

Joanna Filaber

## **Z problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej – wybrane zagadnienia**

Ochrona obywateli przed skutkami bezprawnych zachowań władzy publicznej należy do niezwykle ważnych, aktualnych i godnych omówienia problemów z dziedziny prawa cywilnego, które wiążą się jednocześnie z prawem administracyjnym i prawem konstytucyjnym. W istocie chodzi tu bowiem o gwarancję praw człowieka i obywatela oraz realizację zasady demokratycznego państwa prawnego. Regulacja odpowiedzialności władzy publicznej stanowi wyznacznik praworządności danego państwa. Zapewnia ochronę przed bezprawnym zachowaniem funkcjonariuszy publicznych i jest prawem człowieka, niezależnie od faktu posiadania obywatelstwa. Problematyka odpowiedzialności władzy publicznej poddawana była – począwszy od konstytucji marcowej z 1921 r.<sup>1037</sup>, a skończywszy na wyroku Trybunału

---

<sup>1037</sup> Zasadę odpowiedzialności za szkody spowodowane naruszającymi prawo działaniami organów władzy publicznej ukształtowała już Ustawa z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 44, poz. 267 z późn. zm.), zwana konstytucją marcową. Art. 121 konstytucji marcowej stanowił, że: „Każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką wyrządziły mu organa władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową niezgodną z prawem lub obowiązkiem służby. Odpowiedzialnym za szkodę jest państwo solidarne z winnymi organami; wniesienie skargi przeciw państwu i przeciw urzędnikom nie jest zależne od zezwolenia władzy publicznej. W ten sam sposób odpowiedzialne są gminy i inne ciała samorządowe. Przeprowadzenie tej zasady określają osobne ustawy”. Przepis ten miał charakter programowy, co było uzasadnione przede wszystkim „ogólnikowością uregulowania”. Ustawa „zwykła”, o której mowa, miała wskazywać przede wszystkim: zakres odpowiedzialności władzy, tryb dochodzenia odszkodowania i stwierdzenia bezprawności działania. Chociaż przepis ten nie został nigdy rozwinięty w drodze szczegółowych regulacji na poziomie ustawowym, to jednak wywierał wpływ na kształtowanie się poglądów prawnych co do kwestii odpowiedzialności władzy publicznej, między innymi na interpretację obowiązujących przepisów o odpowiedzialności deliktowej w takim kierunku, aby objąć zakresem stosowania tych przepisów co najmniej pewne szkody wyrządzone działaniami władzy publicznej – J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 351. Na uwagę zasługuje również fakt, że II

Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.<sup>1038</sup> – gruntownym przemianom<sup>1039</sup> również w związku ze zmianami ustrojowymi, które zaowocowały unormowaniem tego problemu w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.)<sup>1040</sup>. Należy jednocześnie podkreślić, że problematyka odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego przy wykonywaniu władzy publicznej, mimo że była i jest omawiana w piśmiennictwie polskim przez konstytucjonalistów i cywilistów, będących przedstawicielami doktryny i judykatury<sup>1041</sup>, pozostaje nader istotnym

---

Rzeczpospolita należała do pierwszych państw europejskich, które nadały zasadzie odpowiedzialności władzy publicznej rangę konstytucyjną, i zarazem do pierwszej grupy państw, które kontynuując tendencje wypracowane w orzecznictwie francuskim przez Conseil d'État, zrywały z powszechnie przyjętą wcześniej w większości systemów europejskich ogólną zasadą nieodpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone działaniami związanymi z wykonywaniem funkcji władzy publicznej – E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 146 i n.

<sup>1038</sup> Ustawa z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 164, poz. 1692).

<sup>1039</sup> W tym miejscu warto wskazać dodatkowo, że ustawowe podstawy odpowiedzialności państwa zostały po Konstytucji marcowej z 1921 r. uregulowane dopiero w Ustawie z 15 października 1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz.U. nr 54, poz. 243). Przepisy tej ustawy zostały następnie niemalże w całości uwzględnione w Kodeksie cywilnym z 1964 r. w art. 417–421. Nie można jednak zapomnieć o uchwale całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 1971 r., III CZP 33/70, OSNCP 1971, nr 4, poz. 59, zawierającej „wytoczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych”, które ukształtowały orzecznictwo sądów powszechnych na ponad 30 lat.

<sup>1040</sup> J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli do Kodeksu cywilnego*, Przegląd Sądowy, 2004, nr 9, s. 21–22.

<sup>1041</sup> Zob. R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 75 i n.; N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002, s. 368 i n.; M. Safjan, *Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej – od winy funkcjonariusza do bezprawności normatywnej*, Zeszyty Prawnicze UKSW, 3.2, Warszawa 2003, i powołane tam piśmiennictwo.

problemem nie tyle z punktu widzenia dogmatyki prawa, ile przede wszystkim praktyki życia codziennego i w związku z tym wymaga przedstawienia i omówienia.

Z dniem 17 października 1997 r. weszła w życie Konstytucja RP z 2 kwietnia tegoż roku, która w art. 77 ust. 1 przyznała każdemu prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Podjęta wówczas w doktrynie ożywiona dyskusja na temat charakteru prawnego tego przepisu doprowadziła do ugruntowania się stanowiska, zgodnie z którym nie stanowi on proklamacji zasady odpowiedzialności władzy publicznej<sup>1042</sup>, lecz posiada własną treść normatywną i w sposób samodzielny określa przesłanki naprawienia szkód doznanych ze strony państwa<sup>1043</sup>.

Przyjęcie takiego poglądu rodziło jednak obawy, gdyż zgodnie z utrwaloną w judykaturze wykładnią art. 417 § 1 k.c. niezbędną przesłanką zastosowania tego przepisu było takie działanie lub zaniechanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, które nosiło znamiona winy, ewentualnie przyjmowało postać winy anonimowej. Natomiast w Konstytucji RP dochodzenie roszczeń odszkodowawczych od władzy publicznej uzależnione zostało od wykazania, że działanie sprawcze organów tej władzy jest obiektywnie bezprawne. Poza tym przewidziany w Kodeksie cywilnym zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa ujęty był znacznie szerzej niż art. 77 ust. 1, gdyż obejmował zarówno szkody powstałe przy wykonywaniu czynności o charakterze władczym (*imperium*), jak i gospodarczym (*dominium*). Wejście w życie ustawy zasadniczej nie prowadziło jednak

---

<sup>1042</sup> A. Szpunar, *O odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa*, Państwo i Prawo, 1999, nr 6, s. 87 i n.; *idem*, *Kilka uwag o odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa*, Rejent, 2001, nr 2, s. 134.

<sup>1043</sup> Tak: M. Safjan, *Odpowiedzialność Państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, Państwo i Prawo, 1999, nr 4, s. 7 i 18; *idem*, *Jeszcze o odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji*, Państwo i Prawo 1999, nr 9, s. 79 i n.; E. Łętowska, *W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną działaniem władzy publicznej*, Państwo i Prawo, 1999, nr 7, s. 75; P. Granecki, *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (wybrane zagadnienia)*, Palestra, 2000, nr 11–12, s. 17; oraz M. Kępiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu art. 77 ust. 1 Konstytucji*, Państwo i Prawo, 2000, nr 3, s. 79.

do automatycznej derogacji przepisów art. 417 i n. k.c., które w braku stosownych zmian w samym kodeksie nadal stanowić miały podstawę odpowiedzialności władzy publicznej<sup>1044</sup>.

Rozbieżności, jakie pojawiły się na tle wzajemnej relacji regulacji konstytucyjnej i kodeksowego ujęcia odpowiedzialności, zostały wyeliminowane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. Przesądżając w nim jednoznacznie o samodzielnym charakterze normy art. 77 ust. 1 konstytucji, kreującej podmiotowe prawo jednostki do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, Trybunał ustalił jednocześnie nową, wiążącą wykładnię art. 417 § 1 k.c., która wyłączyła winę z katalogu przesłanek dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Zdaniem Trybunału, przepis ten mógł pozostawać w zgodzie z konstytucją tylko wówczas, gdy był rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności<sup>1045</sup>. W uzasadnieniu wyroku podkreślono, że ustawodawstwo zwykle nie może wprowadzać dalej idących ograniczeń obowiązku naprawienia szkody, jeżeli art. 77 ust. 1 Konstytucji RP poprzestaje w tym zakresie na przesłance działania obiektywnie niezgodnego z prawem. W ten sposób odpowiedzialność władzy publicznej w Kodeksie cywilnym oparta została na nowej zasadzie – bezprawności, która ze względu na fakt, że art. 417 k.c. wraz z przepisami art. 420 k.c. i art. 420<sup>1</sup> k.c. stanowił całość normatywną, odnosić się miała także do szkód wyrządzonych w związku z działaniem państwowych osób prawnych oraz jednostek samorządu

---

<sup>1044</sup> Zob. M. Safjan, *Odpowiedzialność Państwa...*, s. 14.

<sup>1045</sup> Zdaniem TK uznanie art. 417 k.c. za niekonstytucyjny nie było konieczne, gdyż przepis ten nie wymieniał *expressis verbis* winy jako przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa. Eliminacja tej przesłanki nie prowadziła więc do wykładni sprzecznej z wyraźnym brzmieniem art. 417 k.c., lecz przywracała jeden z możliwych kierunków jego wykładni. Wyłączenie winy z katalogu przesłanek odpowiedzialności państwa wymagało natomiast uchylecia art. 418 k.c., który uzależniał dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od wykazania zawinięcia kwalifikowanego, stwierdzonego wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym albo uznanego przez organ przełożony nad sprawcą szkody. Więcej na ten temat zob. M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004r.)*, Warszawa 2004, s. 21 i n.

terytorialnego<sup>1046</sup>. Niejasności, jakie pojawiły się na tle odpowiedzialności Skarbu Państwa w związku z regulacją art. 77 ust. 1 konstytucji, rozstrzygnął ostatecznie ustawodawca w noweli do Kodeksu cywilnego z dnia 17 czerwca 2004 r.<sup>1047</sup> Ustawa zmieniła brzmienie art. 417 k.c. i jednocześnie uchyliła budzące kontrowersje przepisy art. 419, art. 420 k.c. oraz art. 420<sup>1</sup> i 420<sup>2</sup> k.c., wprowadzając w to miejsce unormowania zawarte w art. 417–417<sup>2</sup> k.c., które wprost nawiązują do przesłanek określonych w konstytucji i odpowiadają zasadom przyjętym przez Komitet Ministrów Rady Europy w Rekomendacji nr R/84/5 z 18 września 1984 r. w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej<sup>1048</sup>.

Nowela z dnia 17 czerwca 2004 r. przesądziła więc ostatecznie o tym, że przepisy art. 417–417<sup>2</sup> k.c. w sposób samodzielny i autonomiczny kształtują przesłanki dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, przy czym art. 417 k.c. zawiera ogólną podstawę odpowiedzialności, art. 417<sup>1</sup> k.c. dotyczy szczególnych postaci szkód powstałych w związku z wydaniem (niewydaniem) aktu normatywnego, orzeczenia sądowego lub

---

<sup>1046</sup> G. Bieniek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.*, Przegląd Sejmowy, 2002, nr 4, s. 23; Zob. także P. Dzieńis, *Podstawy prawne odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu niewładczych zadań publicznych*, Samorząd Terytorialny, 2003, nr 4, s. 38.

<sup>1047</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 164, poz. 1692). Nowe przepisy weszły w życie 1 września 2004 r.

<sup>1048</sup> Pierwsza z zasad ujętych w „Rekomendacji” zakłada, że w razie wyrządzenia szkody w związku z naruszeniem powinności określonych w przepisach poszkodowany powinien otrzymać odszkodowanie od władzy publicznej niezależnie od odpowiedzialności samych funkcjonariuszy, którzy spowodowali szkodę. Druga zasada przewiduje możliwość przyznania odszkodowania także wówczas, gdy władzy publicznej nie można zarzucić uchybień, jednak z uwagi na fakt podjęcia czynności w interesie ogólnym, wyjątkowy charakter szkody i ograniczoną liczbę poszkodowanych byłoby oczywiście niesłuszne, by skutki działania sprawczego poniósł wyłącznie poszkodowany – M. Safjan, *Rekomendacja nr R(84) 15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej a stan prawny obowiązujący w Polsce*, [w:] *Standardy prawne Rady Europy. Tekst i Komentarze*, t. II, Warszawa 1995, s. 289.

decyzji, art. 417<sup>2</sup> k.c. zaś reguluje odpowiedzialność na zasadach słuszności za tzw. szkody legalne.

Podstawową przesłanką zastosowania art. 417 k.c. jest niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Zgodnie z poglądem części doktryny nie chodzi tu jednak o bezprawność *sensu largo*, obejmującą także sprzeczność z zasadami współżycia społecznego, lecz ujęcie wąskie (*sensu stricto*), ograniczone do norm prawnych w ramach obowiązującego porządku prawnego<sup>1049</sup>. Pogląd ten nadal jednak pozostaje dyskusyjny i dopiero czas pokaże, w jakim kierunku rozwinię się orzecznictwo<sup>1050</sup>. Odpowiedzialność z art. 417 § 1 k.c. można zatem przypisać zarówno Skarbowi Państwa (w zakresie działalności państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej), jednostce samorządu terytorialnego – gminie, powiatowi i województwu, państwowej, komunalnej osobie prawnej, jak i niepaństwowej lub niekomunalnej osobie prawnej, która realizuje określone kompetencje władzy publicznej z mocy prawa. Adresatem roszczenia odszkodowawczego z art. 417 § 2 k.c. będzie z kolei podmiot (jednostka samorządu terytorialnego, inna osoba prawna) wykonująca tzw. zlecone funkcje władzy publicznej na podstawie porozumienia<sup>1051</sup>.

Podkreślić należy, że w aktualnym stanie prawnym dochodzi do rozszerzenia odpowiedzialności odszkodowawczej, gdyż z jednej strony

---

<sup>1049</sup> Tak: M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy...*, s. 39. Autor trafnie zaznacza, że wąskie ujęcie niezgodności z prawem nie stanowi przeszkody do dokonywania oceny z punktu widzenia zasad słuszności w tych wszystkich przypadkach, w których przepisy prawa odsyłają do klauzul generalnych i wyraźnie nakazują uwzględnianie kryteriów wynikających z dobrych obyczajów lub reguł moralnych. Zob. także J. Kremis, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, Państwo i Prawo, 2002, nr 6, s. 40 i n.; M. Kępiński, *Glosa do orzeczenia SN z 8.I.2002 r. (I CKN 581/99)*, OSP 2002, z. 11, poz. 143.

<sup>1050</sup> Za szerokim ujęciem bezprawności opowiedzieli się m.in. P. Granecki, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r.*, Palestra, 2002, nr 11–12, s. 215; Z. Banaszczyk, [w:] *Komentarz do Kodeksu cywilnego*, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2003, s. 904; J.J. Skoczylas, *op. cit.*, s. 25; oraz E. Bagińska, *Glosa do orzeczenia SN z 29 X 2003 r. (III CK 34/02)*, OSP 2005, z. 4, poz. 54. Zob. także uchwała SN (7) z 18.II.2005r. (III CZP 53/04), OSN 2005, nr 7–8, poz. 114.

<sup>1051</sup> E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 258 i n.

przyjmuje się szerokie granice odpowiedzialności wszelkich działań i zaniechań władzy publicznej, a z drugiej strony odpada dowodzenia winy władzy publicznej. Ta surowa koncepcja odpowiedzialności jest uzasadniona koniecznością wzmocnienia ochrony poszkodowanych przez działanie i zaniechanie władzy publicznej. Takie rozwiązanie przyznaje poszkodowanym lepszą pozycję dowodową, a przede wszystkim bardziej uproszczone dochodzenie ich roszczeń odszkodowawczych i naprawienie szkody. To unormowanie zasady odpowiedzialności w art. 417 k.c., odbiegające od poprzednio obowiązującego stanu prawnego, polega przede wszystkim na odstąpieniu od przesłanki zawinionego działania lub zaniechania i sprowadza się do „niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej”.

W obecnej regulacji prawnej na poszkodowanym będzie spoczywał tylko obowiązek wykazania niezgodności z prawem, a szczególnie skutku. Natomiast poszkodowani nie będą musieli udowadniać bezprawności działania czy zaniechania ani winy bezpośredniego sprawcy, które doprowadziło do szkody. Można pokusić się dodatkowo o stwierdzenie, że mamy tu do czynienia z nową zasadą odpowiedzialności, opartą na bezprawności, gdyż jest to jakby odpowiedzialność absolutna, której jedyną negatywną przesłanką jest właśnie brak owej bezprawności<sup>1052</sup>.

W tym miejscu należy przedstawić samą problematykę odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej za szkody wyrządzone przy realizacji zadań z zakresu oświaty i wychowania. 27 maja 1990 r. odbyły się pierwsze w III Rzeczypospolitej wybory do rad gmin – pierwszego szczebla samorządu terytorialnego<sup>1053</sup>,

---

<sup>1052</sup> J.J. Skoczyła, *op. cit.*, s. 25–26.

<sup>1053</sup> Należy wskazać, że samorząd terytorialny w Polsce Ludowej potraktowano jako instytucję o przejściowym znaczeniu. Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. nr 14, poz. 130) wprowadziła do polskiego systemu organów terenowych wzorce radzieckie i uczyniła rady narodowe podmiotem wszystkich zadań i funkcji władzy i administracji państwowej (rządowej) w terenie. Tym samym samorząd terytorialny przestał istnieć na okres 40 lat. Przywrócony został dopiero na mocy Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.) – na poziomie gminy – por. Z. Łuniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Bądziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 295. Od tego czasu zaczyna się tym samym nowa historia

do którego kompetencji należeć miały także sprawy oświaty. I tak ostatecznie z dniem 1 stycznia 1996 r. wszystkie gminy przejęły szkoły podstawowe – prowadzone dotychczas przez kuratorów oświaty – do prowadzenia na swoją odpowiedzialność. Nadzór merytoryczny nad działaniem szkół pozostał przy kuratorze oświaty. Nastąpiło więc rozdzielenie zadań prowadzenie szkół i nadzoru nad ich merytoryczną działalnością.

Przedstawiając problematykę odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone w oświacie i wychowaniu, wskazać jednocześnie należy na istotne zmiany prawne w tej materii, będące wynikiem samej reformy oświaty. Omawiane zagadnienie regulują w chwili obecnej przepisy Ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)<sup>1054</sup>. Zgodnie z przepisami

nowej organizacji samorządu terytorialnego, początkowo tylko na poziomie gminy. Następnie w wyniku reformy ustrojowej państwa z 1998 r. utworzona dwie kolejne jednostki samorządu: powiat – Ustawą z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), i województwo – Ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.). Tym samym wskazać należy, że polskie dziesięciolecie 1989–1999 to między innymi droga do większego udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej, ale jednocześnie powiększenie odpowiedzialności obywateli za sprawy publiczne – J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2005, s. 198.

<sup>1054</sup> Ustawa o systemie oświaty weszła w życie 25 października 1991r., w pierwotnym brzmieniu przewidywała w art. 5 ust. 5, że zakładanie, prowadzenie i utrzymanie przedszkoli i szkół podstawowych publicznych, z wyjątkiem przedszkoli i szkół specjalnych, należy do obowiązkowych zadań własnych gminy, z zastrzeżeniem art. 104. Powyższy artykuł przewidywał bowiem, że prowadzenie szkół podstawowych, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych (w tym także szkół przy zakładach karnych oraz zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich) i artystycznych, przechodzi do obowiązkowych zadań własnych gmin z dniem 1 stycznia 1994 r., chyba że szkoły te byłyby wcześniej przekazane. W myśl natomiast art. 104 ust. 4 prowadzenie szkół ponadpodstawowych, placówek oraz szkół założonych przez kuratora po dniu wejścia w życie ustawy o systemie oświaty mogło być przekazane gminie na jej wniosek jako zadanie własne, za zgodą organu prowadzącego szkołę. Składniki majątkowe szkół przekazanych wchodziły w skład mienia komunalnego. Ustawa z 3 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. nr 127, poz. 585), która weszła w



powyższej ustawy wyróżnia się szkoły i placówki, które mogą być publiczne lub niepubliczne. Szkoły publiczne mogą zakładać i prowadzić, zgodnie z art. 5 ust. 3 tej ustawy, jedynie jednostki samorządu terytorialnego, tj. gmina, powiat i województwo. Przez placówkę publiczną zaś należy rozumieć placówkę prowadzoną przez ministra lub jednostkę samorządu terytorialnego. Ponadto publiczne szkoły i placówki określone w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów<sup>1055</sup> mogą zakładać i prowadzić: minister właściwy do spraw wewnętrznych,

---

życie 22 grudnia 1993 r., zmieniła art. 104 ustawy o systemie oświaty, stanowiąc, że gmina może ustalić inny termin przejęcia szkół podstawowych niż 1 stycznia 1994 r., nie później jednak niż 1 stycznia 1996 r. Dodatkowo Ustawą z 21 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 101, poz. 504), obowiązującą od 1 stycznia 1996 r., zmieniono art. 104 ust. 4, stanowiąc, że prowadzenie szkół ponadpodstawowych, szkół artystycznych I stopnia oraz placówek mogło być przekazane gminie, na jej wniosek, jako zadanie własne, za zgodą organu prowadzącego szkołę oraz po zawiadomieniu kuratora oświaty, co najmniej 6 miesięcy przed terminem przejęcia. Ponadto ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. nr 117, poz. 759), która weszła w życie 1 stycznia 1999 r., zmieniła art. 5 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, ustanawiając, że zakładanie i prowadzenie szkół podstawowych oraz gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół podstawowych artystycznych i gimnazjów artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, należy do zadań własnych gminy. Ustawa zmieniająca dodała również ust. 5a, przewidujący, że zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół ponadgimnazjalnych, w tym z oddziałami integracyjnymi, szkół artystycznych, szkół sportowych oraz placówek wymienionych w art. 2 pkt 3–5 i 7, z wyjątkiem szkół i placówek o znaczeniu regionalnym, należy do zadań własnych powiatu, z zastrzeżeniem ust. 6c (zgodnie z którym to Rada Ministrów miała określić, w drodze rozporządzenia, wykaz szkół i placówek o znaczeniu regionalnym, uwzględniając w szczególności ogólnokrajowy lub ponadpowiatowy zasięg ich działania, których prowadzenia należało do samorządu województwa). Poza tym dodano w art. 5 ust. 5b, wskazujący, że przepisy ust. 5 i 5a nie ograniczają możliwości zakładania i prowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego szkół, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych.

<sup>1055</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 stycznia 2008 r. w sprawie wykazu szkół i placówek, które prowadzą: minister właściwy do spraw wewnętrznych,

Minister Obrony Narodowej i Minister Sprawiedliwości, zgodnie z art. 5 ust. 3a tej ustawy. Szkoły i placówki niepubliczne mogą z kolei zakładać i prowadzić inne osoby prawne i osoby fizyczne.

W dziedzinie oświaty gmina jako jednostka samorządu terytorialnego odpowiada za funkcjonowanie szkół podstawowych, a obok nich także za przedszkola i gimnazja, powiat przejął natomiast odpowiedzialność za szkolnictwo ponadgimnazjalne. Także administracja rządowa prowadzi szkoły. W myśl pierwotnej zasady miały to być trzy resorty kształcące wyłącznie dla własnych potrzeb: Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Okazało się jednak, że i Ministerstwo Kultury pozostało przy dodatkowym, wcześniej zatrzymanym tylko przejściowo zadaniu, jakim jest prowadzenie szkół artystycznych.

W tym miejscu należy rozważyć jeszcze jedną kwestię, która mimo że nie dotyczy problematyki odpowiedzialności cywilnej gminy, zasługuje chociaż na zasygnalizowanie w niniejszej publikacji. Sytuacja dotyczy szkoły lub placówki, gdzie organem prowadzącym będzie nie jednostka samorządu terytorialnego, lecz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Obrony Narodowej czy Sprawiedliwości. Jedynie wówczas można rozpatrywać odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. Przy czym odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem wykonywanie powierzonej mu czynności następuje tylko przy czynnościach o charakterze władczym.

Powstaje więc pytanie, czy zaniedbania nauczyciela lub wychowawcy szkoły publicznej w zakresie nadzoru nad uczniem można zaliczyć do działań o charakterze władczym. Biorąc pod uwagę powyższe, trzeba wskazać na dużą trudność z samym rozróżnieniem czynności należących do sfery *dominium* i *imperium*. M. Safjan podkreśla trafnie, że „swoistym weryfikatorem w tym zakresie będzie to, czy dana czynność bądź działanie może należeć także do innych podmiotów, nie mających charakteru władzy publicznej. W przypadku pozytywnej odpowiedzi należy uznać, że dana czynność lub działanie, wykonywane przez funkcjonariusza państwowego, nie ma charakteru władczego, co wyłącza

---

Minister Obrony Narodowej i Minister Sprawiedliwości (Dz.U. nr 14, poz. 83).

odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c.<sup>1056</sup>. Nie wyłącza jednak w ogóle odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie innych przepisów o odpowiedzialności odszkodowawczej za czyny niedozwolone, a przede wszystkim na podstawie art. 427 k.c. lub 430 k.c.

Wracając do problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej za niezapewnienie bezpieczeństwa w oświacie i wychowaniu przez gminę jako organu prowadzącego szkołę, wskazać należy, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>1057</sup> „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy”, a zadania te obejmują m.in. sprawy edukacji publicznej. Zgodnie zaś z ust. 2 tego samego artykułu to ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. Taką ustawą jest właśnie ustawa o systemie oświaty, zaliczająca w art. 104 ust. 1 i art. 105 do obowiązkowych zadań własnych gmin prowadzenie szkół podstawowych i przedszkoli. Obowiązkowy charakter tych zadań powoduje, że gmina nie może z ich wykonywania zrezygnować czy też przekazać ich do wykonania innemu podmiotowi. Dodatkowo podkreślić należy, że organ prowadzący szkołę odpowiada za jej działalność, a w szczególności zapewnia warunki działania szkoły lub placówki, w tym bezpieczne i higieniczne warunki nauki, wychowania i opieki, zgodnie z art. 5 ust. 7 pkt 1 ustawy o systemie oświaty.

Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego zgodnie z brzmieniem art. 417 k.c. ponosi odpowiedzialność za działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. W przypadku, gdy jej działalność ma charakter niewładczy, gmina za wyrządzoną szkodę ponosi odpowiedzialność według przepisów o odpowiedzialności kontraktowej lub deliktowej przewidzianej w Kodeksie cywilnym. Jeżeli natomiast wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę, zgodnie z art. 417 § 2 k.c., ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa.

Uczeń, który na terenie szkoły doznał urazu w rozumieniu prawa cywilnego, poniósł szkodę. Jeżeli nastąpiła ona wskutek zaniedbań obowiązków ciężających na administracji oświatowej, może dochodzić ich

---

<sup>1056</sup> M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy...*, s. 40 i n.

<sup>1057</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

naprawienia, żądając stosownego jednorazowego odszkodowania, czyli określoną kwotę pieniężną na pokrycie wszelkich kosztów<sup>1058</sup> poniesionych w związku z uszkodzeniem ciała lub rozstrojem zdrowia, zgodnie z art. 444 § 1 k.c.<sup>1059</sup> Pozew do sądu cywilnego, tj. rejonowego lub okręgowego, w zależności od wysokości żądanego odszkodowania, może złożyć pełnoletni uczeń albo rodzice w imieniu małoletniego. Powództwo należy złożyć przeciwko organowi prowadzącemu szkołę czy placówkę, w której uczeń doznał szkody. W przypadku publicznych gimnazjów i szkół podstawowych są to zwykle jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast szkoły artystyczne i inne, które zgodnie z rozporządzeniem prowadzą właściwi ministrowie, reprezentuje Skarb Państwa i to od niego przysługuje w tym przypadku odszkodowanie za powstałą szkodę.

Roszczenie nie przysługuje jednak, jeśli szkoła nie zaniedbała obowiązków bezpieczeństwa i tym samym spełniła wymagania

---

<sup>1058</sup> W zakresie problematyki pojęciowej terminów „wszelkie koszty” czy też „wszelkie wydatki” wypowiedział się wiele razy Sąd Najwyższy w odniesieniu do odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone przy leczeniu. W wyroku z 19 czerwca 1975 r., PRN 2/75, OSNCP 1976, nr 4, poz. 70, Sąd Najwyższy uznał, że usprawiedliwiony będzie zwrot wydatków na podawanie choremu bardziej wyszukanych potraw i większych ilości owoców, słodczy nawet wówczas, gdyby chory nie wymagał specjalnej diety, a lekarz wyraźnie nie nakazał ograniczenia diety. Za taki usprawiedliwiony wydatek Sąd Najwyższy uznał nawet pokrycie strat, jakie poniosła żona poszkodowanego pacjenta. Chodzi o przypadek, gdy pracująca zawodowo żona pacjenta, który doznał uszkodzenia ciała w szpitalu i z tego powodu wymaga opieki, porzuciła pracę zarobkową, aby pielęgnować męża. Gdyby jednak taką opiekę nad poszkodowanym przez szpital pacjentem mogłaby sprawować inna osoba niż żona, to wówczas wysokość odszkodowania należnego z tytułu utraty zarobków przez żonę nie może przekraczać wynagrodzenia osoby, która ma odpowiednie kwalifikacje do wykonywania takiej opieki. Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z 4 października 1973 r., II CR 365/73, OSNCP 1974, nr 9, poz. 147.

<sup>1059</sup> Poszkodowanemu przysługuje również prawo żądania renty dla wyrównania szkód o charakterze trwałym, gdy utracił całkowicie lub częściowo zdolność do pracy zarobkowej albo zwiększyły się jego potrzeby lub zmniejszyły widoki na przyszłość (art. 444 § 2 k.c.), dodatkowo zadośćuczynienie pieniężnego za doznaną krzywdę (art. 445 § 1 k.c.), a także zapłata określonej sumy na wskazany cel społeczny (art. 448 k.c.).

wynikające m.in. z ustawy o systemie oświaty oraz Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach<sup>1060</sup>.

Liczba nieszczęśliwych wypadków w placówkach oświatowych na pewno zmniejszyłaby się, gdyby szkoła właściwie wypełniała swoje obowiązki dotyczące nadzoru nad podopiecznymi. Dzieci przebywające na terenie szkoły powinny być pod stałą opieką. Niedopuszczalne jest prowadzenie jakichkolwiek zajęć bez nadzoru upoważnionej osoby. Niezwykle ważne jest też zapewnienie bezpieczeństwa podczas lekcji wychowania fizycznego oraz w trakcie przerw między zajęciami. W takich sytuacjach uczniowie powinni być objęci szczególnym nadzorem nauczyciela. Nadzór szkoły nad uczniami obejmuje nie tylko zajęcia lekcyjne i przerwy między lekcjami, lecz dotyczy on również zajęć pozalekcyjnych organizowanych przez szkołę, w których czasie dziecko pozostaje powierzone szkole jako całości<sup>1061</sup>.

Szkoła ma obowiązek zapewnić każdemu z uczniów bezpieczne warunki nauki. Nie czyniąc zadość powyższemu obowiązkowi, gmina naraża się na odpowiedzialność odszkodowawczą. Odpowiedzialność tę, co zostało to już wskazane powyżej, należy wywieść z treści przepisów

---

<sup>1060</sup> Dz.U. z 2003 r., nr 6, poz. 69.

<sup>1061</sup> Zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 20 maja 1992 r., I ACr 69/92, nauczyciele i administracja szkoły są zobowiązani do nadzoru nad uczniem jedynie podczas lekcji, przerw między lekcjami i zajęć pozalekcyjnych organizowanych przez szkołę, na których czas dziecko zostaje im powierzone. I tylko wówczas odpowiadają z tytułu zawinionych uchybień w nadzorze pozostających w związku przyczynowym z doznaną przez dziecko szkodą. Natomiast gdy dziecko doznaje szkody wprawdzie na podwórku szkolnym, ale poza czasem, w którym podlega nadzorowi funkcjonariuszy szkoły, nauczyciele nie odpowiadają za brak nadzoru, lecz za inne zawinione działania lub zaniechania (OSA 1994, nr 9, poz. 48). Niniejsza problematyka rozpatrywana była również przez Sąd Najwyższy w latach 70. W wyroku z dnia 3 stycznia 1974 r., II CR 643/73, OSP 1974, nr 10, poz. 202, SN wskazał, że obowiązek sprawowania opieki i nadzoru oraz zapewnienia bezpieczeństwa ze strony szkoły dotyczy tylko uczniów powierzonych funkcjonariuszom szkoły lub szkole jako całości. Obowiązek ten aktualizuje się więc w sytuacji, gdy uczniowie danej szkoły pozostają w dyspozycji nauczycieli lub administracji szkolnej podczas lekcji, przerw międzylekcyjnych i innych zajęć zleconych przez szkołę.

art. 417 k.c. w związku z art. 5 ust. 7 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, który stanowi o obowiązkach organu prowadzącego<sup>1062</sup>. Wskazać należy, że organ prowadzący szkołę lub placówkę (w tym przypadku gmina) odpowiada za jej działalność. Do zadań tego organu należy w szczególności zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki. Powyższe regulacje prawne nie stanowią jednak żadnego *novum* ani w prawie cywilnym po nowelizacji z 2004 r., ani w samej ustawie o systemie oświaty, gdyż problem ten był przedmiotem ożywionej dyskusji doktryny i orzecznictwa już w latach 60. i 70. Poruszona wówczas problematyka obowiązków oraz odpowiedzialności administracji szkolnej i ukształtowana na tym tle linia orzecnicza sądów jest aktualna do dnia dzisiejszego. Tym samym jest rzeczą niewątpliwą, że do podstawowych obowiązków administracji szkolnej należało i należy również dzisiaj zapewnienie bezpieczeństwa uczącej się młodzieży, zarówno w czasie zajęć szkolnych, jak i przerw międzylekcyjnych.

W tym miejscu zostaną jeszcze zaprezentowane z całokształtu judykatury, ze styku prawa cywilnego i administracyjnego, wybrane orzeczenia sądów administracyjnych, które poruszają problematykę nie zapewnienia bezpieczeństwa uczniom w szkole. I tak, w wyroku z dnia 22 sierpnia 1968 r. II CR 326/68<sup>1063</sup> Sąd Najwyższy wskazał, że do

---

<sup>1062</sup> Sąd Najwyższy w wyroku z 25 listopada 1997 r., III CKN 264/97, OSNC 1998, nr 5, poz. 83, stwierdził, że odpowiedzialność gminy za szkody wyrządzone z winy nauczyciela uczniowi takiej szkoły, przed nowelizacją Kodeksu cywilnego, dokonaną ustawą z 23 sierpnia 1996 r. (Dz.U. nr 114, poz. 542) kształtuje się na podstawie art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty. W sprawie tej Sąd Rejonowy w Lublinie wyrokiem z 26 lipca 1996 r. zasądził od pozwanej gminy L. na rzecz małoletniego powoda kwotę 7 tys. zł z ustawowymi odsetkami, tytułem zadośćuczynienia za krzywdę, jakiej doznał na skutek ugodzenia go cyrklem w oko przez drugiego ucznia w czasie zajęć szkolnych, co spowodowało zaćmę oka prawego i 20 proc. inwalidztwa. Zarówno apelacja, jak i kasacja gminy nie zostały uwzględnione.

<sup>1063</sup> Stan faktyczny sprawy, na której tle zostało wydane cytowane orzeczenie, dotyczył małoletniego powoda, który został ugodzony jakimś twardym przedmiotem (kamieniem lub kasztanem) przez innego ucznia w czasie przerwy między lekcjami w szkole podstawowej i na skutek doznanego urazu powód poniósł szkodę niemajątkową. Sąd Najwyższy uznał roszczenie powoda za zasadne i nakazał wypłacić poszkodowanemu odpowiednie do

podszkolnej należy zapewnienie bezpieczeństwa uczącej się młodzieży, co znalazło potwierdzenie w pierwszej tezie orzeczenia. W tym miejscu należy jednak postawić sobie pytanie, jak daleko sięga wspomniany obowiązek nadzoru nad uczniami i czy osoba zobowiązana do tego nadzoru odpowiada w sposób bezwzględny za wynik swojej działalności, a może tylko musi wykazać, że uczyniła wszystko, co leżało w jej mocy, by zapobiec ewentualnej szkodzie<sup>1064</sup>. Udzielając odpowiedzi na powyższe pytanie, należy odnieść się bezpośrednio do drugiej tezy wyroku Sądu Najwyższego z 1968 r., zgodnie z którą „okoliczność, że kierownictwo szkoły nie dysponowało środkami pozwalającymi na zorganizowanie właściwej pieczy nad uczniami, nie zwalnia od odpowiedzialności opartej na przepisach art. 417 k.c. za skutki nieszczęśliwego wypadku”. Mając na uwadze powyższe tezy orzecznictwa, podkreślić należy, że judykatura stawiała i stawia surowe wymagania w przedmiocie ustawowego obowiązku nadzoru nad małoletnimi, który ciąży w określonych warunkach na nauczycielach i wychowawcach. Powołać należy również orzeczenie Sądu Najwyższego z 20 grudnia 1966 r.<sup>1065</sup>, w którym to Sąd uznał, że to „szkoła obowiązana jest

---

wielkości szkody zadośćuczynienie za krzywdę jakiej doznał małoletni uczeń (OSNCP 1969, z. 5, poz. 98).

<sup>1064</sup> Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 czerwca 1974 r., II CR 289/74, poruszył również bardzo istotną problematykę samego wieku uczniów i jego wpływu na stopień nadzoru, wskazując, że „wiek uczniów wpływa na zróżnicowanie stopnia i formy sprawowanego nad uczniami nadzoru przez nauczycieli w tym rozumieniu, że młodzieży starszej należy pozostawić więcej samodzielności. Obowiązek nadzoru ze strony szkoły nie ustaje jednak z chwilą osiągnięcia przez uczniów pełnoletniości lub zbliżania się do tego wieku. Trzeba mieć zawsze na uwadze psychikę młodzieży w zbiorowisku i mogące stąd płynąć dla niej niebezpieczeństwa. Doświadczenie życiowe przekonuje też, że samo wydanie zakazu nie wystarcza i że konieczna jest kontrola jego wykonania – zbyt bowiem silna jest pokusa i ciekawość młodzieży, aby sam zakaz odciągnął ją np. od wejścia na budowę. Istnieje też chęć popisania się wykonaniem niebezpiecznego przedsięwzięcia” (Lex 7526).

<sup>1065</sup> Orzeczenie to dotyczyło szkody wyrządzonej małoletniemu uczniowi przez jego kolegę w czasie niebezpiecznej zabawy na dziedzińcu szkolnym podczas przerwy między lekcjami, gdzie dzieci bawiły się w „konia”. Zabawa polegała

zapewnić uczniom pełne bezpieczeństwo w czasie ich pobytu w szkole. W tym celu personel kierowniczy i nauczycielski szkoły powinien zastosować zależnie od okoliczności takie środki organizacyjne i nadzorcze leżące w granicach jego możliwości, jakie mogłyby najskuteczniej chronić zdrowie uczniów oraz ich bezpieczeństwo w szkole<sup>1066</sup>, nie można bowiem zapomnieć, że rodzice mają prawo liczyć na właściwą opiekę ze strony szkoły, której swoje dzieci z zaufaniem powierzają<sup>1067</sup>.

Konkludując, należy podkreślić, że bezprawne zachowania władzy publicznej poza stratami typu fiskalnego powodują także nie mniej ważne straty moralne. Dodatkowo, jeżeli sprawca szkody nie zostanie zauważony, może nadal bezprawnie uprawiać swoją szkodliwą

---

na tym, że jedno dziecko wchodziło drugiemu na ramiona i to drugie starało się zrzucić „jeźdźca” (OSPika 1967, z. 10, poz. 237).

<sup>1066</sup> W uzasadnieniu Sąd Najwyższy powołał się na obowiązujący w tym stanie prawnym przepis art. 3 ust. 1 Ustawy z 27 kwietnia 1956 r. o prawach i obowiązkach nauczycieli (Dz.U. nr 12, poz. 63), który nakazywał kierownictwu szkoły m.in. troszczenie się o zdrowie i bezpieczeństwo młodzieży.

<sup>1067</sup> A. Szpunar, *Obowiązki i odpowiedzialność administracji szkolnej – Komentarz do orzeczenia SN z dnia 22 sierpnia 1968 r. (II CR 326/68)*, [w:] J. Starościank, J. Łętowski (red.), *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, Warszawa 1971, s. 39. Zob. także orzeczenie Sądu Najwyższego z 14 listopada 1964 r. OSNCP 1965, z. 11, poz. 189, z glosą A. Szpunara, *Państwo i Prawo*, 1966, z. 4–5, s. 819. Stan faktyczny tego orzeczenia dotyczył szkody wyrządzonej małoletniemu podczas zorganizowanej w szkole gry w palanta. Sąd Najwyższy w niniejszym orzeczeniu stanął na stanowisku, że „do obciążenia Skarbu Państwa za wypadek, jakiemu uległ uczeń w czasie lekcji gimnastyki, wystarczy ustalenie, że organizacja szkolenia gimnastycznego była nieprawidłowa, a więc że tym samym można przypisać winę funkcjonariuszom szkoły lub jednostce nadrzędnej, chociażby nawet nauczyciel prowadzący lekcję winy nie ponosił”. Wspomnieć jeszcze wypada o orzeczeniu Sądu Najwyższego z 30 stycznia 1962 r., które zajmowało się wypadkiem, jaki zdarzył się w czasie zbiórki harcerskiej (OSPika 1963, z. 5, poz. 109.). Dodatkowo warto jeszcze przywołać orzeczenie z 28 czerwca 1957 r., które zostało wydane na tle następującego stanu faktycznego: nauczyciel pozostawił otwarty na dłuższy czas gabinet chemiczny, umożliwiając w ten sposób wybryki uczniów, które w efekcie skończyły się zranieniem oka jednego z uczestników zabawy.



działalność bądź też dopuszczać się tym samym zaniechania działań, do których był zobowiązany. Takie zachowanie czy to funkcjonariusza administracji oświaty, tj. funkcjonariusza publicznego, urzędnika, czy pracownika powoduje tolerowanie nieprawidłowego funkcjonowania władzy publicznej. Istnieją zatem obawy przed osłabieniem ochrony praw obywatelskich w działalności administracji, zwłaszcza dotyczących bezpieczeństwa samych obywateli. Tym samym cel odpowiedzialności odszkodowawczej nie może być w pełni osiągnięty bez zindywidualizowania konkretnego winnego. Dlatego też należy postulować, jak słusznie podkreśla E. Łętowska<sup>1068</sup>, za wprowadzeniem przepisów dotyczących surowszej odpowiedzialności majątkowej sprawcy szkody.

W ten sposób należy zobligować czy to Skarb Państwa, czy też jednostki samorządu terytorialnego oraz inne osoby prawne do dochodzenia od urzędników, pracowników, funkcjonariuszy publicznych należnych kwot, mimo ograniczenia wynikającego z art. 120 Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jednolity: Dz.U. z 1998 r., nr 21, poz. 94 z późn. zm.) – nawet w sytuacjach, gdyby dochodzone roszczenie było niewspółmierne małe w stosunku do całości wyrządzonej szkody. Najistotniejszy jest bowiem fakt, aby ciężar naprawienia szkody w jak największym stopniu spoczywał na sprawcy, a nie na całości społeczeństwa i przez to, paradoksalnie, również na samym pokrzywdzonym.

---

<sup>1068</sup> E. Łętowska, *op. cit.*, s. 82.