

Jan Kosik

POWIERZONA CZYNNOŚĆ CZY POWIERZONY ZAKRES DZIAŁANIA?

(UWAGI NA MARGINESIE ART. 145 K.Z. I ART. 1 USTAWY
Z DNIA 15 LISTOPADA 1956 R.).

I

Powstanie odpowiedzialności za podwładnego na podstawie art. 145 k.z. zależy w szczególności od wykazania, że podwładny wyrządził szkodę „przy wykonywaniu powierzzonej mu czynności”. Wobec tego, że art. 145 k.z. ma szeroki zakres zastosowania, ustalenie sensu wymienionego wyrażenia prawnego jest kwestią dużej doniosłości tak w praktyce sądowej, jak i arbitrażowej. Owo niejasne wyrażenie występuje również w przepisach projektowanych (por. art. 821 projektu k.c. PRL z 1960 r.).¹

Zastanowienie się nad znaczeniem omawianego wyrażenia jest może szczególnie pożądane dlatego, że z mocy art. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych² do tej odpowiedzialności stosuje się przepisy prawa cywilnego, w szczególności art. 145 k.z.³ Wykładnia użytego w tym przepisie k.z. wyrażenia „przy wykonywaniu (...)” musi więc mieć dużą wagę z punktu widzenia odpowiedzialności Państwa, wprowadzonej przez ustawę, tym bardziej dlatego, że zwrot „przy wykonywaniu (...)” powtarza się także w art. 1 ustawy.⁴

II

Jaka jest *ratio legis* użytego w art. 145 k.z. wyrażenia ustawowego „przy wykonywaniu powierzzonej mu czynności”? Skąd ono się wywodzi i czemu ma dziś służyć?⁵

¹ Wyrażenie „przy wykonywaniu (...)” zostało też użyte w art. 144 k.z., także w jego odpowiedniku, art. 820 wspomnianego projektu. W prawodawstwach zagranicznych por. w szczególności art. 1384 § 3 k.N.; § 831 k.c.n., art. 55 pr zob. szwajc; art. 2049 k.c.wł; art. 407a k.c. RSFR.

² Dz. U. Nr 54, poz. 243. Akt ten nazywam dalej ustawą.

³ Do odpowiedzialności państwa i państwowych osób prawnych za funkcjonariuszy działających jako tzw. organy winien być stosowany art. 134 k.z. w powiązaniu z art. 37 p.o.p.c.

⁴ Przepis ten stanowi: „Państwo odpowiada za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzzonej mu czynności”

⁵ W naszej literaturze istnieje znany pogląd, że odpowiedzialność z art. 145 k.z., także z art. 144 k.z., powstaje, gdy sprawca wyrządził szkodę przy wykony-

Ustawodawca użył być może tego wyrażenia, aby ustalić, że przesłanką powstania odpowiedzialności przełożonego jest związek przyczynowy między wyrządzoną z winy podwładnego szkodą a wykonywaniem powierzonej mu czynności. Brzmienie omawianego wyrażenia sugeruje, że chodzi w nim nie o co innego,ecz właśnie o zagadnienie związku przyczynowego. Mogą to potwierdzić jeszcze inne podobnie sformułowane wyrażenia, w których także łatwo by odgadnąć koncepcję związku przyczynowego. Tak np. w art. 121 konstytucji marcowej ustanowiono wynagrodzenie szkody wyrządzonej obywatelowi „przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby.” Przepis z innej dziedziny, mianowicie art. 152 k.z. może także służyć jako przykład, w którym ustawodawca użył podobnie sformułowanego wyrażenia prawnego: ustanawia się w nim odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną „przez ruch przedsiębiorstwa lub zakładu”.⁶ Obydwa przykłady nasuwają następujące spostrzeżenia. Wyrażenie „przy wykonywaniu (...)” z art. 145 k.z. należałoby interpretować szerzej, aniżeli podane w przykładach wyrażenia, rozpoczynające się słowem „przez”. Słowo to wydaje się wskazywać na ściślejszy związek przyczynowy — „funkcjonalny związek”, jakby powiedział Szpunar⁷ — między szkodą a „działalnością urzędową”, albo też między szkodą a „ruchem przedsiębiorstwa”. Wyraz „przy” natomiast zachęca do wykładni rozszerzającej, do uwzględnienia także tych szkód, które sprawca wyrządził kierując się swym własnym celem, tylko dzięki temu, że wykonywanie powierzonej czynności dostarczyło mu dogodnej okazji,⁸ a może nawet i tych, które wprawdzie wyrządził w czasie i w miejscu wykonywania powierzonej mu czynności, które jednakże mogłoby wyrządzić tak samo nie będąc w ogóle wykonawcą powierzonej mu przez kogoś czynności.

Trudno byłoby ustalić, czy ustawodawca użył w jednym przypadku słowa „przy”, a w innym przypadku „przez” z określonym zamiarem, mając rzeczywiście na celu raz szersze, drugi raz węższe znaczenie. Wydaje się, że mamy tu raczej do czynienia z wariantami stylistycznymi, a nie z świadomą próbą jakiegось rozróżnienia rzeczowego. Dociekanie w tym kierunku nie pomogłoby chyba wyjaśnić, dlaczego usta-

waniu powierzonej mu czynności, nie powstaje zaś, gdy wyrządzenie szkody przez sprawcę nastąpiło tylko przy sposobności wykonywania powierzonej czynności. Ale wyrażono też u nas poglądy odmienne wysuwając w szczególności kryteria: 1) pozostawanie wyrządzenia szkody w ścisłym związku z wykonaniem powierzonej czynności; 2) kryterium celu, tzn. że np. Państwo odpowiada, jeżeli funkcjonariusz wyządzający szkodę zmierzał do realizacji celu wynikającego z jego funkcji, a nie jedynie celu osobistego. Zob. w szczególności Longchamps de Berrier R: Zobowiązania, Poznań 1948, s. 258; Nowakowski Z. K.; Odpowiedzialność za cudze czyny według kodeksu zobowiązań, Poznań 1948 s. 100; Szpunar A.: Odpowiedzialność za podwładnego w N.P. nr 6/58/27, 28; Stelmachowski A.: Glosa w OSP. i K.A. 3/57/A52.

⁶ Zob. też m. in art. 12 i 88 dekretu z 24.XII.1952 r. o przewozie przesyłek i osób kolejami (Dz. U. z 16.I.1953 r., Nr 4, poz. 7).

⁷ N.P. 6/58/28, 29.

⁸ Warto tu zaznaczyć, że Herbig A. (Die Haftung für Angestellte nach § 831 BGB. Marburg 1927, s. 38) podkreśla w uwagach do § 831 k.c.n. różnicę między słowem „bei” i „in” i p’sze m. in.: „Demgegenüber bedeutet «in» Ausführung der Verrichtung, dass die schädigende Handlung gerade in der Ausführungshandlung selber liegen muss.”

wodawca użył wyrażenia „przy wykonywaniu (...)” i jaki ono ma cel dzisiaj,⁹ kiedy przepis art. 145 k.z. spełnia nową funkcję, kiedy stosuje się go w powiązaniu z art. 1 i 3 ustawy do odpowiedzialności państwa socjalistycznego.¹⁰

Przedanego wyjaśnienia nie może też dać zawarta w Uzasadnieniu projektu (kodeksu zobowiązań¹¹ wypowiedź, że k.c.n., t. X, cz. 1 i k.N. są zgodne co do tego, iż „(...) wyrządzenie szkody musi nastąpić przy wykonywaniu powierzonej czynności, a nie tylko przy sposobności jej wykonywania (złe wykonanie instalacji przez robotników firmy, ale nie kradzież, przy tej sposobności popełniona)”.

Jest bezsporne, że przy ocenie odpowiedzialności za podwładnego trzeba rozważyć przesłanki powstania odpowiedzialności za szkodę, mianowicie: szkodę, działanie podwładnego, które spowodowało szkodę, oraz związek przyczynowy między szkodą a działaniem podwładnego. Ponadto przepis art. 145 k.z. wymaga, żeby podwładny ponosił winę wyrządzenia szkody.¹² Jeżeli te cztery przesłanki zachodzą, podwładny ponosi oczywiście odpowiedzialność za własny czyn na podstawie art. 134 k.z.¹³ A prócz tego za cudzy czyn, na podstawie omawianego art. 145 k.z., odpowiada przełożony, dla którego podwładny działał i wyrządził przy tym szkodę.¹⁴

Powstałe pytanie, czy wymienione przesłanki wystarczają całkowicie do uzasadnienia odpowiedzialności przełożonego. Nasuwa się odpowiedź negatywna, gdy się zważy, że przepis art. 145 k.z. wymaga jeszcze *expressis verbis*, żeby podwładny wyrządzający szkodę działał „przy wykonywaniu (...)”. Odpowiedzialność podwładnego (z art. 134 k.z.) wobec osoby poszkodowanej powstaje niezależnie od tego, czy on tak działał, natomiast odpowiedzialność przełożonego (z art. 145 k.z.) powstaje tylko wtedy, gdy podwładny tak właśnie, tj. „przy wykonywaniu (...)” działał. Czy wobec tego można by uznać, że pod tym wyrażeniem ustawowym kryje się jakaś dodatkowa (niezależna od związku przyczynowego), piąta przesłanka powstania odpowiedzialności przełożonego?

Przeciwno piątej przesłance może przemawiać, jak już zaznaczono, samo brzmienie omawianego wyrażenia z art. 145 k.z. W tym samym kierunku idą też przytoczone wyżej wypowiedzi z literatury — stosow-

⁹ Bendetson W. (Odpowiedzialność Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, N.P. 3/57/26, 27) wypowiada się za rozszerzającą interpretacją wyrażenia „przy wykonywaniu (...)”, argumentując m. in. tym, że ścisła interpretacja byłaby uzasadniona wówczas, gdyby ustawodawca użył wyrażenia „w wykonaniu”, tak jak to uczyniono w k.N. („dans les fonctions”) lub w k.c.n. („in Au führung a nie „bei Ausführung”).

¹⁰ W rozważaniach nad tym zagadnieniem przyjmujemy, że pojęcie czynności użyte w omawianym wyrażeniu „(...) obejmować może również, zgodnie z ogólnie przyjętymi w nauce i ustawodawstwie zasadami, zaniechanie w przypadkach kiedy wyraźny przepis lub wytworzona sytuacja nakazywały podjęcie działania.” Marowski J., Szczerki Z.: Odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, P.U.G. 3/57/87.

¹¹ S 210.

¹² Tego wymogu nie ma w art. 1 ustawy, nie ma go też w art. 5 ustawy.

¹³ Wina podwładnego stanowi nie tylko przesłankę powstania jego odpowiedzialności, ale i zasadę, na której ta odpowiedzialność się opiera.

¹⁴ Wina podwładnego stanowi tutaj przesłankę odpowiedzialności przełożonego, natomiast podstawą, na której ta odpowiedzialność jest oparta, jest, jak się dziś na ogół uważa, ryzyko.

nie do nich owo wyrażenie prawne oznaczałoby nic więcej, jak tylko wymóg istnienia związku przyczynowego między wykonywaniem przez podwładnego powierzonej czynności a wyrządzeniem szkody.

Jednakże wskazanie na związek przyczynowy nie rozwiązuje zagadnienia w sposób zadowalający. Nie ulega bowiem wątpliwości, że nawet, gdyby słów „przy wykonywaniu (...)” nie było w tekście art. 145 k.z., przełożony odpowiadałby i tak, na zasadach ogólnych, tylko za szkodę pozostającą w związku przyczynowym z wykonywaniem przez podwładnego powierzonej mu czynności.¹⁵ Innymi słowy, ten związek przyczynowy musiałby być stwierdzony także wówczas, gdyby art. 145 k.z. miał brzmienie: kto powierza wykonanie czynności swemu podwładnemu, odpowiada za szkodę wyrządzoną z jego winy. Wszak w przypadku odpowiedzialności osoby prawnej za organ związek przyczynowy między jego działaniem a szkodą musi być wykazany, mimo że w tekście art. 134 k.z. (w powiązaniu z art. 37 p.o.p.c.) nie ma słów „przy wykonywaniu...””.

Nie jest wykluczone, że ustawodawca dodał słowa „przy wykonywaniu (...)” do zasadniczej dyspozycji art. 145 k.z. (jak też i art. 1 ustawy) tylko w ce'u przypomnienia o związku przyczynowym. Prawdopodobne jest jednak i to, że cel ustawodawcy był odmienny, a może nie tyle odmienny, ile raczej szerszy, tzn. że ustawodawca chciał w tych słowach, prócz przypomnienia o związku przyczynowym, powiedzieć jeszcze coś więcej. Mając na oku przede wszystkim dzisiejszą funkcję art. 145 k.z., stosowanie go w powiązaniu z art. 1 i 3 ustawy, należałoby opowiedzieć się za następującym twierdzeniem wstępnym. Podstawowym celem słów „przy wykonywaniu (...)” jest ograniczenie kręgu możliwych związków przyczynowych między szkodą a działaniem podwładnego, które mogą stanowić przesłankę powstania odpowiedzialności za niego.

Formuła „przy wykonywaniu powierzonej mu czynności” może być przypomnieniem nie o związku przyczynowym, lecz o czymś innym. W rozwoju odpowiedzialności za osoby, którymi się ktoś posługuje, w średniowieczu i w czasach nowożytnych, dużą rolę odgrywała instytucja zlecenia. Mówiono m. in. że pan odpowiada, „gdy urzędnik działał *intra limites mandati seu praepositionis*”. Ta instytucja okazała się ciasna dla uzasadnienia szerszej odpowiedzialności deliktowej za szkody, które wyrządziły osoby działające na zlecenie, przede wszystkim podwładni. Chodziło o to, żeby osoby dające zlecenie odpowiadały nie tylko za to, co wyraźnie zleciły, ale także za to, czego swym wykonawcom nie zleciły. I aby ta szersza odpowiedzialność miała uzasadnienie w prawie rzymskim. Ku temu dążyła długo myśl prawnicza w Niemczech, w tym kierunku pracował „esprit de systématisation” Domat'a a potem Pothier'a we Francji.¹⁶ To dążenie doprowadziło do uniezależnienia odpowiedzialności za osoby, którymi się ktoś posługuje, od ciasnych ram zlecenia i do uznania, że powierzający czynność odpowiada nie tylko za to,

¹⁵ Wskazuje na to Nowakowski: l.c., s. 195, ale rozpatruje on problem tylko w płaszczyźnie związku przyczynowego i uważa, że art. 145 k.z. przypomina (w słowach „przy wykonywaniu”, J. K.) o konieczności istnienia związku przyczynowego wynikającej z ogólnych zasad.

¹⁶ Bossowski F. (O odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa za bezprawne czyny i zaniechania funkcjonariuszy publicznych poza wypadkami naru-

co wyraźnie powierzył. Jednakże ślady tych ram pozostały w nowoczesnym uregulowaniu omawianej odpowiedzialności.¹⁷ Nie można było powierzających czynności przełożonych obarczyć odpowiedzialnością nieograniczoną, za wszelkie czyny wykonawców, trzeba było ustalić pewien zakres tych czynów. Z natury rzeczy, przyjęto, nawiązując do zlecenia, także do innych umów o świadczenie usług, że owa odpowiedzialność obejmuje czyny popełnione w takim zakresie działalności sprawcy, jaki mu został powierzony. Krótkimi słowy, odpowiedzialność tę uniezależniono od ongiś wymaganej przesłanki, mianowicie od wyraźnego zlecenia, powierzenia dokonania czynu, ale zależna jest ona od tego, czy sprawca działał w granicach, w zakresie powierzonej mu funkcji, czynności, pracy.¹⁸ Czy on działał „dans les fonctions (...)” „przy wykonywaniu powierzonej mu czynności.”

Powyższa hipoteza co do pochodzenia formuły „przy wykonywaniu (...)” wymagałaby oczywiście zbadania. Byłoby potrzebne studium w zakresie historii prawa cywilnego w celu przedstawienia, jaka droga wiodła, na tle przemian społeczno-gospodarczych epoki, od średniowiecznego zlecenia do uregulowania odpowiedzialności za podwładnego w kodeksach kapitałistycznych. Wydaje się jednak, że i bez takiego studium zarysowaną tu hipotezę popierają m. in. przytoczone informacje Bossowskiego (por. przyp. 16) i nie wisi ona w powietrzu. Wskazuje ona lepiej, jaki może być sens formuły „przy wykonywaniu (...)”, aniżeli dociekanie gramatyczne czy logiczne. Może i w poszukiwaniu tego sensu strona historii ma, jak to ktoś powiedział, większą wartość niż sto stron logiki.

Sięgnijmy teraz do analogii. „Przez umowę zlecenia przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonej czynności¹⁹ dla dającego zlecenie” — czytamy w art. 498 § 1 k.z. Art. 499 zaś stanowi, że „zlecenie dotyczące czynności prawnej, obejmuje, w braku odmiennej umowy umocowanie do wykonania czynności w imieniu dającego zlecenie.” W art. 503 § 1 k.z. jest postanowienie,

szczenia stosunków obligatoryjnych, Lwów 1912, s. 95 i nast.) pisze, że poszukiwano stosunku prawnego, który by szerzej niż stosunek zlecenia uzasadnił odpowiedzialność za cudze czyny. W XVI w. pisze on, „(.) roniński wprost gwałcił prawo rzymskie, stawiając urzędników na równi z pomocnikami agrimensorów lub niewolnikami i innymi pomocnikami publikanów (.)”. Natomiast „(.) rzecznicy książąt, naciągając te same przepisy na ich korzyść, twierdzili, że panujący lub gmina mogą się uwolnić od odpowiedzialności cywilnej za urzędnika przez jego ukaranie lub wygnanie.”

Zob. też Krzywicki J.: Wina i ryzyko jako podstawy odpowiedzialności cywilnej. Warszawa 1931, s. 19 i nast. Por. także Husson L.: Les transformations de la responsabilité. Paris 1947, s. 161.

¹⁷ Por. w związku z tym uwagi u Demogueá R.: Traité des obligations en général. Paris 1923. T. III 530 nast. na temat odpowiedzialności dającego zlecenie za szkody wyrządzone przez przyjmującego zlecenie, który działał wbrew zleceniu lub poza jego zakresem.

¹⁸ Trzeba w związku z tym przypomnieć argument sądu w sprawie Jawiszowieckiej (zob. Langrod J. S.: Praworządność w problemie odszkodowania (O odpowiedzialność państwa za naruszenie prawa przez jego organy). Warszawa 1926, s. 21): „Zołnierz pełniąc służbę wojskową nie pozostaje względem państwa w żadnym stosunku prywatnoprawnym, „a w szczególności nie istnieje pewnego rodzaju pełnomocnictwo czy najem usług z pełnomocnictwem (.)” (odkr. moje. J. K.).

¹⁹ To i następne podkreślenia w cytowanych tekstach przepisów — moje, J. K.

że „przyjmujący zlecenie ma prawo powierzyć wykonanie zlecenia (...)”.²⁰

Według tych przepisów czynność, jaką przyjmujący zlecenie dla dającego zlecenie wykonuje, jest określona, przyjmujący zlecenie ma określony zakres działania. Jeśli dokonuje on nie faktyczną tylko, lecz prawną czynność służy mu „umocowanie do wykonania czynności w imieniu dającego zlecenie” (art. 499 k.z.). Podobnie zresztą rzecz wygląda w przypadku analogii z pełnomocnictwem. Treść pełnomocnictwa określa granice umocowania pełnomocnika (art. 87 p.o.p.c.). Jeżeli on działa w granicach umocowania, to czynność prawna przezeń dokonana „pociąga za sobą skutki bezpośrednio dla reprezentowanego”. (art. 84 § 2 p.o.p.c.). Obydwie analogie wskazują na to, że działanie osoby A dla B wywołuje skutki dla B, jeżeli jest realizowane w zakresie ustalonym przez umowę między A i B lub, jak to jest przy pełnomocnictwie, przez samego B. Jeżeli natomiast A wykracza poza ten zakres, to jego działanie, w braku szczególnych zasad, może pociągnąć za sobą skutki tylko dla niego, ale nie dla B. Obydwie analogie zachęcają do tego, żeby je wykorzystać — tym bardziej, że są po temu względy historyczne — jako argument przemawiający za wysunięciem dalszego wniosku; mianowicie wniosku, że na podstawie stosunku przełożonego do podwładnego, który jest zazwyczaj stosunkiem pracy, powstaje i istnieje zawsze pewien zakres działania podwładnego, że zakres ten ma znaczenie nie tylko w wewnętrznym stosunku pomiędzy przełożonym i podwładnym, w stosunku względnym, lecz również na zewnątrz, wobec osób trzecich; nie tylko w stosunku umownym, lecz również w stosunku deliktowym, jaki powstać może między przełożonym a osobą poszkodowaną przez podwładnego. Pojęcie tego zakresu jest przydatne i powinno być wykorzystane w dziedzinie odpowiedzialności za cudze czyny, odpowiedzialności przełożonego za podwładnego. Wykorzystując je można powiedzieć, że wyrządzające szkodę działanie podwładnego powoduje powstanie odpowiedzialności przełożonego, jeżeli podwładny działał w zakresie, określonym przez umowę między przełożonym i podwładnym czy też przez przełożonego. Można powiedzieć dalej, że państwo odpowiada za funkcjonariusza, jeżeli działa on w zakresie wynikającym z rodzaju zajmowanego przezeń stanowiska i charakteru funkcji przez niego pełnionej.

Tak więc formuła „przy wykonywaniu powierzonych mu czynności” może być pojmowana nie jako przypomnienie o związku przyczynowym między szkodą a wykonywaniem przez podwładnego powierzonych czynności. Można ją pojmować — i to jest chyba jej właściwy sens przy stosowaniu art. 145 k.z. do osób prawnych — jako stwierdzenie tego, że odpowiedzialność za podwładnego powstaje wówczas, gdy działa on w powierzonym mu zakresie działania. Innymi słowy, omawianą formułę można rozumieć jako odrębną od związku przyczynowego przesłankę powstania odpowiedzialności przełożonego. Z takim zaś jej rozumieniem łączyłyby się następujący *modus procedendi* w konkretnych sy-

²⁰ Zob. też m.in. art. 504 i art. 506 § 2 k.z., w którym używa się wyrażenia „przy wykonaniu zlecenia”.

tuacjach faktycznych. Przede wszystkim należałoby stwierdzić (zgodnie z zasadami ogólnymi), czy istnieje związek przyczynowy między szkoda i działaniem podwładnego i czy ponosi on winę. Następnie zaś, po stwierdzeniu istnienia tych przesłanek (uzasadniających odpowiedzialność podwładnego z art. 134 k.z.), należałoby ustalić, czy działanie podwładnego mieści się w powierzonym mu zakresie działania, czy też wykracza poza ten zakres (jeśli się mieści, to wobec istnienia poprzednio wymienionych przesłanek, powstanie odpowiedzialność za podwładnego z art. 145 k.z.).

Powyższe wnioski będą podstawą dalszego rozważania. Zgodnie z nimi, należy z kolei zapytać, jak szeroki jest powierzony podwładnemu zakres działania. Przedmiotem dalszych uwag będzie to właśnie pytanie, a nie poddana krytyce próba przeciwstawienia działań podjętych przez podwładnego „przy wykonywaniu (...)” tym działaniom, które on podjął „przy sposobności (...)”.²¹

III

Sąd Najwyższy stwierdził słusznie, że „powierzenie czynności nie oznacza (...) jedynie konkretnie otrzymanego polecenia, lecz wynika także z rodzaju zajmowanego stanowiska służbowego i charakteru pełnionej funkcji.”²² Ta wypowiedź ma tym większą wagę z tego powodu, że brzmienie literalne wyrażenia ustawowego z art. 1 ustawy i art. 145 k.z. może nasuwać myśl, że ustawodawca rozumiał powierzenie czynności właśnie tylko jako „konkretnie otrzymane polecenie”. Myśl taka może mieć oparcie w tej okoliczności, że ustawodawca używa liczby pojedynczej, nie mnogiej i mówi w tych przepisach o „powierzonych czynnościach”, a nie o powierzonych czynnościach. Liczba pojedyncza tego wyrażenia została użyta również w art. 144 k.z. O czynności, nie o czynnościach jest też mowa w powołanych wyżej przepisach k.z. dotyczących umowy zlecenia. Liczba pojedyncza ma, być może i w art. 144 k.z. i w przepisach o zleceniu pewną rację bytu, ponieważ chodzi w nich o wykonawcę czynności, który nie jest podwładnym, pozostającym w trwałszym stosunku z osobą powierzającą wykonanie czynności. Natomiast przy ocenie stanów faktycznych z art. 145 k.z., w których występuje podwładny, wyrażenia „powierzona czynność” nie można rozumieć dosłownie. W świetle tego przepisu bowiem, zwłaszcza gdy się go stosuje do odpowiedzialności państwa, wyrażenie to będzie oznaczać często: powierzone czynności szerzej powierzony zakres działania.²³

Przytoczona teza Sądu Najwyższego wykazuje trafnie, że przełożony może powierzyć podwładnemu nie jedną tylko czynność, lecz więcej

²¹ Por. Bendetson w N P. 3/57/27; Stelmachowski w OSP. i KA. 3/57/A52

²² SN 21 III 1957 r 2 CR 406/55 — OSN 1/58/28 — w uwagach dotyczących art 1 ustawy i art 145 k.z

²³ Por. co do tego Winiarz J.: O wynagradzaniu szkód wyrządzonych przez funkcjonariuszy państwowych. Warszawa 1957, s. 20. Zob też w związku z tym Korzonek, Rosenbluth: Kodeks zobowiązań. I. Kraków 1936, s 362 Na uwagę zasługuje fakt, że w art 811 projektu k.c. PRL z 1960 r. mówi się już w liczbie mnogiej o „powierzonych czynnościach”, a nie o powierzonych czynności. Podobnie w art 12 pkt 3 projektu k.p.c. P.R.L. z 1960 r

czynności, lecz pewien zakres działania. Jednakże w tezie tej jest, jak można sądzić, inna jeszcze myśl. Płynie z niej wniosek, że powierzony podwładnemu zakres działania może być określony nie tylko w sposób wyraźny, a'e i w sposób dorozumiany. Wniosek taki wydaje się uzasadniony, powstaje jednak wątpliwość, co należy rozumieć przez dorozumiany sposób określenia omawianego zakresu.

Przedewszystkim nasuwa się spostrzeżenie, że przełożony powierza jakieś działanie w sposób dorozumiany, np. w sytuacjach z art. 442 § 2 k.z., gdzie stosunek przełożonego do podwładnego powstaje przez samo dopuszczenie pracownika do pracy.²⁴ W podobnych sytuacjach dorozumiwamy się w pierwszym rzędzie samego zdarzenia prawnego, jakim jest powierzenie działania, ale to nie przesądza chyba, w jakim zakresie dorozumiane powierzenie nastąpiło. Zakresu tego nie wyjaśni sam fakt dopuszczenia do wykonywania pracy, trzeba ponadto ustalić, jak podwładny pracę wykonuje. Trzeba więc ocenić działalność jego nie na podstawie jednorazowej obserwacji, lecz w oparciu o spostrzeżenia poczynione w pewnym okresie czasu. Taka ocena, dokonana w sądzie, może pozwolić np. na stwierdzenie, że podwładny wykonuje czynności, za wiedzą i zgodą przełożonego, w zakresie szerszym, wykraczającym poza początkowy, formalnie oświadczony zamiar przełożonego. Albo też w zakresie, którego przełożony, np. organ państwowy, powierzyć nie mógł, bo sam nie miał uprawnień do takiego powierzenia itd. Ocena tego rodzaju jest dziś szczególnie potrzebna w przypadkach, z którymi nie liczyli się twórcy klasycznego przepisu art. 1384 § 3 k.N., mianowicie w przypadkach, gdy powierzono czynności wykonuje podwładny osoby prawnej, a nade wszystko, kiedy to robi podwładny, który jest funkcjonariuszem państwowym.

Nie należałoby żądać, by osoby, których dotyczy takie czy inne działanie funkcjonariusza państwowego, badały każdorazowo, czy wykonywane przez nich czynności zostały mu powierzone przez właściwy organ, w odpowiednim trybie i we właściwym zakresie. Należy uznać, że osoby te mogą w zasadzie polegać na uzewnętrzniającym się, widocznym w praktyce zakresie działania funkcjonariusza,²⁵ i dochodzić roszczeń odszkodowawczych, choćby nawet uzewnętrzniający się zakres działania funkcjonariusza wykraczał przy wyrządzeniu przez niego szkody poza powierzony mu właściwy zakres działania. Przemawiają za tym następujące, częściowo już wzmiankowane, momenty. Obowiązki i zakres działania poszczególnych funkcjonariuszy w odrzymim aparacie państwowym są nadzwyczaj rozmaite i nie dadzą się dokładnie sprecyzować. Zwykle obowiązki jakiegoś funkcjonariusza mogą być w takim czy innym czasie rozszerzone na skutek upoważnienia go do dokonania szczególnej czynności, albo też do dokonywania czynności należących do jak.egoś szczególnego zakresu działania. Upoważnienie zaś może być udzielone mu w sposób wyraźny, ale może ono być również dorozumia-

²⁴ Por. w związku z tym art. 43 p.o.p.c., art. 3 rozp. Prez. z 16.III.1928 (Dz: U: poz 324) o umowie o pracę robotników.

²⁵ Warto tu nadmienić, że w literaturze zagranicznej analogiczny pogląd wyraża Savatier R: *Traité de la responsabilité civile*. T. I, Paris 1951, s. 417, 418; Stevens R. S.: *Handbook on the law of private corporations*. St. Paul, Minn. 1949, s. 767 nast.

ne, jeśli się uwzględni praktykę stosowaną w danej gałęzi działalności państwowej. Ta praktyka powinna być, w świetle wskazanych momentów, brana pod uwagę przez sąd. I że i z niej wynika, że dany funkcjonariusz jest wykonawcą pewnych czynności, to państwo winno za nie odpowiadać, choćby nawet właściwe przepisy organizacyjne przewidywały wykonywanie owych czynności przez innego funkcjonariusza.

Przy ocenie wyrządzającej szkodę działalności funkcjonariuszów państwowych słusznie będzie brać pod uwagę przede wszystkim dynamikę tej działalności, a mniej jej statykę, a więc raczej to, co się dzieje w rzeczywistości, aniżeli to, co jest wyrażone w organizacyjnych — często przestarzałych — schematach. Słusznie będzie uważać, iż uzewnętrzniający się w praktyce zakres działania funkcjonariusza jest — choćby się z nim nie pokrywał — właściwym powierzonym funkcjonariuszowi zakresem. Jest nim jednak tylko wówczas, gdy skutki jego działania dotyczą osób, których zaufanie do uzewnętrzniającego się stanu faktycznego zasługuje na ochronę. Do takich osób nie zaliczymy w zasadzie działającego funkcjonariusza, organu przełożonego nad nim i tych, którzy znają lub mogliby, z należytą z ich strony starannością, znać właściwy zakres działania, powierzonymu funkcjonariuszowi.

Poczynione wyżej uwagi mogą nasunąć myśl, że ocena uzewnętrzniającego się w praktyce zakresu powierzonymu działaniu będzie w znacznej mierze zależna od tego, kto jest funkcjonariuszem państwowym. Działalność funkcjonariusza, któremu powierzono zakres działania o charakterze kierowniczym, będzie się niewątpliwie traktować inaczej, aniżeli funkcje pracownika, który nie kieruje. Z natury rzeczy pierwszego darzy się szerszym zaufaniem, jemu powierza się więcej niż temu drugiemu. Toteż usprawiedliwione będzie i większe zaufanie osoby trzeciej do funkcjonariusza na stanowisku kierowniczym. Jednocześnie zasługiwać będzie na ochronę jej przekonanie, że zakres jego działania obejmuje nie tylko czynności powierzone w sposób wyraźny, lecz również i te, które powierzono w sposób dorozumiany, że zakres jego działania uzewnętrzniający się w praktyce pokrywa się z zakresem powierzonym mu w sposób wyraźny lub dorozumiany.

Z uzewnętrzniającym się w praktyce, szerszym niż to może wynikać z formalnego powierzenia (albo i w ogóle nie powierzonym *expressis verbis*), zakresem działania liczyły się względnie liczą się niektóre przepisy. Dobrym przykładem w tym kierunku był art. 66 k.h. uznający wyraźnie potrzebę przyjęcia takiego właśnie zakresu, nazywając czynności nim objęte „wszystkimi czynnościami, jakie zazwyczaj wiążą się z poruczoną pełnomocnikowi zakresem działania.”²⁶ Przykład z tego przepisu zaczerpnięty nie jest szczęśliwy, choćby z tego powodu, że art. 66 k.h. wydano dla regulowania jedynie stosunków handlu, i to handlu nie społecznionego. Wydaje się wszakże, iż formuła w nim użyta, mówiąca o „czynnościach, jakie zazwyczaj wiążą się (...)”, ilustruje dobrze to, w jaki sposób na ezaloby pojmować przede wszystkim dopuszczalne granice uzewnętrzniającego się w praktyce zakresu działania jakiejś osoby. Rzecz jasna, iż w domenie działalności państwowej kwestia

²⁶ Art. 66 k.h. został uchylony przez art. VI ustawy z 18.VII.1950 r. o przep. wprowadz. przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz. U. Nr 34, poz. 312).

właściwego pojmowania zakresu działania, powierzonego w sposób dorozumiany, jak i działania nie powierzonego, a mimo to przejawiającego się w praktyce, jest bardziej skomplikowana. Ocena konkretnej sytuacji faktycznej w tej dziedzinie może też, jak to zaznaczono, przemawiać za szerszą interpretacją, za tym w szczególności, żeby z uzewnętrzniającym się zakresem działania jakiegoś funkcjonariusza łączyć skutki prawne również wówczas, gdy są nim objęte czynności, które nawet nie wiążą się zazwyczaj z poręczonym funkcjonariuszowi zakresem działania.

Ostatnie uwagi prowadzą do pytania, czy państwo mogłoby odpowiadać także za czynności, które nie mieszczą się w wyrażnie czy dorozumianie powierzonym, ani nawet w uzewnętrzniającym się w ustalonej praktyce zakresie działania. W przytoczonej poprzednio literaturze są wypowiedzi, z których wynikałoby, że przełożony odpowiada i za tego rodzaju czynności, o ile tyko były one wykonywane dla urzeczywistnienia jego celu, a nie celu osobistego wykonawcy. „Odpowiedzialność przełożonego za szkody wyrządzone przez podwładnego występuje tylko wtedy, gdy wina podwładnego polega na działaniu lub zaniechaniu zmierzającym do realizacji wskazanego przez funkcję celu” — pisze Nowakowski.²⁷ Państwo odpowiada, według Stelmachowskiego, choćby nawet funkcjonariusz przekroczył instrukcje służbowe, jeżeli tylko jego działanie „(...) zmierzało do realizacji celu wynikającego z jego funkcji, a nie wyłącznie celu osobistego.”²⁸

Kryterium celu działania ma zalety.²⁹ Jest ono słuszne i może być pomocne w przypadkach granicznych, zwłaszcza wówczas, gdy funkcjonariusz działał poza zakresem powierzonego mu w sposób wyrażny czy dorozumiany działania. Co do stosowania tego kryterium nasuwa się postulat, aby uznać, iż działanie każdego funkcjonariusza państwowego, podjęte dla ochrony mienia ogólnonarodowego, zmierza zawsze do realizacji celu jego funkcji. Ciążący na każdym obywatelu obowiązek strzeżenia własności społecznej i umacniania jej (art. 77 Konstytucji PRL) winien należeć a fortiori do zakresu działania służbowego wszystkich funkcjonariuszów państwowych, bez względu na charakter zajmowanych przez nich stanowisk. Oczywiście, stanowiska te i łączące się z nimi kompetencje będą miały wpływ na ocenę zakresu i treści owego obowiązku.

Wątpliwe jest pytanie, czy państwo powinno odpowiadać, gdy np. „funkcjonariusz M.O. dokonując rewizji w mieszkaniu ob. Z. dopuścił się kradzieży kosztownej bransolety”,³⁰ a więc działał wyrażnie w celu obojętnym. Według poglądów, jakie na ogół wypowiedziano w naszym piśmiennictwie, należałoby uznać że Państwo w takim przypadku bezwzględnie nie odpowiada.³¹ Winiarz dopuszcza jednakże możliwość za-

²⁷ L.c. s. 196.

²⁸ w OS i KA 3/57/a52. Por. też Winiarz: l.c., s. 20.

²⁹ Cel działania służy za kryterium i gdzie indziej. Uważa się, jak wiadomo, że osoba prawna nie może korzystać ze swej zdolności prawnej jak osoba fizyczna, t. w. normalnych celach. Może ona korzystać z niej tylko dla realizacji celu jej utworzenia.

³⁰ Winiarz: l.c., s. 21.

³¹ Odpowiedzialność Państwa w tego rodzaju przypadku nie przewiduje też szczególny przepis art. 5 ustawy.

kwestionowania tego stanowiska. A. Bendetson wypowiada się za tym, żeby Państwo ponosiło jednak odpowiedzialność w podobnym wypadku i przytacza dwa argumenty. Po pierwsze, między szkodą a dokonywaniem rewizji istnieje ścisły związek, a po drugie to, że rewizja, przy której nastąpiła kradzież, winna być uznana za czynność spełnioną z naruszeniem obowiązujących przepisów. Za szkodę wynikającą z tego naruszenia Państwo winno odpowiadać, nawet przy ścieśniającej wykładni art. 145 k.z.³²

Stanowisko powyższe wydaje się słuszne. Można tu wskazać inne względy przemawiające za uznaniem odpowiedzialności Państwa. Przy tego rodzaju stanach faktycznych należałoby rozważyć w pierwszym rzędzie pytanie, jaki funkcjonariusz jest sprawcą kradzieży. Czy jest to funkcjonariusz, z działaniem którego wiąże się szczególniejsze zaufanie otoczenia, czy też inny, którego zakres działania nie uzasadnia położenia w nim tego szczególnego zaufania. Funkcjonariuszem zaufania społecznego jest i powinien być w interesie społecznym m. in. milicjant. On jest stróżem porządku publicznego i praw obywateli. Wiadomo powszechnie, że w praktyce najczęściej funkcjonariusze milicji są powołani do walki z przestępczością wszelkiego rodzaju. Na ich uczciwość liczymy też zazwyczaj więcej, aniżeli na uczciwość wielu innych funkcjonariuszów. Toteż wydaje się, że czynu niedozwolonego milicjanta, np. dopuszczenia się przez niego kradzieży w mieszkaniu podczas rewizji nie można oceniać tak samo, jak dopuszczenia się kradzieży w mieszkaniu, dajmy na to, przez pracownika, który zakłada jakąś instalację. Posiadacz mieszkania, poszkodowany wskutek kradzieży może sprawować nadzór nad wymienionym pracownikiem, ale nie nad milicjantem. Nie możemy od posiadacza mieszkania żądać dochowania, podczas milicyjnej rewizji u niego, tej ostrożności, jaką powinien on dochowwać np. względem pracownika przedsiębiorstwa, który coś instaluje w kuchni i dopuszcza się kradzieży. Co do tego pracownika, to każdy powie, że posiadacz mieszkania powinien zachować ostrożność i pilnować pracownika. W tego rodzaju sytuacji można uznać słuszność argumentu Longchamps: „powierzający czynność nie odpowiada za szkodę wyrządzoną tylko „przy sposobności wykonywania (...)”, bo „szkoda mus. (...) pozostawać w związku ze sposobem wykonywania tej czynności, gdyż tylko tym mógł się kierować powierzający czynność przy wyborze osoby, czy ta osoba do tej czynności się nadaje.”³³ Ale ten argument zawodzi w przypadku szkody wyrządzonej np. przez kradnącego milicjanta. Trzeba powiedzieć że właściwy organ państwowy, który powołuje milicjanta do odowiedzialnej służby społecznej i powierza mu m. in. wykonywanie rewizji w mieszkaniach obywateli, musi kierować się nie tylko tym, czy milicjant nadaje się do technicznego przeprowadzenia rewizji. Dobro społeczeństwa, postulaty praworządności przemawiają za tym, że organ ten powinien znać przymioty milicjanta, szkolić go zawodowo i systematycznie wychowywać.

„...nie ulega wątpliwości, że — jak to akcentuje Till³⁴ — na leżymy

³² Bendetson: op. cit., N P. 3/57/27.

³³ Longchamps: l.c., s. 258

³⁴ Till E.: Polskie prawo zobowiązań. Część ogólna. Projekt wstępu i mcywami. Lwów 1923, s. 111, 112.

środkiem ochrony mienia państwowego przed roszczeniami osób poszkodowanych byłoby ciągle zapobieganie możliwości wyrządzenia szkód przez funkcjonariuszy. A rozwijaniu zorganizowanej prewencji sprzyjać może nie nieodpowiedzialność państwa, lecz przeciwnie: wyraźne uznanie jego odpowiedzialności, także w przypadku działania w celu osobistym, gdy działa funkcjonariusz otoczony szczególnym zaufaniem społecznym. Może ono pobudzać organy przełożone nad funkcjonariuszami do ciągłej czujności i staranności w zakresie ich powoływania, powierzania im funkcji, w zakresie nadzoru, szkolenia, wychowywania. Odpowiedzialność państwa za funkcjonariuszy może i będzie wpływać w sposób dodatni na prawidłowość wykonywaną powierzonych im funkcji i przyczyniać się będzie w rezultacie do rozwoju i umacniania praworządności socjalistycznej.

IV

W orzeczeniu z dnia 21.III.1957 r.³⁵ Sąd Najwyższy ustalił zasady następujące: „Zagadnienie można rozwiązać w każdym konkretnym wypadku po uwzględnieniu sytuacji faktycznej i charakteru wykonywanej przez funkcjonariusza funkcji. Powierzenie czynności nie oznacza w każdym razie jedynie konkretnie otrzymanego polecenia, lecz wynika także z rodzaju zajmowanego stanowiska służbowego i charakteru pełnionej funkcji.” Według Sądu Najwyższego pod art. 1 ustawy podpada działanie funkcjonariusza M.O., który interweniuje „z racji swego stanowiska w razie naruszenia porządku publicznego lub praw obywateli” bez względu na to, czy jest on na służbie przewidzianej w obowiązującym go rozkładzie czynności.

W orzeczeniu z 28.IX.1957 r.³⁶ Sąd Najwyższy uznał, że kierowca samochodu będący funkcjonariuszem państwowym wyrządził szkodę nie przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. Ale odpowiedzialność Państwa za tego kierowcę można — stwierdził Sąd — oprzeć na art. 5 ustawy, „który przyjmując jako podstawę odpowiedzialności Państwa względy słuszności, dopuszcza możliwość przyznania poszkodowanemu całkowitego lub częściowego wynagrodzenia szkody nawet w razie braku podstaw odpowiedzialności Państwa według przepisów prawa cywilnego, a tym samym nie wyłącza jej również w wypadku, gdy szkoda powstała nie przy wykonywaniu, lecz przy okazji wykonywania powierzonej czynności”.

Sąd Najwyższy nadał terminowi „podstawa odpowiedzialności” z art. 5 ustawy szerokie znaczenie i zastosował ten przepis w omawianej sprawie. Sąd uznał, że przepis ten, dopuszczający odpowiedzialność państwa „nawet w razie braku podstaw odpowiedzialności (...)”, „(...) tym samym nie wyłącza jej również w wypadku, gdy szkoda powstała nie przy wykonywaniu, lecz przy okazji wykonywania powierzonej czynności”.

³⁵ 2 CR 406/55 w OSN 1/58/28, w P. i Z 3/58/7 Zob też Kobiałka J: Ustawa o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych w praktyce Sądu Najwyższego, NP 2/60/183 nast., gdzie oprócz wymienionego rz. SN. omawia się dwa dalsze (nie opublikowane) orzeczenia SN dotyczące szkód wyrządzonych przez funkcjonariusza na skutek bezprawnego użycia broni

³⁶ 2 CR 1086/56 w OSP. i KA. 11/58/C 274.

Główna Komisja Arbitrażowa uznała,³⁷ że funkcjonariusz M.O., który wyrządził szkodę odprowadzając do komisariatu samochód, bez umiejętności prowadzenia i bez prawa jazdy, działał przy wykonywaniu powierzonych mu czynności. Komenda Milicji podnosiła okoliczność, że zgodnie z otrzymanym poleceniem jej funkcjonariusz nie powinien był odprowadzać samochodu. Jednakże G.K.A. zajęła stanowisko, że „wykonywana (...) przez sierż. G. czynność była mu zlecona i wchodziła w zakres jego uprawnień służbowych, a fakt, że szkoda powstała wskutek niewłaściwego jej wykonania, daje podstawę do dochodzenia odszkodowania (...)”. G.K.A. wypowiedziała się wyraźnie przeciw interpretacji, stosownie do której Państwo odpowiadałoby tylko wówczas, gdy szkoda została wyrządzona przy wykonywaniu czynności ściśle według wydanego polecenia.

Na te przytoczonych orzeczeń przeciwstawienie: „przy wykonywaniu (...)” — „przy sposobności wykonywania (...)” nie ma, choć się o nim wspomina, praktycznego znaczenia. Natomiast zarysowuje się w uzasadnieniach tych orzeczeń dość wyraźnie szersze pojęcie powierzonego funkcjonariuszowi zakresu działania; zakresu, którego ukształtowanie *in concreto* zależy od rodzaju stanowiska i charakteru pełnionej przez funkcjonariusza funkcji. I z nim wiąże Sąd Najwyższy, jak również Główna Komisja Arbitrażowa, skutki przewidziane w ustawie. Nie łączą one tych skutków jedynie z jakimiś konkretnie otrzymanymi przez funkcjonariusza zleceniami. Dzięki takiej wykładni przypadki o dużej doniosłości życiowej zostały rozstrzygnięte zgodnie z prawem obowiązującym i słusznie.

V

Wyrażenie „w powierzonym mu zakresie działania” byłoby lepsze niż słowa „przy wykonywaniu powierzonych mu czynności”;³⁸ oznaczają one odrębną od związku przyczynowego, piątą przesłankę powstania odpowiedzialności za podwładnego. Przez powierzony podwładnemu zakres działania na eżaloby rozumieć zakres działania powierzony mu w sposób wyraźny lub dorozumiany, jak również zakres w ten sposób powierzony, o ile ty ko uzewnętrznia się on w ustalonej praktyce. Powierzony podwładnemu zakres działania obejmuje wszystkie czynności, które zmierzają do realizacji celu wynikającego z pełnionej funkcji. Wyjątkowo może on obejmować czyny dokonane w celu osobistym, a to w przypadkach, gdy godzi się chronić zaufanie poszkodowanego do sprawcy szkody, usprawiedliwione doniosłością społeczną służby pełnionej przez sprawcę. Przy ocenie zakresu działania każdego podwładnego osoby prawnej, a szczególnie funkcjonariusza państwowego, należy kierować się zawsze tą myślą przewodnią: „Zagadnienie można rozwiązać w każdym konkretnym wypadku po uwzględnieniu sytuacji faktycznej i charakteru wykonywanej przez funkcjonariusza funkcji”.

³⁷ Orz. z dnia 20.II.1957 r. III — 4/358/56 w O.S.P. i K.A. 3/57/A52; w P. i P 7—8/57/290.

³⁸ Słowa te zostały powtórzone w projekcie k.c. P.R.L. z 1960 r. w art. 821, który reguluje odpowiedzialność za podwładnego