

Paweł Szup
Uniwersytet Warszawski

CZY „KRÓL MOŻE CZYNIĆ ŹŁE”? ODPOWIEDZIALNOŚĆ CYWILNA ZA WYKONYWANIE WŁADZY PUBLICZNEJ W PRAWIE ANGIELSKIM

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Z punktu widzenia historii prawa idea odpowiedzialności władzy publicznej za niezgodne z prawem wykonywanie tej władzy jest koncepcją stosunkowo nową. Przez długi czas uważano, że swoistym paradoksem byłaby odpowiedzialność majątkowa podmiotów mających za zadanie wykonywać polecenia suwerena lub tym bardziej samych organów tworzących prawo. Dopiero wraz z postępującą zmianą stosunków społecznych oraz rozwojem idei związania władzy publicznej prawem drogę torował sobie pogląd o odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za niezgodne z prawem wyrządzenie szkody obywatelom. Od początku XX w. zasada odpowiedzialności władzy publicznej stawała się zasadą konstytucyjną w niektórych państwach europejskich. Wraz z rozwojem integracji europejskiej doszło do nadania zasadzie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenia prawa wspólnotowego statusu jednej z podstawowych zasad tego prawa. W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat natomiast można dostrzec kolejne rozszerzenie sfery odpowiedzialności państwa zarówno w kierunku zobiektywizowania przesłanek tej odpowiedzialności, jak i objęcia nią coraz szerszego obszaru jego działalności¹. Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej względem obywateli jest uważana współcześnie nie tylko za jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego, ale także za czynnik wpływający na wzrost wiarygodności instytucji państwa zarówno wobec własnych obywateli, jak i na arenie międzynarodowej².

Tradycyjnie niechętna do uznania odpowiedzialności podmiotów publicznych była Wielka Brytania, ojczyzna maksymy *the king can do no wrong*, oznaczającej

¹ M. Safjan, K. J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 18.

² M. Jabłoński, K. Koźmiński, *Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej względem obywateli*, Warszawa 2015, s. 47.

nieodpowiedzialność Korony za bezprawne wykonywanie władzy publicznej³. Przyjmowano jednak, że funkcjonariusze publiczni są odpowiedzialni cywilnie przed obywatelem za szkody wynikłe z czynów niedozwolonych, a poszkodowany może dochodzić swoich praw przed sądem powszechnym. Jednak dopiero wraz z wejściem w życie ustawy o postępowaniach prawnych z udziałem Korony, Crown Proceedings Act 1947, w 1948 r. Korona wzięła na siebie odpowiedzialność cywilną za wykonywanie władzy publicznej. Aktualnie odpowiada ona za delikty popełnione przez funkcjonariuszy, została więc przełamana obecna przez długi czas w angielskim porządku prawnym zasada nieodpowiedzialności państwa za wykonywanie władzy publicznej. Odpowiedzialność władz publicznych w prawie angielskim wykazuje kilka cech charakterystycznych.

Po pierwsze, opiera się na zasadach prawa deliktów (*law of torts*) będącego dziedziną prawa ściśle związaną ze stosunkami prywatnoprawnymi, a przede wszystkim, co istotne w systemie *common law*, o bogatym dorobku orzecznictwym, częściowo poprzedzającym historyczny moment wykształcenia się reguł odpowiedzialności państwa wobec obywateli. Zakreślenie granic działania władzy publicznej dokonywane jest w dużej mierze przez judykaturę, już nie tylko poprzez mechanizm sądowej kontroli wykonywania prawa (*judicial review*)⁴, ale także przez możliwość decydowania o przyznaniu odszkodowania (*damages*) za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. Rolę władzy sądowniczej podkreśla dodatkowo możliwość zasądzenia odszkodowań karnych (*punitive* lub *exemplary damages*)⁵ przewyższających wartość szkody poniesionej przez obywatela.

Po drugie, część zasad dotyczących odpowiedzialności podmiotów publicznych jest obecnie skodyfikowana, czego przykładem może być wspomniana ustawa Crown Proceedings Act 1947. Szczegółowo określa ona warunki przypisania odpowiedzialności Koronie za czyny jej funkcjonariusza oraz wyłącza odpowiedzialność niektórych podmiotów dysponujących władzą publiczną. Dodatkowo, często źródłem części deliktów są przepisy ustawowe modyfikujące istniejące delikty lub ustanawiające nowe⁶. Możliwe jest także wprowadzenie ustawowego immunitetu władzy publicznej. Coraz częściej więc zasady prawa

³ Korona (*the Crown*) w prawie angielskim jest pojęciem szerszym niż odpowiadające jej na gruncie polskiego prawa pojęcie Skarbu Państwa. Jest osobą prawną (*corporation sole*), ale jej osobowość prawna oraz mienie są ściśle związane z osobą monarchy działającego w publicznym charakterze. Korona obejmuje więc zarówno osobę prawną, jak i jej substrat osobowy. Zob. H. W. R. Wade, C. F. Forsyth, *Administrative Law*, Nowy Jork 2009, s. 694.

⁴ Na temat procedury *judicial review* w prawie angielskim zob. P. Cane, *An Introduction to Administrative Law*, Nowy Jork 1993, s. 3–229; M. Fordham, *Judicial Review Handbook*, Portland 2007.

⁵ Zob. *Rookes v. Barnard* (1964) UKHL 1, fundamentalne orzeczenie dla problematyki *exemplary damages* w prawie angielskim.

⁶ Zob. w szczególności Human Rights Act, Ch. 42, a także Occupiers Liability Act 1957, Ch. 31; Occupiers Liability Act 1984, Ch. 3.

deliktów wynikające z prawa precedensowego modyfikowane są przez działalność ustawodawczą.

Po trzecie, na problematykę krajowego prawa precedensowego oraz prawa stanowionego w zakresie przypisania odpowiedzialności państwu za wykonywanie władzy publicznej nakładają się także regulacje prawa wspólnotowego (unijnego) lub międzynarodowego, dążące do ujednolicenia przesłanek odpowiedzialności na szczeblu międzynarodowym⁷.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie reguł odpowiedzialności cywilnej za wykonywanie władzy publicznej w prawie angielskim z uwzględnieniem ogólnych zasad angielskiego prawa deliktów. Wydaje się, że mimo stopniowego poszerzania się zakresu tej odpowiedzialności prawo angielskie pozostaje stosunkowo niechętnie do kompensacji szkód wyrządzonych przez działania przedstawicieli władz publicznych, a wiele z tych działań, które w innych systemach prawnych zostały rozpoznane jako mogące dać podstawę do powstania roszczenia odszkodowawczego, w prawie angielskim pozostaje poza zakresem regulacji normatywnej. Źródłem takiego stanu rzeczy może być przede wszystkim fakt, że odpowiedzialność ta, inaczej niż chociażby w systemach prawnych Niemiec czy Francji opartych na założeniu niezależności systemu odpowiedzialności państwa od odpowiedzialności cywilnej podmiotów prywatnych, jest realizowana na podstawie zwyczajnych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej regulujących stosunki między podmiotami prywatnymi.

W opracowaniu pominięto celowo rozważania dotyczące zasady odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie unijnym, nie tylko ze względu na rozległość materii, lecz także z powodu trwającego obecnie procesu opuszczania Unii Europejskiej przez Zjednoczone Królestwo. Zakres związania Zjednoczonego Królestwa prawem europejskim po tzw. Brexicie pozostaje na razie niewiadomą, a spekulacje na ten temat wykraczają poza ramy niniejszego opracowania⁸. Pominięto także istotną w praktyce podstawę odszkodowania za działalność władzy publicznej jaką jest Human Rights Act 1998, implementującą przepisy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, ze względu na szczególny charakter regulacji przypominający normy prawa kontynentalnego oraz spory co do charakteru prawnego roszczeń z niej wypływających. Ustawa ta, uważana za samodzielną podstawę prawną odpowiedzialności władzy publicznej, cechuje się licznymi odrębnościami w stosunku do ugruntowanych w doktrynie, orzecznictwie i ustawodawstwie poszczególnych typów deliktów.

⁷ Zob. w szczególności C-6/90 i C-9/90 *Francovich i Bonifaci v. Republika Włoska*, Zb. Orz. 1991, s. I-5357; Rekomendacje Rady Europy No R (84) 15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej.

⁸ Zob. jednak projekt ustawy European Union (Withdrawal) Bill, schedule 1, p. 4: „There is no right in domestic law on or after exit day to damages in accordance with the rule in *Francovich*”, <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0005/18005.pdf> (dostęp: 4.12.2017 r.).

2. CROWN PROCEEDINGS ACT

Wielka Brytania należy do grupy państw *common law*, dla których charakterystyczne jest ujęcie problematyki odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej w ramach osobnego aktu normatywnego⁹. Ustawą regulującą tę materię jest Crown Proceedings Act 1947, który po raz pierwszy wprowadził czytelne rozróżnienie pomiędzy osobistą odpowiedzialnością monarchy a odpowiedzialnością Korony w zakresie sprawowania władzy publicznej¹⁰. W tej pierwszej sferze potwierdził nieodpowiedzialność monarchy, natomiast w drugiej – poddał Koronę odpowiedzialności, w tym także odpowiedzialności za delikty (*torts*). Stosownie do przepisów Crown Proceedings Act 1947, Korona odpowiada za delikty tak jakby była osobą pełnoletnią, o pełnej zdolności do czynności prawnych (*full age and capacity*) w następujących przypadkach: 1) popełnienia deliktu przez funkcjonariusza lub agenta Korony, 2) w zakresie naruszenia obowiązków pracodawcy wobec funkcjonariuszy lub agentów Korony, 3) w zakresie naruszenia obowiązków związanych z własnością, posiadaniem lub kontrolą mienia oraz 4) w zakresie naruszenia obowiązku ustawowego dotyczącego także innych podmiotów niż Korona i jej funkcjonariusze. Nie licząc sekcji 3 ustawy, dotyczącej kwestii patentów i wzorów przemysłowych, powyższe wyliczenie stanowi zamknięty katalog przypadków odpowiedzialności Korony z tytułu deliktów.

Wobec takiego zakreślenia odpowiedzialności Korony doprecyzowania wymagają pojęcia funkcjonariusza (*servant*) lub przedstawiciela (*agent*) Korony. Ustawa w sekcji 2 (6) wskazuje, że dla powiązania osobistej odpowiedzialności urzędnika z odpowiedzialnością państwa niezbędne jest, aby urzędnik był mianowany bezpośrednio lub pośrednio przez Koronę oraz był opłacany ze środków zgromadzonych na jednym z rządowych rachunków. Przyjęcie tak restrykcyjnego kryterium finansowego w definicji urzędnika Korony powoduje wyłączenie z zakresu tego pojęcia urzędników, takich jak sędziowie pokoju czy policjanci¹¹.

Ponadto ustawa wyłącza *explicite* odpowiedzialność Korony za działania lub zaniechania sędziów (lub osób podających się za sędziów) sprawujących funkcje orzecznicze (sec. 2 (5)) oraz za spowodowanie przez członka Brytyjskich Sił Zbrojnych śmierci lub szkody na osobie (sec. 10). Wyłączenie odpowiedzialności sędziów angielskich nie jest jednak całkowite, istnieje także różnica między zakresem odpowiedzialności sędziów w zależności od sądu, w którym orzekają.

⁹ Podobną rolę w USA spełnia Legislative Reorganization Act z IV Tytułem Federal Tort Claims Act. P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 352.

¹⁰ R. M. Bell, *Crown Proceedings being a Full Statement of the Law Relating to Actions by and Against the Crown as Affected by the Crown Proceedings Act, 1947*, Londyn 1948, s. 21.

¹¹ Sędziowie pokoju wykonują swoje obowiązki nieodpłatnie, natomiast policjanci, mimo że formalnie są funkcjonariuszami Korony, opłacani są przez władze lokalne. R. M. Bell, *Crown...*, s. 23.

Sędziowie pokoju będą odpowiedzialni w sytuacji, gdy podjęli czynności sądowe w złej wierze poza zakresem kompetencji bądź gdy wyrządzili szkodę z winy umyślnej lub wskutek przestępstwa. Sędziowie wyższych instancji nie odpowiadają ani za czynności w zakresie swoich kompetencji, ani za czynności poza zakresem kompetencji dokonane jednak w przekonaniu działania w ramach kompetencji, nawet jeżeli sędzia działał złośliwie¹². Sędzia wyższej instancji będzie jednak odpowiadał za świadome działanie w złej wierze poza zakresem swoich kompetencji¹³. Wyłączenie odpowiedzialności Brytyjskich Sił Zbrojnych zostało natomiast zawieszone w 1987 r. ustawą Crown Proceedings (Armed Forces) Act 1987.

Zgodnie z sec. 2 (1) Crown Proceedings Act 1947 przyjęcie przez Koronę odpowiedzialności za popełnienie deliktu przez jej urzędnika jest możliwe jedynie wtedy, gdy można ją przypisać także personalnie temu urzędnikowi. Oznacza to, że odpowiedzialność Korony jest istotnie ograniczona w porównaniu do odpowiedzialności prywatnego pracodawcy. Ten odpowiada za czyny pracownika w ramach tzw. odpowiedzialności zastępczej (*vicarious liability*), powstającej po stronie nadzorcy (*master*), także mimo niemożliwości przypisania odpowiedzialności za delikt podwładnemu (*servant*). Korona może natomiast zwolnić się od obowiązku odszkodowawczego, wykazując brak odpowiedzialności swojego podwładnego.

W związku z tym ustawa przewiduje także dalsze ograniczenie odpowiedzialności Korony. Każda ustawa, która wyłącza lub ogranicza odpowiedzialność funkcjonariusza lub organizacji rządowej w związku z deliktami popełnionymi przez nie, powinna być stosowana także wobec Korony, tak jak byłaby stosowana wobec urzędnika lub organizacji (sec. 2 (4)).

3. PODSTAWY ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA WYKONYWANIE WŁADZY PUBLICZNEJ W PRAWIE ANGIELSKIM

Choć prawo angielskie przyjęło model odpowiedzialności odszkodowawczej za wykonywanie władzy publicznej oparty na zasadach prawa prywatnego, w literaturze przedmiotu podkreśla się szczególny charakter tej odpowiedzialności w ramach prawa deliktów (*tort law*)¹⁴. Same delikty należą do szerszej

¹² Nie wyklucza to oczywiście odpowiedzialności dyscyplinarnej takiego sędziego za pośrednictwem Judicial Conduct Investigation Office. Zob. <https://judicialconduct.judiciary.gov.uk/rules-regulations/> (dostęp: 19.05.2018 r.).

¹³ M. Lunney, *Capacity to Commit a Tort and to Sue*, (w:) A. Grubb (red.), *The Law of Torts*, Londyn 2007, s. 76; P. Craig, *Administrative Law*, Londyn 2012, s. 953.

¹⁴ S. Deakin, A. Johnston, B. Markesinis, *Markesinis and Deakin's Tort Law*, Oxford 2013, s. 310; J. Cooke, *Law of Tort*, Harlow 2011, s. 130.

kategorii czynów bezprawnych (*wrongful acts*). Niektóre z nich podlegają równocześnie sankcjom karnym, inne zaś wywołują skutki jedynie na płaszczyźnie stosunków cywilnoprawnych. Delikty stanowią więc w prawie angielskim, obok między innymi przypadków niesłusznego wzbogacenia (*unjust enrichment*) czy niedotrzymania postanowień umownych (*breach of contract*), rodzaj zdarzeń prawnych rodzących odpowiedzialność cywilną, w tym także odpowiedzialność władz publicznych¹⁵.

Z punktu widzenia prawa kontynentalnego cechą charakterystyczną angielskiego prawa czynów niedozwolonych jest brak jego kodyfikacji. Inaczej niż w systemie polskim oraz wielu innych europejskich systemach prawnych, prawo prywatne nie zostało unormowane wyczerpująco w żadnej ustawie, w szczególności w kodeksie cywilnym. Dotyczy to także materialnych podstaw odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej. Choć parlament brytyjski uchwała pewne ustawy modyfikujące istniejące lub tworzące nowe delikty, najważniejszym źródłem prawa nadal pozostaje orzecznictwo¹⁶.

Angielskie prawo deliktów opiera się na tzw. systemie pluralizmu nieograniczonego, w którym brak jest ogólnej klauzuli odpowiedzialności deliktowej (odpowiadającej art. 415 k.c. lub art. 417 k.c. w odniesieniu do odpowiedzialności władzy publicznej). Zamiast tego występuje wiele poszczególnych deliktów wskazanych jako podstawy odpowiedzialności, co z kolei skutkuje dużą kazuistyką całego systemu¹⁷. Podstawą odpowiedzialności władzy publicznej jest zatem wypełnienie przesłanek jednego z wielu typów czynów niedozwolonych, a wyróżnienie przesłanek wspólnych dla wszystkich deliktów na wzór kontynentalnych systemów prawnych staje się problematyczne¹⁸.

W prawie angielskim nie istnieje ogólna norma dotycząca odpowiedzialności odszkodowawczej na zasadzie słuszności za zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, która mogłaby odpowiadać normie z art. 417² k.c. Skoro władza publiczna odpowiada za delikty prawa prywatnego, a delikty te są czynami bezprawnymi (*wrongful acts*), dla powstania odpowiedzialności niezbędny jest

¹⁵ J. Kuźmicka-Sulikowska, *Odpowiedzialność deliktowa w prawie wybranych państw obcych*, Wrocław 2011, s. 219.

¹⁶ W zakresie odpowiedzialności władzy publicznej dużą rolę odgrywa ustawa o prawach człowieka uznająca za bezprawne wszelkie zachowania władzy publicznej sprzeczne z prawami gwarantowanymi przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Human Rights Act 1998 r., Ch. 42.

¹⁷ D. Leczykiewicz, *Czyny niedozwolone w prawie angielskim*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 8, s. 92–93.

¹⁸ J. Cooke proponuje jednak następujący ogólny schemat deliktu: działanie (zaniechanie) + związek przyczynowy + wina + chroniony interes + szkoda = odpowiedzialność. J. Cooke, *Law...*, s. 4. K. Oliphant wymienia zaś następujące przesłanki: 1) naruszenie chronionego interesu, 2) deliktowe zachowanie sprawcy lub osoby, za którą jest odpowiedzialny, 3) opierające się na jednej ze słusznych podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej. K. Oliphant, *The Nature of Tortious Liability*, (w:) A. Grubb (red.), *The Law...*, s. 7–8.

więc element bezprawności. Nie oznacza to jednak, że legalne działania władzy powodujące szkodę będą zawsze pozbawione rekompensaty. W niektórych przypadkach jest to możliwe na podstawie wyraźnego przepisu ustawowego¹⁹. Inną metodą kompensacji poniesionych legalnie szkód są płatności *ex gratia* dokonywane przez władze publiczne poszkodowanym w oparciu o wewnętrzne przepisy organów administracji. Instytucje te należą jednak do wyjątkowych środków naprawienia szkody (*alternative remedies*) i nie są częścią odszkodowania we właściwym tego słowa znaczeniu (*damages*)²⁰.

Najszerszą w praktyce podstawą odpowiedzialności władzy publicznej w prawie angielskim jest delikt *negligence*, ale odpowiedzialność realizuje się także w oparciu o konstrukcję innych typów czynów niedozwolonych. Możliwa jest więc odpowiedzialność władzy publicznej między innymi z tytułu naruszenia posiadania nieruchomości (*tresspass to land*), pobicia (*battery*), czy też niesłusznego uwięzienia (*false imprisonment*). Najczęściej spotykanymi podstawami odpowiedzialności władzy publicznej oprócz deliktu niedbalstwa są jednak *breach of statutory duty* oraz *misfeasance in public office*.

3.1. NEGLIGENCE

Mimo że prawo angielskie nie zna ogólnej klauzuli deliktowej, w praktyce duże znaczenie ma delikt niedbalstwa (*tort of negligence*). Dla angielskiego prawa charakterystyczne jest ukierunkowanie raczej na ochronę poszczególnych interesów jednostki niż na samą szkodę²¹. O ile inne delikty są związane z konkretnymi chronionymi prawnie dobrami jednostki (np. mienie, wolność, reputacja), o tyle delikt niedbalstwa może służyć do kompensowania każdego uszczerbku wynikającego z czyjejś nieostrożności, bez względu na przedmiot ochrony. Delikt ten jest niezmiernie istotny z punktu widzenia ogólnych granic odpowiedzialności odszkodowawczej, ponieważ często jest wykorzystywany przez powodów do prób rozszerzenia tych granic na nowe stany faktyczne. Ze względu na szeroki zakres zastosowania stanowi on zatem swego rodzaju *quasi*-klauzulę generalną.

Fundamentalnym orzeczeniem dla rozwoju deliktu *negligence* jest sprawa *Donoghue v. Stevenson*²², która ukształtowała jego współczesną, samodzielną formę na podstawie powszechnego obowiązku staranności (*duty of care*). Obecnie w świetle orzecznictwa dla poniesienia odpowiedzialności z tytułu niedbalstwa niezbędne jest wykazanie czterech przesłanek: 1) na podmiocie szkodzącym

¹⁹ Part I, Land Compensation Act 1973 oraz s. 133, Criminal Justice Act 1988.

²⁰ Aczkolwiek sposób ich przyznania może podlegać kontroli sądowej. P. Craig, *Administrative...*, s. 959. Szeroko na temat różnych sposobów kompensacji C. Harlow, *State Liability – Tort Law and Beyond*, Nowy Jork 2004, s. 88–123.

²¹ „Istotą prawa deliktów jest fakt, że osoba posiada pewne dobra, którym udzielana jest ochrona prawna”, J. Cooke, *Law...*, s. 3.

²² *Donoghue v. Stevenson* (1932) AC 562.

spoczywał obowiązek staranności (*duty of care*), 2) obowiązek ten został niedopełniony, 3) wskutek niedopełnienia obowiązku powód doznał szkody, 4) między szkodą a niedopełnieniem obowiązku istnieje związek przyczynowy. Przesłanki te są niemal identyczne z ogólnymi przesłankami odpowiedzialności cywilnej w prawie polskim: 1) działaniem (zaniechaniem), 2) szkodą oraz 3) związkiem przyczynowym.

Centralnym, charakterystycznym dla prawa angielskiego punktem deliktu *negligence* jest przesłanka istnienia obowiązku staranności (*duty of care*), w praktyce w danym stanie faktycznym rozważana w pierwszej kolejności. Dla angielskiego sędziego kluczowe jest pytanie, czy na sprawcy nieumyślnej szkody ciążył obowiązek staranności wobec poszkodowanego.

Źródła obowiązku staranności wynikają przede wszystkim z konkretnych stanów faktycznych, na podstawie których sądy angielskie dokonały następnie metodą indukcyjną sformułowania ogólniejszych reguł postępowania i obowiązków staranności, jakie ciążyą na danych podmiotach w konkretnej sytuacji. Źródłem obowiązku staranności nie powinny być jednak zakazy podejmowania działań objętych już innymi istniejącymi deliktami (np. zakaz pobicia – delikt *battery*, zakaz pomówienia – delikt *defamation*). Nie można także mówić o generalnym prawnym nakazie niewyrządzania szkód innym przez swoje niedbałe zachowanie²³.

We wspomnianym orzeczeniu *Donoghue v. Stevenson* Izba Lordów stwierdziła, że na producencie piwa spoczywa obowiązek upewnienia się, że produkowany przez niego napój nie zawiera zanieczyszczeń (w tej sprawie – rozkładającego się ślimaka) i że producent odpowiada wobec poszkodowanego, nawet mimo braku zawarcia jakiegokolwiek umowy między nimi. Lord Atkin, aby określić krąg podmiotów, na których spoczywa obowiązek staranności, sformułował tzw. regułę bliźniego (*the neighbour principle*), w myśl której obowiązek ten dotyczy „osób, które są blisko i bezpośrednio związane z czynnością, której się dokonuje, które rozsądnie rozumując, powinno się mieć na uwadze w momencie kierowania swojego umysłu ku dokonaniu tej czynności”²⁴. Zasada ta następnie została doprecyzowana w orzecznictwie, ewoluując najpierw w stronę szerszego zakresu kręgu podmiotów zobowiązanych²⁵, a następnie w stronę ograniczenia tego kręgu²⁶. Przed sprawą *Donoghue* odpowiedzialność z tytułu niedba-

²³ J. Kuźmicka-Sulikowska, *Odpowiedzialność...*, s. 251; D. Leczykiewicz, *Czyny niedozwolone...*, s. 99.

²⁴ *Donoghue v. Stevenson* (1932) AC 562, s. 44.

²⁵ Por. *Anns v. Merton London Borough Council* (1978) AC 728, *Junior Books v. Veitchi Co Ltd* (1983) 1 AC 520.

²⁶ Por. *Leigh & Sullivan v. Aliakmon Shipping Co Ltd "The Aliakmon"* (1986) AC 785, *Murphy v. Brentwood District Council* (1991) AC 398.

stwa funkcjonowała jedynie w ramach określonych stosunków, takich jak na przykład relacja lekarza i pacjenta, czy też relacja przewoźnika i pasażera²⁷.

Tak ogólna zasada odpowiedzialności, prowadząca do zakresienia szerokiego kręgu podmiotów odpowiedzialnych za niedbalstwo, musiała zostać ograniczona w praktyce orzeczniczej. Dlatego obecnie w angielskim prawie deliktów dla określenia, czy w nowym stanie faktycznym na organie władzy publicznej ciąży obowiązek staranności, stosuje się trzyetapowy test zaproponowany przez Lorda Bridge'a w sprawie *Caparo v. Dickman*²⁸, określane także jako reguły *Caparo*. Dla stwierdzenia obowiązku staranności niezbędne jest zatem wykazanie: 1) przewidywalności możliwości wyrządzenia szkody na skutek działania sprawcy szkody, 2) relacji bliskości między stronami oraz 3) uczciwości, słuszności oraz rozsądnosci obowiązku staranności w danej sytuacji.

Mimo iż pojęcie *duty of care* pozostaje kluczowe dla deliktu niedbalstwa, samo stwierdzenie obowiązku staranności w danej sytuacji nie wystarczy dla uznania odpowiedzialności sprawcy szkody z tytułu deliktu *negligence*. Sądy angielskie, precyzując stale w swoim orzecznictwie zarówno pojęcie *duty of care*, jak i pozostałe elementy deliktu, takie jak związek przyczynowy (*causation*) czy odległość następstw szkody (*remoteness*), starają się utrzymać rozsądny zakres ochrony prawnej poszkodowanych, tak aby z jednej strony zapewnić należytą ochronę dóbr chronionych prawnie oraz słuszną rekompensatę poniesionej szkody, z drugiej zaś uniknąć wystąpienia sytuacji tzw. lawiny roszczeń (*flood-gates argument*).

Choć odpowiedzialność władz publicznych w oparciu o delikt *negligence* sięga jeszcze XIX w., wzrost liczby tego rodzaju spraw nastąpił dopiero po uchwaleniu Crown Proceedings Act 1947, wraz z rozprzestrzenieniem się idei odpowiedzialności za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej²⁹. W tym zakresie w orzecznictwie można wyróżnić dwie istotne tendencje.

Z jednej strony rozstrzygnięcia w sprawach przeciwko władzom publicznym istotnie wpływały na ogólny rozwój deliktu *negligence*, precyzując jego przesłanki i obejmując jego zakresem kolejne stany faktyczne. W orzeczeniu *Home Office v. Dorset Yacht Co Ltd*³⁰ przyjęto szeroki zakres obowiązku staranności wobec władz zakładu poprawczego, uznając ich odpowiedzialność za szkody dokonane przez podopiecznych. Podopieczni ci uciekli w czasie wyjazdu, na którym mieli pracować, a następnie ukradli i uszkodzili jacht. W niniejszej sprawie Lord Reid uznał, że w takim przypadku także należy stosować regułę bliźniego z *Donoghue v. Stevenson*, w szczególności gdy można było przewidzieć skutki nieupilnowania podopiecznych. W orzeczeniu *Anns v. Merton London Borough*

²⁷ J. Cooke, *Law...*, s. 31.

²⁸ *Caparo Industries plc v. Dickman* (1990) 2 AC 605.

²⁹ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012, s. 452.

³⁰ *Home Office v. Dorset Yacht Co Ltd* (1970) AC 1004.

*City Council*³¹ Lord Wilberforce sformułował natomiast test na istnienie obowiązku staranności w nowych stanach faktycznych. Test ten zakładał niezwykle szeroki zakres istnienia *duty of care*, w praktyce przerzucając na pozwanego ciężar dowodu, że w danej sytuacji nie ponosił on obowiązku staranności względem powoda.

Z drugiej strony, niejako na zasadzie wahadła, stopniowe rozszerzanie zakresu odpowiedzialności władzy publicznej na nowe stany faktyczne musiało skutkować kolejnymi regułami szczegółowymi pozwalającymi na ograniczanie tej odpowiedzialności. W tych samych orzeczeniach *Dorset* oraz *Anns* można dostrzec rozróżnienie na czynności związane z daną polityką działania danego podmiotu władzy publicznej (*policy decisions*), za co może odpowiadać odszkodowawczo jedynie wyjątkowo, oraz czynności o charakterze administracyjnym, operacyjnym (*operational decisions*), za które władza publiczna odpowiada. Jeszcze inne reguły dotyczą rozróżnienia nadającej się do kompensacji szkody na osobie od generalnie niekompensowanej tzw. czystej szkody ekonomicznej (*pure economic loss*)³². Konieczność ograniczenia zakresu odpowiedzialności podmiotów publicznych oraz powszechna krytyka orzeczenia *Anns* spowodowała, że w sprawie *Murphy v. Brentwood District Council*³³ Izba Lordów odeszła od stosowania testu *Anns*. Nie bez znaczenia w tej kwestii było ówczesne tło polityczno-społeczne, w którym nastąpiła zasadnicza krytyka koncepcji *welfare state* wraz z szeroko zakrojonym zakresem odpowiedzialności odszkodowawczej za działania władz publicznych³⁴.

Ze względu na uniwersalny charakter *negligence* oraz jego szczególną pozycję w angielskim systemie *law of tort*, delikt ten nadal jest często wykorzystywany jako podstawa odpowiedzialności władz publicznych. Jego elastyczne ramy pozwalają na objęcie nim kolejnych stanów faktycznych. W sprawie *Sebry v. Companies House*³⁵ urzędnik rejestrowy (*Registrar*) omyłkowo zarejestrował likwidację spółki *Taylor and Sons Ltd* zamiast *Taylor and Son Ltd*. Wskutek pomyłki pierwsza ze spółek straciła wartościowe kontrakty, dostawy towaru oraz płynność i zaufanie wierzycieli, co spowodowało konieczność złożenia przez nią wniosku restrukturyzacyjnego. Spółka pozwała urzędnika o odszkodowania, wskazując na dwie podstawy odpowiedzialności: *negligence* oraz *breach of statutory duty*. Co do deliktu niedbalstwa sąd uznał, że na urzędniku spoczywał *duty of care* w stosunku do administrowanego przez niego rejestru, a naruszenie tego obowiązku wskutek niedbałej rejestracji pozostawało w związku z powstaniem szkody i doprowadzeniem do złożenia przez *Taylor and Sons Ltd* wniosku

³¹ *Anns v. Merton London Borough Council* (1978) AC 72.

³² Na temat *pure economic loss* szerzej: C. Elliot, F. Quinn, *Tort Law*, Harlow 2015, s. 23–38.

³³ *Murphy v. Brentwood District Council* (1991) 1 AC 398.

³⁴ D. Priel, *The Indirect Influence of Politics on Tort Liability of Public Authorities in English Law*, „Law & Society Review” 2013, t. 47, nr 1, s. 169–178.

³⁵ *Sebry v. Companies House and another* (2015) EWHC 115 (QB).

restrukturyzacyjnego. Sąd oddalił jednak roszczenie z tytułu naruszenia *breach of statutory duty*.

3.2. BREACH OF STATUTORY DUTY

Delikt niewykonania ustawowego obowiązku (*breach of statutory duty*) jest szczególną, alternatywną w stosunku do *negligence*, podstawą odpowiedzialności władzy publicznej. Wiele ustaw uchwalanych przez angielski parlament nakłada na podmioty prawa określone obowiązki. *Breach of statutory duty* może nastąpić w wyniku niewykonania przez zobowiązanego nałożonego na niego obowiązku. Konsekwencje takiego zachowania mogą być jednak różne. W wielu przypadkach ustawa łącznie z nałożeniem obowiązku wprost zastrzega, że jego niedopełnienie poddane jest reżimowi odpowiedzialności cywilnoprawnej³⁶. Inne akty prawne z kolei stanowią, że niedopełnienie obowiązków w nich wyrażonych nie podlega takiej odpowiedzialności³⁷. W obydwu powyższych sytuacjach ustalenie konsekwencji prawnych takiego działania nie jest problematyczne. Wątpliwości zaczynają dopiero powstawać w sytuacji, kiedy mimo że ustawa nakłada obowiązki, to nie wspomina nic na temat konsekwencji ich niedopełnienia. W prawie angielskim z faktu, że ustawa milczy na temat sankcji za niedopełnienie obowiązku, nie można wnioskować automatycznie o braku odpowiedzialności cywilnej. Konieczne jest zatem dokonywanie przez angielskich sędziów wielu zabiegów interpretacyjnych mających na celu ustalenie, czy wolą ustawodawcy było obarczenie odpowiedzialnością cywilną podmiotu niedopełniającego ustawowych obowiązków, czy też nie.

Zasadniczo przyjmuje się domniemanie, że tam gdzie ustawa nakłada obowiązek, ale nie przewiduje sankcji za jego niedopełnienie, osoba poszkodowana może wnieść skargę z tytułu *breach of statutory duty*³⁸. Sam fakt wystąpienia szkody po stronie powoda w wyniku niedopełnienia przez pozwanego obowiązku nie powoduje bowiem powstania po stronie pozwanego odpowiedzialności z tytułu niedbalstwa, w szczególności jeżeli chodzi o niedopełnienie obowiązków wynikających z prawa publicznego³⁹. Chcąc skutecznie oprzeć podstawę skargi na delikcie *breach of statutory duty*, na powodzie spoczywa obowiązek wskazania takich postanowień ustawy, z których da się wyinterpretować, że intencją ustawodawcy było przyznanie poszkodowanemu roszczenia o naprawienie szkody w przypadku niewywiązania się z ustawowego obowiązku⁴⁰. Nie zawsze jest to

³⁶ Zob. Building Act 1984, s. 38, Resale Prices Act 1976, s. 25 (2), (3), Race Relations Act 1976, s. 57.

³⁷ Zob. Health and Safety at Work Act 1974, s. 47 (1), Safety of Sports Grounds Act 1975, s. 13, Guard Dogs Act 1975, s. 5 (2) (a).

³⁸ E. Peel, J. Goudkamp, *Winfield and Jolowicz on Tort*, Londyn 2014, s. 213.

³⁹ *X (minors) v. Bedfordshire City Council* (1995) 2 AC 633.

⁴⁰ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, s. 460.

łatwe. W sprawie *Atkinson v. Newcastle Waterworks Co*⁴¹ odmówiono odszkodowania w sytuacji, kiedy ustawa przewidywała karę £10 za niedopełnienie ustawowego obowiązku utrzymania ciśnienia wody w rurach na odpowiednim poziomie, a niedopełnienie tego obowiązku przez dostawcę wody uniemożliwiło efektywne ugaszenie pożaru. Sąd wskazał, że odmienne rozstrzygnięcie spowodowałoby *de facto* nałożenie na publiczne przedsiębiorstwo wodociągowe obowiązku na kształt gwarancji ubezpieczenia od pożaru, co byłoby z oczywistych względów niecelowe.

Jeżeli ustali się, że ustawa daje podstawy do odszkodowania za niedopełnienie obowiązku, należy przedstawić także pozostałe przesłanki deliktu. Konieczne jest wskazanie, że: 1) na pozwanym ciążył ustawowy obowiązek staranności wobec powoda, 2) obowiązek ten został niedopełniony, a 3) między niedopełnieniem obowiązku a szkodą istnieje związek przyczynowy. Istotne jest także, żeby szkoda, której doznał powód, była tego rodzaju, jakiej ustawa miała zapobiegać. Powód powinien także należeć do grupy, którą ustawa miała w swoich założeniach chronić, gdyż szkody wynikające z niewykonania obowiązków o charakterze powszechnym co do zasady nie podlegają kompensacji⁴². Ocena spełnienia powyższych kryteriów pozostaje w obszarze władzy dyskrecjonalnej sądu, stąd delikt *breach of statutory duty* jako podstawa odpowiedzialności władzy publicznej jest często krytykowany ze względu na zbyt szeroki zakres uznania pozostawiony judykaturze⁴³.

Przyjmuje się, że gdy akt prawny nakłada obowiązek i wskazuje sposób jego realizacji, to co do zasady wykonanie tego obowiązku nie może być dokonane w inny sposób. Od tej zasady istnieją jednak dwa wyjątki. Po pierwsze, kiedy obowiązek lub zakaz w widoczny sposób został nałożony w celu zapewnienia korzyści lub ochrony konkretnej grupie podmiotów (np. pracownikom) i wskutek jego naruszenia członek tej grupy doznał szkody. Po drugie, w sytuacji kiedy ustawa tworzy prawo o charakterze powszechnym, a pojedynczy członek społeczeństwa doznał bezpośredniej, poważnej szkody odmiennej od tej, której doznali pozostali członkowie społeczeństwa⁴⁴.

Istotnym problemem dotyczącym deliktu *breach of statutory duty* jest potencjalna konkurencja środków prawnych przewidzianych za niedopełnienie obowiązku. Co do zasady w przypadku, kiedy ustawa przewiduje za niedopełnienie obowiązku sankcję karną, poszkodowany nie może domagać się odszkodowa-

⁴¹ *Atkinson v. Newcastle Waterworks Co* (1877) 2 ExD 441.

⁴² Chodzi tutaj przede wszystkim o zadania użyteczności publicznej, zob. *Atkinson v. Newcastle Waterworks Co* (1877) 2 ExD 441; *Clegg Parkinson & Co v. Earby Gas Co* (1896) 1 QB 592, 594.

⁴³ A. Mullis, K. Oliphant, *Torts*, Nowy Jork 2003, s. 230.

⁴⁴ *Lonrho Ltd v. Shell Petroleum Co* (1982) AC 173.

nia na drodze cywilnoprawnej na podstawie *breach of statutory duty*⁴⁵. Podobnie w sytuacji, kiedy ustawa przewiduje już jakiś inny prywatnoprawny środek ochrony interesów poszkodowanego, w zasadzie nie przyjmuje się tego deliktu jako podstawy odpowiedzialności⁴⁶. Od powyższych zasad istnieją jednak pragmatyczne wyjątki podyktowane chęcią zapewnienia powodowi realnej możliwości uzyskania odszkodowania⁴⁷. Natomiast w przypadku, gdy ustawa przewiduje środek publicznoprawny, orzecznictwo jest dosyć niespójne w kwestii uznania dopuszczalności także powództwa cywilnoprawnego⁴⁸. W tym sensie delikt ten ma charakter subsydiarny w stosunku do innych przewidzianych prawem środków reakcji, niezależnie od ich prawnego charakteru.

Szanse powoda na uzyskanie odszkodowania dodatkowo zmniejsza ukształtowanie kompetencji do działania administracji w oparciu o duży zakres swobodnego uznania. Im większy zakres swobody w wykonywaniu obowiązków ustawa pozostawia podmiotowi publicznemu, tym mniejsza szansa na powstanie *duty of care*. Początkowo w sprawie *Thornton v. Kirklees Borough Council*⁴⁹ dopuszczono przyznanie odszkodowania za naruszenie ustawowego obowiązku sformułowanego w sposób pozwalający władzy publicznej na dużą dozę dyskrecji w jego wykonywaniu. W późniejszych orzeczeniach wskazano jednak, że właściwym trybem do kwestionowania takich dyskrecjonalnych decyzji administracji jest procedura *judicial review*⁵⁰. Ponadto, podobnie także jak w przypadku deliktu *negligence*, sądy rozróżniają politykę działania organu (*policy decisions*) od czynności operacyjnych (*operational decisions*)⁵¹.

Charakterystyczne dla *breach of statutory duty* jest pewne podobieństwo do niedbalstwa, do tego stopnia, że delikt ten nazywany jest niekiedy *statutory negligence*. Wzajemny stosunek tych dwóch podstaw odpowiedzialności nie jest do końca jasny, choć wskazuje się, że powinny być one traktowane oddzielnie, przede wszystkim ze względu na inne źródło obowiązku staranności⁵². W delikcie *negligence* standardem odpowiedzialności jest istnienie rozsądnego obowiązku staranności w danym stanie faktycznym, dookreślane przez sądy na podstawie dodatkowych okoliczności. W delikcie *breach of statutory duty* natomiast standard odpowiedzialności określony jest wprost w ustawie⁵³. Konse-

⁴⁵ *Philips v. Britannia Hygienic Laundry Co Ltd* (1923) 2 KB 832, *Richardson v. Pitt-Stanley* (1995) ICR 303.

⁴⁶ *Scally v. Southern Health and Social Services Board* (1991) 4 All ER 573.

⁴⁷ *Monk v. Warbey* (1935) 1 KB 75.

⁴⁸ E. Peel, J. Goudkamp, *Winfield...*, s. 213; A. Mullis, K. Oliphant, *Torts...*, s. 225.

⁴⁹ (1979) 1 WLR 637.

⁵⁰ *O'Rourke v. Camden Borough Council* (1997) 3 WLR 86.

⁵¹ A. Mullis, K. Oliphant, *Torts...*, s. 226.

⁵² J. Cooke, *Law...*, s. 295.

⁵³ W większości stanów USA delikt ten jest jedną z odmian *negligence*, z określonym w ustawie standardem *duty of care*; w Kanadzie podobnie przyjmuje się, że ustawa określa standard *duty of care*, natomiast standard ten nie jest wiążący dla sądu.

kwencją traktowania rozłącznie tych dwóch podstaw jest możliwość przypisania odpowiedzialności za niedopełnienie ustawowego obowiązku, przy jednoczesnym braku odpowiedzialności za niedbalstwo, o ile ustawa zakłada wyższy standard odpowiedzialności niż *reasonable care*.

W doktrynie prawa angielskiego istnieje niechęć do uznawania w orzecznictwie *breach of statutory duty* jako podstawy odpowiedzialności władzy publicznej. Wynika to z utrwalonego w prawie angielskim poglądu stanowiącego, że stwierdzenie działania organu poza jego kompetencjami (*ultra vires*) nie daje samo z siebie możliwości występowania ze skargą cywilną o naprawienie wyrządzonej szkody. W takich wypadkach wskazuje się więc przede wszystkim na publicznoprawną procedurę *judicial review* jako podstawowy środek kontroli działań władzy publicznej, a nie na drogę cywilnoprawną⁵⁴.

W zakresie odpowiedzialności Korony Crown Proceedings Act 1947 przyjmuje w sekcji 2 (2) odpowiedzialność za naruszenie obowiązków ustawowych, o ile obowiązki te wiążą także inne osoby. Dla przypisania odpowiedzialności Koronie niezbędne jest także wyrażone w ustawie wyraźne lub dorozumiane postanowienie w tym zakresie⁵⁵. W praktyce można więc mówić o ograniczonej odpowiedzialności władzy publicznej w oparciu o delikt *breach of statutory duty*. Wskazuje się, że obecnie zakres jego zastosowania pokrywa się z deliktem *negligence*⁵⁶.

3.3. MISFEASANCE IN PUBLIC OFFICE

Pod tym względem zupełnie odmienną podstawą odpowiedzialności władzy publicznej w prawie angielskim jest nadużycie władzy – *misfeasance in public office*, będące w ostatnim czasie coraz częstszą podstawą skarg przeciwko władzom publicznym⁵⁷. Mimo że co do zasady samo stwierdzenie w drodze procedury *judicial review* przekroczenia kompetencji organu (*ultra vires*) nie daje prawa do uzyskania odszkodowania, odszkodowanie może zostać przyznane, jeżeli urzędnik świadomie działa na szkodę powoda⁵⁸. Delikt *misfeasance in public office* polega więc na intencjonalnym wyrządzeniu szkody poprzez wykorzystanie w tym celu publicznego stanowiska. U jego podstaw leży etyczne założenie, że sprawowanie władzy publicznej ma służyć działaniu na rzecz dobra wspólnego i nie może być wykorzystywane dla niesłuszných celów⁵⁹. Klasyfikowany jako tzw. *public law tort*, stanowi istotny wyłom w zasadzie unormowania odpowie-

⁵⁴ *Cocks v. Thanet District Council* (1983) 2 AC 286, *O'Rourke v. Camden London Borough City Council* (1997) 2 WLR 86.

⁵⁵ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, s. 450.

⁵⁶ S. Deakin, A. Johnston, B. Markesinis, *Markesinis...*, s. 337.

⁵⁷ D. Fairgrave, *State Liability in Tort: A Comparative Law Study*, Nowy Jork 2003, s. 87.

⁵⁸ S. Deakin, A. Johnston, B. Markesinis, *Markesinis...*, s. 338.

⁵⁹ C. Witting, *Street on Torts*, Oxford 2015, s. 616.

działności władzy publicznej w oparciu o stosunki prywatnoprawne⁶⁰. W takiej postaci delikt ten ma ugruntowaną pozycję w orzecznictwie sądów angielskich, a jego historia sięga co najmniej XVII w.⁶¹.

Dla uzyskania odszkodowania na podstawie *misfeasance in public office* niezbędne jest między innymi wykazanie, że sprawca szkody piastuje publiczne stanowisko oraz że szkoda została poniesiona w związku ze sprawowaniem przez niego władzy publicznej. Zarówno pojęcie publicznego stanowiska, jak i związanej z nim władzy publicznej jest jednak w tym przypadku interpretowane dosyć szeroko. Za podmiot publiczny uznaje się nie tylko organy, których rozstrzygnięcia podlegają procedurze *judicial review*, ale także wykonujące zadania publiczne bez wykorzystywania specjalnych ustawowych prerogatyw w tym zakresie. Nie ma także znaczenia, czy zadania publiczne wykonywane są odpłatnie czy nie, ponadto zastosowanie znajdują zasady odpowiedzialności za osoby trzecie (*vicarious liability*). Podobnie szeroko interpretowane jest pojęcie wykonywania władzy publicznej. Dla przyjęcia odpowiedzialności w tym zakresie nie ma znaczenia, że szkoda powstała wskutek działania w obszarze stosunków prywatnoprawnych⁶².

Najistotniejszą, kluczową przesłanką jest zła wiara sprawcy szkody. W orzeczeniu *Three Rivers District Council v. Bank of England*⁶³ Izba Lordów wskazała, że zła wiara może przybrać zasadniczo dwie postaci, stąd można też mówić o dwóch zasadniczych odmianach deliktu *misfeasance in public office*⁶⁴. W pierwszym wariantcie zła wiara polega na intencjonalnym nadużyciu władzy bezpośrednio w celu wyrządzenia szkody (*malice*). Takie przypadki nie zdarzają się jednak często. W orzeczeniu *Three Rivers District Council* przyjęto natomiast odpowiedzialność *Bank of England*, podmiotu publicznego, wobec depozytariuszy upadłego banku komercyjnego w sytuacji braku podjęcia przez *Bank of England* wymaganych działań nadzorczych wobec tego podmiotu. Wykazano także, że *Bank of England* miał świadomość zarówno naruszania procedur przez nadzorowany bank, jak i skutków tych naruszeń. W drugim więc wariantcie zła wiara to świadomość organu władzy publicznej, że jego działanie jest bezprawne oraz że może ono spowodować szkodę (*illegality*). Jednak niezależnie od wariantu deliktu kluczowe dla przypisania odpowiedzialności jest subiektywne nastawienie sprawcy szkody do własnego działania.

⁶⁰ Do niedawna *misfeasance in public office* uważany był za jedyny *public law tort*. Sytuacja ta uległa zmianie wraz z wejściem w życie Human Rights Act 1998. D. Nolan, *Government Liability*, (w:) A. Grubb (red.), *The Law of Torts*, Londyn 2007, s. 885.

⁶¹ *Turner v. Sterling* (1671) 2 Vent. 25.

⁶² *Jones v. Swansea City Council* (1990) 1 WLR 54, 1453.

⁶³ *Three Rivers District Council v. Bank of England*, nr 3, (2000) 2 WLR 1220.

⁶⁴ D. Fairgrave, *State...*, s. 89. Te dwie postaci złej wiary w delikcie *misfeasance in public office* przypominają nieco prawnokarne formy zamiaru bezpośredniego („chcąc”) oraz zamiaru ewentualnego (gdy sprawca szkody przewiduje konsekwencje i „godzi się”).

Wyróżnienie drugiego wariantu, opartego jedynie na bezprawnym zachowaniu wraz ze świadomością konsekwencji takiego zachowania, ma istotny wpływ na podwyższenie standardu odpowiedzialności władzy publicznej. Dodatkowo angielskie sądy przy rozpatrywaniu spraw w oparciu o *misfeasance in public office*, w przeciwieństwie do deliktu *negligence*, nie skupiają się na dokładnej analizie wymogu wykazania odpowiedniego związku przyczynowego (*proximity*). Inaczej niż w sprawach na podstawie deliktu niedbalstwa, sądy rozpatrują decyzje uznaniowe, a także dopuszczają kompensację tzw. czystych szkód ekonomicznych (*pure economic losses*). Na podstawie *misfeasance in public office* w niektórych przypadkach możliwe jest ponadto uzyskanie odszkodowania przewyższającego wysokość szkody mającego na celu wyrażenie dezaprobaty dla działania sprawcy (*exemplary* lub *punitive damages*)⁶⁵. Z powyższych powodów delikt ten stanowi w ostatnich latach atrakcyjną podstawę roszczeń odszkodowawczych przeciwko władzom publicznym, istotne trudności dowodowe powoduje jednak wymóg wykazania złej wiary urzędnika⁶⁶.

4. WNIOSKI

W prawie angielskim trudno jest mówić o wyrażonej wprost konstytucyjnej zasadzie odpowiedzialności państwa za bezprawne działanie władzy. Ustawa Crown Proceedings Act 1947, będąca jedną z podstawowych ustaw ustrojowych Zjednoczonego Królestwa, wprowadziła odpowiedzialność Korony za działania jej urzędników, jednak poza przewidzianym w ustawie katalogiem podstaw odpowiedzialności Korona zachowała swój immunitet. Choć ustawa przyznaje prawo do pozywania (*right to sue the Crown*), podkreślając gwarancje proceduralne, to trudno stwierdzić, że w angielskim systemie prawnym na poziomie konstytucyjnym istnieje prawo podmiotowe do odszkodowania za wykonywanie władzy publicznej.

Crown Proceedings Act 1947 nie sprecyzował także podstaw odpowiedzialności Korony, pozostawiając je do określenia parlamentowi oraz judykaturze w ramach prawa deliktów. Nie istnieje jednak jedna zasada odpowiedzialności władzy publicznej na wzór niektórych kontynentalnych systemów prawnych, gdyż poszczególne delikty oparte są na różnych podstawach odpowiedzialności. Przykładowo delikt *negligence*, wymagając wykazania niedbalstwa pozwanego, opiera się na zasadzie winy, delikt *misfeasance in public office* wymaga natomiast wykazania umyślnego działania sprawcy szkody, czyli winy kwalifikowa-

⁶⁵ D. Nolan, *Government Liability*, (w:) A. Grubb (red.), *The Law...*, s. 936. Działanie organu władzy publicznej musi być „uciskające, arbitralne lub niekonstytucyjne”.

⁶⁶ D. Fairgrieve, *State...*, s. 87; E. Peel, J. Goudkamp, *Winfield...*, s. 229.

nej. Inne (np. *nuisance*, *tresspass to land*) delikty mogą się opierać na zasadzie odpowiedzialności obostrzonej (*strict liability*), wymagając jedynie wykazania naruszenia określonych praw, niezależnie od tego, czy naruszenie to jest zawinione, oraz niezależnie od powstania szkody. Jeszcze inne (*Rylands v. Fletcher*) opierają się na zasadzie ryzyka, wymagając kompensacji szkody niezależnie od możliwości przypisania winy⁶⁷. Rozdrobnienie podstaw odpowiedzialności w obszarze prawa deliktów ma swoje odzwierciedlenie w występowaniu równolegle różnych zasad odpowiedzialności przy szkodach wyrządzonych przez działanie władzy publicznej. W tym sensie w prawie angielskim, w przeciwieństwie choćby do prawa polskiego, nie istnieje ani generalna konstytucyjna zasada prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działania władzy publicznej, ani generalna zasada odpowiedzialności na poziomie ustawowym. Brak takiej zasady określany jest niekiedy jako wada angielskiego systemu⁶⁸.

Skoro ustawodawca angielski nie jest związany normą dotyczącą odpowiedzialności władzy publicznej na poziomie konstytucyjnym, zasady dotyczące tej odpowiedzialności w prawie angielskim mogą podlegać zmianie wraz z modyfikacją lub ewolucją poszczególnych typów deliktów. Crown Proceedings Act 1947 nie określa samodzielnie przesłanek tej odpowiedzialności i odsyła w tym zakresie do prawa deliktów, co wpływa na dynamikę systemu odpowiedzialności odszkodowawczej za działania władzy publicznej. System ten staje się więc pochodną aktualnych tendencji rozwojowych i orzeczniczych w obszarze angielskiego prawa deliktów.

Z całą pewnością można natomiast mówić o ugruntowanej konstytucyjnej zasadzie odpowiedzialności osobistej funkcjonariuszy za wykonywanie przez nich władzy publicznej⁶⁹. Odpowiedzialność ta w założeniu nadal opiera się na zasadach regulujących stosunki prywatnoprawne. Przyjęcie zasady, że urzędnicy Korony poddani są temu samemu prawu co wszyscy obywatele, skutkuje jednak brakiem charakterystycznego dla państw prawa stanowionego wyraźnego wyodrębnienia działań władczych administracji od działań niewładczych.

Historycznie w krajach prawa stanowionego utrzymywanie rozróżnienia między sferą *imperium* a *dominium* służyło uwolnieniu władzy publicznej od odpo-

⁶⁷ D. Leczykiewicz, *Czyny niedozwolone...*, s. 95.

⁶⁸ Autorzy raportu Komisji Prawa stwierdzają: „In both public and private law, it provisionally appears to us, there is a lack of any underlying principle or foundational structure that could lead to a simpler and more predictable system”. The Law Commission, *Consultation Paper No 187. Administrative Redress: Public Bodies And The Citizen. A Consultation Paper*, Londyn 2008, s. 75, http://www.lawcom.gov.uk/app/uploads/2015/03/cp187_Administrative_Redress_Consultation.pdf (dostęp: 2.12.2017 r.).

⁶⁹ D. Fairgrieve, *State...*, s. 14. Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej za zaniechania legislacyjne wynika natomiast z prawa europejskiego wiążącego jeszcze Zjednoczone Królestwo.

wiedzialności za działania dokonane w sferze *imperium*⁷⁰. W prawie angielskim natomiast poddanie tym samym zasadom prawa zarówno obywateli, jak i osób sprawujących władzę publiczną tradycyjnie uznawane było za osiągnięcie doktryny rządów prawa i przeciwstawiane było kontynentalnemu modelowi sądownictwa administracyjnego⁷¹. Obecnie jednak coraz częściej zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie zauważa się szczególny charakter odpowiedzialności władzy publicznej, wskazując na potrzebę odmiennego traktowania podmiotów wykonujących tę władzę⁷². Brak rozróżnienia tych dwóch sfer działania władzy publicznej, z których każda może rodzić rozmaite skutki cywilnoprawne, powoduje utrudnienie uzyskania odszkodowania w przypadku wykonywania przez administrację funkcji władczych. W angielskim systemie prawnym właściwym środkiem kontroli takich działań pozostaje procedura *judicial review*, a nie prywatnoprawne roszczenie odszkodowawcze.

Przyjęcie regulacji, że ustalenie odpowiedzialności osobistej funkcjonariusza lub przedstawiciela Korony jest niezbędnym warunkiem powstania odpowiedzialności władzy publicznej, umieszcza Wielką Brytanię w kręgu państw normujących instytucję odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za wykonywanie władzy publicznej na zasadzie odpowiedzialności za czyn cudzy (funkcjonariusza), a nie na zasadzie odpowiedzialności za czyn własny. Odpowiedzialność Korony jest więc uzależniona od odpowiedzialności osobistej funkcjonariuszy, którzy podlegają ogólnym zasadom prawa deliktów, odpowiadając za własne bezprawne zachowanie. Zatem wykazanie nieodpowiedzialności funkcjonariusza Korony powoduje uniknięcie obowiązku odszkodowawczego i w efekcie prowadzi do ograniczenia zakresu odpowiedzialności Korony.

Prawo angielskie, podobnie jak i prawo polskie, rozróżnia bezprawność działania lub zaniechania władzy publicznej od winy funkcjonariusza, nie utożsamiając ze sobą tych pojęć. W przeważającej większości przypadków odpowiedzialność władzy publicznej uzależniona jest od przesłanki winy (rozumianej także jako niedopełnienie *duty of care*), a samo wykazanie bezprawności działania nie zawsze jest wystarczającym jej dowodem⁷³. Skoro jednak w prawie angielskim dla powstania odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej co do zasady wymagane jest także wykazanie bezprawności zachowania, władze nie

⁷⁰ E. Bagińska, J. Parchomiuk, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 12. Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2016, s. 276.

⁷¹ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Palgrave Macmillan 1985, s. 114; *Entick v. Carrington* (1765) EWHC KB J98.

⁷² S. Deakin, A. Johnston, B. Markesinis, *Markesinis...*, s. 313; *Anns v. Merton London Borough Council* (1978) AC 728; *Home Office v. Dorset Yacht Co Ltd* (1970) AC 1004. Zob. jednak sprzeciw wobec odmiennego traktowania podmiotów publicznych S. H. Bailey, M. J. Bowman, *Public Authority Negligence Revisited*, „Cambridge Law Journal” 2000, t. 59, nr 1, s. 85–132.

⁷³ P. Craig, *Administrative...*, s. 906.

są odpowiedzialne za działania wykonywane zgodnie z prawem⁷⁴. W doktrynie przebijają się jednak niekiedy wypowiedzi sugerujące poszerzenie generalnych zasad odpowiedzialności również na szkody spowodowane legalnym działaniem władzy, opierając je na zasadzie ryzyka lub słuszności⁷⁵.

Legalne działania władzy mogą jednak w niektórych przypadkach wiązać się z uzyskaniem rekompensaty. Charakterystyczny dla prawa angielskiego partykularyzm podstaw odpowiedzialności władzy publicznej skutkuje także rozdrobieniem alternatywnych mechanizmów kompensacji legalnie poniesionej szkody. „Słusznościowy” aspekt naprawienia szkody może być z kolei osiągnięty za pomocą przyznania w pewnych wypadkach odszkodowania przewyższającego jej wartość (*punitive damages*).

W prawie angielskim istnieje generalna niechęć do uznawania odpowiedzialności deliktowej za zaniechania, a możliwość ewentualnego jej powstania dotyczy przypadków konkretnych deliktów⁷⁶. W zakresie deliktu *negligence* wskazuje się, że nie istnieje generalny obowiązek troski polegający na zapobieganiu szkodzie drugiego, chyba że między podmiotami istnieje dodatkowa więź prawna (najczęściej wynikająca z kontraktu)⁷⁷. Delikt *misfeasance in public office* z kolei opiera się na niewłaściwym działaniu, rozumianym jako podjęcie pewnej czynności, różnym od braku działania (*nonfeasance*). Rozróżnienie między szkodzącym działaniem a brakiem działania, powodującym w konsekwencji szkodę, jest jednak mało intuicyjne i w praktyce trudne do dokonania. Z kolei w zakresie deliktu *breach of statutory duty* przypisanie odpowiedzialności za zaniechanie będzie uzależnione od brzmienia konkretnego przepisu ustawy.

Założenie oparcia systemu odpowiedzialności władzy publicznej w jak największym stopniu na zasadach prawa prywatnego powoduje, że w prawie angielskim nie występuje konstrukcja odpowiedzialności cywilnej za szkodę wyrządzoną aktem ustawodawczym. Osoba poszkodowana aktem ustawodawczym, który sam z siebie nie przewiduje odszkodowania, pozostaje praktycznie

⁷⁴ D. Fairgrieve, *State...*, s. 162. W zakresie deliktu *negligence* wskazuje się jednak niekiedy, że odpowiedzialność może powstać, mimo że podmiot wykonujący władzę publiczną działał w granicach uznania administracyjnego. Zob. *Barret v. Enfield LBC* (2001) 2 AC 550; *Phelps v. Hillingdon LBC* (2001) 2 AC 619.

⁷⁵ D. Fairgrieve, *State...*, s. 163; H. Street, *Governmental Liability: A Comparative Study*, Cambridge 1953, s. 78; P. Craig, *Administrative...*, s. 959.

⁷⁶ T. Cornford, *Administrative Liability*, „*Ius Publicum*” 2012, nr 3, s. 9.

⁷⁷ S. Deakin, A. Johnston, B. Markesinis, *Markesinis...*, s. 178. W orzeczeniu *Stovin v. Wise* Lord Hoffman wskazał, że zaniechanie władz publicznych w wykonywaniu swoich ustawowych kompetencji, z których powód mógłby odnieść korzyść, nie powoduje powstania po jego stronie roszczenia odszkodowawczego, chyba że ustawa jasno wskazuje prawo do rekompensaty finansowej za niewykonanie kompetencji. Z faktu, że władza publiczna miała obowiązek utrzymywania autostrady w dobrym stanie, nie wynika obowiązek troski (*duty of care*) wobec jej użytkowników, *Stovin v. Wise* (1996) AC 923.

bez skutecznego środka prawnego względem władzy publicznej⁷⁸. Wskazuje się, że uchwalanie ustaw jest działaniem parlamentu wykraczającym poza sferę stosunków prywatnoprawnych, nie sposób więc w tym przypadku zbudować analogii między działaniami państwa a działaniami jednostki⁷⁹. Stanowienie prawa przez parlament nie jest także przejawem obowiązku wynikającego z ustawy, wobec czego niemożliwe jest przypisanie odpowiedzialności władzy publicznej za naruszenie ustawowego obowiązku w zakresie działalności ustawodawczej⁸⁰. Wydaje się jednak, że brak generalnej reguły odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną aktem ustawodawczym wynika przede wszystkim z doktryny suwerenności parlamentu, będącej jedną z fundamentalnych zasad konstytucjonalizmu angielskiego. Parlament brytyjski uważany jest za nadrzędnego prawodawcę o nieograniczonych kompetencjach do stanowienia prawa, nie istnieje też żaden podmiot mogący unieważnić decyzję ustawodawczą parlamentu⁸¹. Skoro sądy angielskie co do zasady nie mogą orzekać o zgodności z porządkiem prawnym uchwalanych przez parlament ustaw, to tym bardziej nie można mówić o odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za szkodę wyrządzoną aktem uchwalonym przez parlament. Odpowiedzialność odszkodowawcza w tym zakresie stanowiłaby ograniczenie zasady suwerenności parlamentu i tym samym naruszałaby fundamenty angielskiego konstytucjonalizmu⁸².

Odpowiadając pośrednio na pytanie postawione w tytule, można stwierdzić, że słudzy Korony „mogą czynić źle”, a Koronie może być przypisana odpowiedzialność cywilna za ich działania. Prawo angielskie jest jednak nadal stosunkowo niechętnie do przypisywania odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej. Zasadniczym źródłem tej niechęci wydaje się być założenie, że odpowiedzialność ta powinna być oparta w jak największym stopniu na zasadach właściwych dla regulacji stosunków w obszarze prawa prywatnego. Jednak sytuacja, w której obywatel poszukuje kompensacji szkody poniesionej wskutek działania władzy publicznej różni się od typowego stosunku cywilnoprawnego. Przeważnie charakteryzuje się faktycznym zaburzeniem zasady równości stron, a w sprawach takich państwo występuje *de facto* w roli sędziego we własnej sprawie. Nie ulega także wątpliwości, że szkodzące działania władzy publicznej mogą mieć ze swojej natury inną formę niż działania obywateli. Poszukiwanie podstaw odpowiedzialności w konkretnych typach deliktów wypracowanych zasadniczo na

⁷⁸ H. Street, *Governmental...*, s. 46. Do ustaw zawierających przepisy dotyczące odszkodowania można zaliczyć ustawy wyłączeniowe.

⁷⁹ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 83.

⁸⁰ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, s. 451.

⁸¹ A. V. Dicey, *Introduction...*, s. 39. Pewne wyjątki w zakresie kontroli ustawodawczej mogą jednak zachodzić w odniesieniu do prawa Unii Europejskiej oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

⁸² Tak też B. P. Wróblewski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za działania ustawodawcy*, Warszawa 2011, s. 224.

gruncie stosunków prywatnoprawnych może więc pozostawić część działań władzy publicznej poza zakresem odpowiedzialności odszkodowawczej. Wydaje się zatem że, choć oparcie odpowiedzialności podmiotów publicznych na zasadach właściwych dla stosunków prywatnoprawnych w założeniu służyło poszerzeniu granic ochrony obywateli przed arbitralnym działaniem władzy, paradoksalnie obecnie prowadzi do ograniczenia zakresu tej odpowiedzialności.

BIBLIOGRAFIA

- Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006
- Bagińska E., Parchomiuk J., (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 12. Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2016
- Bailey S. H., Bowman M. J., *Public Authority Negligence Revisited*, „Cambridge Law Journal” 2000, t. 59, nr 1
- Banaszczyk Z., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012
- Bell R. M., *Crown Proceedings being a Full Statement of the Law Relating to Actions by and Against the Crown as Affected by the Crown Proceedings Act, 1947*, Londyn 1948
- Cane P., *An Introduction to Administrative Law*, Nowy Jork 1993
- Cooke J., *Law of Tort*, Harlow 2011
- Cornford T., *Administrative Liability*, „Ius Publicum” 2012, nr 3
- Craig P., *Administrative Law*, Londyn 2012
- Deakin S., Johnston A., Markesinis B., *Markesinis and Deakin's Tort Law*, Oxford 2013
- Dicey A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Palgrave Macmillan 1985
- Dzienis P., *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006
- Elliot C., Quinn F., *Tort Law*, Harlow 2015
- Fairgrieve D., *State Liability in Tort: A Comparative Law Study*, Nowy Jork 2003
- Fordham M., *Judicial Review Handbook*, Portland 2007
- Harlow C., *State Liability – Tort Law and Beyond*, Nowy Jork 2004
- Jabłoński M., Koźmiński K., *Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej względem obywateli*, Warszawa 2015
- Kuźmicka-Sulikowska J., *Odpowiedzialność deliktowa w prawie wybranych państw obcych*, Wrocław 2011
- Leczykiewicz D., *Czyny niedozwolone w prawie angielskim*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 8
- Lunney M., *Capacity to Commit a Tort and to Sue*, (w:) A. Grubb (red.), *The Law of Torts*, Londyn 2007
- Mullis A., Oliphant K., *Torts*, Nowy Jork 2003
- Nolan D., *Government Liability*, (w:) A. Grubb (red.), *The Law of Torts*, Londyn 2007
- Oliphant K., *The Nature of Tortious Liability*, (w:) A. Grubb (red.), *The Law of Torts*, Londyn 2007
- Peel E., Goudkamp J., *Winfield and Jolowicz on Tort*, Londyn 2014

- Priel D., *The Indirect Influence of Politics on Tort Liability of Public Authorities in English Law*, „Law & Society Review” 2013, t. 47, nr 1
- Safjan M., Matuszyk K. J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009
- Street H., *Governmental Liability: A Comparative Study*, Cambridge 1953
- The Law Commission, *Consultation Paper No 187. Administrative Redress: Public Bodies and The Citizen. A Consultation Paper*, Londyn 2008
- Wade H. W. R., Forsyth C. F., *Administrative Law*, Nowy Jork 2009
- Witting C., *Street on Torts*, Oxford 2015
- Wróblewski B. P., *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za działania ustawodawcy*, Warszawa 2011

CAN THE KING „DO WRONG”? CIVIL LIABILITY OF PUBLIC AUTHORITIES IN ENGLISH LAW

Summary

The principle of state liability has been widely recognised in 20th century and codified in certain jurisdictions. English law, however, has been traditionally reluctant to recognise the liability of Crown distinct from the of its servants. According to the long-standing principle of rule of law, servants of the Crown should be liable for torts committed in their official capacity just as individuals. The principle has been allegedly designed to protect the individuals from arbitrary decisions of public authorities, which fall in their actions under jurisdiction of common courts. It was not until the advance of *Crown Proceedings Act 1974* when the Crown took material liability for torts committed by its servants. The nature of tortious liability of the public bodies, however, remained peculiar. The aim of this article is to indicate that the underlying concept of individual liability of servants, once designed to protect the individuals, now restricts the scope of civil liability of public bodies in English law.

KEYWORDS

civil liability, public authorities, tort law, administrative law, Crown proceedings

SŁOWA KLUCZOWE

odpowiedzialność odszkodowawcza, władze publiczne, prawo deliktów, prawo administracyjne, postępowania z udziałem Korony