

Wstęp

Hugo Grotius w „Trzech księgach o prawie wojny i pokoju”, wśród zaledwie kilku reguł, które w myśl jego koncepcji są prawami natury, obok powstrzymywania się od zaboru i powinności zwrotu rzeczy cudzych, dotrzymywania przyrzeczeń, uznania pewnych czynów jako zasługujących na karę, wskazał także na obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej z własnej winy¹. Zdaniem wielu komentatorów dzieła ojca prawa narodów, wynikające z tych zasad uprawnienia, w tym prawo poszkodowanego do uzyskania kompensacji szkody, w ujęciu holenderskiego myśliciela, przysługiwać miały każdemu człowiekowi². Niezależnie jednak od rozstrzygnięcia tej kwestii wydaje się, że *H. Grotius* daje wyraz pewnemu powszechnie ugruntowanemu przekonaniu. Poczucie, że poszkodowanemu należy się naprawienie szkody od podmiotu odpowiedzialnego za jej wyrządzenie, choć czasem opatrzone zastrzeżeniami, jest trwałym elementem myślenia o prawie. Uprawnienie poszkodowanego oraz korespondujący z nim obowiązek sprawcy szkody do jej wynagrodzenia wyznaczają pewien ideał, jakim jest urzeczywistnienie sprawiedliwego porządku społecznego, stanu, w którym poszkodowanemu oddane zostanie to, co mu się należy³. Dlatego wszelkie niedoskonałości systemów prawa

¹ *H. Grotius*, Trzy księgi o prawie wojny i pokoju. W których znajdują wyjaśnienie prawo natury i prawo narodów a także główne zasady prawa publicznego (przełożył, wstępem i przypisami opatrzył *R. Bierzanek*), Warszawa 1957, Prolegomena, § 8, t. 1, s. 52.

² Por. np. *Z. Rau*, Prawo natury a prawa naturalne. W poszukiwaniu przełomu w siedemnastowiecznym dyskursie politycznym, [w:] *M. Zmierzczak* (red.), Prawo natury w doktrynach polityczno-prawnych Europy, Poznań 2006, s. 83 i n.; *H. Izdebski*, Historia myśli politycznej i prawnej, wyd. 4, Warszawa 2007, s. 116, pkt 296.

³ Por. *Arystoteles*, Etyka nikomachejska, [w:] *tenże*, Dzieła wszystkie (przekłady, wstępy i komentarze *D. Gromska, L. Regner, W. Wróblewski*), t. 5, Warszawa 1996, ks. V, rozdz. II, s. 172 i n. oraz rozdz. IV, s. 175 i n. (ks. V, pkt 1131 a); *Św. Tomasz* z Akwinu, Sprawiedliwość, [w:] *tenże*, Suma teologiczna, t. 18, przełożył i w objaśnienia zaopatrzył *F. W. Bednarski*, Londyn 1970, zagadnienie 57 i n., s. 17 i n.; *S. von Pufendorf*, De jure naturae et gentium libri octo, The Photographic Reproduction of the Edition of 1688, (with an Introduction by *Walter Simons*), [w:] *J. Brown Scott* (red.), The Classics of International Law, Nr 17, t. 1, Oxford-London 1934, ks. VIII, rozdz. V, § 7, s. 876: „*Ceterum iis, qui hoc modo sua publico impenderunt, aut perdidierunt, a tota civitate quantum fieri potest ea restitui, aut pensari, manifestissima aequitate nititur*”; *J. J. Moser*, Von der Landeshoheit in Ansehung der Unterthanen, Personen und Vermögens. Nach denen Reichs-Gesetzen und dem Reichs-Herkommen, wie auch aus denen Teutschen

w tym względzie ranią to poczucie, a rozwiązania, w których ze względu na inne wartości odpowiedzialność taką odrzucamy, pozostawiają uczucie niedosytu. Wśród ludzi bez formalnego wykształcenia prawniczego kojarzą się z bezprawiem⁴.

Staats-Rechts-Lehrern, und eigener Erfahrung, Franckfurt, Leipzig 1773, rozdz. XX, § 5, s. 211: „Auf der anderen Seite hingegen erforderet allerdings die natürliche Billigkeit, daß dem- oder denenjenigen, so um des gemeinen Bestens willen einen besonderen Schaden leiden, derselbige, wann und so vil es möglich ist, ersetzt werde”; B. W. Pfeiffer, Practische Ausführungen aus allen Theilen der Rechtswissenschaft. Mit Erkenntnissen des Oberappellationsgerichts zu Cassel, t. 1, Hannover 1825, s. 213; W. Ostrożyński, O odpowiedzialności państwa za bezprawne działania urzędników wedle prawa publicznego, PSA 1884, Nr 46, s. 368: „Ogólny obraz dziejowego rozwoju kwestyi odpowiedzialności państwa od najdawniejszych aż do dzisiejszych czasów i stan dzisiejszej nauki pod tym względem przekonywa, że, – jakkolwiek co do uzasadnienia, rodzaju i rozmiaru jej dotąd nie ma zgody, przyjęcia tej odpowiedzialności domaga się poczucie prawne”; tenże, O odpowiedzialności państwa za bezprawne działania urzędników wedle prawa publicznego. Temat na Zjazd Prawników i Ekonomistów Polskich, PSA 1887, Nr 1, s. 826; O. Mayer, Allgemeines Verwaltungsrecht, t. 2, wyd. 1, Leipzig 1896, s. 346: „Der Grundgedanke, auf welchem diese Entschädigung [ein grosses allgemeines Rechtsprinzip der öffentlichrechtlichen Entschädigung – dop. B. P. W.] beruht, ist ein völlig selbstständiger, ganz und gar dem Gedankenkreise des öffentlichen Rechts angehöriger: der Vermögensnachteil wird ausgeglichen wegen der **Ungerechtigkeit**, die darin liegt, dass er dem Betroffenen zugefügt wurde. Der Staat tritt seinen Unterthanen mannigfach gegenüber, um ihnen Vermögensnachteil zu bereiten. Das soll nur rechtmässigerweise geschehen; die Forderung der Gerechtigkeit steht aber noch ausserdem darüber. (...) Dieselbe Idee der Gerechtigkeit, welche die Staatsthätigkeit bestimmt, besondere Opfer möglichst nicht aufzulegen, fordert alsdann, wenn es einmal doch geschehen ist, den nachträglichen Ausgleich durch eine Vergütung, welche dem Betroffenen dafür gewährt wird” [wyróżnienie za oryginałem – dop. B. P. W.]; tenże, Die Entschädigungspflicht des Staates nach Billigkeitsrecht, Dresden 1904, s. 5 i n.; L. Michoud, De la responsabilité de l'État a raison des fautes de ses agents, cz. 1, RDP 1895, s. 404; R. von HerrNritt, Empfiehlt sich eine einheitliche Regelung der Haftung des Staates und anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechts für den von ihren Beamten bei Ausübung der diesen anvertrauten öffentlichen Gewalt zugefügten Schaden?, [w:] Verhandlungen des Achtundzwanzigsten Deutschen Juristentages, Herausgegeben von Schriftführer-Amt der ständigen Deputation, t. 2, Berlin 1906, s. 348: „Hier wird somit die Haftung des Staates von der subjektiven Willensrichtung der Organe bei der schädigenden Handlung unabhängig und als allgemein geltendes Postulat **der Gerechtigkeit** anerkannt. (...) Vielleicht würde es genügen, den einheitlichen Grund für die Haftung des Staates der Erwägung zu entnehmen, daß der Staat die Verkörperung der Idee der Gerechtigkeit, **die Wirklichkeit der sittlichen Idee' ist und daß die Tätigkeit seiner Organe dieser Idee dienen soll**” [wyróżnienie za oryginałem – dop. B. P. W.]; orzeczenie Sądu Rzeszy (Reichsgericht) z 29.4.1926 r., RGZ 113, s. 306: „Es entspricht den für einen Rechtsstaat unabweislichen Grundsätzen von Recht und Billigkeit, daß der so im Interesse der Allgemeinheit verursachte Schaden nicht dem zu seiner Abwendung unbefugten Einzelnen, sondern der Allgemeinheit zur Last fällt”.

⁴ Choć odwołanie do sprawiedliwości jest najbardziej uniwersalną w czasie i przestrzeni podstawą takiej odpowiedzialności, prawnik odczuwa zazwyczaj wobec

Odpowiedzialność odszkodowawcza za działania władzy ustawodawczej jest szczególnym przypadkiem odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za działania władzy publicznej. Z kolei ta odpowiedzialność jawi się jako szczególnie problem ogólnej odpowiedzialności cywilnej za wyrządzenie szkody. Dlatego też rozważając tę problematykę, napotykamy wszystkie trudności związane z zagadnieniem odpowiedzialności odszkodowawczej w ogólności, a w szczególności odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. Zarówno w przeszłości, jak i dzisiaj autorzy zajmujący się problematyką odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej mają zwyczaj podkreślać niezwykle skomplikowanie i zawilość badanej materii⁵. Wyrażany jest pogląd, że jest to jeden z najważniejszych i najtrudniejszych problemów w prawoznawstwie⁶. Także autorzy zajmujący się ściśle kwestią odpowiedzialności za akty ustawodawcze wskazują na złożoność problematyki⁷. Biorąc pod uwagę moż-

takiej propozycji dyskomfort. Precyzyjna treść pojęcia sprawiedliwości pozostaje dla niego bowiem niejasna. W świecie zawodowych jurystów odwołanie się do sprawiedliwości jest symptomem braku solidnej wiedzy czy niezdolności do logicznego myślenia. Por. *J. Isensee*, *Gerechtigkeit – zeitlose Idee im Verfassungsstaat der Gegenwart*, [w:] *H. Schmidinger* (red.), *Gerechtigkeit heute. Anspruch und Wirklichkeit*, Innsbruck, Wien 2000, s. 253 i n.

⁵ Por. np. *B. Bouffal*, *Teoria odpowiedzialności organów władzy administracyjnej we współczesnym prawie politycznym*, Warszawa 1911, s. 1; *L. Duguit*, *Traité de droit constitutionnel*, t. 3, wyd. 3, Paris 1930, s. 284; *W. Zylber*, *Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego (Odpowiedzialność cywilna władz i urzędników publicznych)*, Warszawa 1934, s. IV; *G. Soulier*, *Réflexion sur l'évolution et l'avenir du droit de la responsabilité de la puissance publique*, RDP 1969, s. 1040 i n.; *F. Ossenbühl*, *Neuere Entwicklungen im Staatshaftungsrecht*, Berlin–New York 1984, s. 1; *A. Szpunar*, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985, s. 5; *D. Fairgrieve*, *State Liability in Tort. A Comparative Law Study*, Oxford 2002, s. 1.

⁶ Por. np. *B. W. Pfeiffer*, *op. cit.*, t. 1, s. 213; *H. A. Zachariä*, *Ueber die Haftungsverbindlichkeiten des Staates aus rechtswidrigen Handlungen und Unterlassungen seiner Beamten*, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 1863, t. 19, s. 582; *J. Basdevant*, *Préface*, [w:] *J. Constantino*, *Le recours contre l'administration dans la législation et la jurisprudence anglaise*, Paris 1931, s. 7; *L. Duguit*, *Traité de droit constitutionnel*, t. 3, *op. cit.*, s. 284; *W. Zylber*, *Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego*, *op. cit.*, s. IV; *P. Duez*, *La Responsabilité de la Puissance Publique (en dehors du Contrat)*, Paris 1938, s. 6; *R. Fetzer*, *Die Haftung des Staates für legislatives UNrecht. Zugleich ein Beitrag zum Staatshaftungsrecht der Europäischen Gemeinschaften, der EG-Mitgliedstaaten, der Schweiz und Österreichs*, Berlin 1994, s. 19; *F. Ossenbühl*, *Neuere Entwicklungen im Staatshaftungsrecht*, *op. cit.*, s. 1; *C. Harlow*, *State Liability: Problem Without Solution*, *National Journal of Constitutional Law* 1995, t. 6, Nr 1, s. 67.

⁷ Por. np. *R. Szczepaniak*, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkodę wyrządzoną wydaniem aktu normatywnego*, KPP 1999, Nr 3, s. 534; *M. Saffjan*, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 42 i n.; *L. Bosek*, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007, s. 16.