

odpowiedzialność odszkodowawczą, gdy z tytułu przysługującej jej suwerenności (*ius eminens*) jednostka narusza w interesie ogólnym prawa nabyte (*iura quaesita*, wynikające z umów zawartych między poddanymi a władcami krajowymi, nadane tytuły, przywileje, własność prywatną itd.). Mająca swe oparcie w prawie zgodnym z rozumem idea poświęcenia, związana z przekonaniem o konieczności sprawiedliwego rozdziału ciężarów, nakazywała rekompensować uszczerbki, które jednostka ponosiła z tytułu szczególnie obciążenia polegającego na odebraniu jej praw nabytych¹. Idea równości wszystkich obywateli wobec ciężarów publicznych (*Prinzip der Lastengleichheit*), która pojawiła się wraz z przekształceniem władztwa feudalnego we władzę publiczną, do dziś stanowi ideę przewodnią roszczeń z tytułu szkód powstałych na skutek zgodnych z prawem ingerencji w sferę prawa własności². Idea ta została skodyfikowana w §74 i §75 „Wprowadzenia do Pruskiego Prawa Krajowego”³. Pruski nakaz gabinetowy z 4 grudnia 1831 r. ustalał zakres jego zastosowania do szkód majątkowych, wyłączając *expressis verbis* roszczenia z tytułu działań państwa w sferze tzw. praw majestatu i zwierzchności (co obejmowało m.in. stanowienie aktów ustawodawczych i wydawanie aktów administracyjnych)⁴. Odpowiedzialność fiskusa z tytułu poświęcenia mogła obejmować przypadki niezgodnych z prawem działań organów władzy, jednakże podstawą przyznania ochrony odszkodowawczej nie było bezprawie, lecz ochrona praw nabytych⁵. Ze względu na takie uzasadnienie odpowiedzialności państwa z tytułu poświęcenia, odpowiedzialność za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie organów władzy publicznej została co do zasady wykluczona. Z czasem zakres zastosowania konstrukcji *Aufopferung* (ofiary dla dobra publicznego) został ograniczony do szkód wyrządzonych zgodnie z prawem i obejmował przypadki nieobjęte nowymi regulacjami w zakresie wywłaszczeń⁶. Próby rozszerzenia powyższego zakresu się nie powiodły, przynajmniej do końca XIX w.⁷

¹ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959, s. 10. Jak zauważa W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 85 „W skardze przeciw fiskusowi uznajemy formę ochrony interesów jednostki w państwie policyjnym, ale w niej nie znajdujemy granic władzy policyjnej, ponieważ wadliwe akty administracyjne nie były znoszone, ani zmieniane, lecz stawały się prawomocnymi”.

² J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 11.

³ S. Detterbeck, K. Windthorst, H.-D. Sproll, *Staatshaftungsrecht*, München 2000, s. 9; D. Janicka, *Landrecht z 1794 r. a rządy prawa w Prusach*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1987, t. XXXIX, z. 2, s. 45. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 47, zauważa: „Zasada, iż poddanego wolno było pozbawić tzw. praw dobrze nabytych (*iura quaesita, wohlerworbene Rechte*) wyłącznie za odszkodowaniem obowiązywała powszechnie w Niemczech w XVIII w.”

⁴ S. Detterbeck, K. Windthorst, H.-D. Sproll, *Staatshaftungsrecht*, s. 10.

⁵ U. Scheuner, *Grundfragen der Staatshaftung für schädigende Eingriffe* [w:] *Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek*, hrsg. O. Bachof, München 1955, s. 337; F. Fleiner, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrecht*, Tübingen 1928, s. 35, cyt. za: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 51.

⁶ B. Grzeszick, *Rechte und Ansprüche. Eine Rekonstruktion des Staatshaftungsrechts aus den subjektiven öffentlichen Rechten*, Tübingen 2002, s. 28; S. Detterbeck, K. Windthorst, H.-D. Sproll, *Staatshaftungsrecht*, s. 10. Jak wskazuje J. Parchomiuk, s. 11, „na skutek usamodzielnienia się instytucji wywłaszczenia (*Enteignung*) znacznie ograniczony został zakres zastosowania instytucji *Aufopferung*. Jej praktyczne znaczenie ograniczało się odąd w zasadzie tylko do policyjno-administracyjnych przepisów regulujących tzw. stany wyższej konieczności”.

⁷ B. Grzeszick, *Rechte...*, s. 28.

Sferę wykonywania władzy publicznej odróżniono zresztą od sfery czynności niewładczych, uznając, że ta pierwsza, w tym kwestie bezprawia władzy, objęta jest regulacją prawa publicznego. Jednakże skoro na płaszczyźnie prawa publicznego uznawano, że państwo nie może dopuścić się bezprawia, do wynagrodzenia szkód mógł być zobowiązany jedynie urzędnik winny bezprawnego działania. Była to odpowiedzialność urzędnicza oparta na zasadzie winy, nazywana Amtshaftung.

Niektóre państwa posiadały jednak mniej lub bardziej wyraźne postanowienia konstytucyjne w kwestii odpowiedzialności państwa⁸. W innych, przy braku ogólnej zasady odpowiedzialności państwa, obowiązywały ustawy szczególne, dotyczące odpowiedzialności państwa za niesłuszne tymczasowe aresztowanie⁹ bądź za szkody wyrządzone przez niezgodną z prawem działalność funkcjonariuszy urzędów hipotecznych oraz w wypadku utraty depozytów sądowych¹⁰.

W państwach, w których ustawodawstwo nie zawierało żadnych przepisów w tym względzie, orzecznictwo sądowe wypowiedało się w wielu wypadkach za odpowiedzialnością (np. w Bawarii i Saksonii), w innych zaś przeciwko (np. w Oldenburgu). Wreszcie w tej części Niemiec, gdzie obowiązywał Kodeks Napoleona (Księstwo Badeńskie, Hesja, Nadrenia), orzecznictwo w szerokim zakresie przyznawało odszkodowania, opierając się na art. 1384 tegoż kodeksu. Podobnie złożone było stanowisko doktryny prawa¹¹.

II. W niemieckiej literaturze historycznoprawnej wiele miejsca poświęcono koncepcjom odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, jakie formułowali z prywatno- i publicznoprawnego punktu widzenia zwolennicy rozszerzenia zakresu ochrony prawnej jednostki. Za tymi koncepcjami podążały niekiedy sądy poszczególnych państw niemieckich. Jednocześnie sądy swymi precedensowymi orzeczeniami inspirowały doktrynę. Nie mając w tym miejscu zamiaru przywoływać konkretnych kasusów z XIX-wiecznej niemieckiej praktyki orzeczniczej wskazujących na dążenie do pozaustawowego objęcia ochroną prawną poszkodowanych działaniami władzy publicznej, ograniczę się do konstatacji, że ten złożony obraz stanu prawnego w latach 80. XIX w. uległ względnej stabilizacji polegającej na odrzuceniu odpowiedzialności państwa ze względu na brak wyraźnej normy prawa pozytywnego. Pozytywizm prawniczy przyczynił się do zwycięstwa poglądu o nieodpowiedzialności odszkodowawczej państwa za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działania urzędników, co było zresztą niemalą zasługą pracy Edgara Loeninga pt. *Die Haftung des Staats aus rechtswidrigen Handlungen seiner*

⁸ Na przykład konstytucja Saksonii-Coburg-Gotha z 3 maja 1852 r. i konstytucja wolnego miasta Hamburga z 28 września 1860 r. Zob. W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód, spowodowanych przez działalność władz publicznych, według prawa niemieckiego*, Warszawa 1932, s. 2, przyp. 4.

⁹ Na przykład Księstwo Badeńskie, Meklemburg-Schwerin, Meklemburg-Strelitz, Saksonia-Altenburg, Saksonia-Meiningen. *Ibidem*.

¹⁰ Rozporządzenie z 11 października 1876 r. w Hessen-Kassel i bawarska ordynacja depozytowa z 24 października 1796 r. i 9 lipca 1802 r.

¹¹ W. Ostrożyński, *O odpowiedzialności państwa za bezprawne działania urzędników, wedle prawa publicznego*, Lwów 1884, s. 18; F. Bossowski, *O odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa za bezprawne czyny i zaniedbania funkcjonariuszy publicznych poza wypadkami naruszenia stosunków obligatoryjnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1912, r. XXXVII, s. 1016.

Beamten nach deutschem Privat- und Staatsrecht (1879). Dodajmy jednak, że było to zwycięstwo krótkotrwałe.

Z punktu widzenia celu, jaki autor postawił sobie w niniejszym artykule, istotne będzie natomiast podkreślenie niektórych aspektów publicznoprawnej koncepcji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, której reprezentantami byli m.in. Karl Sundheim, Burkhard Wilhelm Pfeiffer i Heinrich Zachariae.

Karl Sundheim w rozprawie z 1827 r.¹² uzasadniał odpowiedzialność państwa zarówno tym, że niezgodne z prawem postępowanie urzędników jako reprezentantów państwa musi być przypisane państwu, jak i przekonaniem, że jednostka podporządkowana jest państwu i nie może bez trudu legalnie mu się przeciwstawić¹³.

Również Burkhard Wilhelm Pfeiffer, który w 1828 r. zaproponował pierwsze w pełni publicznoprawne uzasadnienie odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone bezprawnymi działaniami lub zaniechaniami urzędników¹⁴, w stosunku między urzędnikiem a państwem nie dopatrywał się elementów cywilnoprawnych, lecz traktował go jako stosunek publicznoprawny, zakładając, że urzędnik jest zastępcą władzy państwowej. Skoro państwo wymaga od swych obywateli, aby poddawali się mu bez oporu w wykonywaniu funkcji państwowych, musi ono odpowiadać za wykonanie tej władzy bez względu na to, czy jest zgodne z prawem czy też bezprawne. Państwo nie pozwala jednostce badać zakresu tej władzy i odmawiać jej posłuszeństwa, jeśli w wykonywaniu funkcji państwowych dostrzeżenie działanie bezprawne. Zdaniem B. Pfeiffera zarzut, że urzędnik, który działa bezprawnie, nie wykonuje już władzy państwowej, nie jest słuszny, gdyż w każdym poszczególnym przypadku, w którym urzędnik wyrządza obywatelowi szkodę swym bezprawnym działaniem, chodzi tylko o to, czy na urzędnika taką część władzy przeniesiono, iż za jej pomocą mógł zastosować przymus wobec obywatela, aby mu wyrządził szkodę¹⁵.

Heinrich Zachariae w artykule opublikowanym w 1863 r.¹⁶ opierał się na koncepcji B. Pfeiffera, ale starał się ją pogłębić i wyeliminować występujące w niej błędy¹⁷. Teoria H. Zachariaego uzasadnia odpowiedzialność państwa założeniem, według którego działania urzędników należy uważać za działania samego państwa, oraz rękojmnią, jaką państwo – ze względu na zasadę „porządku państwowego” – daje poddanemu, że nie poniesie on ciężaru szkody wyrządzonej mu działaniami urzędników¹⁸. Jako osoba prawna państwo nie ma własnej woli, a tym samym zdolności do działania, musi więc działać za

¹² K. Sundheim, *Über Schadensstiftung durch Staatsbeamte und Haftverbindlichkeit des Staates dafür*, 1828, cyt. za: M. Heidenhain, *Amtshaftung und Entschädigung aus enteignungsgleichem Eingriff*, Berlin 1965, s. 23.

¹³ M. Heidenhain, *Amtshaftung...*, s. 24.

¹⁴ B.W. Pfeiffer, *Von den notwendigen Einschränkungen der Verantwortlichkeit des Staates für widerrechtliche Handlungen der Staatsbehörden* [w:] *idem, Praktische Ausführungen aus allen Gebieten der Rechtswissenschaft*, t. II, Hannover 1828.

¹⁵ M. Heidenhain, *Amtshaftung...*, s. 24; W. Ostrożyński, *O odpowiedzialności państwa...*, s. 26; E. Loening, *Die Haftung des Staates aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten nach deutschem Privat- und Staatsrecht*, Frankfurt am Main 1879, s. 48 i n.

¹⁶ H.A. Zachariae, *Ueber die Haftungsverbindlichkeit des Staates aus rechtswidrigen Handlungen und Unterlassungen seiner Beamten*, „Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft” 1863, t. XIX, s. 582–652.

¹⁷ E. Loening, *Die Haftung...*, s. 49.

¹⁸ H.A. Zachariae, *Ueber die Haftungsverbindlichkeit...*, s. 633; E. Loening, *Die Haftung...*, s. 101; M. Heidenhain, *Amtshaftung...*, s. 24; W. Ostrożyński, *O odpowiedzialności państwa...*, s. 29.

pośrednictwem osób fizycznych, które wyrażają swą wolę za państwo i przez swe czynności nabywają prawa i zaciągają zobowiązania dla państwa. Państwo nie może dopuścić się winy, ale musi przyjąć na siebie konieczną rękojmię zachowania się urzędników w sferze urzędowej¹⁹. Z istoty państwowego porządku wynika bowiem, że obywatel państwa powinien być posłuszny zarządzeniom i rozkazom władzy, a także to, że posłuszeństwa wobec państwa obywatel nie może uzależniać od indywidualnego poglądu na zasadność i legalność aktów władzy. Chociaż obowiązek obywatelskiego posłuszeństwa ma swe granice w tym, że nieposłuszeństwo oczywiście bezprawnym rozkazom, a nawet gwałtowny opór przeciw ich przymusowemu wykonaniu, nie jest przestępstwem i uchodzi bezkarnie, to jednak należy uwzględnić, że zdaniem H. Zachariaego nieraz wszelki opór mógłby być wykluczony, a wielką byłoby niesprawiedliwością, by obywatel ponosił szkodę z tej przyczyny, że poddał się bezprawiu, którego nie mógł powstrzymać użyciem legalnych środków²⁰.

Koncepcja Zachariaego odpowiedzialności państwa (*Staatshaftung*) została wprawdzie powiązana z winą urzędnika, nie z tej przesłanki była jednak wyprowadzana, lecz z obiektywnej gwarancji państwa²¹. Podstawą odpowiedzialności państwa była bezprawność, która zaistniała przy wykonywaniu władzy publicznej²². Nauka prawa i orzecznictwo sądowe od czasów Sundheima i Pfeiffera wychodziły z założenia, że niezgodne z prawem postępowanie urzędnika jest władcym postępowaniem państwa, któremu podporządkowana jest jednostka, a więc zarówno zgodne z prawem, jak i bezprawne działania urzędników uznawane są za pochodzące od państwa²³.

Za publicznoprawną odpowiedzialnością państwa opowiedział się Niemiecki Kongres Prawników – najpoważniejsze forum dyskusyjne nauki oraz praktyki prawa w Niemczech, w ramach którego współpracowali najwybitniejsi prawnicy, zajmujący nierzadko eksponowane stanowiska. Na Kongresie omawiano podstawowe zagadnienia ze wszystkich dziedzin prawa, czego konsekwencją było inspirowanie, planowanie i popieranie wielu projektów legislacyjnych²⁴. W 1867 r. na zjeździe prawników w Monachium, któremu przewodniczył Heinrich Rudolf von Gneist, wbrew opinii Bluntschliego uznano publicznoprawne zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Do tego Zachariaego przychylił się Carl von Kissling na zjeździe w Heidelbergu w 1869 r., inkorporowała je też w nieco zmienionej postaci (bo odpowiedzialność państwa miała być bezpośrednia, a nie subsydiarna) uchwała kongresu z 1871 r. w Stuttgarcie²⁵.

¹⁹ M. Heidenhain, *Amtshaftung*..., s. 25; W. Ostrożyński, *O odpowiedzialności państwa*..., s. 29; H.A. Zachariae, *Ueber die Haftungsverbindlichkeit*..., s. 632.

²⁰ W. Ostrożyński, *O odpowiedzialności państwa*..., s. 30.

²¹ U. Scheuner, *Grundfragen*..., s. 338.

²² G. Meyers, *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*, München–Leipzig 1919, s. 611.

²³ M. Heidenhain, *Amtshaftung*..., s. 26.

²⁴ A. Fijal, *Geschichte der Juristischen Gesellschaft zu Berlin in den Jahren 1859 bis 1933*, Berlin 1991, s. 24, cyt. za: M. Martinek, J. Poczobut, *Otto von Gierke (1841–1921). Życie i dzieło*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2008, z. 2, s. 332.

²⁵ U. Scheuner, *Grundfragen*..., s. 338.

III.

[...] w utworzonej Rzeszy Niemieckiej (1871), obejmującej poza Austrią wszystkie kraje niemieckie, istniało ogromne zróżnicowanie prawa cywilnego, aż ponad trzydzieści różnych systemów tego prawa. O jego ujednoczeniu myślano już dawniej, ale dopiero zjednoczenie polityczne Niemiec umożliwiło sformułowanie (1873) programu nie tylko unifikacji, ale zarazem kodyfikacji, i to takiej, która unowocześniałaby przestarzały porządek prawny, co było niezbędne wobec zasadniczych przemian społeczno-gospodarczych²⁶.

Zgodnie z art. 4 §13 Konstytucji II Rzeszy z 1871 r. w pierwotnym brzmieniu do właściwości federacji niemieckiej należało ustawodawstwo w dziedzinie prawa zobowiązań. Przyjęta w 1874 roku nowelizacja tego przepisu (tzw. *Lex Lasker*) przewidywała kompetencję Rzeszy w dziedzinie całego prawa cywilnego²⁷.

W skład powstałej w 1871 r. federalnej Drugiej Rzeszy wchodziło 25 państw, w tym cztery królestwa (Bawaria, Prusy, Saksonia, Wirtembergia), sześć wielkich księstw (*Grossherzogtümer*) (Badenia, Hesja, Meklemburgia-Schwerin, Meklemburgia-Strelitz, Oldenburg, Saksonia-Weimar), dwanaście zwykłych księstw (Anhalt, Waldeck, Schaumberg-Lippe, Lippe-Detmold, Brunszwik, Schwarzburg-Sondershausen, Schwarzburg-Rudolstadt, Reuß st. linia, Reuß mł. linia, Saksonia-Meiningen, Saksonia-Coburg-Gotha, Saksonia-Altenburg)²⁸, trzy wolne miasta (Brema, Hamburg, Lubeka). W 1911 r. status państwa członka Rzeszy uzyskały Alzacja i Lotaryngia, będąca dotąd wspólnym terytorium Rzeszy (*Reichsland*)²⁹.

Niemiecki kodeks cywilny (BGB) nie rozwiązał spornej kwestii odpowiedzialności władzy publicznej za działania władcze. Wprawdzie §31 i §89 BGB nieodwołalnie przesądziły odpowiedzialność odszkodowawczą osób prawnych, a w doktrynie prawa nie były nieobecne interpretacje idące w kierunku możliwości stosowania tych przepisów do sfery działań władczych państwa (*imperium*)³⁰, to jednak – ze względu na to, że narzucenie jednolitego rozwiązania w kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej państwa wszystkim państwom niemieckim stanowiłoby naruszenie ich samodzielności – twórcy BGB zacieśnili stosowanie tych przepisów do czynności cywilnoprawnych, pozostawiając interesujące nas zagadnienie ustawodawstwu poszczególnych państw (art. 77 ustawy wprowadzającej BGB z dnia 18 sierpnia 1896 r. *Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch*)³¹. Nie były one zobowiązane ani do wprowadzenia jednolitej odpowiedzial-

²⁶ S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Zarys wykładu*, część II, *Polska pod zaborami*, Kraków 1994, s. 30.

²⁷ K. Sójka-Zielińska, *Wielkie kodyfikacje cywilne. Historia i współczesność*, Warszawa 2009, s. 292–293.

²⁸ W tym 5 *Herzogtümer* i 7 *Fürstentümer*. J. Krasuski, *Historia Rzeszy Niemieckiej 1871–1945*, Poznań 1969, s. 58.

²⁹ M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2007, s. 409; E. Klein, *Historia ustroju państw niemieckich i Rosji od XVIII do XX wieku*, Wrocław 1999, s. 83.

³⁰ Zdaniem F. Bossowskiego „[...] dopiero twórcy nowego kodeksu cywilnego zrozumieli, że nakładając w §31. §89. na osoby prawne odpowiedzialność za ich organy, nakładają tem samem na państwo i inne korporacje prawnopubliczne w tych samych granicach odpowiedzialność cywilną za ich urzędników bez względu na to, czy chodzi o czyn bezprawny, popełniony w wykonywaniu aktów władzy zwierzchniczej, czy też o inne czynności urzędowe nie będące emanacją władzy zwierzchniczej”. F. Bossowski, *O odpowiedzialności...*, s. 1017–1018.

³¹ *Ibidem*, s. 1018; W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego (odpowiedzialność cywilna władz i urzędników publicznych)*, Warszawa 1934, s. 26;

ności odszkodowawczej państwa, ani do urzeczywistnienia określonej formy tej odpowiedzialności³².

Przepis art. 77 przywołanej ustawy wprowadził możliwość wykluczenia odpowiedzialności cywilnej urzędnika za szkodę wyrządzoną przez akt bezprawny, popełniony przy wykonywaniu władzy zwierzchniej, jeżeli Skarb Państwa został zobowiązany do wynagrodzenia tej szkody. BGB przewidywał regułę odpowiedzialności cywilnoprawnej osoby prawnej (w tym państwa) i winnego organu³³, ale dotyczyło to jedynie działań w sferze *dominium*. Osoba prawna miała prawo regresu w stosunku do winnego organu (§840 BGB). We wspomnianej sferze osoba prawna (w tym państwo) ponosiła odpowiedzialność za pomocników niebędących organami, ale tylko za ich *culpam in eligendo* lub *inspiciendo* (§831 BGB)³⁴.

BGB nie wprowadził ogólnej, bezpośredniej odpowiedzialności państwa za akty władcze, lecz jedynie odpowiedzialność majątkową samego funkcjonariusza³⁵. Zgodnie z §839 ust. 1 BGB funkcjonariusz publiczny powinien wynagrodzić szkodę wynikającą z naruszenia obowiązku służbowego z winy umyślnej lub niedbalstwa. Przepis ten stanowi o odpowiedzialności urzędnika nawet wtedy, gdy nie naruszył on żadnego prawa podmiotowego osoby trzeciej, co było konieczne wobec brzmienia §823 BGB. Przepis §839 BGB wskazuje na to, że urzędnik był również zobowiązany do wynagrodzenia szkody w razie przekroczenia tych obowiązków służbowych, które go wiązały wobec przełożonej władzy, ale tylko tych, które zostały nałożone w interesie stron³⁶.

Istotne ograniczenie odpowiedzialności urzędników stanowiła przewidziana w §839 ust. 1 zd. 2 BGB tzw. klauzula subsydiarności. Polegała ona na tym, że urzędnik ponosił odpowiedzialność z powodu niedbalstwa tylko wtedy, gdy poszkodowany nie miał innej możliwości dochodzenia odszkodowania (np. od współwinnej osoby niebędącej

S. Rosmarin, *O roszczeniach odszkodowawczych z powodu bezprawia urzędnika administracyjnego*, Lwów 1933, s. 46; G. Krüger, *Die Haftung der juristischen Personen aus unerlaubten Handlungen nach Gemeinem Recht und Bürgerlichen Gesetzbuche*, Berlin 1901, s. 27–28, cyt. za: T. Giaro, *Krótką historia istoty osoby prawnej* [w:] *Consul est iuris et patriae defensor. Księga pamiątkowa dedykowana doktorowi Andrzejowi Kremerowi*, red. F. Longchamps de Bérier, R. Sarkowicz, M. Szpunar, Warszawa 2012, s. 70.

³² M. Heidenhain, *Amtshaftung*..., s. 35: „Unberührt bleiben die landesgesetzlichen Vorschriften über die Haftung des Staates, der Gemeinden und anderer Kommunalverbände (Provinzial-, Kreis-, Amtsverbände) für den von ihren Beamten in Ausübung der diesen anvertrauten öffentlichen Gewalt zugefügten Schaden sowie die landesgesetzlichen Vorschriften, welche das Recht des Beschädigten, von dem Beamten den Ersatz eines solchen Schadens zu verlangen, insoweit ausschließen, als der Staat oder der Kommunalverband haftet”. W tłumaczeniu S. Rosmarina, *O roszczeniach*..., s. 46: „Pozostają nienaruszone krajowe przepisy o odpowiedzialności państwa, gmin i innych związków komunalnych za szkodę wyrządzoną przez ich urzędników w wykonywaniu powierzonej im władzy urzędowej, jako też przepisy ustaw krajowych, które wykluczają prawo żądania od urzędnika wynagrodzenia takiej szkody o tyle, o ile odpowiada za nią państwo lub związek komunalny”.

³³ F. Bossowski, *O odpowiedzialności*..., s. 746; W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód [...] według prawa niemieckiego*..., s. 28.

³⁴ F. Bossowski, *O odpowiedzialności*..., s. 880, 886.

³⁵ J. Hochgürtel, *Die staatliche Haftung für rechtswidrig getätigte und unterlassene Normsetzung*, Köln 2000, s. 19. Zdaniem Ulricha Scheunera, *Grundfragen*..., s. 348: „Wie in so vielen Fragen haben auch in diesem Bereich die Verfasser des BGB sich einer moderneren Richtung verschlossen und einer konservativen Lösung im Sinne der liberalen Bürgerlichkeit den Vorzug gegeben”.

³⁶ F. Bossowski, *O odpowiedzialności*..., s. 871.

urzędnikiem)³⁷. Ponadto odszkodowanie nie przysługiwało poszkodowanemu, jeśli z własnej winy nie wykorzystał on przysługujących mu środków prawnych celem zapobieżenia szkodzie (§839 ust. 3 BGB). Jeżeli naruszenie obowiązku nastąpiło przy wydawaniu wyroku w sporze, urzędnik ponosił odpowiedzialność tylko wtedy, gdy naruszenie obowiązku było zagrożone karą publiczną, która miała być wymierzona w drodze sądowego postępowania karnego (§839 ust. 2 BGB).

Źródłem wskazanego rozwiązania prawnego, przyjętego w 1896 r., była zakorzeniona w niemieckiej doktrynie prawa koncepcja, zgodnie z którą państwo nie może dopuścić się bezprawia. Uznawano wówczas, że urzędnik reprezentuje państwo o tyle, o ile działa zgodnie z prawem. Niezgodne z prawem działania urzędnika nie mogły więc prowadzić do odpowiedzialności państwa, lecz jedynie do odpowiedzialności urzędnika. Wśród powodów takiego rozwiązania prawnego należy też wymienić: opór rządów poszczególnych państw Rzeszy, by odpowiedzialność państwa uregulować na poziomie federacji, oraz spory teoretyczne na temat prawnej natury odpowiedzialności państwa. Choć od połowy XIX w. doktryna zaczęła przychylić się do tezy o cywilnoprawnym charakterze tej instytucji, to w trakcie obrad nad BGB uznano, że jest to kwestia publicznoprawna³⁸.

To rozwiązanie uznano jednak za niezadowolające i w interesie poszkodowanych podnoszono konieczność wprowadzenia odpowiedzialności państwa³⁹.

IV. Jak wcześniej wskazano, w latach 80. XIX w. pod wpływem pozytywizmu prawniczego zasadniczo odrzucono odpowiedzialność państwa i innych podmiotów władzy publicznej. W okresie 1896–1919 możemy wyróżnić dwie fale zmian legislacyjnych, które zmniejszyły liczbę państw nieznających odpowiedzialności państwa. W 1899 r. odpowiedzialność taką wprowadziło dziewięć państw niemieckich (Bawaria⁴⁰, Wirtembergia⁴¹, Badenia⁴², Saksonia-Coburg-Gotha⁴³, Hesja⁴⁴, Saksonia-Weimar⁴⁵,

³⁷ W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód [...] według prawa niemieckiego...*, s. 28; S. Rosmarin, *O roszczeniach...*, s. 45–46; H. Delius, *Die Beamtenhaftpflichtgesetze des Reiches und der Länder*, Berlin-Leipzig 1929, s. 5–6.

³⁸ Na ten temat H. Gehre, *Die Entwicklung der Amtshaftung in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert*. Bonn 1958, s. 97 i n.; G. Meyers, *Lehrbuch...*, s. 612.

³⁹ W. Rüfner, *Basic Elements of German Law on State Liability [w:] Governmental Liability. A Comparative Study*, eds. A.W. Bradley, J. Bell, London 1991, s. 251.

⁴⁰ AGBGB z 9 czerwca 1899 r., „Gesetz- und Verordnungs-Blatt für das Königreich Bayern” 1899, nr 28, s. 1–82; H. Delius, *Die Beamtenhaftpflichtgesetze...*, s. 52–54.

⁴¹ AGBGB z 28 lipca 1899 r., „Regierungsblatt für das Königreich Württemberg” 1899, s. 423–539; H. Delius, *Die Beamtenhaftpflichtgesetze...*, s. 59–60.

⁴² AGBGB z 17 czerwca 1899 r., „Badische Gesetz- und Verordnungsblätter” 1899, s. 229–248; H. Delius, *Die Beamtenhaftpflichtgesetze...*, s. 60–62.

⁴³ AGBGB z 26 listopada 1899 r., „Gesetz-Sammlung für das Herzogtum Coburg” 1899, nr 1302, s. 217–265; „Gesetzsammlung für das Herzogtum Gotha” 1899, nr 29, s. 199–247.

⁴⁴ AGBGB z 17 lipca 1899 r., „Großherzoglich hessisches Regierungsblatt” 1899, s. 133–262; H. Delius, *Die Beamtenhaftpflichtgesetze...*, s. 67–69.

⁴⁵ AGBGB z 5 kwietnia 1899 r., „Regierungs-Blatt für das Großherzogthum Sachsen-Weimar-Eisenach” 1899, s. 123–197.

Schwarzburg-Sondershausen⁴⁶, Reuss st. linia⁴⁷, Reuss mł. linia⁴⁸). W latach 1908–1910 pod wpływem ustaleń 28. Kongresu Prawników Niemieckich w Kilonii odpowiedzialność państwa zdecydowało się przyjąć sześć kolejnych państw niemieckich, tj. w 1908 r. Oldenburg⁴⁹, w 1909 r. Prusy⁵⁰ i Waldeck⁵¹, w 1910 r. Brunzwik⁵² i Anhalt⁵³, w 1912 r. Lubeka⁵⁴.

W okresie objętym badaniem nie przyjęły odpowiedzialności odszkodowawczej państwa: Mecklemburgia-Schwerin, Mecklemburgia-Strelitz, Saksonia-Altenburg, Saksonia-Meiningen, Schwarzburg-Rudolstadt, Schaumburg-Lippe, Lippe-Detmold, Hamburg i Brema⁵⁵. Pierwsze dwa państwa przyjęły w swych ustawach wykonawczych do BGB z 1899 r.⁵⁶, że państwo nie ponosiło odpowiedzialności, jeśli nic innego w drodze szczegółowej regulacji prawnej nie zostało postanowione⁵⁷. W zdecydowanej większości wymienionych tu państw istniały ustawy szczególne dotyczące odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez urzędników hipotecznych (AGBGB z 1899 r.: Saksonia-Altenburg⁵⁸, Saksonia-Meiningen⁵⁹, Lippe⁶⁰, Hamburg⁶¹, Brema⁶²,

⁴⁶ AGBGB z 19 lipca 1899 r., „Gesetzsammlung für das Fürstenthum Schwarzburg-Sondershausen” 1899, nr 13, s. 29–64.

⁴⁷ AGBGB z 26 października 1899 r., „Gesetzsammlung für das Fürstenthum Reuß Aelterer Linie” 1899, nr 7, s. 25–64.

⁴⁸ AGBGB z 10 sierpnia 1899 r., „Gesetzsammlung für das Fürstenthum Reuß jüngerer Linie” 1899, t. 23, s. 1–45.

⁴⁹ Ustawa z 22 grudnia 1908 r., „Gesetzblatt für das Herzogthum Oldenburg” 1908, t. 23, s. 1110 i n.; H. Delius, *Die Beamtenhaftpflichtgesetze...*, s. 71–72.

⁵⁰ Das preußische Gesetz über die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei Ausübung der öffentlichen Gewalt vom 1. August 1909, „Gesetzsammlung für Preußen” 1909, s. 691 i n.; H. Delius, *Die Beamtenhaftpflichtgesetze...*, s. 82–115. Tłumaczenie polskie w: Z. Lisowski, *Kodeks cywilny obowiązujący na Ziemiach Zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 2, Poznań 1933, s. 371–372.

⁵¹ Ustawa z 18 grudnia 1909 r., „Fürstlich Waldeckische Regierungs-Blätter” 1909, s. 119 i n.; H. Delius, *Die Beamtenhaftpflichtgesetze...*, s. 74.

⁵² Ustawa z 28 lipca 1910 r., „Gesetz- und Verordnungs-Sammlung für die Herzoglich Braunschweigischen Lande” 1910, s. 305 i n.; H. Delius, *Die Beamtenhaftpflichtgesetze...*, s. 72–73.

⁵³ Ustawa z 2 kwietnia 1910 r., „Gesetzsammlung für das Herzogthum Anhalt” 1910, s. 475 i n.; H. Delius, *Die Beamtenhaftpflichtgesetze...*, s. 73–74.

⁵⁴ Ustawa z 17 lutego 1912 r., „Sammlung der lübeckischen Verordnungen und Bekanntmachungen” 1912, s. 78 i n.; H. Delius, *Die Beamtenhaftpflichtgesetze...*, s. 76–77.

⁵⁵ W. Zylinder, *Wynagrodzenie szkód [...] według prawa niemieckiego...*, s. 10; G. Meyers, *Lehrbuch...*, s. 613 przypis g; H. Gehre, *Die Entwicklung...*, s. 106.

⁵⁶ Były to odpowiednio: §49 d. Verordnung zur Ausführung d. BGB z 9 kwietnia 1899 r., „Regierungs-Blatt für das Großherzogthum Mecklenburg-Schwerin” 1899, s. 57 i n.; §48 d. Verordnung zur Ausführung d. BGB z 9 kwietnia 1899 r., „Großherzoglich Mecklenburg-Strelitzscher Officieller Anzeiger für Gesetzgebung und Staatsverwaltung” 1899, s. 49 i n.

⁵⁷ M. Heidenhain, *Amtshaftung...*, s. 35 przyp. 15.

⁵⁸ AGGBO z 4 maja 1899 r., „Gesetz-Sammlung für das Herzogthum Altenburg” 1899, s. 69–73.

⁵⁹ AGGBO z 14 sierpnia 1899 r., „Sammlung der landesherrlichen Verordnungen im Herzogthum Sachsen Meiningen” 1899, nr 85, s. 399–404.

⁶⁰ AGGBO z 17 listopada 1899 r., „Gesetz-Sammlung für das Fürstenthum Lippe” 1899, s. 529–532.

⁶¹ AGGBO z 14 lipca 1899 r., „Gesetzsammlung der freien und Hansestadt Hamburg” 1899, s. 376–384.

⁶² AGGBO z 18 lipca 1899 r., „Gesetzblatt der freien Hansestadt Bremen” 1899, s. 133–136.

Schaumburg-Lippe⁶³, z 1900 r.: Schwarzburg-Rudolstadt⁶⁴). Ustawy te przewidywały w pierwszej kolejności, że za urzędnika odpowiedzialność ponosiło państwo (ograniczenie w Schwarzburg-Rudolstadt, gdyż państwo odpowiadało tylko w przypadku winy umyślnej i ciężkiego niedbalstwa urzędnika), oraz że państwo miało prawo zwrócenia się z roszczeniem regresowym do winnego urzędnika⁶⁵. Jedyne regulacja obowiązująca w Bremie przewidywała możliwość obniżenia przez Senat wysokości dochodzonego roszczenia regresowego albo też zarządzenia, że nie będzie ono dochodzone, w przypadku lżejszej winy, jakiej dopuścił się urzędnik⁶⁶. W przypadku działania wielu urzędników hipotecznych, w ramach regresu ponosili oni wobec państwa odpowiedzialność solidarną⁶⁷.

Wskazane wyżej ustawy nakazywały odpowiednio stosować §852 ust. 1 BGB do przedawnienia roszczeń regresowych (Brema, Hamburg, Saksonia-Altenburg, Saksonia-Meiningen, Schwarzburg-Rudolstadt⁶⁸) oraz do zobowiązania sprawcy szkody do wydania korzyści osiągniętej w wyniku naruszenia obowiązku urzędowego (Brema⁶⁹), ze wskazaniem, że termin przedawnienia rozpoczyna swój bieg od dnia, w którym obowiązek odszkodowawczy państwa został przez nie uznany lub prawomocnie stwierdzony orzeczeniem (Brema, Saksonia-Meiningen, Schwarzburg-Rudolstadt, Reuß st. linia i Reuß mł. linia⁷⁰). Zgodnie z §852 ust. 1 BGB „roszczenie o wynagrodzenie szkody, powstałej z czynu niedozwolonego, ulega przedawnieniu w trzech latach, poczynając od chwili, w której pokrzywdzony dowie się o szkodzie i o osobie zobowiązanego do wynagrodzenia szkody, bez względu zaś na tę wiadomość w trzydziestu latach od popełnienia czynu”.

Po 1919 r. część z tych państw utraciła swój byt suwerenny (Saksonia-Altenburg, Saksonia-Meiningen i Schwarzburg-Rudolstadt stały się częściami składowymi Turynii), część zaś przyjęła odpowiedzialność państwa (w 1920 r. Hamburg⁷¹, w 1921 r. Mecklemburgia-Schwerin⁷², Mecklemburgia-Strelitz⁷³, Brema⁷⁴, w 1922 r. Lippe⁷⁵). Jedyne Schaumburg-Lippe pozostało bez ustawy w tym zakresie.

⁶³ AGGBO z 23 sierpnia 1899 r., „Schaumburg-Lippische Landesverordnungen” 1899, nr 13, s. 153–171.

⁶⁴ AGGBO z 28 lutego 1900 r., „Gesetzsammlung für das Fürstenthum Schwarzburg-Rudolstadt” 1900, nr 27, s. 169–174.

⁶⁵ §16 AGGBO Schaumburg-Lippe, §10 AGGBO Brema, §16 AGGBO Saksonia-Altenburg, art. 10 AGGBO Saksonia-Meiningen – tylko gdy naruszenie umyślne lub w wyniku ciężkiego niedbalstwa, §12 AGGBO Reuß st. linia, tak też Reuß mł. linia.

⁶⁶ §10 ust. 2 AGGBO.

⁶⁷ §10 ust. 1 AGGBO Brema, §16 ust. 3 AGGBO Saksonia-Altenburg, art. 22 ust. 3 AGGBO Schwarzburg-Rudolstadt, §12 ust. 3 AGGBO Reuß st. linia, tak też Reuß mł. linia.

⁶⁸ §10 ust. 3 AGGBO Brema, §35 AGGBO Hamburg, §16 ust. 2 AGGBO Saksonia-Altenburg, art. 22 AGGBO Schwarzburg-Rudolstadt.

⁶⁹ §10 ust. 3 AGGBO Brema.

⁷⁰ §10 ust. 3 AGGBO Brema, art. 10 ust. 2 AGGBO Saksonia-Meiningen, art. 22 AGGBO Schwarzburg-Rudolstadt, §12 ust. 2 AGGBO Reuß st. linia, tak też Reuß mł. linia.

⁷¹ Ustawa z 26 stycznia 1920 r., „Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt” 1920, s. 137 i n.

⁷² Ustawa z 2 marca 1921 r., „Regierungs-Blatt für das Großherzogthum Mecklenburg-Schwerin” 1921, s. 463 i n.

⁷³ Ustawa z 27 stycznia 1921 r., „Großherzoglich Mecklenburg-Strelitzscher Officieller Anzeiger für Gesetzgebung und Staatsverwaltung” 1921, s. 139 i n.

⁷⁴ Ustawa z 19 marca 1921 r., „Gesetzblatt der freien Hansestadt Bremen” 1921, s. 101 i n.

⁷⁵ Ustawa z 28 listopada 1922 r., „Gesetz-Sammlung für das Fürstenthum Lippe” 1922, s. 910 i n.

V. Model bezpośredniej odpowiedzialności państwa przyjęły (w porządku chronologicznym): Bawaria (ustawa z 9 czerwca 1899 r.), Badenia (ustawa z 17 czerwca 1899 r.), Wirtembergia (ustawa z 28 lipca 1899 r.), Saksonia-Coburg-Gotha (ustawa z 26 listopada 1899 r.), Oldenburg (ustawa z 22 grudnia 1908 r.), Prusy (ustawa z 1 sierpnia 1909 r.), Waldeck (ustawa z 18 grudnia 1909 r.), Anhalt (ustawa z 2 kwietnia 1910 r.), Brunszwik (ustawa z 28 lipca 1910 r.), Lubeka (ustawa z 17 lutego 1912 r.). Opierając się na analogicznych rozwiązaniach, skonstruowano odpowiedzialność Rzeszy Niemieckiej za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działania jej urzędników (ustawa z 22 maja 1910 r.)⁷⁶.

Zgodnie z reprezentatywnym dla wyżej wymienionych państw przepisem prawnym przyjętym w ustawie pruskiej „Jeśli bezpośredni urzędnik państwowy w ramach wykonywania powierzonej mu władzy publicznej naruszy umyślnie lub nieumyślnie obowiązek służbowy ciążyący na nim wobec osoby trzeciej, w miejsce określonej w §839 BGB odpowiedzialności wstępuje państwo” (§1 ust. 1 ustawy). Z racji przepisu odsyłającego zawartego w §4 ustawy przewidziane w niej zasady odpowiedzialności państwa stosowane były także do związków komunalnych (m.in. gmin). W świetle przyjętej zasady urzędnik został zwolniony z odpowiedzialności, jaką miałby ponosić na podstawie §839 BGB; przejęło ją zaś względem poszkodowanego państwo. Konsekwencją tego przejęcia odpowiedzialności było to, że państwo odpowiadało w ramach tych samych przesłanek i w równym zakresie (z wyj. §1 ust. 2), w jakim ponosiłby odpowiedzialność urzędnik, gdyby państwo nie przejęło tego obowiązku. Odpowiedzialność państwa według §839 BGB nie powstawała m.in. wtedy, gdy:

- a) na urzędniku ciążył jedynie zarzut niedbalstwa, poszkodowany jednak mógł żądać odszkodowania w inny sposób;
- b) urzędnik naruszył prawo, wydając wyrok w spornej sprawie, chyba że naruszenie obowiązku stanowiło przestępstwo stwierdzone wyrokiem sądu karnego;
- c) poszkodowany umyślnie lub nieumyślnie zaniechał wykorzystania środka prawnego w celu odwrócenia grożącej szkody ewentualnie również przy współwinie poszkodowanego, o jakiej mowa w §254 BGB;
- d) urzędnik pobierał opłaty za czynności urzędowe (§1 ust. 3 ustawy);
- e) poszkodowany był obywatelem państwa, które obywatelom państw niemieckich nie gwarantowało prawa do dochodzenia odszkodowania od państwa.

Jeśli odpowiedzialność urzędnika była wyłączona z tego powodu, że szkoda została wyrządzona w stanie braku świadomości lub w stanie chorobowego zakłócenia czynności umysłowych wyłączającym wolne powzięcie woli, państwo miało pokryć szkodę, również jeśli po stronie urzędnika wystąpiła wina nieumyślna, jednak tylko wtedy, gdy pokrycia szkody wymagała sprawiedliwość (§1 ust. 2 ustawy pruskiej). Właściwe do rozpoznania roszczeń odszkodowawczych przeciwko państwu (względnie związkom komunalnym) były sądy powszechne.

Konsekwencją powiązania odpowiedzialności państwa z odpowiedzialnością urzędnika przewidzianą w BGB były rozwiązania prawne przewidujące postawienie państwa w takiej samej sytuacji prawnej, w jakiej znalazłby się urzędnik, gdyby wobec niego

⁷⁶ Gesetz über die Haftung des Reiches für seine Beamten v. 22.5.1910, „Reichsgesetzblatt” 1910, s. 798 i n. Tłumaczenie polskie w: Z. Lisowski, *Kodeks...*, s. 369–371.

zostało podniesione roszczenie. Zgodnie z §2 ustawy pruskiej w razie pozwania państwa zastosowanie miały obowiązujące przepisy dotyczące postępowania wobec urzędnika w zakresie odnoszącym się do stwierdzenia, czy dopuścił się on zawinionego przekroczenia swych kompetencji urzędowych lub czy zaniechał czynności urzędowej, do której był zobowiązany. Jednocześnie zgodnie z §5 ustawy pruskiej w odniesieniu do zarządzeń policyjnych zastosowanie znajdował także przepis §6 ustawy o dopuszczalności drogi sądowej z 11 maja 1842 r.

W zakresie wszczęcia postępowania sądowego przeciwko urzędnikom w wielu państwach niemieckich XIX w., w tym w Prusach, istniał system podobny do francuskiego, opartego na art. 75 konstytucji roku VIII⁷⁷. Zgodnie z pruską ustawą z 13 lutego 1854 r. o konfliktach powstających w związku z postępowaniem sądowym dotyczącym spraw urzędowych i służbowych, gdy władze wyższe wobec urzędnika, przeciwko któremu poszkodowany wytoczył przed sądem powództwo o odszkodowanie, podniosły zarzut tzw. konfliktu⁷⁸, to kwestie, czy urzędnik dopuścił się naruszenia obowiązków służbowych przez działanie lub zaniechanie (w tym również przestępstwa służbowego) i czy to naruszenie było zawinione, rozstrzygał Sąd Pruski Królewski do spraw Rozstrzygania Konfliktów Kompetencyjnych (Preußischer Königlicher Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte)⁷⁹. Orzecznictwo tego sądu zmierzało do ograniczenia zakresu weryfikacji działań administracji przez sądy, uzasadniając to tym, że bez tego nastąpiłoby uchYLENIE konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności władz administracyjnych i osłabienie ich autorytetu⁸⁰. Krytyka ograniczeń drogi sądowej po 1848 r. sprawiła jednak, że zarządzenie Ministerstwa Stanu z 22 sierpnia 1860 r. nakazywało organom administracji, by czyniły użytek z podnoszenia kompetencji tylko wtedy, gdy z okoliczności danego stanu faktycznego wynikało bezsprzecznie, że nie doszło do przekroczenia kompetencji przez urzędnika⁸¹.

Celem przeprowadzenia częściowej unifikacji przepisów prawnych §11 ustawy wprowadzającej ustawę Rzeszy o organizacji sądownictwa z 27 stycznia 1877 r. postanawiał, że wydanie prejudykatu należało do kompetencji najwyższego trybunału administracyjnego, o ile w danym państwie istniał, w innym zaś przypadku – do Sądu Rzeszy⁸². Podniesienie konfliktu było teraz uzasadnione tylko wtedy, gdy urzędnik nie dopuścił się naruszenia prawa z obiektywnego punktu widzenia⁸³.

Ustawa z 1877 r. upoważniła poszczególne państwa niemieckie do uzależnienia dochodzenia odszkodowania od urzędnika od uprzedniego rozstrzygnięcia w kwestii pre-

⁷⁷ W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód [...] według prawa niemieckiego...*, s. 13; H. Gehre, *Die Entwicklung...*, s. 41 i n.

⁷⁸ Należy odróżnić tę sytuację od konfliktu kompetencyjnego, którego podniesienie było możliwe na podstawie ustawy z dnia 1 sierpnia 1879 r. Zob. na ten temat M. Pyziak, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych na ziemiach polskich. Od Rady Stanu Księstwa Warszawskiego do współczesności*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2010, nr 13, s. 249–250.

⁷⁹ H. Gehre, *Die Entwicklung...*, s. 42; S. Czerwiński, *Gwarancja administracyjna w sprawach o przestępstwa służbowe urzędników administracyjnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 13, s. 204.

⁸⁰ Wyrok z 3 czerwca 1848 r., cyt. za: H. Gehre, *Die Entwicklung...*, s. 48.

⁸¹ H. Gehre, *Die Entwicklung...*, s. 50.

⁸² W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód [...] według prawa polskiego...*, s. 31; S. Czerwiński, *Gwarancja...*, s. 204.

⁸³ H. Gehre, *Die Entwicklung...*, s. 53.

judycjalnej czy naruszył on swoje obowiązki służbowe. W Prusach władze administracyjne miały prawo samodzielnie decydować, czy podnieść zarzut tzw. konfliktu. Jeśli to uczyniły, to stwierdzenie przez Wyższy Trybunał Administracyjny naruszenia przez urzędnika obowiązków służbowych było równoznaczne z zezwoleniem na rozpatrywanie powództwa odszkodowawczego przez sąd cywilny. Trybunał decydował więc o dopuszczalności drogi sądowej⁸⁴. Na sądzie cywilnym spoczywał następnie jedynie obowiązek ustalenia winy urzędnika i wysokości wyrządzonej przez niego szkody. Wbrew stwierdzeniu Trybunału sąd cywilny mógł bowiem nie uznać winy funkcjonariusza⁸⁵.

Jeśli Trybunał orzekł, że w danym przypadku nie doszło do naruszenia obowiązku służbowego przez urzędnika, postępowanie sądowe o odszkodowanie nie mogło być kontynuowane, a powództwo podlegało oddaleniu⁸⁶. Droga sądowa nie była również dopuszczalna wówczas, gdy naruszenie obowiązków służbowych przez urzędnika nie zostało przez Trybunał zakwalifikowane jako zawinione⁸⁷.

Drugie ograniczenie kompetencji sądowej w sprawach odszkodowawczych dotyczyło zarządzeń policyjnych. Z zasady wzajemnej niezależności sądownictwa i władz administracyjnych rozwinął się w Prusach pogląd, że w zakresie kontroli zarządzeń administracji musiały decydować nie sądy, lecz „administracyjny wydział sprawiedliwości” (tzn. władze administracyjne w mniej lub bardziej sformalizowanym postępowaniu)⁸⁸. W tym zakresie istotne znaczenie miała ustawa z 11 maja 1842 r., która zasadniczo odbierała sądom decydowanie o zgodności z ustawami i celowości zarządzeń policyjnych. Zgodnie z §6 tej ustawy, wystąpienie z roszczeniem przeciwko urzędnikowi było możliwe tylko wtedy, gdy zarządzenie zostało uchylone. Ze względu na obszerne znaczenie nadawane pojęciu policji (wszystko, co nie było sprawami zwierzchności lub sprawami finansowymi), dla zdecydowanej większości roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia obowiązku służbowego wymagano rozstrzygnięcia wstępnego władzy administracyjnej. Jak zauważa Wojciech Szwarc: „Odtąd skarga sądowa była możliwa tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, specjalnego tytułu prawnego (rozumianego cywilistycznie) i o odszkodowanie za utracone «prawa prywatne i korzyści»”⁸⁹.

Odniesienie powyższych uwag do odpowiedzialności państwa (gminy) pozwala na sformułowanie dwóch wniosków. Po pierwsze, gdy z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnego z prawem zarządzenia policyjnego pozwane zostało państwo, konieczne było co do zasady uprzednie uchylenie tego zarządzenia (przez organ wyższej instancji lub sąd administracyjny) jako skutek zastosowania przez stronę zwykłego środka odwoławczego⁹⁰. Po drugie, w innych przypadkach pozwania państwa za szkodę wyrządzoną przez urzędnika organ wyższy względem organu, w którego imieniu dzia-

⁸⁴ S. Rosmarin, *O roszczeniach...*, s. 48.

⁸⁵ B. Wasiutyński, *Odpowiedzialność za szkody, wyrządzone przez administrację*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 31, s. 502.

⁸⁶ W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód [...] według prawa niemieckiego...*, s. 13.

⁸⁷ H. Assmann, *Die Haftpflicht der preußischen Gemeinden und Gemeindeverbände sowie ihrer Beamten nach bürgerlichem und öffentlichem Rechte*, Berlin 1913, s. 79.

⁸⁸ H. Gehre, *Die Entwicklung...*, s. 42.

⁸⁹ W. Szwarc, *Model pruskiego sądownictwa administracyjnego w drugiej połowie XIX w. na tle historycznym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia” 1988, vol. XXXV, 4, sectio G, s. 86.

⁹⁰ S. Rosmarin, *O roszczeniach...*, s. 48.

łał sprawca szkody, mógł podnieść zarzut tzw. konfliktu, którego dopiero pozytywne rozstrzygnięcie umożliwiało prowadzenie postępowania sądowego w sprawie odszkodowania.

Zgodnie z §3 ustawy pruskiej z 1 sierpnia 1909 r. państwo mogło żądać od urzędnika wyrównania szkody, którą ono poniosło przez odpowiedzialność określoną w §1 ust. 1. Roszczenie odszkodowawcze ulegało przedawnieniu z upływem trzech lat od momentu, w którym roszczenie odszkodowawcze osoby trzeciej zostało przez państwo uznane lub wobec państwa prawomocnie stwierdzone.

Roszczenie odszkodowawcze na podstawie ustawy pruskiej przysługiwało obywatelowi innego państwa tylko wtedy, gdy to samo było zagwarantowane przez ustawodawstwo innego państwa lub umowę międzypaństwową dla obywateli państw niemieckich (§7 ustawy pruskiej).

Regulacje pozostałych państw niemieckich z tej grupy były zbliżone do tych z ustawy pruskiej. W odniesieniu do zakresu podmiotowego mógł on być taki sam jak w ustawie pruskiej (Wirtembergia, Bawaria, Badenia) bądź węższy (Saksonia-Coburg-Gotha – państwo, gminy i związki gminne), bądź szerszy (Oldenburg – państwo, związek komunalny, związek szkolny; Brunzwik – państwo, związki komunalne: gminy, powiaty i katastralne jednostki obszarowe oraz związki celowe prawa publicznego). Możliwość podniesienia konfliktu kompetencyjnego występowała w Bawarii⁹¹ i Badenii⁹², nie znalazły tego ograniczenia Wirtembergia, Saksonia-Coburg-Gotha, Oldenburg, Brunzwik, Anhalt i Waldeck. W niektórych regulacjach dochodzenie roszczenia regresowego przez podmiot prawa publicznego od urzędnika było obligatoryjne (Saksonia-Coburg-Gotha, gdy czyn bezprawny był wynikiem złej woli lub ciężkiego niedbalstwa), w innych dopuszczało się zaniechanie dochodzenia regresu w przypadkach wyjątkowych ze względów słuszności (Oldenburg).

VI. Do grupy państw, które przyjęły subsydiarną odpowiedzialność państwa, należały⁹³: Hesja, Alzacja-Lotaryngia, Saksonia-Weimar, Schwarzburg-Sondershausen, Reuß st. linia⁹⁴. Wszystkie wymienione wyżej ustawy używały wyraźnie terminu „poręczyciel”. W ustawie heskiej wskazano dodatkowo, że państwo nie mogło podnosić zarzutu ekscepcji z §771 BGB, gdy wobec urzędnika został wydany prawomocny wyrok. Zgodnie z treścią §771 BGB poręczyciel mógł odmówić wierzycielowi spełnienia świadczenia, jeśli ten nie skierował swego żądania wykonania wyroku do dłużnika głównego. Odzwierciedlone zostało w tym szczególnie wyraźnie, że to ustawodawstwo opiera się na pojęciach cywilnoprawnych: do odpowiedzialności urzędnika z §839 BGB, która została ukształtowana jako delikt cywilnoprawny, nawiązywała odpowiedzialność cywilnoprawna państwa⁹⁵.

⁹¹ Na ten temat zob. H. Gehre, *Die Entwicklung...*, s. 43–44.

⁹² Zob. *ibidem*, s. 44–45.

⁹³ G. Meyers, *Lehrbuch...*, s. 613 przyp. f; H. Delius, *Die Beamtenhaftpflichtgesetze...*, s. 4; M. Heidenhain, *Amtshaftung...*, s. 36 przyp. 16; W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód [...] według prawa niemieckiego*, s. 11; H. Gehre, *Die Entwicklung...*, s. 99.

⁹⁴ Zob. przyp. 43–46 niniejszej publikacji.

⁹⁵ H. Gehre, *Die Entwicklung...*, s. 99.

Reprezentatywnym przykładem państwa z tej grupy była Hesja. Zgodnie z art. 77 AGBGB z 17 lipca 1899 r. urzędnik państwa, gminy lub innego związku komunalnego mógł być pociągnięty do odpowiedzialności cywilnej lub karnej z powodu działania podjętego przy wykonywaniu lub z związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, gdy sąd administracyjny wydał wcześniej rozstrzygnięcie wstępne wskazujące na zawinione przekroczenie przez urzędnika jego kompetencji służbowych lub zaniechanie przez niego nakazanego prawem działania, albo gdy ministerstwo, któremu podlega urzędnik, oświadczyło, że rozstrzygnięcie wstępne nie jest wymagane. Równoznaczne z rezygnacją z tego wymogu przez ministerstwo było niewydanie rozstrzygnięcia w terminie miesiąca od przedłożenia mu przez poszkodowanego wniosku w tej sprawie. Tak zwane rozstrzygnięcie wstępne, wprowadzone w Hesji dopiero ustawą z 3 września 1878 r., zostało przez AGBGB utrzymane, i – co więcej – zastosowane też w przypadku odpowiedzialności państwa. Zgodnie z art. 78 tej ustawy:

„Za szkody wyrządzone przez urzędnika przy wykonywaniu powierzonej mu władzy publicznej osobie trzeciej państwo lub związek, dla którego działał urzędnik, odpowiedzialne są w równym stopniu co urzędnik. Państwo, gmina lub związek komunalny mają przy tym status prawny poręzczyieli. O ile orzeczenie sądu zobowiązujące urzędnika do pokrycia szkody jest prawomocne, ekscepcja z §771 BGB nie może być już podniesiona.

Odpowiedzialność państwa lub związku występowała tylko wtedy, gdy rozstrzygnięcie wstępne wydane przez sąd administracyjny na wniosek ministerstwa, któremu podlega urzędnik, stwierdzało, że wystąpiły określone w art. 77 przesłanki, lub gdy ministerstwo, któremu podlega urzędnik, uznało, że rozstrzygnięcie wstępne nie jest wymagane⁹⁶.

VII. Na obszarach, gdzie obowiązywał Kodeks Napoleona, za podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa Sąd Rzeszy uznawał art. 1384 ust. 3 tego kodeksu. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu:

Odpowiedzialnym się jest nie tylko za szkodę, zrządzoną czynem własnym, lecz nadto za szkodę, zrządzoną przez osoby, za które się ponosi odpowiedzialność, lub przedmioty, które się ma pod swoim dozorem. Ojciec, a po śmierci ojca matka – odpowiedzialni są za szkodę zrządzoną przez swe dzieci małoletnie z nimi mieszkające, **Panowie i dający zlecenia – za szkodę, zrządzoną przez swych służących i zarządców przy wykonywaniu czynności, do jakich ich użyli.** Nauczyciele i rzemieślnicy – za szkodę, zrządzoną przez swych uczniów i terminatorów w czasie, gdy się pod ich dozorem znajdują. Odpowiedzialność rzeczona ma miejsce, chybaby ojciec, matka, nauczyciele i rzemieślnicy udowodnili, że nie mogli przeszkodzić czynowi, pociągającemu za sobą tę odpowiedzialność [podkr. – A.A.]⁹⁷.

Sąd Rzeszy na podstawie art. 1384 K.N. wyprowadzał odpowiedzialność państwa, chociaż nie uznał, że w rozstrzyganych sprawach chodziło o akty władcze (wyroki z 26 października 1886 r., z 6 maja 1892 r., z 16 lutego 1903 r., z 19 listopada 1907 r.,

⁹⁶ Kolejne przepisy ustawy wyłączały odpowiedzialność państwa w przypadku działań urzędników, które wykonywane były wyłącznie za opłatą, co w szczególności dotyczyło notariuszy i komorników, oraz obejmowały ochroną cudzoziemców (tzn. *Reichsausländern*) na zasadzie wzajemności.

⁹⁷ Tłum. J.S. Langrod, *Praworządność w problemie odszkodowania (odpowiedzialność Państwa za naruszenia prawa przez jego organa)*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1926, nr 24, s. 330.

z 26 listopada 1907 r.). Wyrok z 8 października 1886 r. dotyczył następującego stanu faktycznego: w czasie ucieczki więźniów z więzienia w Köln zraniony został śmiertelnie jeden ze strażników. Członkowie jego rodziny wystąpili przeciwko państwu z roszczeniem odszkodowawczym, gdyż administracja więzienia dopuściła się rażącej winy, nie zapewniając należytych warunków bezpieczeństwa w więzieniu. Wyższy Sąd Krajowy w Köln oddalił powództwo, uznając, że chodzi o sferę imperium i dlatego przepisy prawa cywilnego nie mogą znaleźć w sprawie zastosowania. Sąd Rzeszy przychylił się jednak do stanowiska powodów, podnosząc, że „kwestia, czy osoba trzecia odpowiada za zobowiązania innej osoby, powstałe czy to z umowy, czy to z deliktu, jest prywatnoprawnej natury i nie zmienia nic w tym względzie fakt, że chodzi o odpowiedzialność państwa”. Zdaniem Sądu Rzeszy art. 1384 *Code civil* normował jedynie cywilnoprawne skutki deliktów urzędniczych, nie dotyczył natomiast wykonywania praw suwerennych.

Również Wyższy Sąd Krajowy w Colmar zastosował art. 1384 *Code civil* w dwóch wyrokach (2 grudnia 1887 r. i 9 stycznia 1888 r.)⁹⁸ odnoszących się do wykonywania przez urzędników kompetencji władczych (w pierwszym chodziło o niezgodne z prawem zajęcie rzeczy przez organ celny, w drugim przechodzień został zraniony strzałem oddanym przez patrol wojskowy)⁹⁹.

W powyższy sposób orzecznictwo sądowe zastosowało przepis, przewidziany do regulacji stosunków cywilnoprawnych, do stosunków publicznoprawnych, gdy taka jego interpretacja we Francji już od dawna należała do przeszłości¹⁰⁰.

Po wejściu w życie BGB w Nadrenii – prowincji Prus – art. 89 lit. 2 AGBGB utrzymał moc obowiązującą art. 1384 K.N. „o tyle, o ile ma on zastosowanie do odpowiedzialności państwa, gmin i innych związków komunalnych za szkody wyrządzone przez ich urzędników w wykonywaniu powierzonej im władzy publicznej”. Państwo i inne związki nie ponosiły odpowiedzialności w miejsce urzędnika, lecz obok niego. Ich odpowiedzialność mogła też wystąpić w tych przypadkach, gdy sam urzędnik nie ponosił odpowiedzialności, np. ze względu na chorobę psychiczną. Od 1 stycznia 1900 r. urzędnik ponosił wyłączną odpowiedzialność tylko wtedy, gdy działał umyślnie; jeśli bowiem jego działanie było nieumyślne, zastosowanie miał §839 BGB, czyli państwo i inne podmioty same ponosiły odpowiedzialność. Odpowiedzialność regresowa urzędnika ograniczała się tylko do wysokości wyrządzonej szkody. W pozostałym zakresie znajdowało zastosowanie BGB, w szczególności §852 i 254¹⁰¹.

Na marginesie należy wspomnieć, że w Saksonii wykształciło się prawo zwyczajowe, zgodnie z którym za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działania

⁹⁸ „Juristische Zeitschrift für das Reichsland Elsaß-Lothringen” 1888, t. 13, s. 118 i n.

⁹⁹ H. Gehre, *Die Entwicklung...*, s. 95.

¹⁰⁰ P. Eyschen, *Das Staatsrecht des Großherzogtums Luxemburg*, Leipzig 1910, s. 89 i n.; H. Dreyer, „Zeitschrift für französisches Civilrecht” 1874, t. 4, s. 394; O. Gierke, „Verhandlungen des 28. Deutschen Juristentages” 1905, t. 1, s. 126. Na temat zmiennej praktyki stosowania art. 1384 k.N. we Francji zob. A. Adamczyk, *Narodziny państwa nowożytnego a kwestia odpowiedzialności z tytułu szkód wyrządzonych przez bezprawie urzędowe* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań*, t. IV, *Problemy administracji, zarządzania i ekonomii. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 95 i n.

¹⁰¹ H. Delius, *Die Beamtenhaftpflichtgesetze...*, s. 82; M. Heidenhain, *Amtshaftung...*, s. 35 przyp. 14; A. Stelmachowski, M. Wawilowa, *W kwestii odpowiedzialności państwa w zakresie tzw. aktów władczych*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 7, s. 48.

urzędników urzędnik i państwo (jednostka samorządu terytorialnego) ponosili odpowiedzialność solidarną¹⁰². Impulsem dla rozwoju tego prawa były dwa akty prawne: reskrypt Fryderyka Augusta Sprawiedliwego z dnia 18 października 1796 r. oraz akt z 20 czerwca 1817 r. Pierwszy z nich dotyczył wprawdzie jedynie skargi odszkodowawczej właściciela nieruchomości z tytułu szkody wyrządzonej mu przez leśniczego niedostarczeniem odpowiedniej liczby saren, jednakże ugruntowywał znaną już w praktyce sądowej instytucję dochodzenia odszkodowania od wyższych władz, którym przysługiwało względem sprawcy szkody roszczenie regresowe¹⁰³. Drugi z wymienionych aktów przewidywał bezwarunkową odpowiedzialność sędziego (*Gerichtsherrn*) za utracone depozyty. Potwierdzenie zasady odpowiedzialności stanowił §49 konstytucji Saksonii z 4 września 1831 r.¹⁰⁴ Również później nie kwestionowano tego prawa; było ono podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa aż do konstytucji weimarskiej¹⁰⁵.

VIII. Z przedstawionych rozwiązań prawnych przyjętych w niemieckich krajach związkowych w latach 1896–1919 wynika, że stan prawny w kwestii odpowiedzialności majątkowej podmiotów władzy publicznej za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działania urzędników w sferze **imperium** daleki był w Rzeszy Niemieckiej od jednolitości. W dziewięciu krajach nie przyjęto ogólnej zasady odpowiedzialności, dopuszczając ją tylko na podstawie regulacji szczególnych, w pozostałych zaś przyjęto nowatorskie regulacje ustawowe, opierające się na koncepcji przejścia długu urzędnika przez państwo¹⁰⁶ (z wyjątkiem Saksonii, gdzie wciąż obowiązywało prawo zwyczajowe). Dotyczyło to zarówno tych państw, które zakładały bezpośrednią odpowiedzialność państwa (dziesięć krajów), jak i tych, które znały odpowiedzialność subsydiarną (na wypadek niewypłacalności urzędnika, pięć krajów). Konstrukcję przejścia odpowiedzialności urzędnika przez państwo utrwaliła konstytucja weimarska z 1919 r., która ujednoliciła stan prawny w tym zakresie¹⁰⁷.

Przypisana państwu odpowiedzialność odszkodowawcza mogła być realizowana na podstawie przesłanek wskazanych w §839 BGB (reżim *Amtshaftung*, tzw. odpowiedzialność urzędnicza). Sprawilo to, że odpowiedzialność państwa określano jako pośrednią, gdyż jej zakres wyznaczony był zakresem odpowiedzialności funkcjonariusza¹⁰⁸. Również warunki odpowiedzialności podmiotu, w imieniu którego występował urzęd-

¹⁰² H. Delius, *Die Beamtenhaftpflichtgesetze...*, s. 4.

¹⁰³ H. Gehre, *Die Entwicklung...*, s. 64, przyp. 51.

¹⁰⁴ M. Heidenhain, *Amtshaftung...*, s. 28, przyp. 53.

¹⁰⁵ H. Gehre, *Die Entwicklung...*, s. 65, przyp. 55.

¹⁰⁶ Zdaniem Jana Kosika, *Zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów*, Wrocław 1961, s. 21: „wymienione ustawy [tj. ustawa pruska z 1909 r. i ustawa Rzeszy z 1910 r. – przyp. A.A.] stanowią wysokie osiągnięcia w rozwoju odpowiedzialności państwa”.

¹⁰⁷ Artykuł 131 konstytucji weimarskiej stanowił: „O ile urzędnik w wykonywaniu powierzonej mu władzy publicznej naruszy obowiązek urzędowy, który na nim ciąży wobec osoby trzeciej, odpowiedzialność zasadniczo spada na państwo lub korporację, w których służbie urzędnik pozostaje. Zastrzega się prawo powetu przeciw urzędnikowi. Nie można wykluczyć zwykłej drogi sądowej. Bliższe uregulowanie należy do właściwego ustawodawstwa”. Cyt. za: S. Rosmarin, *O roszczeniach...*, s. 50.

¹⁰⁸ B. Tremml, M. Karger, M. Lubert, *Der Amtshaftungsprozess. Amtshaftung, Notarhaftung, Europarecht*, München 2009, s. 309; E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 56.

nik, były przesłankami podobnymi do urzędniczych¹⁰⁹. Dlatego też dla odpowiedzialności deliktowej podmiotu prawa publicznego pierwszorzędne znaczenie miał §839 BGB, mimo że literalnie dotyczył on tylko odpowiedzialności samego urzędnika¹¹⁰.

Przez przeniesienie roszczenia przeciwko urzędnikowi na państwo (*die Haftungsverlagerung*) wprowadzono do prawa niemieckiego formę odpowiedzialności państwa, która wcześniej nie była propagowana ani przez naukę, ani przez orzecznictwo sądowe. Dziewiętnastowieczne koncepcje odpowiedzialności państwa opierały się na przypisaniu niezgodnego z prawem działania urzędników państwu. Państwo ponosiło bezpośrednią odpowiedzialność za szkody wyrządzone osobie trzeciej przez bezprawne akty urzędników. U podstaw odpowiedzialności państwa leżał publicznoprawny stosunek prawny między państwem a jednostką. Odpowiedzialność państwa (*Staatshaftung*) i odpowiedzialność urzędnicza (*Amtshaftung*) były od siebie niezależne – roszczenie kierowane przeciwko państwu nie było identyczne z roszczeniem kierowanym przeciwko urzędnikowi.

Przeniesienie roszczenia na państwo sprawiło, że odpowiedzialność państwa nie opierała się już na przypisaniu mu działania urzędnika. Państwo nie ponosiło już bezpośredniej odpowiedzialności za szkody, lecz pośrednią (*mittelbare Haftung*) w miejsce urzędnika. Wina urzędnika stanowiła przesłankę odpowiedzialności państwa. Państwo nie ponosiło więc odpowiedzialności za bezprawie, którego nie można było przypisać w formie winy osobie fizycznej.

Bibliografia

Opracowania

- Adamczyk A., *Narodziny państwa nowożytnego a kwestia odpowiedzialności z tytułu szkód wyrządzonych przez bezprawie urzędowe* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań*, t. IV. *Problemy administracji, zarządzania i ekonomii. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012.
- Assmann H., *Die Haftpflicht der preußischen Gemeinden und Gemeindeverbände sowie ihrer Beamten nach bürgerlichem und öffentlichem Rechte*, Berlin 1913.
- Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Bossowski F., *O odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa za bezprawne czyny i zaniedbania funkcjonariuszy publicznych poza wypadkami naruszenia stosunków obligatoryjnych*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 1912, r. XXXVII.
- Czerwiński S., *Gwarancja administracyjna w sprawach o przestępstwa służbowe urzędników administracyjnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 13.
- Delius H., *Die Beamtenhaftpflichtgesetze des Reiches und der Länder*, Berlin–Leipzig 1929.
- Detterbeck S., Windthorst K., Sproll H.-D., *Staatshaftungsrecht*, München 2000.
- Dreyer H., „Zeitschrift für französisches Civilrecht” 1874, t. 4.

¹⁰⁹ R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 35; P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 100.

¹¹⁰ R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność...*, s. 35.

- Dzienis P., *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Eyschen P., *Das Staatsrecht des Großherzogtums Luxemburg*, Leipzig 1910.
- Gehre H., *Die Entwicklung der Amtshaftung in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert*, Bonn 1958.
- Giaro T., *Krótką historia istoty osoby prawnej [w:] Consul est iuris et patriae defensor. Księga pamiątkowa dedykowana doktorowi Andrzejowi Kremerowi*, red. F. Longchamps de Bériet, R. Sarkowicz, M. Szpunar, Warszawa 2012.
- Gierke O., *Gutachten des Herrn Geheimen Justizrats Professor Dr. Otto Gierke zu Berlin über die Frage: Empfiehlt sich eine einheitliche Regelung der Haftung des Staates und anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechtes für den von ihren Beamten bei Ausübung der diesen anvertrauten öffentlichen Gewalt zugefügten Schaden?*, „Verhandlungen des 28. Deutschen Juristentages” 1905, t. 1.
- Grzeszick B., *Rechte und Ansprüche. Eine Rekonstruktion des Staatshaftungsrechts aus den subjektiven öffentlichen Rechten*, Tübingen 2002.
- Heidenhain M., *Amtshaftung und Entschädigung aus enteignungsgleichem Eingriff*, Berlin 1965.
- Hochgürtel J., *Die staatliche Haftung für rechtswidrig getätigte und unterlassene Normsetzung*, Köln 2000.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001.
- Janicka D., *Landrecht z 1794 r. a rządu prawa w Prusach*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1987, t. XXXIX, z. 2.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- Klein E., *Historia ustroju państw niemieckich i Rosji od XVIII do XX wieku*, Wrocław 1999.
- Kosik J., *Zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów*, Wrocław 1961.
- Krasuski J., *Historia Rzeszy Niemieckiej 1871–1945*, Poznań 1969.
- Langrod J.S., *Praworzędność w problemie odszkodowania (odpowiedzialność Państwa za naruszenia prawa przez jego organa)*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1926, nr 24.
- Lisowski Z., *Kodeks cywilny obowiązujący na Ziemiach Zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 2, Poznań 1933.
- Loening E., *Die Haftung des Staats aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten nach deutschem Privat- und Staatsrecht*, Frankfurt am Main 1879.
- Martinek M., Poczobut J., *Otto von Gierke (1841–1921). Życie i dzieło*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2008, z. 2.
- Meyers G., *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*, München–Leipzig 1919.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.
- Ostrożyński W., *O odpowiedzialności państwa za bezprawne działania urzędników, wedle prawa publicznego*, Lwów 1884.
- Parchomiuk J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007.
- Pfeiffer B.W., *Von den notwendigen Einschränkungen der Verantwortlichkeit des Staates für widerrechtliche Handlungen der Staatsbehörden [w:] W.B. Pfeiffer, Praktische Ausführungen aus allen Gebieten der Rechtswissenschaft*, t. II, Hannover 1828.
- Płaza S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Zarys wykładu, część II. Polska pod zaborami*, Kraków 1994.
- Pyziak M., *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych na ziemiach polskich. Od Rady Stanu Księstwa Warszawskiego do współczesności*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2010, nr 13.
- Rosmarin S., *O roszczeniach odszkodowawczych z powodu bezprawia urzędnika administracyjnego*, Lwów 1933.
- Rüfner W., *Basic Elements of German Law on State Liability [w:] Governmental Liability. A Comparative Study*, eds. A.W. Bradley, J. Bell, London 1991.

- Scheuner U., *Grundfragen der Staatshaftung für schädigende Eingriffe* [w:] *Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek*, red. O. Bachof, München 1955.
- Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2007.
- Sójka-Zielińska K., *Wielkie kodyfikacje cywilne. Historia i współczesność*, Warszawa 2009.
- Stelmachowski A., Wawilowa M., *W kwestii odpowiedzialności państwa w zakresie tzw. aktów władczych*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 7.
- Szczepaniak R., *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001.
- Szwarc W., *Model pruskiego sądownictwa administracyjnego w drugiej połowie XIX w. na tle historycznym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 1988, vol. XXXV, 4, sectio G.
- Tremml B., Karger M., Luber M., *Der Amtshaftungsprozess. Amtshaftung, Notarhaftung, Europarecht*, München 2009.
- Wasiutyński B., *Odpowiedzialność za szkody, wyrządzone przez administrację*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 31.
- Zachariae H.A., *Ueber die Haftungsverbindlichkeit des Staats aus rechtswidrigen Handlungen und Unterlassungen seiner Beamten*, „Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft” 1863, t. XIX.
- Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959.
- Zylber W., *Wynagrodzenie szkód, spowodowanych przez działalność władz publicznych, według prawa niemieckiego*, Warszawa 1932.
- Zylber W., *Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego (odpowiedzialność cywilna władz i urzędników publicznych)*, Warszawa 1934.