

**Wyrok Sądu Najwyższego  
z dnia 15 września 1945 r.  
sygn. akt II C 396/45**

- 1) Do uzasadnienia odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez działalność publiczną i akty władzy podległych Państwu organów państwowych, potrzeba wyraźnego przepisu szczególnego, ustanawiającego taką odpowiedzialność poza ramami kodeksu zobowiązań.**
- 2) Przepis konstytucyjny gwarantujący wynagrodzenie szkody wyrządzonej obywatelom przez organy władzy państwowej jest przepisem programowym i nie może stać się podstawą roszczenia deliktowego.**
- 3) Bezprawność zachowania funkcjonariusza państwowego, które spowodowało szkodę, powoduje powstanie odpowiedzialności prywatnoprawnej po stronie funkcjonariusza, a nie Skarbu Państwa.**
- 4) Bezprawność zachowania funkcjonariusza nie powoduje, że traci ono swój administracyjnoprawny charakter.**
- 5) Prywatnoprawną odpowiedzialność za szkodę Skarb Państwa ponosić może jedynie w sytuacji, w której przez swoje organy działał jak podmiot prawa prywatnego.**

Sąd Najwyższy w składzie:

Przewodniczący: sędzia Sądu Najwyższego M. Stefko

sędziowie Sądu Najwyższego: Z. Bańkowski, Fr. Klasa

przy udziale protokolanta sędziego grodzkiego T. Ochockiego

i prokuratora Sądu Najwyższego L. Karłowskiego,

na posiedzeniu jawnym dnia 15 września 1945 r.

w sprawie z powództwa (1) Marii Mędrygałowej, małoletnich (2) Zofii, (3) Franciszka, (4) Stanisława i (5) Teresy Mędrygałów w Ropczycach

przeciwko Skarbowi Państwa, działającemu przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Oddział w Krakowie

o 15.000 zł i rentę

po rozpoznaniu skargi kasacyjnej pozwanego Skarbu Państwa na wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 30 września 1938 r., sygn. akt II CA 851/38

zmienia zaskarżony wyrok, przywraca do mocy prawnej oddalający powództwo wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 13 kwietnia 1938 r., sygn. akt I C 748/37 i zasądza od powodów na rzecz pozwanego Skarbu Państwa, tytułem dalszych kosztów przewodu odwoławczego i kasacyjnego razem kwotę 1.080 złotych.

## Uzasadnienie

Wywodom skargi kasacyjnej pozwanego Skarbu Państwa opartej na obu podstawach zaskarżenia, wymienionych w art. 426 k.p.c.<sup>1</sup>, ze stanowiska pierwszej z nich nie można odmówić słuszności.

Powodowie dochodzą od Skarbu Państwa wynagrodzenia szkody, wynikłej dla nich wskutek śmierci śp. Piotra Mędrygała – męża powódki, a ojca dalszych powodów, spowodowanej zaniedbaniem obowiązków służbowych przez funkcjonariusza policji państwowej Adolfa Jaworowskiego, który otrzymawszy rozkaz przytrzymania podejrzanych osobników i przybrawszy w tym cel do pomocy śp. Mędrygałę, nie dopełnił obowiązku poddania ich osobistej rewizji oraz założenie in kajdanek, przez co umożliwił i spowodował zastrzelenie śp. Mędrygały przez jednego z uciekających osobników.

Zarzutu strony pozwanej, że Skarb Państwa nie odpowiada za szkodę, ponieważ A. Jaworowski działał w przypadku w charakterze organu zwierzchniej władzy Państwa, Sąd Apelacyjny nie uwzględnił, wychodząc z założenia, że powództwo oparte na bezprawności czynu wymienionego funkcjonariusza policji, takich zaś czynów nie można zaliczyć do wykonywania władzy zwierzchniej, która to władza z natury rzeczy może być wykonywana tylko w granicach przepisów prawa. Bezprawność działania A. Jaworowskiego uzasadnia zatem prywatnoprawne roszczenie powodów, oparte na przepisie art. 145 k.z.<sup>2</sup>

Powyższy pogląd zaskarżonego wyroku jest błędny i stanowi obrazę powołanego artykułu k.z.

Szkoda, której wynagrodzenia dochodzą powodowie, powstała w związku z działalnością funkcjonariusza policji państwowej, zatem państwowego organu władzy bezpieczeństwa, zmierzającą do spełnienia zadań utrzymywania bezpieczeństwa i spokoju publicznego, wynikających z rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o Policji Państwowej<sup>3</sup>, w szczególność funkcjonariusz policji A. Jaworowski, podejmując się przytrzymania podejrzanych osobników przy pomocy śp. Mędrygała, występował w charakterze organu publicznego, wykonującego władzę państwową, nie reprezentował zaś Państwa jako podmiotu stosunków prywatnoprawnych, spełniającego w konkretnym przypadku jedynie czynności natury gospodarczej i prywatnej.

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Kodeks Postępowania Cywilnego, Dz.U. 1930 nr 83 poz. 651.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. - Kodeks zobowiązań, Dz.U. 1933 nr 82 poz. 598.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o Policji Państwowej, Dz.U. 1928 nr 28 poz. 257.

W tym stanie rzeczy pozwany Skarb Państwa nie ponosi żadnej odpowiedzialności prawnomajątkowej za ujemne skutki takiej działalności jego organu.

Przepisy kodeksu zobowiązań, dotyczące odpowiedzialności osób trzecich za szkodę, a w szczególności też przepis art. 145 k.z., postanawiający, że kto powierza wykonanie czynności swemu podwładnemu, odpowiada za szkodę wyrządzoną z jego winy, przy wykonaniu poruczonej mu czynności, normuje jedynie stosunki prywatno-prawne, czynności zaś organów państwowych, gdy występuje w charakterze wykonawców władzy zwierzchniej Państwa, należą do zakresu prawa publicznego, wobec czego na mocy powyższych przepisów Państwo może ponosić odpowiedzialność w zakresie administracji publicznej wówczas jedynie, gdy nie chodzi o akt władzy, a mianowicie, gdy czynności funkcjonariusza państwowego, niezgodne z obowiązkiem służby i wyrządzające szkodę, mają charakter gospodarczy i w istocie swej nie różnią się od czynności zarządców osoby prawnej prawa prywatnego (porównaj orzeczenie pełnego kompletu Izby I Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 1927 r., sygn. akt I C 595/26, „Zbiór orzeczeń Sądu Najwyższego” 1927 poz. 181 oraz orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 1927 r. sygn. akt I C 182/27).

Do uzasadnienia odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez działalność publiczną i akty władzy podległych Państwu organów państwowych, potrzeba zatem wyraźnego przepisu szczególnego, ustanawiającego takąż odpowiedzialność poza ramami kodeksu zobowiązań.

Na obszarze Państwa Polskiego taka odpowiedzialność istnieje jedynie w odniesieniu do Ziem Zachodnich, na których prawodawca polski w art. XXIX przepisów wprowadzających kodeks zobowiązań wyraźnie utrzymał w mocy przepisy dzielnicowe, obowiązujące na tych ziemiach, które przewidują odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną przez urzędnika państwowego w wykonaniu władzy publicznej.

Natomiast na obszarze województw południowych, podobnie jak i województw centralnych, nie ma odpowiedniego przepisu, w szczególności również zachodzi brak podstawy do wysnucia zasady takiejże odpowiedzialności z obowiązującej obecnie ustawy konstytucyjnej z dnia 13 marca 1921 r.

Jak to bowiem wyjaśnił już Sąd Najwyższy w powołanym orzeczeniu z dnia 16 grudnia 1927 r., przepis art. 121 wymienionej ustawy konstytucyjnej, wyrażający zasadę odpowiedzialności Państwa za szkody, wyrządzone obywatelom przez organy władzy państwowej, zarówno cywilnej, jak wojskowej, jest przepisem jedynie programowym, i do czasu wprowadzenia ustawy normującej ten zakres i szczegóły zapowiedzianej odpowiedzialności Skarbu Państwa, odpowiedzialność ta nie może się opierać wyłącznie na powyższym przepisie, lecz uchodzi jedynie tylko o tyle, o ile dany przypadek podpada pod pojęcie unormowane ogólnymi przepisami kodeksu.

Sąd Apelacyjny popełnia zatem błąd prawny, przyjmując, że ze względu na rzekomą bezprawność działalności funkcjonariusza policji Jaworowskiego, działalność ta straciła charakter czynności zwierzchniej władzy Państwa, okoliczność

bowiem, że Jaworowski dopuścił się uchybienia, zaniedbując stosowanie nakazanych w przypadku ostrożności nie odbiera jego czynnościom charakteru urzędowych czynności władzy.

Gdyby zaś nawet można dopatrzyć się w czynnościach wymienionego funkcjonariusza samowoli, to i w tym przypadku nie mogłoby być mowy o odpowiedzialności Skarbu Państwa, jak to bowiem wyjaśnił już Sąd Najwyższy w swym orzeczeniu z dnia 24 sierpnia 1934 r., sygn. akt C II 1049/34 („Zbiór orzeczeń Sądu Najwyższego” 1935 poz. 244) odpowiadałby on sam jeden zarówno karnie jak i cywilnie.

Z tych już tedy zasad dochodzone w sporze roszczenia powodów przedstawia się jako prawnie nieuzasadnione wobec czego Sąd Najwyższy zmienił według art. 439 k.p.c. wyrok zaskarżony i przywrócił do mocy prawnej oddalający powództwo wyrok Sądu Okręgowego, nie wdając się w rozpatrywanie dalszych wywodów, przytoczonych na uzasadnienie skargi kasacyjnej.

Orzeczenie o kosztach opiera się na przepisie art. 109 § 1 k.p.c.

[Przywołane przepisy: art. 109, 426, 439 k.p.c., art. 145 k.z., ustawa konstytucyjna z 13 marca 1921 r., art. XXIX ustawy wprowadzającej kodeks zobowiązań]