

136

OBWIESZCZENIE PIERWSZEGO PREZESA SĄDU NAJWYŻSZEGO

z dnia 2 marca 1971 r.

o wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych.

Na podstawie art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 11, poz. 54) i § 6 uchwały Rady Państwa z dnia 22 maja 1962 r. w sprawie regulaminu Sądu Najwyższego (Monitor Polski Nr 45, poz. 210) ogłaszam uchwałę powziętą przez Sąd Najwyższy na posiedzeniu pełnego składu Izby Cywilnej dnia 15 lutego 1971 r., ustalając wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki są-

dowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych.

Treść uchwały podana jest w załączniku do niniejszego obwieszczenia.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego: w z. M. Mazur

UCHWAŁA PEŁNEGO SKŁADU IZBY CYWILNEJ SĄDU NAJWYŻSZEGO

z dnia 15 lutego 1971 r.

Sąd Najwyższy w składzie następującym:

Przewodniczący: Prezes Sądu Najwyższego — Jan Pawlak, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Zbigniew Resich, Sędziowie Sądu Najwyższego: W. Bryl, H. Dąbrowski, S. Gross, J. Ignatowicz, W. Kuryłowicz, B. Łubkowski, J. Majorowicz (sprawozdawca), W. Markowski, Z. Masłowski (współsprawozdawca), E. Mielcarek, J. Pietrzykowski, K. Piasecki, J. Policzkiewicz, Z. Trybulski, F. Wesely, M. Godlewska,

protokolant: członek Biura Orzecznictwa SN Telesfor Nowak,

przy udziale Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Kazimierza Zawadzkiego oraz przedstawicieli Prokuratury Generalnej PRL: prokuratora Prokuratury Generalnej Walerego Masewicza i wiceprokuratora Prokuratury Generalnej Zdzisława Jędrzejczaka,

na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 25 kwietnia 1970 r. na podstawie art. 28 ust. 1

i 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 11, poz. 54)

uchwalił:

wytoczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych.

W przepisach art. 417—421 Kodeksu cywilny przejął podstawowe unormowania ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243). Kodeks, podobnie jak czyniła to powyższa ustawa, przewiduje odpowiedzialność Państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu zarówno czynności o charakterze władczym (aktów władzy), jak i czynności gospodarczych, oraz normuje w sposób jednolity zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa i organizacji państwowych, mających odrębną osobowość prawną, za ich funkcjonariuszy.

Przyjęcie w Kodeksie — za wzorem ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. — stosunkowo szerokiej odpowiedzialności majątkowej Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych za szkodliwe skutki działalności pracowników państwowych oraz osób działających na zlecenie organów Państwa jest wyrazem dążenia ustawodawcy Polski Ludowej do zapewnienia pełnej praworządności, jak również do rozszerzenia zakresu ochrony usprawiedliwionych interesów obywateli. Jest więc wyrazem zasady, że wszystkie organy władzy, administracji i gospodarki państwowej obowiązane są w swojej działalności ściśle przestrzegać przepisów i zasad współżycia społecznego oraz że w razie ujemnych skutków tej działalności, powstałych z winy funkcjonariusza państwowego, a w wyjątkowych sytuacjach również mimo braku tej winy, Skarb Państwa lub państwowa osoba prawna obowiązane są do naprawienia wyrządzonej obywatelowi szkody.

Realizując w praktyce powyższe zasady, sądy powinny jednak mieć na uwadze, że ujemne następstwa działalności funkcjonariuszy państwowych mogą obciążać Skarb Państwa lub państwowe osoby prawne tylko wówczas, gdy zostają spełnione przesłanki odpowiedzialności przewidziane szczegółowo w przepisach Kodeksu cywilnego. Wbrew temu w orzecznictwie sądów daje się niekiedy zaobserwować nieuzasadniona tendencja do rozszerzenia odpowiedzialności Państwa poza zakres wynikający z przepisów prawa. W praktyce sądów wyłaniają się także na tle wykładni przepisów normujących odpowiedzialność Państwa zagadnienia budzące wątpliwości. Chociaż wiele z tych zagadnień znalazło już rozwiązanie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, niejedna wątpliwość pozostała nadal nie wyjaśniona. Zarówno ta okoliczność, jak i celowość całościowego ujęcia omawianej problematyki dla skryształowania kierunku dalszego rozwoju orzecznictwa, uzasadniają potrzebę wydania wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w zakresie stosowania wymienionych na wstępie przepisów.

I

Włączenie do tytułu VI księgi trzeciej Kodeksu cywilnego, normującego odpowiedzialność z tytułu czynów niedozwolonych, treści art. 1, 2, 4, 5, 8 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. sprawia, że unormowania ustawy, znajdujące się dotychczas formalnie poza powszechnym ustawodawstwem cywilnym, z którym łączyła je tylko norma odsyłająca art. 3 ustawy, stały się obecnie składową częścią przepisów Kodeksu o czynach niedozwolonych i zostały z tymi przepisami ściśle powiązane. W związku z tą zmianą wymaga przede wszystkim wyjaśnienia zagadnienie stosunku przepisów art. 417—420 do pozostałych przepisów tytułu VI i w związku z tym rozstrzygnięcia, czy art. 417 ma charakter przepisu programowego, statuującego jedynie zasadę odpowiedzialności Skarbu Państwa, której realizacja opiera się na pod-

stawach unormowanych w innych przepisach o czynach niedozwolonych, czy też przepis ten zawiera bezpośrednie unormowanie podstaw tej odpowiedzialności, wyłączające stosowanie do niej innych przepisów.

Rozważając to zagadnienie należy na wstępie stwierdzić, że przepisy art. 417—420 stanowią pewną całość normatywną, zawierającą kompleksowe, jednolite unormowanie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych (w dalszym ciągu będzie mowa o odpowiedzialności Skarbu Państwa w znaczeniu obejmującym również odpowiedzialność państwowych osób prawnych), przy czym art. 417 normuje przesłanki ogólne tej odpowiedzialności, natomiast art. 418 i 419 normują jej przypadki szczególne, stanowią więc w stosunku do art. 417 *lex specialis*. Ze względu na taką „kompleksowość” unormowania prawidłowa wykładnia art. 417 wymaga powiązania go z pozostałymi przepisami, jak również musi uwzględniać zasady ogólne odnoszące się do odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych.

Umieszczenie przepisów art. 417—420 w czołowej części tytułu VI, bezpośrednio po art. 415 i 416, które normują odpowiedzialność sprawcy szkody za winę własną oraz odpowiedzialność osoby prawnej za winę jej organu, z drugiej zaś strony okoliczność, że przepisy te nie tylko nie znalazły się w grupie przepisów normujących odpowiedzialność „za cudze czyny” (art. 427—430), do których ze względu na podobną konstrukcję prawną są bardzo zbliżone, lecz zostały od nich oddzielone przepisami art. 422—426, traktującymi o współsprawstwie i o wyłączeniu odpowiedzialności za własne czyny, wskazują wyraźnie na to, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy ustawodawca potraktował jako odrębny w systematyce czynów niedozwolonych rodzaj odpowiedzialności, unormowany w oddzielnych przepisach. Płyne stąd wniosek, że przepisy art. 417—419 normują odrębne podstawy odpowiedzialności za szkodę, które odnoszą się tylko do odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy państwowych i jednocześnie wyłączają stosowanie do tej odpowiedzialności — oczywiście w zakresie przez siebie unormowanym — innych podstaw odpowiedzialności.

Podnoszony jest niekiedy zarzut, że norma art. 417 na skutek braku wzmianki o winie funkcjonariusza jako przesłance odpowiedzialności zawiera niepełną hipotezę i wobec tego nie może stanowić odrębnej, niezależnej od innych, podstawy odpowiedzialności, a w szczególności niezależnej od podstaw unormowanych w art. 430 i 429 K.c.

Stosując prawidłową wykładnię omawianych przepisów, należy pogląd taki odrzucić. Artykuły 417—419, traktowane jako zespół przepisów regulujących w sposób kompleksowy wszystkie postacie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, pozwalają na przyjęcie zasady, że wina funkcjonariusza stanowi konieczną przesłankę odpowiedzialności opartej na art. 417. Wynika to przede wszystkim ze ścisłego powiązania przepisów o odpowiedzialności Państwa z innymi przepisami o czynach niedozwolonych, które przyjmują winę jako podstawową przesłankę odpowiedzialności, przy równoczesnym uwzględnieniu faktu, że nic nie wskazuje na to, aby ustawodawca odpowiedzialność Państwa zamierzał generalnie oprzeć na zasadzie ryzyka. Pogląd powyższy potwierdza art. 419, który normując szczególny rodzaj odpowiedzialności Skarbu Państwa w razie braku podstaw odpowiedzialności według zasad ogólnych, a więc przede wszystkim w razie braku winy funkcjonariusza, daje implícite wyraz zasadzie, że przesłanka winy obowiązuje w odniesieniu do ogólnej odpowiedzialności na podstawie art. 417. Podobnie art. 418, normujący szczególną formę ograniczonej odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia, opartej na dodatkowych przesłankach, m.in. w postaci szczególnego trybu stwierdzenia winy funkcjonariusza,

wyraża pośrednio myśl, że istnienie winy stanowi przesłankę odpowiedzialności według zasady ogólnej.

Prowadzi to do wniosku, że wina funkcjonariusza, chociaż nie wymieniona *expressis verbis* w treści § 1 art. 417, stanowi przesłankę odpowiedzialności opartej na tym przepisie, wynikającą z wykładni logicznej i systematycznej przepisów art. 417—419 K.c.

W świetle powyższej wykładni przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 są następujące:

- 1) wyrządzenie szkody przez funkcjonariusza państwowego w rozumieniu § 2 tego artykułu;
- 2) zawinione działanie lub zaniechanie tego funkcjonariusza;
- 3) normalny związek przyczynowy między działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza a wyrządzoną szkodą;
- 4) wyrządzenie szkody przy wykonywaniu powierzonej funkcjonariuszowi czynności.

II

Przesłanki wymienione w rozdziale poprzednim stanowią — jak tam wyjaśniono — wystarczającą podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy państwowych, do której z uwagi na odrębność jej unormowania nie stosuje się innych podstaw i innych przesłanek unormowanych w przepisach o czynach niedozwolonych. W szczególności do odpowiedzialności Skarbu Państwa nie mają w tym zakresie zastosowania podstawy przewidziane w art. 416, 430 i 429 K.c.

W stosunku do tych przepisów art. 417—420 mają charakter norm szczególnych, odnoszących się wyłącznie do odpowiedzialności określonego rodzaju podmiotów, a mianowicie Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych. Wyłączają zatem zastosowanie do tych podmiotów norm ogólnych — oczywiście w takim tylko zakresie, w jakim zawierają własne unormowania, takie same lub odmienne.

Z tej już przyczyny dla powstania odpowiedzialności Skarbu Państwa nie ma znaczenia okoliczność, czy szkodę wyrządził organ, czy też zwykły funkcjonariusz państwa lub państwowej osoby prawnej, art. 417 i następne normują bowiem odpowiedzialność Skarbu Państwa za wszelkich funkcjonariuszy bez względu na zakres ich uprawnień. Wynika to także z art. 418, który normuje odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę powstałą na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia, a zatem takich czynności, które najczęściej należą do działalności organów państwowych.

Wyłączenie, o którym mowa, dotyczy również art. 430, skoro art. 417 nie zawiera przewidzianego w tym przepisie ograniczenia odpowiedzialności tylko do wypadków, gdy sprawca szkody pozostaje w stosunku podwładności do powierzającego wykonanie czynności. Potwierdza to w sposób wyraźny zamieszczone w § 2 art. 417 wyliczenie funkcjonariuszy, za których Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność. Wyliczeniem tym bowiem objęte są również osoby, które ze względu na cechy niezawisłości i niezależności pełnionych przez siebie funkcji nie mogą być uważane za podwładnych w rozumieniu art. 430, jak np. sędziowie, posłowie, radni itp.

Tak szeroki zakres hipotezy art. 417 ma w praktyce szczególnie doniosłe znaczenie dla oceny odpowiedzialności Skarbu Państwa za lekarzy zatrudnionych w służbie zdrowia. Pogląd o nieodpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez lekarzy na skutek błędów w zakresie diagnostyki i terapii, oparty na założeniu, że lekarze w tym zakresie nie są podwładnymi zakładów służby zdrowia, stracił — niezależnie od innych argumentów, które mogłyby za tym przemawiać — swą aktualność na gruncie art. 417 K.c., skoro

przepis ten takiej przesłanki nie przewiduje. Na podstawie tego przepisu Skarb Państwa odpowiada więc także za szkody wyrządzone przez lekarza pacjentowi na skutek wadliwego postawienia diagnozy lub stosowania terapii — oczywiście wówczas, gdy błąd nastąpił z winy lekarza.

Do odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy nie może mieć również zastosowania norma art. 429. Przepis ten przewiduje odpowiedzialność osoby powierzającej wykonanie czynności drugiemu, opartą na zasadzie winy w wyborze, z tym że istnienie tej winy objęte jest domniemaniem ustawowym, wskutek czego powierzającego obciąża dowód braku winy. Wynika z tego, że art. 429 może mieć zastosowanie jedynie w razie powierzenia czynności przez osoby, które mogą odpowiadać za szkodę na zasadzie winy własnej. Do takich osób należą osoby fizyczne oraz osoby prawne niepaństwowe, które stosownie do art. 416 odpowiadają za winę swych organów jak za winę własną. Natomiast w świetle art. 417 Skarb Państwa nie odpowiada za winę własną. Nawet bowiem wtedy, gdy szkoda została wyrządzona z winy organu, Skarb Państwa odpowiada za winę funkcjonariusza działającego w charakterze organu jak za czyn cudzy. Skarb Państwa nie ma więc w zakresie odpowiedzialności za winę własną zdolności deliktowej i tym samym nie może odpowiadać bezpośrednio na podstawie art. 429.

Do takiego samego wniosku prowadzi okoliczność, że przepis art. 417 K.c. normuje w sposób wyczerpujący zakres osób, za które Skarb Państwa odpowiada. Sprawy to bowiem, że wyłącza on zastosowanie art. 429 K.c. jako podstawy odpowiedzialności, jeżeli osobą, której powierzono wykonanie czynności, jest funkcjonariusz państwowy w rozumieniu art. 417 § 2 K.c.

Natomiast art. 429 wchodzi w rachubę w sytuacji, gdy funkcjonariusz państwowy, działając w tym charakterze, powierza wykonanie czynności osobie nie będącej takim funkcjonariuszem (oczywiście w warunkach, które nie dają podstawy do przyjęcia, że wykonawca „działa na zlecenie” w rozumieniu § 2 art. 417). Skarb Państwa odpowiada wówczas za winę funkcjonariusza na podstawie art. 417, przy czym poszkodowany może przeciwko Skarbowi Państwa powołać się na domniemanie winy funkcjonariusza. Wynika to z zasady, że Skarb Państwa odpowiada na podstawie art. 417 nie zamiast funkcjonariusza, lecz za funkcjonariusza, a zatem wówczas, gdy odpowiedzialność ponosi funkcjonariusz osobiście. Jeżeli więc odpowiedzialność funkcjonariusza oparta jest na domniemaniu winy, domniemanie to stanowi pośrednio przesłankę odpowiedzialności Skarbu Państwa.

Podobnie kształtuje się odpowiedzialność Skarbu Państwa w sytuacjach przewidzianych w art. 427 K.c. Należy podkreślić, że w razie gdy pieczę nad osobą, której winy przypisać nie można, sprawuje organizacja państwowa (np. szpital, szkoła, dom dziecka lub tp.), za szkodę wyrządzoną przez tę osobę odpowiada funkcjonariusz wykonujący nadzór (pielęgniarski, nauczyciel itp.) z tytułu domniemania winy w nadzorze przewidzianej w art. 427. Natomiast Skarb Państwa odpowiada za tę winę funkcjonariusza na podstawie art. 417.

Należy jednak mieć na uwadze, że jeżeli piecza sprawowana jest nad osobami, którym można przypisać winę (np. starsi uczniowie), to odpowiedzialność osoby sprawującej nadzór (np. nauczyciela) ocenia się nie na podstawie art. 427, lecz na podstawie art. 415, co uzasadnia konieczność przeprowadzenia dowodu winy.

Podobnie w ostatecznym wyniku przedstawia się odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 431 § 1, i w związku z tym np. państwowe gospodarstwa rolne odpowiadają za szkody wyrządzone przez zwierzęta na zasadzie domniemania winy swoich funkcjonariuszy.

Rozpoznając sprawy o odszkodowanie z tytułu odpowiedzialności Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych na

podstawie art. 417 i nast. K.c., sądy powinny mieć na uwadze, że odpowiedzialność przewidziana w tych przepisach ogranicza się do odpowiedzialności deliktowej i że wskutek tego powołane przepisy nie mają zastosowania do odpowiedzialności wynikającej ze stosunków umownych. Nie wyłącza to jednak możliwości zbiegu obu rodzajów odpowiedzialności. Przykładem tego mogą być przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o łączności (Dz.U. Nr 8, poz. 48) ograniczające w pewnym zakresie odpowiedzialność przedsiębiorstwa państwowego „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”. Unormowana w tej ustawie odpowiedzialność kontraktowa nie wyłącza jednak odpowiedzialności na podstawie art. 417 w związku z art. 420 K.c., jeżeli szkoda jest następstwem czynu niedozwolonego funkcjonariusza poczty. Występuje wówczas zbieg obu podstaw odpowiedzialności, przy czym stosownie do art. 443 K.c. nie wyłączają się one wzajemnie.

Unormowanie w art. 417—420 K.c. odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych nie wyłącza odpowiedzialności Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych na podstawie dalszych przepisów o czynach niedozwolonych. Podmioty te bowiem mogą ponosić odpowiedzialność na równi z każdym podmiotem prawa cywilnego jako posiadacze rzeczy, prowadzący przedsiębiorstwo lub zakład wprawiony w ruch za pomocą sił przyrody, posiadacze mechanicznych środków komunikacji, a więc na podstawie art. 433—436 K.c.

III

Paragraf drugi art. 417 normuje pojęcie funkcjonariusza państwowego w rozumieniu przepisów tytułu VI księgi trzeciej K.c., tj. osoby, za którą Skarb Państwa odpowiada przy istnieniu przesłanek ustawowych określonych w tym tytule. Zawarte w tym przepisie wyliczenie pozwala na wyodrębnienie trzech grup osób, które należy zaliczyć do funkcjonariuszy państwowych. Pierwsza grupa obejmuje „pracowników organów władzy, administracji lub gospodarki państwowej”. Stosownie do art. 420 należą do tej grupy również pracownicy państwowych osób prawnych, a więc przedsiębiorstw państwowych, wyższych zakładów naukowych, instytutów itp. Należy do tej grupy także wymienionych osobno w § 2 sędziów i prokuratorów, jak również żołnierzy zawodowych.

Stomulowanie omawianego przepisu, posługujące się tak szerokim pojęciem pracownika, pozwala na uznanie za funkcjonariuszy państwowych wszystkich osób pozostających z organami Państwa lub państwowymi osobami prawnymi w jakimkolwiek stosunku zatrudnienia bez względu na rodzaj i charakter pełnionych funkcji, a więc zarówno osób pełniących czynności wchodzące w zakres podstawowych funkcji danego organu władzy, administracji lub gospodarki państwowej na wszystkich szczeblach, jak i osób spełniających czynności o charakterze gospodarczym, porządkowym lub usługowym (np. woźni, sprzątaczkę itp.). Obojętny jest również sposób powstania stosunku zatrudnienia, a w szczególności, czy stosunek ten powstał w drodze umowy o pracę, powołania, mianowania, czy też wyboru będącego podstawą zawiązania stosunku pracy. Z osobami pozostającymi w stosunku zatrudnienia zrównani są żołnierze sił zbrojnych. Chodzi tu oczywiście o osoby odbywające obowiązkową służbę wojskową (ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. — Dz. U. Nr 44, poz. 220), żołnierze bowiem zawodowi są objęci zdaniem pierwszym § 2 art. 417.

Ponadto w świetle art. 417 § 2 należy uznać także za funkcjonariuszy państwowych członków takich organizacji społecznych, które zostały powołane wyłącznie do bezpośredniego współdziałania w wykonywaniu funkcji państwowych i znajdują się pod stałym i bezpośrednim nadzorem Państwa. Przykładem takiej organizacji jest Ochotnicza Rezerwa Milicji Obywatelskiej (ORMO) powołana do życia

przez ustawę z dnia 13 czerwca 1967 r. (Dz. U. Nr 23, poz. 108), której wyłącznym zadaniem jest współdziałanie z organami Milicji Obywatelskiej i innymi organami administracji państwowej w ochronie porządku publicznego oraz mienia społecznego i mienia obywateli. Działalność ORMO jest nadzorowana, kontrolowana i koordynowana przez właściwe prezydium rad narodowych, a nadzór zwierzchni nad nią sprawuje Minister Spraw Wewnętrznych. Członkowie ORMO przy wykonywaniu swych obowiązków korzystają z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom Milicji Obywatelskiej, a za przestępstwa popełnione w czasie ich wykonywania odpowiadają tak jak urzędnicy. Rola i sytuacja członków ORMO są więc tak zbliżone do roli i sytuacji pracowników służby bezpieczeństwa, że zaliczenie ich do funkcjonariuszy państwowych w rozumieniu art. 417 § 2 K.c. jest w pełni uzasadnione. Dodać należy, że ze względu na opisane powiązania statio fisci Skarbu Państwa zobowiązana do naprawienia szkody w wypadku jej wyrządzenia przez członka ORMO jest komenda Milicji Obywatelskiej właściwa miejscowo ze względu na teren działania danej jednostki ORMO.

Nie są natomiast funkcjonariuszami państwowymi w rozumieniu art. 417 członkowie organizacji społecznych, którzy spełniają w ramach statutowej działalności tych organizacji pewne funkcje o charakterze społecznym, gospodarczym i kulturalnym (np. członkowie Ligi Obrony Kraju, Polskiego Czerwonego Krzyża, PTTK i in.), chociażby funkcje, przy których wykonywaniu wyrządzono szkodę, należały dawniej do organów państwowych.

Drugą grupę zaliczoną według art. 417 § 2 do funkcjonariuszy państwowych stanowią osoby powołane w drodze wyboru do organu państwowego. Do tej grupy należą np. posłowie, radni, ławnicy itp. Nie łączy ich z organami Państwa stosunek pracy, a jedynym źródłem ich obowiązków i uprawnień jest wybór, dokonany w sposób przewidziany w ustawie.

Ostatnią wreszcie grupą osób zaliczonych według art. 417 § 2 do funkcjonariuszy państwowych są osoby „działające na zlecenie” organów władzy, administracji lub gospodarki państwowej. Lakoniczne sformułowanie tego przepisu nakazuje szczególnie ostrożną jego wykładnię. Przede wszystkim należy stwierdzić, że działanie na zlecenie, pomimo podobieństwa terminologicznego, nie jest jednoznaczne z umową zlecenia unormowaną w art. 734 i następnym K.c., chociaż może się zdarzyć, że umowa taka stanie się podstawą prawną „działania na zlecenie” w rozumieniu art. 417 § 2.

Jak to wynika z samego brzmienia powyższego przepisu, zlecenie musi pochodzić od organu władzy, administracji lub gospodarki państwowej, jego przedmiotem zaś jest wykonywanie czynności, które sprawnia, iż wykonujący je, nie będąc funkcjonariuszem państwowym, ma być z takiego uważany. Takie unormowanie wskazuje na to, że nie mogą tu wchodzić w grę czynności czysto techniczne, usługowe (oczywiście, jeżeli nie należą one do zwykłej działalności państwowej osoby prawnej, o której odpowiedzialność chodzi), do zlecenia bowiem wykonania takich czynności osobom nie będącym funkcjonariuszami wystarcza bogaty arsenał umów usługowych cywilnoprawnych, ochronę zaś interesów osób trzecich zapewnia dostatecznie przepis art. 429 K.c. Zresztą czynności usługowe zleca się z reguły jednostkom uspołecznionym, działającym zaś na zlecenie w rozumieniu art. 417 § 2 może być wyłącznie osoba fizyczna, gdyż tylko taka osoba może być uznana za funkcjonariusza państwowego. Prowadzi to do wniosku, że zlecenie, o jakim mowa w art. 417 § 2, może mieć za przedmiot jedynie takie działanie, które mieści się w sferze działalności i funkcji organu zlecającego. Ponieważ w zasadzie nie jest dopuszczalne przekazywanie funkcji państwowych osobom nie będącym funkcjo-

nariuszami państwowymi, udzielenie takiego zlecenia musi być zgodne z przepisami prawa lub zarządzeniami właściwych organów.

W konsekwencji należy więc uznać, że działanie na zlecenie organów Państwa w rozumieniu art. 417 ma miejsce w razie spełnienia kumulatywnie następujących przesłanek:

- a) zlecenie musi pochodzić od organu władzy, administracji lub gospodarki państwowej albo organu państwowej osoby prawnej,
- b) wykonawcą zlecenia może być tylko indywidualnie oznaczona osoba fizyczna,
- c) zlecenie działania musi mieć oparcie w przepisie prawnym lub zarządzeniu właściwego organu,
- d) treścią zlecenia musi być działanie wchodzące w zakres działalności organu Państwa lub państwowej osoby prawnej,
- e) działanie to musi być wykonywane tak, jak wykonuje je funkcjonariusz, tó znaczy w imieniu i na rzecz organu zlecającego.

Przez organy Państwa w znaczeniu użytym w art. 417 § 2 rozumieć należy organy określone na podstawie przepisów prawa państwowego i administracyjnego, organami zaś państwowych osób prawnych są ich organy statutowe. Jeżeli przepis prawa upoważnia do wydania zlecenia funkcjonariusza, który nie działa w charakterze organu, zlecenie wydane przez takiego funkcjonariusza w granicach jego uprawnień odpowiada także wymaganiom art. 417 § 2. Należy przeto uważać za funkcjonariusza państwowego osobę, która na żądanie funkcjonariusza Milicji Obywatelskiej udziela mu doraźnej pomocy w zatrzymaniu przestępcy. Choćby bowiem funkcjonariusz Milicji Obywatelskiej w świetle przepisów dekretu z dnia 21 grudnia 1955 r. o organizacji i zakresie działania Milicji Obywatelskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 311) nie jest organem Milicji Obywatelskiej, to jednak z mocy art. 7 pkt 6 tegoż dekretu jest on upoważniony do zwrotu się w nagłych wypadkach do każdego obywatela o udzielenie doraźnej pomocy.

Obojętna jest natomiast z punktu widzenia art. 417 § 2 forma prawna zlecenia. Z reguły jest ona przewidziana w akcie prawnym będącym podstawą zlecenia. Zlecenie może mieć formę decyzji administracyjnej lub zarządzenia, co ma miejsce zwłaszcza wówczas, gdy przyjęcie zlecenia jest obowiązkiem obywatela. Zarządzenie może być pisemne lub nawet ustne. Decyzja lub zarządzenie musi być skierowane do konkretnego obywatela lub co najmniej do ściśle określonej grupy obywateli. Inną formą prawną zlecenia może być ustne wezwanie, jak to ma miejsce w podanym wyżej przykładzie udzielenia doraźnej pomocy funkcjonariuszowi Milicji Obywatelskiej. Wreszcie zlecenie działania przybiera często postać umowy cywilnoprawnej, najczęściej umowy zlecenia. Działanie na zlecenie może być zarówno nieodpłatne, jak i za wynagrodzeniem.

Jako dalsze przykłady działania na zlecenie przewidziane w art. 417 § 2 można przytoczyć: wykonywanie świadczeń osobistych w celu zwalczania klęsk żywiołowych, przewidziane w dekreście z dnia 23 kwietnia 1953 r. (Dz. U. Nr 23, poz. 93) oraz w rozporządzeniu wykonawczym z dnia 14 lipca 1953 r. (Dz. U. Nr 37, poz. 158), udział w postaci świadczeń osobistych w akcji bezpośredniej ochrony przed powodzią, przewidziany w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 lutego 1963 r. (Dz. U. Nr 5, poz. 32), wydanym na podstawie art. 104 ust. 3 Prawa wodnego z 1962 r. (Dz. U. Nr 34, poz. 158); pełnienie funkcji rachmistrzów spisowych powołanych przez komisarzy spisowych, przewidziane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 lipca 1970 r. w sprawie przeprowadzenia Narodowego Spisu Powszechnego 1970 r. (Dz. U. Nr 17, poz. 147). Jeśli chodzi o umowy cywilnoprawne, to ilużne przykłady działania na zlecenie w rozumieniu art. 417 § 2 K.c. dotyczą w szczególności: lekarzy pracujących w za-

kładach służby zdrowia na warunkach umowy zlecenia w charakterze konsultantów; chirurgów wykonujących na takiej podstawie prawnej zabiegi specjalistyczne itp.; specjalistów różnych dziedzin pracujących na warunkach umowy zlecenia w instytutach naukowych; naukowców prowadzących zleczone zajęcia na wyższych uczelniach; nauczycieli prowadzących lekcje zleczone itp.

Pojęcie „działania na zlecenie” organów Państwa w rozumieniu art. 417 § 2 nie obejmuje funkcji, których wykonywanie zostało w drodze aktów normatywnych powierzone do wyłącznej realizacji osobom prawnym niepaństwowym lub organizacjom społecznym. Pracownicy tych organizacji nie są funkcjonariuszami państwowymi i nie działają na zlecenie organów państwowych, wykonywane zaś przez nich czynności nie są funkcjami organów Państwa ze względu na przekazanie tych funkcji organizacji niepaństwowej. Z tej przyczyny nie mogą być uważani za funkcjonariuszy państwowych pracownicy inspekcji pracy, ponieważ zakres funkcji Państwa w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz w dziedzinie inspekcji pracy został przez ustawę z dnia 10 listopada 1954 r. (Dz. U. z 1968 r. Nr 8 poz. 47) przekazany związkom zawodowym.

Nie są również funkcjonariuszami państwowymi w rozumieniu art. 417 § 2 biegli sądowi, opiekunowie, kuratorzy, zarządcy majątku lub inne osoby wykonujące niezawodowo tego rodzaju lub podobne funkcje mimo powołania ich do wykonywania tych czynności przez sąd lub inny organ państwowy, osoby te bowiem przy wykonywaniu tych czynności działają nie w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, lecz w imieniu własnym, a wykonywane przez nie czynności nie wchodzą w zakres działalności organu zlecającego.

IV

Podstawową przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych na zasadzie art. 417 § 1 K.c. jest bezprawność działania lub zaniechania funkcjonariusza państwowego oraz istnienie jego winy. Obserwacja orzecznictwa sądów powszechnych wykazuje, że chociaż przesłankę tę sądy co do zasady uznają, to jednak nie zawsze — zwłaszcza gdy chodzi o winę — przyjmują ją na podstawie wystarczających ustaleń.

Zachowanie się funkcjonariusza jest bezprawne, jeżeli pozostaje w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym, przez który należy rozumieć nie tylko obowiązujące ustawodawstwo, ale również przyjęte ogólnie w społeczeństwie zasady współżycia.

Jeżeli postępowanie funkcjonariusza wyrządzające szkodę nie jest bezprawne, jak np. w razie stanów faktycznych przewidzianych w art. 423 lub 424 K.c., to Skarb Państwa nie odpowiada za szkodę na podstawie art. 417, co nie wyłącza oczywiście odpowiedzialności z art. 419 w razie istnienia przesłanek w tym przepisie przewidzianych.

Należy mieć na uwadze przy rozstrzygnięciu sporów o odszkodowanie, że bezprawność jako cecha zachowania się funkcjonariusza nie jest przedmiotem dowodzenia, lecz wyłącznie oceny sądu, zobowiązanie więc poszkodowanego do złożenia dowodów na stwierdzenie, że postępowanie funkcjonariusza było bezprawne, jest niedopuszczalne.

Oceniając winę funkcjonariusza, sądy powinny mieć na uwadze treść art. 355 K.c. Przepis ten, stanowiący, że dłużnik ma obowiązek zachowania „należytej staranności”, wyraża zasadę ogólną, która odnosi się nie tylko do stosunków zobowiązaniowych ex contractu, ale również do obowiązku nieczynienia drugiemu szkody.

Przy określaniu miernika staranności (wzorca postępowania) dla oceny niedbalstwa funkcjonariusza należy mieć na uwadze — zgodnie zresztą z dotychczasowymi poglądami

orzecznictwa i współczesnej doktryny — że miernik ten stosownie do treści art. 355 („należyta staranność”) powinien być obiektywny i odnosić się do konkretnej sytuacji. Oceniając postępowanie sprawcy, nie należy więc brać pod uwagę jego osobistych właściwości psychicznych i fizycznych natomiast, należy uwzględniać całokształt okoliczności, w jakich nastąpiło wyrządzenie szkody.

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. Dlatego brak winy ze strony funkcjonariusza, którego działanie spowodowało powstanie szkody, nie uwalnia Skarbu Państwa od odpowiedzialności, jeżeli szkoda pozostaje w normalnym związku przyczynowym z zaniedbaniem obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy nadzorujących dany odcinek działalności państwowej. Również nie uwalnia Skarbu Państwa od odpowiedzialności niemożność ustalenia osoby sprawcy szkody, jeżeli zostanie udowodnione, że winę ponosi jeden z członków określonego zespołu funkcjonariuszy.

Jeżeli szkoda jest wynikiem zaniechania, to do przyjęcia winy funkcjonariusza konieczne jest ustalenie konkretnego obowiązku działania z jego strony. Dotyczy to również sytuacji, w której szkoda powstała na skutek niewydania lub opóźnienia wydania orzeczenia lub zarządzenia, jedynie bowiem istnienie konkretnego obowiązku wydania w określonym terminie orzeczenia lub zarządzenia uzasadnia zarzut winy funkcjonariusza. Istnienie takiego obowiązku powinno być ustalone stosownie do przepisów traktujących o podstawie materialnej wydania danego orzeczenia lub zarządzenia oraz stosownie do przepisów regulujących tryb jego wydania. W razie wątpliwości celowe jest zwrócenie się do organów nadrzędnych nad organami, które miały wydać przedmiotowe orzeczenie lub zarządzenie, o wydanie opinii co do potrzeby i obowiązku jego wydania.

Wina funkcjonariusza oraz istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a zawinionym jego działaniem lub zaniechaniem powinny być udowodnione. Domniemanie winy może być przyjęte tylko wtedy, gdy przewidują je przepisy, na których podstawie odpowiada za szkodę funkcjonariusz, który ją wyrządził (p. rozdział I). Nie uchyla to oczywiście możliwości stosowania przez sądy przy ustalaniu winy domniemań faktycznych, jeżeli istnieją przesłanki przewidziane w art. 231 K.p.c.

Należy jednak przy tym zwrócić uwagę, że w sytuacji, w której obowiązek funkcjonariusza państwowego ogranicza się do nadzoru i kontroli nad wykonywaniem obowiązków przez osoby fizyczne lub prawne, fakt że bezpośredni nadzór w konkretnej sytuacji nie był wykonywany, sam przez się nie uzasadnia winy funkcjonariusza zobowiązanego do nadzoru. Dlatego należy uznać za błędne stanowisko spotykane niekiedy w wyrokach sądów, które przyjmują, że sam fakt istnienia gołoleźki na chodniku przylegającym do nieruchomości miejskiej, świadczący o zaniedbaniu ze strony osób zobowiązanych do utrzymania porządku na terenie nieruchomości, uzasadnia także w drodze domniemania faktycznego winę funkcjonariusza prezydium rady narodowej polegającą na naruszeniu obowiązku nadzoru przewidzianego w art. 1 ustawy z dnia 22 kwietnia 1959 r. o utrzymaniu czystości w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27, poz. 167) i daje podstawę do przyjęcia odpowiedzialności Skarbu Państwa za skutki wypadku, któremu uległ przechodzień. W podobnych sprawach sądy obowiązane są badać i wyjaśnić, czy funkcjonariusz dopuścił się konkretnych zaniedbań w zakresie wykonywania nadzoru. Sam bowiem ustawowy obowiązek czuwania nad utrzymaniem czystości i porządku oraz nad zapewnieniem przestrzegania obowiązujących przepisów nie uzasadnia wniosku, że w konkretnym wypadku zaniedbanie

nadzoru miało miejsce, z istoty bowiem tego rodzaju nadzoru wynika, że nie może on polegać na stałym czuwaniu nad przestrzeganiem obowiązków, lecz polega na aktach sporadycznej kontroli. Dopiero więc wykazanie, że takiej kontroli nie było, uzasadnia przyjęcie winy funkcjonariusza obowiązującego do nadzoru.

Naganne zachowanie się obywatela — jeżeli występuje również wina interweniującego funkcjonariusza państwowego — nie zwalnia Skarbu Państwa od odpowiedzialności z art. 417 § 1 K.c. Obywatel bowiem, którego zachowanie się wymaga wkroczenia organu państwowego, może i powinien ponosić tylko konsekwencje wynikające ze zgodnego z prawem działania funkcjonariusza państwowego, nie ma natomiast obowiązku liczyć się z przekroczeniem uprawnień tego organu. Jednakże sąd powinien w takim wypadku rozważyć, czy naganne zachowanie się poszkodowanego nie uzasadnia obniżenia odszkodowania na podstawie art. 362 K.c.

V

Stosownie do art. 417 § 1 K.c. Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę spowodowaną zawinionym zachowaniem się funkcjonariusza państwowego tylko wówczas, gdy szkoda ta powstała „przy wykonywaniu powierzonej mu czynności”. Zgodnie z ustaloną judykaturą powierzenie to może dotyczyć nie tylko funkcjonariusza wyrządzającego bezpośrednio szkodę, lecz odnosi się również do funkcjonariuszy państwowych wykonujących czynności nadzorcze lub kontrolne nad bezpośrednim sprawcą szkody. Zauważyć dalej należy, że „powierzenie wykonania czynności” może wynikać nie tylko z polecenia dokonania konkretnej czynności, lecz również z charakteru pełnionej przez funkcjonariusza funkcji i rodzaju zajmowanego stanowiska. W świetle tego za uzasadnione należy uznać stanowisko dotychczasowego orzecznictwa, które ze względu na charakter spełnianych przez funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej funkcji polegających na zapewnieniu porządku i bezpieczeństwa przyjęło, że wykonywanie przez funkcjonariusza Milicji Obywatelskiej powierzonej mu czynności występuje również w sytuacji, gdy działanie jego odbywa się w czasie, kiedy nie pełni formalnie swej służby, ale mimo to podejmuje decyzję o potrzebie i zakresie interwencji.

Ze sformułowania „przy wykonywaniu powierzonej mu czynności” wynika, że dla obciążenia Państwa odpowiedzialnością musi istnieć związek między wykonywaniem powierzonej funkcjonariuszowi czynności a powstałą szkodą. Oznacza to, że odpowiedzialność Skarbu Państwa na zasadzie art. 417 i następnych K.c. jest wyłączona wówczas, gdy funkcjonariusz wyrządził szkodę tylko przy sposobności wykonywania powierzonej mu czynności. O tym, czy szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, czy tylko przy sposobności jej wykonywania, decyduje cel działania sprawcy. Zgodnie z tym Skarb Państwa odpowiada tylko wówczas, gdy zawinione działanie lub zaniechanie funkcjonariusza było związane z realizacją celu wynikającego z powierzonej mu czynności, chociażby było ono nawet wynikiem nieudolności lub przekroczenia instrukcji służbowej. Skarb Państwa nie ponosi natomiast odpowiedzialności wtedy, gdy funkcjonariusz, wykonywając fakt powierzonej mu czynności, dąży do osiągnięcia innego celu niż ten, który wynika z powierzonej mu funkcji (np. czynność należąca do powierzonego mu zakresu działania wykorzystuje do osiągnięcia celu osobistego).

Zgodnie z utrwalonym już orzecznictwem należy jednak odróżnić sytuację, gdy szkodę wyrządza funkcjonariusz państwowy jedynie przy sposobności wykonywania powierzonej mu czynności, od sytuacji, gdy wprawdzie szkoda została

przezeń wyrządzona w celu osobistym, ale tylko dlatego, że wykonywanie czynności służbowej umożliwiło mu wyrządzenie tej szkody, w tym mianowicie znaczeniu, że ze względu na przymusowy charakter wykonywanej czynności, poszkodowany obywatel nie mógł przeciwstawić się nadużyciu i w ten sposób zapobiec szkodzie. Przyjąć należy, że w wypadku takim szkoda została wyrządzona przy wykonywaniu, a nie przy sposobności wykonywania powierzonej funkcjonariuszowi państwowemu czynności. Jako przykład takiej sytuacji wskazać można wypadek kradzieży przedmiotu należącego do dłużnika przez funkcjonariusza przeprowadzającego egzekucję.

VI

Przepis art. 418 K.c. przewiduje ograniczenie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, unormowanej w art. 417 K.c. Przy stosowaniu tego przepisu sądy powinny mieć w szczególności na uwadze, co następuje:

Artykuł 418 K.c. dotyczy odpowiedzialności Skarbu Państwa w sytuacji, w której szkoda zostaje wyrządzona przez funkcjonariusza państwowego na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia. W konsekwencji przepisu tego nie stosuje się do wypadków, w których szkoda jest wynikiem nie samego wydania orzeczenia lub zarządzenia, lecz wadliwego jego wykonania. Odpowiedzialność Skarbu Państwa wynikająca z decyzji prawidłowej, ale wadliwie wykonanej, podlega więc ogólnym zasadom art. 417 K.c. Te ogólne zasady mają również zastosowanie wtedy, gdy szkoda jest następstwem niewydania przez organy państwowe orzeczenia lub zarządzenia — oczywiście w wypadku, gdy istniał obowiązek wydania jednego z takich aktów.

W niektórych sprawach w rachubę wchodzi odpowiedzialność Skarbu Państwa zarówno oparta wyłącznie na przepisie art. 417, jak i podlegająca ograniczeniom przewidzianym w art. 418 K.c. Dotyczy to zwłaszcza wypadków, gdy roszczenia odszkodowawcze wynikają nie tylko z faktu wydania orzeczenia, lecz również z innych działań funkcjonariusza państwowego nie związanych z samym wydaniem orzeczenia. Przykładem takiego zbiegu może być wydanie wadliwej decyzji nakazującej eksmisję, a następnie wadliwe jej wykonanie. Podkreślić jednak należy, że zakres i rodzaj szkody w obydwu wypadkach jest z reguły inny.

Konieczną przesłanką stosowania art. 418 K.c. jest ustalenie, że a) przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego oraz b) wina sprawcy bądź to została stwierdzona wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym, bądź też uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkody.

Wymaganie stwierdzenia w wyroku karnym lub orzeczeniu dyscyplinarnym bądź też uznania przez organ przełożony nad sprawcą szkody dotyczy drugiego ograniczenia odpowiedzialności Skarbu Państwa przewidzianego w art. 418 K.c., tj. winy. Skoro więc nie każde zawinione działanie funkcjonariusza państwowego przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia uzasadnia odpowiedzialność Skarbu Państwa, lecz tylko takie, które stanowi przestępstwo lub występki dyscyplinarny, to w razie uznania winy sprawcy przez organ przełożony sąd musi ocenić, czy przy wydaniu — przez funkcjonariusza — orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego. Takie bowiem uznanie — odmiennie aniżeli wyrok karny i orzeczenie dyscyplinarne — nie rozstrzyga samo przez się o charakterze niewłaściwego postępowania funkcjonariusza.

Zauważyć dalej należy, że nie jest równoznaczne z uznaniem winy funkcjonariusza uchylenie w postępowaniu

administracyjnym lub sądowym orzeczenia lub zarządzenia przez wyższą instancję z powodu naruszenia przepisów prawa lub nawet dlatego, że zostało ono wydane bez podstawy prawnej. Uchylenie bowiem zaskarżonego orzeczenia przez wyższą instancję, jako nie mające na celu podmiotowej oceny działalności funkcjonariusza, który wydał orzeczenie w instancji niższej, nie uzasadnia samo przez się wniosku, że przy jego wydaniu nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego, ani też nie jest równoznaczne ze stwierdzeniem, że organ przełożony uznał taką winę sprawcy szkody.

Uznanie winy sprawcy szkody powinno konkretnie określać wadliwość orzeczenia lub zarządzenia ze wskazaniem osoby sprawcy oraz czynu decydującego o jego winie, przy czym musi być podjęte przez przełożonego działającego urzędowno w tym właśnie charakterze. Nie czyniłoby zatem zadość wymaganiu art. 418 K.c. stwierdzenie przez przełożonego w toku zeznań przed sądem w charakterze świadka, że podległy mu funkcjonariusz zawinił czyn, który wyrządził szkodę. Nie jest natomiast konieczne do skuteczności omawianego uznania, aby obejmowało ono również podstawę odpowiedzialności i wypowiadało się w kwestii roszczenia odszkodowawczego. Nie jest również konieczne, aby uznanie było adresowane do zainteresowanego obywatela.

Przez „okoliczność wyłączającą ściganie” (art. 418 § 2 K.c.) rozumieć należy przeszkody uniemożliwiające wszczęcie lub prowadzenie postępowania karnego. Do okoliczności takich należą w szczególności śmierć sprawcy szkody, przedawnienie ściganie lub wyrokowania, abolicja.

Przez orzeczenie lub zarządzenie, o których mówi art. 418 K.c., należy rozumieć akty organów państwowych podjęte w sprawach indywidualnych, a więc dotyczące sytuacji konkretnie wskazanych adresatów w indywidualnie oznaczonych sprawach. Wymieniony przepis nie rozciąga się natomiast na zarządzenia o charakterze aktów normatywnych, a więc aktów normujących prawa i obowiązki nieokreślonej liczby obywateli lub osób prawnych.

Ponadto sądy powinny przy stosowaniu tego przepisu mieć na uwadze, że określenie „orzeczenie lub zarządzenie” należy rozumieć w sposób ścisły, a nie rozszerzający. Chodzi tutaj o akty organów państwowych, wydane przy zachowaniu określonej procedury, z zapewnieniem toku postępowania, możliwości odwołania się do wyższej instancji itp. Taki charakter mają w szczególności orzeczenia sądowe, orzeczenia komisji arbitrażowych, akty administracyjne, orzeczenia KIZ i wojskowych komisji lekarskich. Charakteru takiego nie mają zaś z reguły zwykłe polecenia i nakazy, jak np. rozkaz wydany żołnierzowi przez przełożonego, polecenie wydane uczniowi przez nauczyciela, apel skierowany do ludności o włączenie się do określonej akcji społecznej, decyzja lekarza o uznaniu pacjenta za chorego itp.

Wyjątkowy charakter ograniczenia przez ustawodawcę w art. 418 K.c. ogólnych zasad odpowiedzialności, polegającego na uzależnieniu odpowiedzialności za szkodę spowodowaną wydaniem orzeczenia lub zarządzenia od spełnienia szczególnych przesłanek co do winy, wskazuje na to, że przepis ten stanowi — razem z art. 417 K.c. — wyłączną podstawę prawną odpowiedzialności za tego rodzaju szkody. Uzasadnia to wniosek, że art. 419 K.c. nie może być stosowany wtedy, gdy szkoda została wyrządzona na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia, a odszkodowania ze względu na ograniczenia przewidziane w art. 418 nie można dochodzić.

VII

Ostatni z przepisów normujących odpowiedzialność Skarbu Państwa, a mianowicie art. 419, ma charakter wyjątkowy, bo przewiduje możliwość takiej odpowiedzialności w wypadkach, gdy funkcjonariuszom państwowym nie można

przypisać winy. Celem jego jest więc łagodzenie szczególnie dotkliwych następstw wyrządzenia szkody, których usunięcie na podstawie przepisów ogólnych nie jest możliwe.

Rozpoznając sprawę w płaszczyźnie art. 419 K.c., sąd powinien mieć na uwadze, że jednym z podstawowych warunków uzasadniających dopuszczalność zastosowania tego przepisu jest ustalenie, że szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności. Podkreślić przy tym należy, że chodzi tu o konkretną czynność, a nie o ogólne stwierdzenie, że szkoda pozostaje w ogólnym związku z działalnością określonego organu. Dlatego np. nie jest wystarczające do zastosowania tego przepisu ustalenie, że szkoda łączy się z działalnością zakładu leczniczego lub że — w wypadkach gdy odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone żołnierzom podlega rozpoznaniu przez sądy — szkoda ta pozostaje w związku ze służbą wojskową. Ponadto konieczne jest ustalenie, że między wyrządzoną szkodą a wykonywaniem powierzonej funkcjonariuszowi czynności istnieje normalny związek przyczynowy.

Norma art. 419 ma zastosowanie tylko wtedy, gdy Skarb Państwa „nie ponosi według przepisów niniejszego tytułu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego”. Sformułowanie to oznacza, że przepis art. 419 obejmuje takie sytuacje, w których nie można funkcjonariuszowi wyrządzającemu szkodę przypisać winy. Wynika z tego, że sąd może oprzeć odpowiedzialność Skarbu Państwa na tym przepisie dopiero wtedy, gdy stwierdzi, że brak jest podstaw do zastosowania przepisu art. 417 K.c.

Przyznanie odszkodowania pomimo braku winy funkcjonariusza państwowego jest jednak dopuszczalne o tyle, o ile odpowiada to zasadom współzycia społecznego, na co zwłaszcza może wskazywać niezdolność poszkodowanego do pracy albo jego ciężkie położenie materialne.

Łącząc powyższe przesłanki, dotychczasowe orzecznictwo wykształciło trafny pogląd, że przyznanie odszkodowania na podstawie art. 419 K.c. jest dopuszczalne z reguły wtedy, gdy określone, nie zawinione postępowanie funkcjonariusza państwowego, które wyrządziło szkodę, zostało podjęte w interesie ogólnym, a nie w tym celu, aby chronić dobro poszkodowanego.

Nawiązując do wypadków w praktyce najbardziej typowych, należy zaznaczyć, że jeżeli uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia albo śmierć żywiciela jest następstwem leczenia lub zabiegu lekarskiego przeprowadzonych w sposób prawidłowy, to dla oceny w świetle zasad współzycia społecznego zasadności roszczeń odszkodowawczych pokrzywdzonego nie może być obojętna okoliczność, czy niezawinione działanie funkcjonariusza wyrządzającego szkodę miało na celu przede wszystkim ochronę i zabezpieczenie bezpośredniego dobra konkretnego obywatela, czy też działania te zostały podjęte dla realizacji celów ogólnych, w interesie dobra powszechnego. W świetle tego kryterium uzasadnione byłoby np. przyznanie odszkodowania dziecku, które wskutek prawidłowo dokonanego szczepienia przeciw ospie stało się kaleką, ponieważ szkoda powstała przy realizacji celu ogólnego podjętego dla dobra powszechnego. Do działań podjętych w interesie ogólnym należy zaliczyć także wykonanie — nawet za zgodą chorego — nie stosowanego dotychczas zabiegu, którego zastosowanie ma znaczenie dla rozwoju nowych metod leczenia.

Podobnie realizacja celu ogólnego, jakim jest obronność kraju, uzasadniać może w świetle zasad współzycia społecznego zasądzenie stosownego odszkodowania na podstawie art. 419 K.c. za szkodę doznaną przez żołnierza w okresie niebezpiecznych ćwiczeń, chociaż samo zarządzenie takich ćwiczeń oraz ich organizacja nie nasuwają zastrzeżeń. W świetle podanego wyżej kryterium uzasadnione z punktu widzenia zasad współzycia społecznego może być również

przyznanie odszkodowania przechodniowi, który przypadkowo został postrzelony przez milicjanta ścigającego przestępcę, pomimo że milicjantowi nie można z racji użycia brońi w danych okolicznościach uczynić zarzutu.

Nie można by natomiast z reguły uznać za uzasadnione przyznanie odszkodowania na podstawie art. 419 w razie prawidłowo dokonanego za zgodą pacjenta, normalnie stosowanego zabiegu lekarskiego, który nie dał pożądanego wyniku, zabieg ten bowiem został podjęty dla dobra poszkodowanego przy zastosowaniu wszelkich możliwych środków.

Dla oceny, czy zasady współzycia społecznego uzasadniają w konkretnej sprawie przyznanie stosownego odszkodowania, nie bez znaczenia jest również zachowanie się samego poszkodowanego. Nie może bowiem spotkać się z aprobatą społeczną zasądzenie odszkodowania tylko ze względu na skutki wypadku, jeśli poszkodowany doznał szkody wskutek nie zawinionej interwencji organów państwowych, spowodowanej jego własnym zachowaniem się, w istotny sposób naruszającym zasady współzycia społecznego. Nie sposób bowiem obciążać Państwa jako podmiotu mienia ogólnonarodowego i tym samym rozkładać na społeczeństwo ciężaru szkody, jakiej doznał obywatel, który nie chce podporządkować się normom postępowania określonym przez przepisy prawa i zasady współzycia społecznego.

Dalsze ograniczenie zastosowania art. 419 K.c. wyraża się w tym, że na jego podstawie dopuszczalne jest naprawienie tylko takiej szkody, która jest następstwem uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia albo utraty żywiciela. W związku z tym oraz mając na uwadze wyjątkowy charakter normy art. 419 K.c. w stosunku do ogólnych przepisów o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy, sądy powinny na tej podstawie przyznawać odszkodowanie przede wszystkim pod postacią renty oraz zwrotu poniesionych kosztów (art. 444 § 1 zdanie pierwsze, § 2 i 3 oraz art. 446 § 1 i 2 K.c.). W uzasadnionych jednak wypadkach nie jest też wyłączone przyznanie poszkodowanemu odpowiedniej sumy pieniężnej z tytułu zadośćuczynienia za doznaną krzywdę (art. 445 § 1 K.c.), a także przyznanie najbliższemu członkowi rodziny zmarłego stosownego odszkodowania na zasadzie art. 446 § 3 K.c., jeżeli znaczne pogorszenie ich sytuacji życiowej związane jest z utratą żywiciela.

Oceniając roszczenia odszkodowawcze poszkodowanego w płaszczyźnie zasad współzycia społecznego, sąd powinien ponadto rozważyć, w jakim zakresie należy je uwzględnić. Zgodnie bowiem z wyraźną dyspozycją art. 419 możliwe jest także na jego podstawie częściowe tylko uwzględnienie żądań pozwu. *Lege non distinguente* należy uznać, że ograniczenie to może polegać zarówno na uwzględnieniu niektórych tylko roszczeń, jak też na zasądzeniu części roszczeń dochodzonych przez poszkodowanego.

Do wypadków, w których Skarb Państwa lub państwowa osoba prawna odpowiada — tak jak każdy podmiot — na innej podstawie prawnej niż szczególne przepisy o odpowiedzialności za funkcjonariuszy państwowych, w szczególności na zasadzie ryzyka przewidzianej w art. 433, 435 i 436 K.c. — przepis art. 419 K.c. nie ma zastosowania. Sformułowanie bowiem art. 419 nawiązuje — jak to już wyżej zaznaczono — do stanu faktycznego objętego normą art. 417 K.c., tzn. że jego wyjątkowa norma może mieć zastosowanie wtedy, gdy szkoda jest następstwem określonego działania lub zaniechania funkcjonariusza państwowego, a na przeszkodzie zastosowania art. 417 stoi brak winy tego funkcjonariusza.

Zauważyć jednak należy, że okoliczność, iż w konkretnym stanie faktycznym wchodziłaby w rachubę odpowiedzialność Skarbu Państwa na zasadzie ryzyka, gdyby nie jedna z okoliczności taką odpowiedzialność wyłączająca, nie wyłącza sama przez się możliwości zastosowania art. 419 K.c., jeżeli ponadto w tym stanie faktycznym została spełniona za-

sadnicza przesłanka odpowiedzialności przewidzianej w art. 417—419 K.c., tzn. gdyby wyrządzenie szkody wiązało się z wykonywaniem przez funkcjonariusza państwowego powierzonej mu czynności, a więc gdyby w rachubę mógł wchodzić zbieg tych przepisów z odpowiednim przepisem przewidującym odpowiedzialność na zasadzie ryzyka. Przykładowo można tu podać, że jeżeli by bez winy kierowcy, a z wyłącznej winy osoby trzeciej, która zmusiła go do niebezpiecznego manewru, doszło do wypadku, w którego następstwie inny przechodzień doznał uszkodzenia ciała, to odszkodowanie na

podstawie art. 419 K.c. mogłoby być przyznane. W takiej bowiem sytuacji szkoda pozostaje w związku z określonym, choć nie zawinionym, działaniem służbowym funkcjonariusza państwowego. Należy jednak dodać, że zastosowanie przepisu art. 419 w takim wyjątkowym wypadku powinno być szczególnie ostrożne. Nie byłoby zwłaszcza podstaw do zastosowania tego przepisu, gdyby ofiara wypadku mogła uzyskać odszkodowanie od osoby, z której winy do wypadku doszło.