

ANDRZEJ DZIADZIO
(Uniwersytet Jagielloński)

*Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa
za bezprawne działania jego organów według ABGB w świetle
wykładni Sądu Najwyższego (1918–1939).
Przyczynek do dziejów austriackiej tradycji prawnej w Polsce*

Abstract

The liability for damage caused on occasion of exercising public power.
The discussion of the problem through prism of interpretation of the
ABGB provisions as made by the Supreme Court (1918–1939).
Some remarks on the history of Austrian legal tradition in Poland

The paper analyses the fundamentals of civil law liability of the State for the harm resulting from the exercising of public power in both the Austrian constitutional monarchy (1867–1918) as well as in the Second Republic of Poland (1918–1939). The paper is designed to demonstrate the extent to which decisions of the Austrian Supreme Tribunal in the area of compensatory liability – were reflected in the decisions of the Polish Supreme Court of the inter-war time. The possibility of survival, in this area, of the Austrian legal thought in the independent Poland was justified both by the binding force of the same Civil Code (which was the ABGB still in force until 1946 in the area of former Austrian partition) as well as by similar constitutional regulations. Both the Austrian Constitution of December 1867 as well as the Polish Constitution of March 1921 accepted the liability of State for harm done to an individual by the agencies of State power, the harm resulting from the activities of the officials who operated contrary to law. Yet the regulations of both Constitutions were deprived of executory provisions. Similiar (and partly even identic) legal state was, to a large extent, decisive of the adopting by the Polish courts of the adjudicating line characteristic of the Austrian courts. The analysis of both the Austrian as well as the Polish court decisions disclosed that in numerous cases in which compensatory claims were raised the courts tended toward the weakening of the principle of the absence of liability of the State for the harm done by its agencies as due to the shortage of the detailed provisions. The first attempt to remedy this absence was made by the Supreme Tribunal (Ober-Gerichtshof) as well as by the Tribunal of State (Reichsgericht) in the monarchical Austria. The arguments resorted to by the two Tribunals facilitated the recognition in 1931 by the Polish Supreme Court of the principle of limited liability of State Treasury for the harm done to somebody as a result of exercising the public power by the State agencies.

Key words: damages, liability, judiciary in the interwar Poland, Austrian law, Polish law, legal tradition

Słowa kluczowe: odszkodowanie, odpowiedzialność, sądownictwo międzywojenne w Polsce, prawo austriackie, prawo polskie, tradycja prawna

1. Wprowadzenie

Odpowiedzialność cywilnoprawna państwa za szkody wyrządzone przez bezprawne czynności funkcjonariuszy publicznych została uznana w XIX wieku za jedną z fundamentalnych zasad państwa prawa (*Rechtsstaat*), którego wzór dla państw Europy Środkowej został stworzony w konstytucjonalizmie Wiosny Ludów (1848–1949)¹. Projekt konstytucji frankfurckiej dla zjednoczonej Rzeszy Niemieckiej z 28 marca 1849 roku przewidywał między innymi możliwość złożenia skargi do Trybunału Rzeszy, jako sądu prawa publicznego, przeciwko Skarbowi Państwa (§ 126 pkt m). Wprawdzie konstytucja nie weszła w życie, ale jej podstawowe założenia nie pozostały bez wpływu na okrojowaną 31 stycznia 1850 roku konstytucję pruską. Artykuł 97 konstytucji formułował bowiem wprost zasadę odpowiedzialności cywilnej urzędników za szkody spowodowane ich bezprawnym działaniem².

Warunki dopuszczalności wystąpienia z powództwem sądowym przeciwko urzędnikowi miała określić ustawa, która poza tym nie mogła uzależniać wytoczenia roszczenia odszkodowawczego od uprzedniej zgody władzy publicznej. Wydana 13 lutego 1854 roku ustawa pruska wprowadziła jednakże instytucję skargi o wszczęcie konfliktu kompetencyjnego, którą mogła zgłosić publiczna władza zwierzchnia w razie wytoczenia roszczenia odszkodowawczego przeciwko urzędnikowi. Skarga ta powodowała zawieszenie postępowania sądowego do czasu rozstrzygnięcia kwestii przedwstępnej: czy w danym przypadku doszło do naruszenia lub zaniedbania obowiązku służbowego urzędnika uzasadniającego słuszność roszczenia. Rozstrzygnięcie w powyższej sprawie wydawał – powołany przez ustawę – Trybunał Kompetencyjny. Jeśli Trybunał uznał w orzeczeniu, że nie doszło do naruszenia obowiązku służbowego przez urzędnika, sąd cywilny był zobowiązany do oddalenia powództwa o odszkodowanie.

Odpowiedzialność cywilnoprawną urzędników przyjął także projekt konstytucji dla Austrii, uchwalonej w Kromieryżu 3 marca 1849 roku³. Skargę o zadośćuczynienie mógł wnieść każdy, kto poniósł szkodę wskutek naruszenia przez urzędnika podczas wykonywania władzy publicznej praw obywatelskich zagwarantowanych w konstytucji. Właściwym organem do rozpoznania tego rodzaju roszczeń miał być Najwyższy Trybunał Państwowy jako sąd prawa publicznego (§ 139 i 140).

W przeciwieństwie do Prus monarchia austriacka po upadku rewolucji z lat 1848–1849 przez długi czas pozostawała nadal państwem o ustroju absolutystycznym.

¹ A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, CPH, 2005, t. 57, z. 1, s. 186.

² E.R.Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. III: *Bismarck und das Reich*, Stuttgart 1963, s. 124–125; zob. także W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód, spowodowanych przez działalność władz publicznych, według prawa niemieckiego*, Warszawa 1932, s. 13.

³ S. Starzyński, *Kodeks prawa politycznego, czyli austriackie ustawy konstytucyjne 1848–1903*, Lwów 1903, s. 88–89.

Na tory państwa konstytucyjnego Austria powróciła dopiero z chwilą uchwalenia tak zwanej konstytucji grudniowej, złożonej z kilku ustaw zasadniczych, które uzyskały sankcję cesarską 22 grudnia 1867 roku⁴. Ustawa zasadnicza o pełnieniu władzy rządowej i wykonawczej w art. 12 przewidywała odpowiedzialność prywatnoprawną urzędników za naruszenie prawa spowodowane zarządzeniami stanowiącymi przekroczenie obowiązku służbowego. Szczegółowe przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej urzędników państwowych miała ustanowić ustawa zwykła. W monarchii austriackiej aż do 1918 roku nie doszło jednak do uchwalenia wspomnianej ustawy.

Podstawę odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez bezprawne działania jego funkcjonariuszy mogła zatem w Austrii stanowić prawie wyłącznie ogólna klauzula odszkodowawcza zawarta w ABGB, to jest „powszechnej księdze ustaw cywilnych” z 1811 roku. Nieliczna tylko grupa funkcjonariuszy publicznych ponosiła odpowiedzialność na podstawie ustaw szczegółowych, jak na przykład urzędnicy sędziowscy⁵. Analogiczny stan prawny dotyczący omawianego zagadnienia występował w Polsce międzywojennej. Polska konstytucja marcowa z 1921 roku w art. 121 przewidywała obowiązek wynagrodzenia przez państwo szkody, jaką wyrządziły organy władzy publicznej wskutek działalności urzędowej niezgodnej z prawem lub służbowymi obowiązkami. Tak samo jak w Austrii, w II Rzeczypospolitej do 1939 roku zasada ta nie została jednak rozwinięta przez ustawę szczegółową. Z tego względu na ziemiach byłego zaboru austriackiego co do roszczeń odszkodowawczych wobec państwa obowiązywał stan prawny odziedziczony po monarchicznej Austrii⁶.

Konstatacja ta stanowi punkt wyjścia rozważań na temat tego, w jakim stopniu wykładnia przepisów ABGB odnośnie do odpowiedzialności odszkodowawczej państwa przez polski Sąd Najwyższy pokrywała się z argumentacją prawną wiedeńskiego Najwyższego Trybunału Sądowego. Czy zatem odbywał się zwykły transfer austriackiej myśli prawniczej do polskiego systemu prawnego? Czy może pogląd prawny obu sądów był odmienny na tyle, że przepisy austriackiego kodeksu cywilnego w warunkach ustrojowych II Rzeczypospolitej zyskały nową treść wskutek ich twórczej wykładni?

2. Wykładnia przepisów ABGB przez polski Sąd Najwyższy w sprawie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa

Międzywojenna judykatura nie przyjęła stanowiska o bezpośrednim działaniu art. 121 konstytucji marcowej, chociaż było ono prezentowane przez wybitnych przedstawicieli nauki prawa⁷. W związku z tym polskie sądy w ocenie podstaw odpowiedzialności

⁴ Zob. na ten temat, A. Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna w Austrii 1867–1914. Władza – obywatel – prawo*, Kraków 2001, s. 46 i n.

⁵ *Ibidem*, s. 276 i n.

⁶ Zob. A. Dziadzio, *Das ABGB in Polen [w:] Österreichs Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch. Eine europäische Privatrechtskodifikation*, Bd. III: *Das ABGB außerhalb Österreichs*, Berlin 2010, s. 205 i n.

⁷ Pogląd o bezpośrednim działaniu art. 121 konstytucji marcowej wyrażali m.in. S. Wróblewski czy J.S. Langrod. Przeciwnego zdania był z kolei W.L. Jaworski.

skarbu państwa za szkody wyrządzone przez bezprawne działania jego funkcjonariuszy oparły się na dawnej doktrynie austriackiej. W ślad za nią przyjmowały, że na podstawie przepisów ABGB państwo było zobowiązane do wynagrodzenia szkód powstałych z winy jego reprezentantów, ale wyłącznie wtedy, gdy występowało ono w roli podmiotu praw prywatnych. Odpowiedzialność odszkodowawczą ponosiło więc państwo na zasadach ogólnych kodeksu cywilnego jako przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą.

Sądy oddalały natomiast roszczenia przeciwko państwu o wynagrodzenie szkody spowodowanej wykonywaniem władzy publicznej. Wychodziły bowiem z założenia, któremu dała wyraz judykatura austriacka, że obowiązek odszkodowawczy państwa związany z publicznoprawną stroną jego działalności mógł być nałożony wyłącznie na podstawie ustawy szczególnej, a nie przepisów kodeksu cywilnego. Prezentowały przez długi czas stanowisko, że dopóki nie ma specjalnej ustawy o odpowiedzialności cywilnej państwa jako dzierżyciela tak zwanego imperium władzy, dopóty nie może być uwzględnione powództwo o zasądzenie odszkodowania za tego rodzaju szkodę.

Przełomu w orzecznictwie polskich sądów w zakresie odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone w sferze jego publicznoprawnej działalności dokonał dopiero w 1931 roku Sąd Najwyższy⁸. Po raz pierwszy polski wymiar sprawiedliwości pokusił się wtedy o nowe spojrzenie na zasadę odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane w wykonywaniu publicznych zadań. Należy sądzić, że postawa Sądu Najwyższego była w jakiejś mierze także reakcją na krytykę stanowiska polskiej judykatury, która wyszła spod pióra Jerzego Stefana Langroda⁹. Z wielu więc powodów interpretacja przepisów ABGB dokonana przez Sąd Najwyższy zasługuje na szczegółową analizę.

Orzeczenie Sądu Najwyższego z 2 grudnia 1931 roku, wpisane zresztą do księgi zasad prawnych, dotyczyło sprawy sądowej przeciwko państwu o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną powodce wskutek wybuchu prochowni w Witkowicach 5 czerwca 1927 roku. Sąd okręgowy w Krakowie oddalił powództwo, ponieważ szkoda – w jego przekonaniu – nie powstała w wyniku wykonywania przez państwo uprawnień właści-

⁸ „Głos Prawa” 1932, nr 6, s. 291 i n. Czasopismo przytacza dosłownie uzasadnienia orzeczeń wszystkich sądów (sądu okręgowego, apelacyjnego i Sądu Najwyższego).

⁹ J.S. Langrod, *Praworządność w problemie odszkodowania. O odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa przez jego organy*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1926, nr 21–25. Langrod uważał, że zasadą ogólną systemu prawnego jest obowiązek wynagrodzenia szkody przez każdego, kto ją spowodował, także przez państwo. Państwo zatem – według niego – nie byłoby odpowiedzialne, gdyby istniała ustawa szczegółowa wykluczająca jego odpowiedzialność odszkodowawczą. Taką samą argumentacją posłużył się Sąd Najwyższy w swoim orzeczeniu, stwierdzając: „każdy podmiot prawa wyrządzający szkodę [...] obowiązany jest do wynagrodzenia szkody, przyczem nie ma podstawy do ustanowienia wyjątków na rzecz korporacji publicznych, chyba że wyjątkowe postanowienia ustawowe ograniczyłyby lub wyłączały tę odpowiedzialność” „Głos Prawa” 1932, nr 6, s. 295. Warto także zaznaczyć, że zainteresowanie się J.S. Langroda tematyką odszkodowawczą państwa nie było przypadkowe. Spotkał się z nią już jego ojciec Bernard Langrod, który w Krakowie w czasach monarchii austriackiej prowadził kancelarię adwokacką. Jako pełnomocnik jednej ze stron wystąpił z żądaniem odszkodowania od państwa za szkody wynikające z publicznoprawnej sfery jego działalności. W prowadzonej sprawie wszystkie sądy (Sąd Krajowy i Sąd Wyższy Krajowy we Lwowie oraz Najwyższy Trybunał Sądowy w Wiedniu) zasądziły odszkodowanie na rzecz jego klienta, przyjmując odpowiedzialność skarbu państwa. Orzeczenie to miało charakter przełomowy, wkrótce bowiem przy tym samym stanie faktycznym powództwo wniosła inna strona (żądatąca odszkodowania na podstawie tego samego zdarzenia). Najwyższy Trybunał Sądowy zmienił stanowisko i orzekł o braku drogi sądowej w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych od państwa; zob. przypisy 19 i uwagi niżej.

cielskich o charakterze gospodarczym, ale była związana z czynnościami natury publicznoprawnej. Nadzorowanie bowiem prochowni jako obiektu wojskowego – zdaniem sądu – służyło obronie państwa, zatem miało charakter zdecydowanie publicznoprawny. Sąd okręgowy przyjął więc, że odszkodowanie nie mogło być zasądzone na podstawie ustawy cywilnej (§ 1295 ABGB), która miała zastosowanie tylko do roszczeń wynikających ze stosunków prywatnoprawnych. Poza tym nie istniała w porządku prawnym żadna norma szczegółowa (poza ramowym art. 121 konstytucji marcowej) wprowadzająca odpowiedzialność odszkodowawczą państwa za czynności podejmowane w wykonywaniu zwierzchniej władzy publicznej.

Sąd apelacyjny w Krakowie podzielił stanowisko prawne sądu okręgowego. Wychodząc z tych samych przesłanek prawnych co sąd I instancji, stwierdził, że przepisy kodeksu ABGB nie dają podstawy do przyznania odszkodowania za straty powstałe w wyniku władczych działań państwa. Wynagrodzenie zatem tego rodzaju szkody było możliwe tylko na podstawie ustawy szczegółowej, podobnie jak w przypadku takich ustaw, jak: ustawa o odszkodowaniu za bezprawną konfiskatę druku, bezprawne aresztowanie, niewinne zasądzenie czy naruszenie prawa przez urzędników sędziowskich. Sąd okręgowy odniósł się także do argumentów powódki, że przechowywanie materiałów wybuchowych miało charakter gospodarczy, gdyż były one dostarczane zakładom amunicyjnym w Rembertowie. Sąd wyraził stanowisko, że ich przekazywanie nie mogło być poczytane za działanie gospodarcze, odbywało się ono bowiem na mocy zarządzenia Ministerstwa Spraw Wojskowych, czyli w drodze rozkazu władzy publicznej.

Sąd Najwyższy, odrzucając samoistne działanie art. 121 konstytucji, uznał jednak na podstawie art. 98 ust. 2 za słuszny pogląd, że według założeń ustawy konstytucyjnej „każde roszczenie odszkodowawcze przedstawia się jako roszczenie prywatno-prawnej natury i to nawet bez względu na rodzaj tytułu prawnego”¹⁰. Podobny wniosek Sąd Najwyższy wyprowadził także z § 1338 ABGB, który postanawiał, że „prawa do wynagrodzenia szkody należy dochodzić przed sądem powszechnym tak, jak każdego innego prawa prywatnego”. Użycie przez przepis ABGB w kontekście powództwa odszkodowawczego wyrażenia „jak każde inne roszczenie prywatne” było dla Sądu Najwyższego dowodem na jego wyłączną prywatnoprawną naturę i to nawet wówczas, gdy wypływało ze stosunku publicznoprawnego¹¹.

Sąd Najwyższy zdawał się twierdzić, że celem przepisów rozdziału XXX ABGB o wynagrodzeniu szkody była ochrona poszkodowanego. Obowiązek do wynagrodzenia szkody nie wypływał zatem z zależności poszkodowanego od władzy państwowej, ale był właśnie skutkiem prawnym uszczerbku doznanego przez poszkodowaną jednostkę. Nawiązał tym samym do poglądów austriackiej i polskiej doktryny prawa z czasów daw-

¹⁰ „Głos Prawa” 1932, nr 6, s. 295. Przywołany przez Sąd Najwyższy art. 92 ust. 2 konstytucji marcowej z 1921 r. brzmiał: „Żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej do dochodzenia krzywdy i straty”.

¹¹ Sposób wykładni § 1338 ABGB przez Sąd Najwyższy nie był oryginalny. W orzecznictwie sądów austriackich tego rodzaju interpretację wspomnianego przepisu ABGB zaprezentował w 1909 roku Trybunał Państwa; zob. *Sammlung der nach gepflogener öffentlicher Verhandlung geschöpften Erkenntnisse des k.k. österreichischen Reichsgerichtes*, hrsg. A. Hye, F. von Glunck, Wien 1909, nr 1709 (dalej cyt. Hye). Okoliczności wydania tego orzeczenia przez Trybunał Państwa zostaną omówione niżej.

nej Austrii¹². Niemniej Sąd Najwyższy, nie dezawuuując dokonanej wykładni ABGB, nie oparł się sile dotychczasowego orzecznictwa, które uznawało, że roszczenie odszkodowawcze musi się opierać na stosunku prywatnoprawnym, by mogło być uwzględnione przez sąd cywilny. Dlatego Sąd Najwyższy w wydanym orzeczeniu położył akcent na gospodarczy charakter czynności organów państwa, z których wynikła szkoda. W uzasadnieniu orzeczenia napisał więc, że w rozpatrywanej sprawie:

[...] roszczenie odszkodowawcze, mające wynikać z bezprawnej czynności organu państwowego, opiera się na działalności tegoż organu o charakterze gospodarczym, a więc posiadającej już z samego rodzaju tej czynności, a nie dopiero z faktu powstania z niej roszczenia odszkodowawczego – charakter prywatnoprawny¹³.

Sąd Najwyższy cofnął się niejako przed konsekwencjami dokonanej wykładni przepisów ABGB i usankcjonował dominujący w literaturze i judykaturze pogląd prawny, że § 1338 ABGB nie nadaje sam przez się każdemu roszczeniu odszkodowawczemu prywatnoprawnego charakteru. Rozwinął więc w uzasadnieniu swojego orzeczenia wątek o prywatnoprawnej naturze działalności państwa w zakresie urzędzenia i prowadzenia schronu amunicyjnego. Sąd Najwyższy podkreślił, że:

[...] organy władzy państwowej cywilnej czy wojskowej obok działalności podejmowanej w wykonywaniu zwierzchniej władzy państwowej, wykonują także i to niekiedy łącznie z rzeczywistymi aktami władzy publicznej-czynności o charakterze gospodarczym, nie różniące się od tych, jakie mogłaby spełniać osoba prywatna.

Z tego powodu czynności gospodarcze i przygotowawcze, jak na przykład nabywanie i magazynowanie prochu strzelniczego, chociaż podejmowane przez państwa dla realizacji dobra powszechnego, zdaniem Sądu Najwyższego były pozbawione cech publicznoprawnej działalności.

Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów ustalił zatem zasadę prawną, że

[...] państwo wobec nieistnienia szczególnego przepisu wyjątkowego odpowiada za szkodę, którą ustanowione przez niego organy wyrządzają w wykonaniu czynności gospodarczych, według ogólnych przepisów rozdziału XXX ustawy cywilnej i roszczenie takie, wskutek nieustanowienia szczególnej właściwości, dochodzone być mają stosownie do art. 98 konstytucji Rz.P. i § 1338 ustawy cywilnej w zwykłej drodze prawa¹⁴.

Orzeczeniem tym Sąd Najwyższy otworzył drogę do wnoszenia skutecznych powództw przeciwko państwu za szkody wyrządzone w ramach działalności jako suwerena władzy publicznej, jeśli tylko występował w niej jakkolwiek wątek czynności o charakterze gospodarczym. Zachodzi zatem pytanie, w jakim stopniu orzeczenie Sądu Najwyższego wychodziło poza dotychczasową linię orzeczniczą sądownictwa austriackiego? Jak dalece zaprezentował on wykładnię przepisów ABGB, która obca była judykaturze dawnej Austrii?

¹² Zob. F. Bossowski. *O odpowiedzialności cywilnej skarbu państwa za bezprawne czyny i zaniedbania funkcjonariuszy publicznych poza wypadkami naruszenia stosunków obligatoryjnych*, Lwów 1912, s. 22.

¹³ „Głos Prawa” 1932, nr 6, s. 295.

¹⁴ *Ibidem*, s. 296; zob. także E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 148 i n.

3. Obowiązek wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez władzę publiczną w orzecznictwie sądów dawnej Austrii

Mimo że w polskich kręgach prawniczych panowało powszechne przekonanie, iż austriacka judykatura hołdowała zasadzie nieodpowiedzialności prywatnoprawnej państwa za szkody spowodowane bezprawnymi działaniami jego organów, w rzeczywistości linia orzecznictwa sądów austriackich w tym zakresie nie była jednak wcale stabilna i jednolita. Austriackie sądy niewątpliwie prezentowały zgodne stanowisko co do tego, że w prawie austriackim nie istniała *de lege lata* możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych bezpośrednio od urzędnika, którego niezgodne z prawem działanie mogło spowodować szkodę. Sądy odrzucały *a limine* skargi przeciwko urzędnikom, powołując się na postanowienia dekretu nadwornego z 14 marca 1806 roku, który wykluczał w tego rodzaju sprawach drogę sądową¹⁵. Nie zmieniła tego stanu rzeczy ustawa zasadnicza o wykonywaniu władzy rządowej i wykonawczej z 21 grudnia 1867 roku, zgodnie bowiem z art. 12 prawnoprywatną odpowiedzialność urzędników państwowych miała określić dopiero ustawa wykonawcza, która nie została jednak wydana¹⁶.

Sądy w monarchicznej Austrii początkowo zasłaniały się przepisami nadwornego dekretu z 1806 roku także w wypadku roszczeń odszkodowawczych skierowanych przeciwko państwu i oddalały powództwo o wynagrodzenie szkody, jeśli tylko w jakikolwiek sposób było ono związane z wykonywaniem funkcji publicznych przez jego urzędników. Na początku jednak XX wieku Najwyższy Trybunał Sądowy przeprowadził nową wykładnię użytego przez dekret pojęcia *Staatsbeamte*. Stwierdził mianowicie, że termin ten oznacza wyłącznie urzędnika państwowego, a nie samorządowego. Dzięki temu możliwa była sądowa droga dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przeciwko gminom za szkody wyrządzone przez ich funkcjonariuszy. Niemniej przez długi czas zasądzenie odszkodowania przez sąd zależało od tego, czy szkoda powstała wskutek wykonywania przez organ gminy uprawnień w zakresie władzy publicznej, czy wynikała ona z działań urzędnika jako reprezentanta praw majątkowych gminy.

Austriackie orzecznictwo w zakresie odpowiedzialności cywilnoprawnej gminy za urzędników wykonujących zwierzchnią władzę publiczną przeszło jednak znamiennej ewolucje. Długo utrzymało się w judykaturze stanowisko, że wszelkie działania gminy o charakterze policyjno-sanitarno-porządkowym leżały zawsze w sferze wykonywania

¹⁵ Hofdecret z 14 marca 1806 r. postanawiał: „Es ist in Gesetzen gegründet: 1) daß Staatsbeamte ihrer Amtshandlungen wegen den Civil-Gerichten niemahls belangt werden können, und 2) daß daher der Civil-Richter sich die Grenzen seiner Gerichtsbarkeit von Amts wegen gegenwärtig halten, sohin solchen Klagen, welche gegen Staatsbeamte ihrer Amtshandlungen wegen eingebracht werden, sogleich zurückweisen müsse” (w: RGLB vom Jahre 1806, pos. 758, s. 67). W nauce austriackiej utrzymał się jednak pogląd, przyjmowany przez większość nauki i doktryny, że treść nadwornego dekretu nie oznaczała wcale zanegowania odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za czyny bezprawne urzędników, ale jedynie wyłączała odpowiedzialność sądową samych urzędników. Argumenty popierające powyższy pogląd opierano na materiałach legislacyjnych zarówno do wspomnianego dekretu, jak i przepisów tworzonego wówczas ABGB oraz stanowiska samego F. Zeillera, twórcy kodeksu; zob. F. Bossowski, *O odpowiedzialności...*, s. 100 i n.

¹⁶ W rezultacie braku takiej ustawy pokrzywdzona bezprawnym zarządzeniem urzędnika strona nie mogła domagać się w Austrii wynagrodzenia szkody ani w postępowaniu dyscyplinarnym wszczętym przeciwko urzędnikowi przez władzę zwierzchnią, ani na drodze postępowania administracyjnego; zob. S. Starzyński, *Kodeks...*, s. 624.

przez nią władzy publicznej, jeśli służyły jej mieszkańcom. Utrzymanie zatem w należytym stanie dróg, kanałów czy rzek było traktowane jako działanie gminy w zakresie wypełniania funkcji publicznej. W konsekwencji gmina nie ponosiła odpowiedzialności cywilnoprawnej za szkody spowodowane zaniedbaniami jej służb w realizacji tego rodzaju zadań.

Dopiero tuż przed wybuchem I wojny światowej Najwyższy Trybunał Sądowy wyraził pogląd, że stosunek gminy jako korporacji prawa publicznego do należącej do niej rzeczy ruchomej lub nieruchomości ma naturę prywatnoprawną, chociażby służyła ona użytkowi i dobru ogólnemu¹⁷. Najwyższa instancja sądownicza w Austrii co do odpowiedzialności odszkodowawczej gminy przyjęła ostatecznie zasadę prawną, zgodnie z którą każda jej działalność – także służąca dobru publicznego (budowa dróg, kanalizacja, elektryfikacja), jeśli tylko przynosiła jakąkolwiek korzyść majątkową i zysk – stanowiła prywatnoprawne przedsięwzięcie gminy¹⁸. Cel gospodarczy wykonywanych zadań publicznych oznaczał, że gmina ponosiła odpowiedzialność odszkodowawczą na zasadach ogólnych kodeksu cywilnego. Podobnie zatem jak polski SN w odniesieniu do czynności państwa o charakterze gospodarczym nakazał w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej stosować przepisy ABGB, tak austriacki Najwyższy Trybunał Sądowy przyjmował tę regułę w odniesieniu do odpowiedzialności cywilnoprawnej gminy.

Bardziej restryktywne stanowisko zajęły natomiast sądy austriackie w kwalifikowaniu działalności państwa jako podmiotu wykonującego zadania publiczne. Nie znaczy to wcale, że i w tym punkcie orzecznictwo nie było chwiejne. Pokazują to dwa orzeczenia Najwyższego Trybunału Sądowego z 1909 roku. Na podstawie tego samego stanu faktycznego i prawnego uznał on najpierw, że skarb państwa ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za zaniedbania jego organów w wykonywaniu zadań publicznych, a nieco później orzekł całkiem przeciwnie, uznając niedopuszczalność drogi sądowej¹⁹.

¹⁷ Przykłady z orzecznictwa sądów austriackich w omawianej problematyce zawiera monografia A. Dziadzio, *Monarchia...*, s. 284–286.

¹⁸ *Sammlung von civilrechtlichen Entscheidungen des k.k. Obersten Gerichtshofes*, hrsg. Unger und Glaser, t. 1876–1914, nr 6524 (1913).

¹⁹ *Sammlung von civilrechtlichen...*, nr 4535 i nr 4583. Oba wyroki Najwyższego Trybunału Sądowego (dalej cyt. NTS) dotyczyły tej samej sprawy, będącej wcześniej przedmiotem orzeczeń Sądu Krajowego i Wyższego Sądu Krajowego we Lwowie. Sprawa dotyczyła wypadku, jaki się wydarzył w Oświęcimiu na moście na rzece Sole. W dniu 5 grudnia 1904 r. ok. godz. 9.00 wieczorem grupa 6 osób przemieszczała się powozem konnym z urzędu pocztowego do miasta. Przed wjazdem na most pasażerowie wysiedli z wozu, by odciążyć pojazd, i szli obok niego, a woźnica, trzymając konia za uzdę, prowadził go przez most. Ponieważ jednak z naprzeciwka wjechał na most inny pojazd, woźnica zbliżył się z koniem do barierki mostu. Ze względu na to, że była ona całkowicie zbutwiała, wóz osunął się i wraz z koniem wpadł z wysokości 6 metrów do rzeki, która była pokryta grubym lodem. W wyniku tego zdarzenia także jeden z pasażerów wpadł do rzeki, odnosząc poważnie obrażenia, m.in. przez 12 miesięcy musiał leżeć w łóżku. Jako pierwszy z roszczeniem odszkodowawczym wobec państwa wystąpił przewoźnik, do którego należał wóz i koń, o wynagrodzenie straty polegającej m.in. na zniszczeniu furmanki. Wszystkie instancje sądowe uznały po ponad 4 latach od zdarzenia, że skarb państwa jest odpowiedzialny za wypadki powstałe wskutek nienależytego utrzymywania publicznych mostów; przyjęły nadto, że roszczenia poszkodowanych osób mają charakter prywatnoprawny i mogą być dochodzone na drodze postępowania sądowego; zob. orzeczenie NTS z dnia 17 lutego 1909 r., nr 4535. W drugim przypadku – roszczenie pasażera powozu, który także w wyniku wypadku odniósł obrażenia, NTS uznał, że wspomniana odpowiedzialność państwa ma charakter publicznoprawny i nie uwzględnił powództwa ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej, chociaż lwowskie sądy niższej instancji częściowo przyznały mu odszkodowanie; zob. orzeczenie NTS z dnia 14 kwietnia 1909 r., nr 4583.

Pierwsze orzeczenie prezentowało stanowisko, które austriacki Trybunał przyjął w odniesieniu do odpowiedzialności gminy za szkody wynikłe z powodu nienależytego stanu dróg. Trybunał stwierdził wprawdzie, że utrzymywanie przez państwo w dobrym stanie dróg leży w interesie publicznym. Działanie to ma więc charakter publicznoprawny. Nie wyklucza to jednak założenia, że w tym obszarze administracyjnej działalności państwa nie powstają prywatnoprawne stosunki. Zdaniem Trybunału stosunek korporacji prawa publicznego (państwa, kraju, gminy) do należących do nich – aczkolwiek służących powszechnemu użytkowi – ruchomych i nieruchomości, ma charakter prywatnoprawny, ponieważ stanowią one ich własność. Trybunał w końcowym fragmencie uzasadnienia wyroku napisał, że nie ulega wątpliwości, iż państwo jest odpowiedzialne za niewykonanie obowiązków przez jego organy powołane do nadzoru i sprawowania pieczy nad publicznymi drogami i mostami²⁰.

W drugim z kolei orzeczeniu Najwyższy Trybunał Sądowy zajął całkowicie odmienne stanowisko, uznając, że roszczenie miało charakter publicznoprawny, wobec czego jego zasądzenie nie było możliwe na podstawie przepisów ABGB, gdyż charakter powództwa wykluczał w tym wypadku drogę sądową. Orzeczenie to nie zakończyło jednak sprawy. Spór zostały przeniesiony na forum Trybunału Państwa, który w Austrii od 1869 roku odgrywał rolę pierwszego w Europie trybunału prawa publicznego²¹. Poza sprawowaniem funkcji strażnika praw i wolności obywatelskich zagwarantowanych w konstytucji grudniowej, Trybunał Państwa rozstrzygał w sposób materialny i zasądający o roszczeniach publicznoprawnych podnoszonych między innymi przez obywatela przeciwko państwu, jeśli roszczeń tych nie można było dochodzić na zwykłej drodze prawa, czyli przed sądem powszechnym.

Skarżący państwo o wypłatę odszkodowania za wypadek na drodze publicznej, nie uzyskawszy zaspokojenia roszczenia przez Najwyższy Trybunał Sądowy z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, wniósł o jego zasądzenie przez Trybunał Państwa. Trybunał Państwa jednak w wydanym wyroku uznał, że nie jest właściwy do rozpoznania sprawy ze względu na to, iż dla tego rodzaju roszczenia jest przewidziana droga sądowa. Trybunał Państwa zatem – inaczej niż Najwyższy Trybunał Sądowy – wyraził pogląd prawny, że:

[...] żądanie odszkodowawcze przeciwko państwu, które wywodzone jest z winionego działania jego organów lub urzędników, podpada pod kompetencję zwykłych sądów, o ile ich właściwość nie została wyłączona na podstawie specjalnej ustawy²².

Argumentacja Trybunału Państwa, przesądzająca o przyjęciu w przypadku roszczeń odszkodowawczych wobec państwa drogi sądowej, opierała się na wykładni powoływa-

²⁰ *Sammlung von civilrechtlichen...*, nr 4535. Stronę powodową w tej sprawie reprezentował Bernard Langrod, ojciec prof. Jerzego Stefana Langroda. Galicyjska adwokatura miała zatem swój udział w skruszeniu zasady prawa austriackiego, że państwo jest nieodpowiedzialne w sferze wykonywania swych zadań o charakterze publicznoprawnym.

²¹ Szczegółowe informacje na temat ustroju i orzecznictwa Trybunału Państwa zawiera monografia A. Dziadzio, *Monarchia...*, s. 49 i n.

²² *Sammlung der nach gepflogener...*, Wien 1909, nr 1709 z dnia 20 października 1909 r. Zgodnie z ustawami określającymi ustrój i kompetencje Trybunału Państwa, badał on z urzędu i samodzielnie zakres swej właściwości rzeczowej. Wydane orzeczenie pod tym względem wiązało nie tylko jego, ale wszystkie organy państwa.

nego już wyżej § 1338 ABGB, którą posłużył się Sąd Najwyższy w 1931 roku. Trybunał Państwa uznał zatem, że z treści tego przepisu wynika prywatnoprawny charakter roszczenia odszkodowawczego niezależnie od tego z jakiego tytułu (prywatnoprawnego czy publicznoprawnego) i przeciwko komu (osobie prywatnej czy korporacji prawa publicznego) jest ono skierowane. Zdaniem Trybunału Państwa roszczenia odszkodowawcze przeciwko państwu podlegały ogólnym zasadom odpowiedzialności cywilnoprawnej ABGB o tyle, o ile ustawy szczególne nie wyłączały dochodzenia obowiązku odszkodowawczego na drodze sądowej.

Orzeczeniem tym Trybunał Państwa sprawił, że odtąd austriackie sądy przyjmowały do rozpoznania skargi przeciwko państwu o wynagrodzenie szkody spowodowanej zwinionymi działaniami jego organów. W 1910 roku Najwyższy Trybunał Sądowy przyznał odszkodowanie firmie za uszkodzenie towaru znajdującego się w składzie celnym z powodu zaniedbań organów państwowych, mimo że reprezentant skarbu państwa określał działania urzędu celnego jako dzierżyciela publicznej władzy zwierzchniej (*Träger obrigkeitlicher Gewalt*). Najwyższy Trybunał Sądowy przyjął w tym wypadku istnienie obowiązku odszkodowawczego po stronie państwa, powtarzając dosłownie argumentację prawną wyrażoną w orzeczeniu Trybunału Państwa. Dodatkowo wyraził bardziej ogólną myśl, że zasądzenie odszkodowania odpowiada wymaganiom sprawiedliwości, obowiązkiem bowiem państwa jest dbanie o bezpieczeństwo własności obywateli²³.

Otwarta przez orzeczenie Trybunału Państwa furtka dla sądów zezwalająca na zasądzenie od skarbu państwa na podstawie ABGB rekompensaty za szkody wyrządzone w zakresie pełnienia przezeń funkcji i zadań publicznych została jednak tuż przed wojną zamknięta. W orzeczeniu z 1914 roku Najwyższego Trybunału Sądowego zajął stanowisko, które zahamowało tendencję do rozszerzania jurysdykcji sądowej w sprawach odszkodowawczych przeciwko państwu. Sentencja podjętego wyroku, wpisana do księgi orzeczeń Trybunału jako zasada prawna, brzmiała następująco:

[...] za szkody, które powstały w stosunku do osób trzecich z powodu zwinionego postępowania organów administracyjnych państwa w wykonywaniu publicznej służby, o ile nie istnieją szczególne ustawowe przepisy, państwo cywilnoprawnie nie może być odpowiedzialne²⁴.

4. Zakończenie

Przedstawione meandry i fluktuacje orzecznictwa zarówno sądów austriackich, jak i polskich w sprawie podstaw odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone wskutek

²³ *Sammlung von civilrechtlichen...*, nr 4998, orzeczenie z dnia 16 marca 1910 r. W wyroku uzasadnieniu stwierdzono: „[...]es wird hiebei nicht weiter unterschieden, aus welchem Titel dieses Recht abgeleitet gemacht wird Und gegen wen es geltend gemacht wird. Das Recht auf Schadenersatz ist daher kein öffentlicher Anspruch, sondern ein Privatrecht dessen Voraussetzungen Und Umfang nach diesbezüglichen Normen ABGB zu beurteilen sind, und worüber nach des § 1338 ABGB die Verhandlung dem Zivilrichter zugewiesen ist”. Stanowisko tego konsekwentnie bronił w innych podobnych sprawach, zob. orzeczenie nr 6683 z 16 grudnia 1913 r.

²⁴ *Ibidem*, orzeczenie nr 6940 z dnia 27 maja 1914 r.

bezprawnych działań jego organów z jednej strony pokazują ciągłość myśli prawniczej, z drugiej jednak ilustrują, że polski Sąd Najwyższy poszedł o krok dalej niż austriacki Najwyższy Trybunał Sądowy. Gdy bowiem austriacka judykatura w końcowym okresie trwania monarchii powstrzymała proces rozszerzania zakresu odpowiedzialności cywilnoprawnej w sferze wykonywania przez państwo zadań publicznych, to w orzecznictwie polskiego Sądu Najwyższego obserwujemy zjawisko odwrotne. Dzięki wydanemu w 1931 roku orzeczeniu rozpoczął on nowy etap orzecznictwa polskich sądów, który mógł przynieść rozszerzenie zakresu odpowiedzialności skarbu państwa za szkody spowodowane z winy jego organów w sferze publicznoprawnych czynności i funkcji.