w prawie cywilnym krajów europejskich*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1998, z. 2, s. 207.

⁵² Zob. V. E. Schwartz et al., *Torts*, s. 619.

jednostki uprawnienia do dochodzenia naprawienia szkody wyrządzonej na skutek jego niewykonania. Jeżeli nie został wskazany konkretny adresat normy, jej naruszenie nie uaktywnia reguł prawa czynów niedozwolonych i powinność naprawienia szkody na podstawie *common law* nie powstaje. Niewykluczone jest natomiast, że sankcję odszkodowawczą przewidywać będzie przepis ustawy. Pogląd, że obowiązek wobec ogółu nie przekłada się na zobowiązanie konkretnego działania wobec zindywidualizowanego podmiotu określa znana formuła *a duty to all is a duty to none*⁵³.

Według odmiennego poglądu, problem odpowiedzialności władzy publicznej za zaniechanie należy rozpatrywać przede wszystkim w kategoriach bezprawności. Nałożenie na władzę odpowiedzialności z tytułu czynu niedozwolonego wymagałoby najpierw ustalenia bezprawności działania. Kiedy jednak zakwalifikujemy zachowanie organu władzy jako nielegalne lub bezprawne? Sąd Najwyższy USA w przełomowym precedensie *Dalehite v. U.S.* wskazał, że aby można było mówić o popełnieniu czynu niedozwolonego (*tort*) przez państwo, musi na nim ciążyć pozytywny obowiązek działania. Z drugiej jednak strony na władzy publicznej ciąży obowiązeki, od których wolne są jednostki, i za te akty, których jednostka nie musiałaby podejmować, władza publiczna nie powinna odpowiadać w reżimie deliktowym⁵⁴. W precedensie *Dalehite* Sąd Najwyższy USA odrzucił możliwość oparcia odpowiedzialności państwa na zasadzie ryzyka i dokonał wiążącej interpretacji FTCA co do wymogu winy funkcjonariusza państwowego.

W świetle wskazanych precedensów trzeba zawsze ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy, aby do szkody nie doszło. Jeżeli sąd uzna, że obowiązek pozytywnego działania organu władzy nałożony ustawą stwarza prawa dla konkretnej osoby lub grupy osób, sytuacja jest stosunkowo prosta, gdyż naruszenie takiego obowiązku stanowi co najmniej dowód niedbalstwa,

⁵³ Została ona zastosowana w orzeczeniu Sądu Apelacyjnego stanu Nowy Jork w sprawie *Riss v. New York* (22 N.Y.2d 579, 240 N.E.2d 860 N.Y. 1968). W sprawie tej powódka mimo wielokrotnych zgłoszeń policji o czynionych jej groźbach pozbawienia zdrowia nie uzyskała ochrony osobistej. Kiedy rzeczywiście została zaatakowana i obalana substancją żrącą, w wyniku czego straciła częściowo wzrok, wystąpiła z roszczeniem odszkodowawczym przeciwko miastu Nowy Jork. Sąd potwierdził wprawdzie obowiązek policji ochrony życia i zdrowia obywateli, lecz uznał, iż w razie niezapobieżenia przestępstwu ofierze nie przysługują sankcje przewidziane w prawie czynów niedozwolonych, w szczególności żadne roszczenia odszkodowawcze.

⁵⁴ 346 U.S. 15 (1953). W sprawie tej chodziło o dostawy saletry amonowej przeznaczonej na eksport do innych krajów w ramach powojennej pomocy organizowanej przez rząd USA. Saletra wybuchła w czasie ładunku na statek, powodując wielomilionowe szkody materialne, śmierć 500 osób i uszkodzenia ciał u ponad 3000.

a w niektórych stanach delikt *negligence per se*. Na przykład, nakaz sądowy tymczasowo zabezpieczający ochronę praw dziecka, zezwalający na aresztowanie ojca w razie złamania warunków nałożonych przez sąd, oznacza obowiązek podjęcia działania przez policję w każdym przypadku przemocy ze strony ojca⁵⁵. Niewyegzekwowanie orzeczenia sądu skutkuje w konsekwencji odpowiedzialnością państwa za powstałą szkodę.

Niektóre sądy przyjmują, iż *public duty rule*, mimo że funkcjonuje w warunkach istniejących przepisów ustawy, nie wyłącza roszczeń opartych na naruszeniu obowiązku (*breach of duty*) nałożonego przez prawo czynów niedozwolonych. Wyłania się zatem pytanie, kiedy, w braku ustawodawstwa, na organie władzy publicznej ciąży obowiązek podjęcia pozytywnego działania w celu zapobieżenia szkodzie jednostki oraz czy korelatem tego obowiązku jest roszczenie jednostki o naprawienie szkody i jaki jest jego zakres. W orzecznictwie amerykańskim dosyć wcześnie zaczęto określać sytuacje, w których ogólny obowiązek władzy ulega konkretyzacji. Następuje to zazwyczaj tam, gdzie pojawia się element polegania obywatela na przyrzeczonem, w sposób wyraźny lub dorozumiany, działaniu organu władzy, lub szczególny stosunek organu ze sprawcą szkody albo z poszkodowanym. Wyróżnia się tutaj sytuacje, w których zobowiązanie natury ogólnej przekształca się w następujący rodzaj konkretnego zobowiązania: nadzoru, ostrzegania, niepogarszania sytuacji osoby oraz dołożenia staranności w razie podjęcia działania ratunkowego. Pokróćce omawiamy je poniżej.

Jak wspomniano, indywidualny podmiot nie ma obowiązku nadzoru nad zachowaniem innego, chyba że ze szczególnego stosunku prawnego istniejącego między stronami taka powinność wynika. W orzecznictwie stanowym toruje sobie drogę pogląd, iż obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa osobom trzecim może się w pewnych warunkach rozciągać na administrację państwową lub samorządową (np. administrację zakładu więziennego względem osadzonych). Będzie on uzasadniony w sytuacji, gdy osoba poszkodowana słusznie oczekiwała podjęcia działania przez odpowiedni organ, a w wyniku jego niepodjęcia doznała szkody. Dla przykładu, jeżeli gmina organizuje akcję ochrony bezpieczeństwa dzieci w drodze do szkoły, zatrudniając specjalnych strażników drogowych, których zadaniem jest przeprowadzanie dzieci przez ulicę, to rodzice mają prawo liczyć na tę pomoc a gmina ma obowiązek ją kontynuować w sposób rozsądny (obo-

⁵⁵ Zob. D. Dobbs, op. cit., s. 724.

wiązek zachowania należytej staranności – *duty of care*). Gdy gmina wycofa się z akcji bez powiadomienia zainteresowanych, na skutek czego dziecko pozostawione bez pomocy zostanie śmiertelnie potrącone podczas przechodzenia przez ulicę, rodzice lub opiekunowie będą mieli w stosunku do gminy roszczenia odszkodowawcze, gdyż jednostronne zaprzestanie działania przez nią należy uznać za nierozsądne (*unreasonable*)⁵⁶. Jako inny przykład można wskazać sprawę *De-Long v. Erie County*, rozstrzygniętą przez Sąd Najwyższy stanu Nowy Jork (82 A.D. 2d 376). Stan faktyczny w tej sprawie był następujący. Kobieta słysząc złodzieja włamującego się do jej domu zadzwoniła po pomoc na numer interwencyjny policji. Oficer dyżurny wysłał radiowóz pod błędny adres, a czekająca zbyt długo na pomoc została zamordowana. W procesie udowodniono, że oficer zignorował rutynowe instrukcje, które nakazywały uzyskanie od dzwoniącego podstawowych danych, a następnie ponowne odsłuchanie nagrania zgłoszenia w celu ustalenia prawidłowego adresu, a ponadto że gdyby nie pomyłka w adresie policja dotarłaby na czas zapobiegając tragedii. Sąd Najwyższy stanu Nowy Jork uznał, iż skoro obywatel ma prawo liczyć na niezwłoczną pomoc, to zawinione nieudzielenie pomocy stwarza obowiązek naprawienia szkody. Podmiotem zobowiązanym do tego jest gmina, gdyż utrzymywanie pogotowia policyjnego należy do jej zadań własnych, dobrowolnie przez nią wykonywanych i finansowanych. Precedens ten ma duże znaczenie, ponieważ wskazał konieczność zmiany podejścia sądów do ustalenia odpowiedzialności za złamanie obietnicy (przyrzeczenia) działania wobec osób trzecich⁵⁷.

Niezależnie od obowiązku nadzoru (troski), na podmiocie może ciążyć obowiązek ostrzegania. Orzecznictwo amerykańskie od dawna przyjmuje, że władza publiczna zobowiązana jest ostrzec jednostkę, której grozi konkretne niebezpieczeństwo doznania szkody. Władze lokalne odpowiadają więc za uchybienia funkcjonariuszy organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne lub nadzorujących niebezpiecznych przestępców (policja, straż pożarna, zakłady transportu publicznego)⁵⁸. Przełomowym orzeczeniem w tej materii była sprawa *Schuster v. City of New York* (1958). Sąd Apelacyjny Nowego Jorku przyjął w nim odpowiedzialność władz miasta Nowy Jork za zaniedbania policji, która nie udzieliła ochrony głównemu

⁵⁶ Ibidem, s. 725.

⁵⁷ Zob. *Prosser and Keeton on Torts*, s. 380. Por. *Restatement Second of Torts* (1965) § 324 A.

⁵⁸ Zob. J. Diamond, L. Levion, M. Madden, *Understanding torts*, Lexis Publ. 2000, s. 138 i n.

świadkowi oskarżenia dopuszczając do zabicia go przez członków grupy przestępczej oskarżonego. Świadek, który rozpoznał sprawców napadu, otrzymał wiele grózb pozbawienia życia, jednak pomimo wielokrotnych zgłoszeń policja odmówiła mu ochrony osobistej⁵⁹. Sąd uznał, że policja miała podstawy przyjąć, że niebezpieczeństwo spełnienia grózb było realne i w konsekwencji powinna była chronić jednostkę w sytuacji, gdy ta z powodu udzielenia obywatelskiej pomocy znalazła się w sytuacji zagrażającej życiu i zdrowiu, a nagłośnienie jej roli przez media zwiększyło ryzyko szkody. Zasady *common law* stanu Nowy Jork przewidują odpowiedzialność cywilną władz miejskich za szkody wyrządzone z winy funkcjonariuszy policji, powództwo zostało więc uwzględnione.

W ostatnich latach orzecznictwo stanęło przed koniecznością rozważenia odpowiedzialności organów władzy wobec poszkodowanych dzieci adoptowanych lub żyjących w rodzinach zastępczych. I tak przyjmuje się, że administracja państwowa odpowiada za niedbały proces adopcyjny lub za powierzenie dziecka niewłaściwej rodzinie zastępczej i brak należytego nadzoru nad wykonywaną przez nich opieką. Odpowiedzialność powstanie też w sytuacji, gdy właściwy organ administracji nie reaguje na informacje o tym, że rodzice zastępczy nie wypełniają należycie obowiązków względem dziecka, przez co jest ono narażone na szkody na osobie⁶⁰, bądź gdy nie podejmuje działań zmierzających do zapewnienia ochrony dzieciom wykorzystywanym seksualnie przez rodziców lub innych dorosłych. Jako przykład można wskazać sprawę *Sabia v. Vermont* (669 A.2d 1187), w której poszkodowane siostry wniosły powództwo przeciwko stanowi Vermont, żądając naprawienia uszczerbku psychicznego i fizycznego, doznanego wskutek wieloletniego seksualnego wykorzystywania przez ojczyma. Zgłoszenia poszczególnych zdarzeń przez dzieci oraz osoby opiekujące się nimi były ignorowane przez funkcjonariuszy wydziału ds. socjalnych i rodziny, przez co dochodziło do dalszych nadużyć w rodzinie. Dodać należy, że procedury postępowania w razie zgłoszenia takich przypadków są określone w przepisach i regulaminach, które nakazują bezwzględny obowiązek działania w odniesieniu do osób podlegających szczególnej ochronie ustawowej, np. małoletnich. Sąd Najwyższy Vermont wskazał, iż standard oceny nie polega tutaj swobodnemu uznaniu urzędnika, a zatem organ nie może uchylić się od odpowiedzialności z powołaniem na swobodę uznania

⁵⁹ Zob. *Prosser and Keeton on Torts*, s. 381, cyt. *Schuster v. City of New York*, 5 N.Y.2d 75, 1958.

⁶⁰ Orz. *Bartels v. Westchester County*, 76 A.D.2d 517, Nowy Jork 1980.

administracji. W tej sprawie pracownicy wydziału obiecywali podjąć działanie, które zresztą nigdy nie nastąpiło, wobec czego dzieci nie zgłaszały przestępstwa w innych organach władzy. Sąd uznał, że zaufanie do podjęcia działania przez zobowiązaną władzę, stwarza obowiązek odszkodowawczy, jeżeli wskutek niedbalstwa działania nie podjęto, a powstała szkoda pozostająca w związku przyczynowym z tym zaniechaniem. Stanowisko Sądu Najwyższego Vermont, kładące nacisk na usprawiedliwione zaufanie jednostki do pozytywnych działań organów władzy (*reliance*), które posiadają informacje o zagrożeniu jej interesów, przyjęło się również w innych stanach⁶¹. Według zaprezentowanego poglądu warunkami powstania szczególnego stosunku prawnego między jednostką a organem władzy publicznej, który uzasadniałaby odpowiedzialność za naruszenie obowiązku staranności (*breach of duty*) są zaufanie i narażenie na szkodę.

Powinność kompensacji szkody powstaje także wtedy, gdy zobowiązany do działania pogorszył sytuację poszkodowanego przez to, że zwiększył niebezpieczeństwo szkody (np. policja wypuszcza pijanego w pobliżu drogi szybkiego ruchu, po czym ten zostaje potrącony przez samochód), bądź wprowadził go w błąd co do usunięcia niebezpieczeństwa, bądź gdy pozbawił go w krytycznej sytuacji możliwości szukania pomocy u innych⁶². Dla przykładu, Sąd Najwyższy Massachusetts w sprawie *Irwin v. Town of Ware* (392 Mass. 745, 1984) orzekł, iż niedbalstwo policjanta, polegające na zaniechaniu usunięcia pijanego motorzysty z autostrady, stwarza obowiązek odszkodowawczy władzy lokalnej względem innego uczestnika ruchu poszkodowanego wskutek kolizji z motorzystą⁶³.

Znana reguła *common law* głosi, że podjęcie działania w celu ratowania innej osoby przed szkodą wywołuje powinność starannego zachowania⁶⁴. Znajduje ona zastosowanie również do działań organów władzy, co wielokrotnie potwierdziło orzecznictwo stanowych i federalnych. W orzeczeniu *Indian Towing v. U.S.* (350 U.S. 61, 1955) Sąd Najwyższy USA uznał, że skoro administracja państwowa podjęła się prowadzenia pewnej działalności, to odpowiada na zasadzie winy za szkody wyrządzone każdemu, kto pokłada zaufanie w efektywność tego działania.

⁶¹ Np. *Department of Health & Rehabilitative Servs. v. Yamuni*, 529 So.2d 258, (Florida 1988), *Turner v. District of Columbia* (532 A.2d 662) (D.C. App. 1987), *Brodie v. Summit County Children Serv. Bd.* (51 Ohio St. 3d 112) (1993).

⁶² Zob. *Prosser and Keeton on Torts*, s. 381.

⁶³ Zob. D. R. Mandelker et al., op. cit., s. 545–550.

⁶⁴ *Restatement Second of Torts* (1965) § 323.

Reasumując poczynione w tej części uwagi, należy stwierdzić, iż zasada *public duty rule* została uchylona lub znacznie ograniczona przez judykaturę amerykańską⁶⁵. W niektórych stanach (New Hampshire, Kolorado, Wisconsin, Luizjana, Oregon) teorię *public duty rule* odrzucono w całości, ponieważ sprzeciwiała się nowoczesnej koncepcji odpowiedzialności odszkodowawczej władz lokalnych. W innych zastąpiły ją liczne wyłączenia ustawowe. W braku przepisów ustawowych dowód przesłanek roszczenia odszkodowawczego za zaniechanie, tj. naruszenie obowiązku staranności oraz wina (*negligence*)⁶⁶ jest niezbędny.

6. ODPOWIEDZIALNOŚĆ OSOBISTA FUNKCJONARIUSZY ORGANÓW WŁADZY STANOWEJ I LOKALNEJ

Wobec tego, że władza publiczna korzysta z dość szerokiej ochrony, kwestia odpowiedzialności osobistej funkcjonariusza ma istotny wymiar praktyczny. Ponadto, mimo że pozwanie funkcjonariusza nie gwarantuje skutecznej egzekucji z jego majątku osobistego, w przypadku rażącego niedbalstwa lub winy umyślnej może być od niego zasądzone odszkodowanie karne, co jest niedopuszczalne w stosunku do państwa (stanu)⁶⁷.

Funkcjonariusz stanowy lub samorządowy może odpowiadać swoim majątkiem osobistym za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym popełnionym w ramach wykonywania obowiązków służbowych na dwóch podstawach prawnych: *common law* lub szczególnego przepisu ustawy (zob. poniżej *the Civil Rights Act* z 1871 r., 42 USCA § 1983). Sytuacja prawna funkcjonariuszy w poszczególnych stanach jest bardzo zróżnicowana. W niektórych przysługuje im całkowity (absolutny) immunitet, w innych immunitet częściowy. W naszym prawie odpowiada on przesłance całkowicie uchylającej odpo-

⁶⁵ Reguła *public duty* wciąż jest podstawą oddalania powództw o naprawienie szkód wynikłych z naruszeń prawa budowlanego przeciwko władzom lokalnym, które sprawowały nienależytą kontrolę obiektów budowlanych. Zob. D. R. Mandelker et al., op. cit., s. 551–552.

⁶⁶ Zob. Eisenberg, *The vicarious liability of governmental entities: judicial and legislative attempts to reduce accountability for tortious acts*, 1987 Annual Survey of American Law 637.

⁶⁷ Jest to szczególna dolegliwość przewidziana w amerykańskim prawie czynów niedozwolonych. Zob. E. Bagińska, *Odszkodowanie karne (punitive damages) w prawie amerykańskim*, PiP 2001, nr 9, s. 79.

wiedzialność (egzoneracyjnej) lub wyłączającej ją pod pewnymi warunkami, a w odniesieniu do skutków proceduralnych przypomina zarzut unicestwiający sądowe dochodzenie roszczeń. Immunitet przysługujący funkcjonariuszowi jest niezależny od immunitetu państwowego (suwerena) i jest dziełem orzecznictwa drugiej połowy XX w. Koncepcję sądów przejęto następnie do legislacji stanowej, która usankcjonowała bądź nawet rozszerzyła zakres nieodpowiedzialności funkcjonariuszy. Wyprzedzając rozważania, należy zaznaczyć, iż stosowanie stanowych ustaw i przepisów lokalnych może być uchylone przez zasady odpowiedzialności za naruszenie prawa obywatelskich obowiązujące w prawie federalnym⁶⁸.

Z założenia niezależności immunitetu osobistego wynika, iż możliwa jest sytuacja, w której roszczenie o naprawienie szkody przysługiwać będzie bezpośrednio względem funkcjonariusza, podczas gdy odpowiedzialność jednostki zatrudniającej go będzie wyłączona. W kilku stanach spotykamy regulację podobną do systemu odpowiedzialności pracodawcy za pracownika w Polsce, mianowicie władze stanowe są wyłącznie zobowiązane do naprawienia szkody, jeżeli sąd przesądzi o winie i odpowiedzialności osobistej funkcjonariusza za szkodę wyrządzoną przy powierzonych mu czynności (np. Kalifornia)⁶⁹. W tych stanach poszkodowany może dochodzić roszczeń zarówno od organu władzy stanowej, jak i od funkcjonariusza, albo od żadnego z nich. Nie dotyczy to jednak szkód wyrządzonych z winy umyślnej, za które funkcjonariusz będzie odpowiadał (Kalifornia, New York, Oregon, Illinois)⁷⁰.

Podkreśla się, iż immunitet ma na celu nie tylko ochronę samego pracownika państwowego, któremu przyznaje się prawo do czynienia pomyłek, ale też ochronę swobody oceny podjęcia bądź zaniechania czynności służbowych, wolnej od ryzyka poniesienia odpowiedzialności osobistej za ich rezultat. Powołanie się na immunitet powoduje umorzenie sprawy w początkowej fazie postępowania, przed skierowaniem do procesu przed ławą przysięgłych, i z tego względu zakres immunitetu przysługującego funkcjonariuszowi pozywaniemu indywidualnie zasługuje na bliższą analizę.

Jak wspomniano, immunitet występuje w dwóch formach: całkowitej (absolutny) i częściowej (kwalifikowany), w zależności od

⁶⁸ Zob. V. E. Schwartz et al., *Torts*, s. 655.

⁶⁹ Zob. *Prosser and Keeton on Torts*, s. 1068.

⁷⁰ W kilku stanach regulacja immunitetu jest bardzo szczegółowa. Na przykład w stanie Ohio państwo ponosi odpowiedzialność wyłączną odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez policjantów jadących na nagłą interwencję policyjną. Zob. V. E. Schwartz et al., op. cit., s. 655.

sprawowanej funkcji. Odpowiedzialności osobistej nie ponoszą nigdy sędziowie, prokuratorzy, członkowie ciał ustawodawczych, urzędnicy pełniący funkcje quasi-sądowe lub quasi-legislacyjne, a także niektórzy urzędnicy najwyższego szczebla, za szkody wyrządzone w związku ze sprawowaniem odpowiedniej władzy. Sędzia nie może więc powołać się na pełny immunitet w związku z wykonywaniem czynności o charakterze administracyjnym, z reguły jednak będzie mu tutaj przysługiwał immunitet częściowy, mający na celu ochronę decyzji należących do sfery swobodnego uznania. Ich immunitet nosi nazwę „absolutny”, gdyż rozciąga się na działania podjęte w złym zamiarze, z niskich pobudek lub w wyniku przyjęcia łapówki⁷¹. Pozostali funkcjonariusze odpowiadają za działanie bezprawne nie objęte zakresem tzw. immunitetu kwalifikowanego (*qualified official immunity*). Immunitet ten często określany jest jako immunitet „dobrej wiary”, gdyż skutek w postaci uwolnienia od odpowiedzialności nie powstanie, gdy poszkodowany przedstawi dowód złej wiary sprawcy, bądź złego zamiaru lub niegodziwego celu działania⁷². Ciężar wykazania przesłanek ekskulpujących (status funkcjonariusza, działanie w ramach obowiązków służbowych oraz w dobrej wierze) ciąży na pozwanym.

W świetle powyższego wyłania się pytanie, kiedy funkcjonariusz będzie odpowiadał majątkiem osobistym. Otóż, niewątpliwie odpowiedzialność powstanie w razie wyrządzenia szkody winy umyślnej. Po drugie, w przypadku działania przekraczającego kompetencje, określane jako *ultra vires*. W obu przypadkach odpowiedzialność władzy państwowej jest wyłączona, a funkcjonariusz odpowiada na zasadach ogólnych⁷³. Ustalenie, czy funkcjonariusz działał w ramach powierzonych czynności zależy często od tego, czy musiał od podjąć wstępną decyzję o własnej kompetencji. Nawet jeśli ta decyzja była błędna, lecz pozostawała w ramach „zwykłego ekscesu” kompetencji, z reguły chroni go okoliczność działania w ramach uznania (w odróżnieniu od przekroczenia bezwzględnych granic obowiązków służbowych, np. jeżeli policjant aresztuje osobę na terenie innego stanu, gdzie jego jurysdykcja nie istnieje). Po trzecie, funkcjonariusz może odpowiadać za działania nie leżące w sferze uznania. Na tym tle powstało bogate orzecznictwo, które nakazuje uwzględniać okoliczności takie jak: charakter i znaczenie sprawowanej funkcji, miejsce w hierarchii administracyjnej, zakres odpowiedzialności związanej

⁷¹ Zob. *Restatement Second of Torts* § 895D ust. 2.

⁷² Zob. *Prosser and Keeton on Torts*, s. 1059–60.

⁷³ Zob. D. R. Mandelker et al., op. cit., s. 556.

ze stanowiskiem, charakter podejmowanych decyzji, wpływ obciążenia funkcjonariusza odpowiedzialnością odszkodowawczą na inicjatywę i swobodne wykonywanie czynności służbowych, zakres, w jakim naprawienie szkody ostatecznie obciąży majątek osobisty funkcjonariusza, ubezpieczenie odpowiedzialności posiadane przez organ państwowy, charakter i rozmiar wyrządzonej szkody, istota zachowania sprawcy, możliwość uzyskania kompensacji z innych źródeł⁷⁴. Przykładem czynności nie należących do sfery swobodnego uznania są: przygotowanie kart do głosowania, rejestracja uprawnionych o głosowania, archiwizacja dokumentów, opieka nad więźniami, kierowanie samochodem, naprawa dróg, pobór podatków, odbiór oświadczeń woli obywateli. Niektóre stany wręcz różnicują ochronę sprawcy w zależności od rodzaju czynu niedozwolonego, bądź rodzaju działania sprawczego⁷⁵. Na przykład funkcjonariusz, który zaniedbał obowiązku nadzoru nad podwładnym lub stworzył pośrednio zagrożenie życia i zdrowia jest bardziej chroniony niż sprawca wyrządzający szkodę bezpośrednio własnym działaniem. Brak jest jednak bliższego uzasadnienia dla takiego stanowiska praktyki. Wydanie przez przełożonego polecenia, które jest oczywiście bezprawne (np. nakaz starszego stopniem policjanta przeszukania ogółu mieszkańców na danym terenie) nie zwalnia wykonującego od odpowiedzialności osobistej, gdyż przełożony nie może sam powołać się wówczas na przesłankę ekskulpacyjną. Jeżeli jednak przełożony korzysta ze swobodnego uznania, to prawidłowe wykonanie polecenia korzysta z tej samej ochrony⁷⁶. Odpowiedzialność osobista lekarzy i personelu medycznego kształtuje się podobnie jak odpowiedzialność władzy publicznej za ich działania i zaniechania.

7. ODPOWIEDZIALNOŚĆ LOKALNYCH JEDNOSTEK WŁADZY NA PODSTAWIE *CIVIL RIGHTS ACT* (42 § 1983)

Przepis § 1983 *Civil Rights Act* (1871), według którego: „każdy, kto pod pozorem przepisów ustawy, rozporządzenia czy innej regulacji, bądź zwyczaju, obowiązujących w stanie pozbawia obywatela jego praw, przywilejów lub immunitetów zagwarantowanych mu w Kon-

⁷⁴ *Restatement Second of Torts* § 895 D, comment f.

⁷⁵ Sądy odmawiają kompensacji szkód czysto ekonomicznych, lub wynikających z niedozwolonej ingerencji w stosunki umowne.

⁷⁶ Zob. *Prosser and Keeton on Torts*, s. 1067.

stytucji Stanów Zjednoczonych i ustawodawstwie federalnym, jest odpowiedzialny za wyrządzoną szkodę” kreuje samodzielną podstawę prawną roszczeń dla każdego poszkodowanego przez czyn sprzeczny z prawem federalnym. Jest to dodatkowa podstawa odpowiedzialności funkcjonariusza, przysługująca obok środków prawnych przewidzianych w prawie stanowym i niezależnie od wyczerpania postępowania administracyjnego lub drogi sądowej przed sądem stanowym⁷⁷.

Początkowo na podstawie § 1983 odpowiadały tylko osoby fizyczne⁷⁸. W przełomowym orzeczeniu *Monell v. Department of Social Services*, 436 U.S. 658 (1978) Sąd Najwyższy USA uznał, że odpowiedzialności przewidzianej w § 1983 podlegają także jednostki władzy lokalnej posiadające osobowość prawną (municipia), aczkolwiek tylko za czyn własny (tzn. własną niekonstytucyjną lub bezprawną politykę). Jednostka władzy lokalnej nie odpowiada więc w tym reżimie za czyny cudze swoich pracowników, czyli na podstawie teorii *respondeat superior*. W kilku stanach (Nowy Jork, New Jersey, Kalifornia, Utah, Illinois, Maryland, Wisconsin) dopuszczono roszczenia odszkodowawcze przeciwko władzy stanowej za naruszenie prawa zagwarantowanych w konstytucji stanowej⁷⁹.

Jednostki władzy lokalnej ponoszą odpowiedzialność odszkodowawczą za naruszenie praw, przywilejów lub immunitetów zagwarantowanych obywatelowi w konstytucji USA i ustawodawstwie federalnym pod warunkiem, że ich funkcjonariusz wykonywał obowiązki zgodnie z polityką urzędu lub panującym zwyczajem lokalnym. Organ władzy lokalnej nie może powołać się na dobrą wiarę funkcjonariusza w celu uniknięcia odpowiedzialności⁸⁰. Dla powstania roszczenia niezbędne jest wykazanie, że określona oficjalna polityka organów lub zwyczajowe postępowanie narusza prawa zagwarantowane obywatelom przez konstytucję USA lub prawodawstwo federalne⁸¹. Sąd Najwyższy

⁷⁷ Zob. E. Chemerinsky, *Federal jurisdiction*, 2000, s. 438.

⁷⁸ Orz. *Monroe v. Pape*, 365 U.S. 167, 1961.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ Orz. *Owen v. City of Independence*, 445 U.S. 622 (1980). Z tego powodu ma sens dopozywanie miast lub hrabstw obok funkcjonariusza, który odpowiada osobiście za czyn stanowiący naruszenie praw konstytucyjnych.

⁸¹ Naruszenie ustawy o prawach obywatelskich stanowi podstawę prawną większości powództw wnoszonych do sądów federalnych przeciwko funkcjonariuszom władz stanowych i lokalnych, oraz lokalnym organom władzy, oraz wielu roszczeń przeciwko szkołom, szpitalom, zakładom psychiatrycznym, pracownikom socjalnym, itd. Jej znaczenia nie można więc przeceniać. 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.

wyjaśnił, że „oficjalna polityka organu” obejmuje: czynności organów stanowiących prawo na szczeblu lokalnym, czynności organów, agencji, które wykonują zadania im zlecone, czynności funkcjonariuszy, do których kompetencji należy podejmowanie decyzji ostatecznych (czasem odnosi się to do niezaskarżalności decyzji), związane z dokonaniem wyboru sposobu działania oraz powtarzające się zaniedbania administracji w zakresie szkolenia i nadzoru pracowników⁸².

Według orzecznictwa Sądu Najwyższego USA w sytuacji, gdy zachowanie funkcjonariusza wyczerpuje jednocześnie znamiona czynu naruszającego prawa konstytucyjne i znamiona czynu niedozwolonego, poszkodowany powinien skorzystać ze roszczeń przewidzianych w stanowym prawie *torts*. Sąd Najwyższy wyraził zapatrywanie, że norma § 1983 „nie jest źródłem prawa *torts*, które jest nadrzędne w stosunku do wewnętrznych praw stanowych”. Na przykład gdy policjant lub strażnik więzienny używa przemocy fizycznej to wówczas mamy do czynienia z naruszeniem nietykalności cielesnej (*battery*), okrutnym i nadzwyczajnym ukaraniem (*cruel and unusual punishment*) i pozbawieniem wolności bez właściwego postępowania (*due process of law*), zaś bezpodstawne aresztowanie stanowi zarówno naruszenie XIV poprawki do konstytucji USA, jak i umyślny czyn niedozwolony. Orzecznictwo Sądu Najwyższego USA wskazuje na konieczność wnikliwego zbadania przez organ orzekający podstawy faktycznej i prawnej roszczenia.

8. UWAGI KOŃCOWE

W porządkach prawnych stanów USA o zakresie odpowiedzialności deliktowej władz stanowych i lokalnych współdecydują normy prawne zawarte w prawie pozytywnym (konstytucji stanowej, ustawodawstwie szczególnym) oraz precedensy sądowe. Z analizy powyższych źródeł wynika, iż reguły odpowiedzialności nie są do końca klarowne, gdyż rozbieżności między stanami panują nie tylko w ustawodawstwie, ale i w judykaturze.

W orzecznictwie koncepcja odpowiedzialności samorządu i lokalnych jednostek rządu stanowego za bezprawne działania i zanie-

⁸² Kazyistka podaje dwa przykłady takiej ignorancji: brak lub niedociągnięcia w przeszkoleniu pracowników policji w zakresie używania broni palnej oraz niepodjęcie działań w odpowiedzi na powtarzające się skargi obywateli o naruszeniach ich praw konstytucyjnych przez funkcjonariuszy. Zob. E. Chemerinsky, op. cit., s. 451–52.

chania przeciwstawiana jest potrzebie zachowania dlań pewnego marginesu swobody w wypełnianiu zadań publicznych. Z jednej strony, odpowiedzialność cywilna pełni funkcję motywowania organów lokalnej władzy do podejmowania środków zapewniających należyte spełnianie obowiązków przez funkcjonariuszy. Władza na szczeblu lokalnym funkcjonuje najbliżej obywatela i na co dzień wpływa na jego sytuację prawną przez podejmowanie czynności oraz decyzji o charakterze zwierzchnim. W związku z tym „okazja” do naruszenia podmiotowych praw osób występuje tutaj częściej i dotyczy najbardziej podstawowych potrzeb jednostki. Widmo odpowiedzialności majątkowej municypalnych osób prawnych zagraża jednak stałości świadczenia usług dla społeczeństwa lokalnego z uwagi na ograniczone źródła finansowania. Ten konflikt interesów jest nieodłączny, a próby jego rozwiązania, starając się obejmować typowe sytuacje faktyczne, nie przynoszą ostatecznych odpowiedzi. W praktyce amerykańskiej przejawami tego konfliktu jest uzależnianie powstania obowiązku odszkodowawczego od funkcji spełnianej przez organ władzy. Jeżeli immunitet władz stanowych istnieje jeszcze w jakimś zakresie, to w celu jego uzasadnienia przytacza się znane argumenty, które generalnie straciły na wartości w europejskich porządkach prawnych (realizacja zasady trójpodziału władzy, ochrona swobody podejmowania decyzji).

Zasada odpowiedzialności doznaje wciąż wielu wyłączeń, bądź to ze względu na charakter podejmowanych przez organ czynności, bądź z uwagi na to, kto podejmuje czynność. W konsekwencji w wielu podstawowych dziedzinach działalności administracji publicznej w państwie amerykańskim nie ma mowy o odpowiedzialności za oczywiste zaniechanie funkcjonariuszy w warunkach, w których gdyby chodziło o osobę prywatną, obciążyłby ją obowiązek naprawienia wyrządzonej szkody⁸³. Z drugiej strony, legislacja stale rozszerza obszary działalności władzy, w których szkoda podlega kompensacji według zasad prawa *torts*. Powyższy stan rzeczy spowodował, iż poszkodowani coraz częściej powołują się na uprawnienia wynikające z naruszenia norm konstytucyjnych. Sąd Najwyższy USA ustalił bowiem w swoim orzecznictwie odpowiedzialność odszkodowawczą municypalnych osób prawnych za naruszenie praw konstytucyjnych obywateli i odmówił im prawa powołania się na okoliczność działania w dobrej wierze, które przysługuje osobiście funkcjonariuszom. Należy dodać, iż w piśmiennictwie od dłuższego czasu proponuje się wprowadzenie wyłącznej i niezależnej od winy odpowiedzialności władzy za naruszenie praw konstytucyjnych⁸⁴.

⁸³ Zob. D. Dobbs, op. cit., s. 728.

⁸⁴ Zob. literatura cyt. [w:] *Prosser and Keeton on Torts*, s. 1069.