

Bartłomiej Jaworski  
*Uniwersytet Wrocławski*

## Odpowiedzialność podmiotów władzy publicznej na podstawie art. 417<sup>2</sup> Kodeksu cywilnego

Liability of public authority entities under art. 417<sup>2</sup> of the Polish Civil Code

### Streszczenie

Zagadnienie odpowiedzialności władzy publicznej skupia w sobie wiele zasadniczych problemów o charakterze nie tylko konstytucyjnym, ale i aksjologicznym oraz filozoficznym, a śledząc jej dynamiczną ewolucję – zwłaszcza w ostatnich latach – zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym, można uznać, że odzwierciedla ona w jakimś stopniu naturę relacji państwo–jednostka i pozwala na identyfikację dokonujących się przemian w myśleniu prawniczym oraz w funkcjonowaniu nowych mechanizmów demokratycznych. W polskim systemie prawnym podmioty, które wykonują władzę publiczną, muszą się liczyć z koniecznością ciągłego ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej. Zgodnie jednak z art. 417<sup>2</sup> Kodeksu cywilnego podmioty władzy publicznej odpowiadają za szkody powstałe wskutek ich działalności legalnej, a gdy szkoda wyrządzona została na osobie, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, kiedy okoliczności wskazują, że wymagają tego względy słuszności. Zasada wyrażona w art. 417<sup>2</sup> znajduje coraz szersze zastosowanie w sprawach o odszkodowanie wobec Skarbu Państwa i innych szeroko rozumianych podmiotów władzy publicznej oraz jest zagadnieniem wartym bliższej analizy pod kątem możliwości wykorzystania jej przez obywateli, którzy odnieśli szkodę poprzez zgodne z prawem działanie podmiotów administrujących.

### Słowa kluczowe

odpowiedzialność władzy publicznej, odpowiedzialność podmiotów władzy publicznej za działania legalne, zasada słuszności

### Abstract

The issue of liability of public authorities involves a lot of fundamental problems of a constitutional, axiological and philosophical nature, while tracing its dynamic evolution – especially in recent years – both nationally and internationally, shows that it reflects to some extent the nature of the relationship between the State and an entity and allows the identification of the ongoing changes in legal thinking and functioning of the new democratic mechanisms. In the Polish legal system, entities that exercise public authority have to reckon with the need to continuously incur liability. However, in accordance with Article 417<sup>2</sup> of the Polish Civil Code, bodies of public authority are responsible for damages caused by their legal activities, and if the damage was caused to a person, the victim may claim full or partial redress and financial compensation for the inflicted damage, when circumstances indicate that equity so requires. The principle expressed in Article 417<sup>2</sup> is increasingly applied in the cases of damages to the State and other broadly defined entities of public authorities and is an issue worth

closer analysis for the possibility of its use by citizens who have suffered injury through the legal action of administrative entities.

### Keywords

public authority liability, liability of public authority entities for legal actions, principle of equity

## 1. Wstęp

Odpowiedzialność władzy publicznej jest zagadnieniem analizowanym w opracowaniach prawniczych, szczególnie w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działania bądź zaniechania jej podmiotów, regulowanej na mocy art. 417 i 417<sup>1</sup> ustawy – Kodeks cywilny<sup>1</sup>. Przepisy te nie przewidują jednak sytuacji, w której podmiot władzy publicznej działał zgodnie z prawem, a pomimo to wyrządził szkodę, dlatego też w art. 417<sup>2</sup> k.c. ustawodawca zdecydował się wprowadzić instytucję odpowiedzialności posiłkowej, opartej na zasadzie słuszności. Zarówno bowiem działania nielegalne (działania niezgodne z prawem, zaniechania), jak i te legalne wywoływać mogą szkody bezpośrednio bądź pośrednio obciążające obywateli. Uznaje się, że art. 417<sup>2</sup> wprowadza odpowiedzialność za tak zwane szkody legalne, a więc za takie uszczerbki, które powstały pomimo działania zgodnego z prawem (na przykład powstałe przy wywłaszczeniach). Warto podkreślić, że wymienione art. 417, 417<sup>1</sup> i 417<sup>2</sup> stanowią fragment szerszego zespołu przepisów art. 417–420 k.c. normujących kwestię odpowiedzialności władzy publicznej. Są one także elementem prawa odszkodowawczego w doktrynie prawa cywilnego, przez które rozumie się całość przepisów regulujących stosunki odszkodowawcze – stosunki typu zobowiązaniowego<sup>2</sup>. W zobowiązaniu wierzycielem jest poszkodowany, a dłużnikiem osoba zobowiązana do świadczenia odszkodowawczego. Świadczeniem jest zachowanie osoby zobowiązanej, polegające na naprawieniu uszczerbku, jakiego doznała inna osoba, na skutek tego, że prawnie chronione dobra i interesy tej drugiej osoby zostały naruszone. Świadczenie mające na celu naprawienie uszczerbku majątkowego określa się jako odszkodowanie, natomiast świadczenie zmierzające do naprawienia uszczerbku o charakterze niemajątkowym nosi nazwę zadośćuczynienia<sup>3</sup>. Świadczenie odszkodowawcze charakterystyczne jest przede wszystkim dla czynów niedozwolonych, lecz występuje także przy odpowiedzialności kontraktowej, a źródłem powstania każdego stosunku zobowiązaniowego jest wyrządzenie szkody.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r., poz. 380), dalej jako k.c.

<sup>2</sup> W. Warkało, *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1972, s. 7.

<sup>3</sup> T. Dybowski, [w:] Z. Radwański (red.), *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981, s. 170.

Omawiany art. 417<sup>2</sup> k.c. dotyczy analizowanej w niniejszym artykule odpowiedzialności na zasadzie słuszności za zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej i daje podstawę do roszczeń o naprawienie szkody obywatela wobec podmiotu władzy publicznej. Stanowi on, iż „jeżeli przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej została wyrządzona szkoda na osobie, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności”. Mowa tu więc o takich sytuacjach, gdy podmiot ma określone uprawnienia (wynikające na przykład z prawa administracyjnego czy karnego) i wykonuje je prawidłowo. Artykuł 417<sup>2</sup> ma zatem charakter wyjątkowy i pomocniczy, traktując odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez władzę publiczną w następstwie jej działania legalnego jako korektę odpowiedzialności na zasadach ogólnych. Podstawą niniejszej analizy będzie więc dorobek doktryny prawa cywilnego, jednak jej motywem jest obserwowany w ostatnim czasie lawinowy wzrost roszczeń obywateli z tytułu szkód wyrządzanych przez szeroko ujmowane organy administrujące. Podjęta zostanie też próba charakterystyki tejże instytucji prawnej z punktu widzenia jej przydatności dla działania w sferze szeroko pojętej administracji publicznej. Celem naukowym artykułu będzie przeanalizowanie instytucji odpowiedzialności podmiotów władzy publicznej na podstawie art. 417<sup>2</sup> k.c. pod kątem możliwości jej wykorzystania na gruncie prawa administracyjnego.

## 2. Pojęcie podmiotu władzy publicznej (ujęcie funkcjonalne)

Ważne dla prezentowanego problemu jest określenie katalogu podmiotów władzy publicznej, który nie będzie ograniczał się jedynie do wąskiej definicji organu władzy publicznej<sup>4</sup>. Na wstępie podkreślić należy, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>5</sup> *expressis verbis* nie wskazuje podmiotów ponoszących odpowiedzialność odszkodowawczą. Przepis art. 77 ust. 1 polskiej ustawy zasadniczej określa jedynie przesłanki, od spełnienia których zależy prawo poszkodowanego do żądania odszkodowania i to jedynie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Z oczywistych względów Konstytucja nie określa więc katalogu podmiotów wchodzących w zakres *imperium*, gdyż jest on obszerny. I tak chociażby na gruncie doktryny prawa administracyjnego podmiotami władzy publicznej określać będziemy wszelkie podmioty o państwowym lub samorządowym charakterze, które zostały wyposażone w atrybut władzy, czyli w uprawnienie pozwalające na stosowanie wobec obywateli

---

<sup>4</sup> J. Boć, *Podmioty administrujące*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 131 i n.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

środków przymusu<sup>6</sup>. Katalog ten obejmuje więc nie tylko organy administracji publicznej, ale także i inne rozumiane szeroko podmioty administrujące w ujęciu funkcjonalnym. Zgodnie ze wskazywanym już art. 417 k.c. odróżnić należy podmioty, które wykonują władzę z mocy prawa (§ 1 art. 417) od podmiotów, które wykonują te zadania jako zlecone im w drodze porozumienia (§ 2 niniejszego artykułu). Przykładem takich podmiotów, które *ex lege* posiadają kompetencję do wykonywania władzy publicznej, może być chociażby Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego czy państwowe osoby prawne. Paragraf 2 art. 417 k.c. określa natomiast sytuację, w której kompetencja do wykonywania władzy publicznej powstaje dopiero w razie przekazania jej w drodze porozumienia określonej osobie prawnej, której nie przysługuje ona z mocy prawa<sup>7</sup>. Ich przedmiotem są zobowiązania (w sensie administracyjnoprawnym) dotyczące realizacji zadań ze sfery administracji publicznej. Porozumienia przewidują bądź wspólne wykonanie zadań nałożonych na podmioty będące stronami porozumienia, bądź przeniesienie pewnych zadań z jednego podmiotu na drugi. Jednak tym, co odróżnia porozumienie administracyjne od czynności cywilnoprawnych, jest przede wszystkim jego przedmiot, który leży w sferze prawa administracyjnego, a nie cywilnego. Tego rodzaju porozumienia nie mają zatem charakteru cywilnoprawnego, lecz administracyjnoprawny i z tego względu dozwolone są wyłącznie w sytuacjach prawem przewidzianych, ponieważ w relacjach publicznoprawnych nie znajduje zastosowania zasada swobody umów. Nie mamy tu więc do czynienia z charakterystyczną dla prawa cywilnego równorzędnością stron, jednak wciąż istnieje swoboda podjęcia decyzji w sprawie współdziałania i brak jest podległości służbowej czy organizacyjnej stron. Porozumienie takie wymaga bez wątpienia zgody obu stron, a w szczególności zgody podmiotu przekazującego, jakim może być organ władzy państwowej utożsamiany ze Skarbem Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego<sup>8</sup>. Instytucja porozumienia pozwala zatem objąć odpowiedzial-

<sup>6</sup> Zob. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Zachodnie Centrum Organizacji, Poznań 1996, s. 31; A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcja nadzoru w administracji państwowej*, Ossolineum, Wrocław 1984, s. 71–72, s. 138. Zgodnie z twierdzeniem E. Bagińskiej należy przyjąć, że o zakwalifikowaniu danej działalności do sfery władczej decydować powinny następujące warunki: a) działalność władcza powinna przejawiać się w sferze zewnętrznej władztwa organów władzy (wobec osób fizycznych, prawnych i innych jednostek), b) w celu zagwarantowania jej skuteczności dopuszcza się stosowanie środków przymusu bezpośredniego, c) jej podstawą materialno-prawną może być tylko wyraźna norma prawna dopuszczająca określone działanie i mieszcząca się w systemie zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego bądź też wtedy, gdy chodzi o czynności faktyczne, indywidualny akt władczy, wydany na podstawie takiej normy (E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 236).

<sup>7</sup> Z. Radwański, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, R. LXVI, z. 2.

<sup>8</sup> Por. na przykład art. 8 i 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446).

nością za realizowanie zadań publicznych zarówno podmiot wykonujący władzę publiczną na podstawie zlecenia, jak również podmiot ją „zlecający”<sup>9</sup>.

Wprost o odpowiedzialności podmiotów wykonujących zadania publiczne wypowiedział się Sąd Najwyższy, wskazując, że „jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa”<sup>10</sup>. Nie jest tu wskazywana jedynie odpowiedzialność za niezgodne z prawem działanie bądź zaniechanie podmiotu, stąd wyrok ten odnieść możemy także do prezentowanej w niniejszym artykule odpowiedzialności za zgodne z prawem działanie podmiotów władzy publicznej. Warto jednak wyraźnie podkreślić, że organy władzy publicznej nie posiadają *stricte* odpowiedzialności cywilnoprawnej. Taką odpowiedzialność bowiem ponosić może tylko podmiot prawa cywilnego, a nie organ władzy publicznej. Poza organami orzecznictwa krajowego także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej bardzo szeroko określił katalog podmiotów wykonujących działania w sferze *imperium*, uściślając w jednym z wyroków używane wcześniej pojęcie podmiotów przejawiających „emanację państwa” i określając, że podmiot władzy publicznej to taki, który świadczy usługi publiczne, ma specjalne uprawnienia dla świadczenia takich usług oraz działa pod kontrolą państwa<sup>11</sup>. Zgodnie z powyższym krąg podmiotów władzy publicznej wyznaczany jest na podstawie funkcjonalnej – są nimi bowiem takie osoby prawne, których działalność powiązana jest z wykonaniem władzy publicznej<sup>12</sup>. Podobną wykładnię art. 77 ust. 1 Konstytucji RP przyjmuje Trybunał Konstytucyjny, wskazując w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., że „w pojęciu «władzy publicznej» mieszczą się także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej”<sup>13</sup>. Zgodnie z tak prezentowanym ujęciem podmiotów władzy publicznej będzie to katalog bardzo szeroki, który obejmie chociażby Narodowy Bank Polski (w zakresie wykonywanych przez niego władczych kompetencji wobec innych banków) czy nawet parafię – w sytuacji gdy proboszcz, asystując przy zawieraniu małżeństwa, nie podejmie prawem nakazanych czynności, powodować będzie to, że

---

<sup>9</sup> Por. Z. Radwański, *Zobowiązania – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 191; Z. Banaszczyk, art. 417 Nb 27 i n., [w:] K. Pietrzykowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2002.

<sup>10</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2014 r., III CSK 211/13.

<sup>11</sup> Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C-188/89, *A. Foster i inni v. British Gas plc*, ETS 1990, s. I-3313.

<sup>12</sup> E. Bagińska, *op. cit.*, s. 146–148.

<sup>13</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00.

małżeństwo nie zostanie zawarte<sup>14</sup> (choć mowa tu o drugim, nieanalizowanym w niniejszym artykule, rodzaju odpowiedzialności za działanie bądź zaniechanie podmiotu władzy publicznej). Organy administracji publicznej bez wątpienia zaliczyć więc możemy do podmiotów władzy publicznej, czyli takich, które zarówno wykonują władzę z mocy prawa, jak i realizują zadania jako zlecone im w drodze porozumienia.

### 3. Warunki zastosowania odpowiedzialności podmiotów władzy publicznej za działania legalne

Analizowana odpowiedzialność na podstawie art. 417<sup>2</sup> k.c. ma zatem zastosowanie wtedy, gdy działanie sprawcze wyrządzające szkodę mieści się w pojęciu wykonywania władzy publicznej, a sama szkoda powstała w następstwie wykonywania władzy publicznej zgodnie z prawem. Co ważne, artykuł ten nie będzie odnosił się do szkody wyrządzonej „przy okazji” wykonywania władzy publicznej. Cel działania podmiotu władzy publicznej powinien więc być funkcjonalnie związany z realizacją określonej kompetencji organu władzy publicznej. Samo działanie musi być działaniem legalnym, czyli mieścić się w granicach przyznanych organowi przez prawo kompetencji. Niezgodne natomiast z prawem działania podmiotów władzy publicznej, określone w art. 417 k.c., za które ponoszą one odpowiedzialność na zasadzie ryzyka, muszą wypełniać przesłanki odpowiedzialności w postaci bezprawności działania lub zaniechania<sup>15</sup>. Odpowiedzialność podmiotu władzy publicznej na podstawie art. 417 k.c. nie wystąpi więc, gdyż działanie polegające na wykonywaniu władzy publicznej podjęte było zgodnie z prawem. Legalne wykonywanie władzy publicznej stanowić będzie zatem pierwszą z przesłanek, która musi zaistnieć, aby można było mówić o odpowiedzialności podmiotu władzy publicznej, określonej w art. 417<sup>2</sup> k.c. Przywoływany przepis znajdzie więc zastosowanie tylko wówczas, gdy szkoda została wyrządzona działaniem legalnym na skutek czynności podmiotu władzy publicznej zgodnych z uprawnieniami wynikającymi z całokształtu obowiązujących przepisów prawnych. Sama szkoda (jej wystąpienie) stanowić będzie drugą z przesłanek, które muszą wystąpić, aby można było zastosować dyspozycję normy art. 417<sup>2</sup> k.c. Zgodnie z jego treścią szkoda ta musi „powstać na osobie” i mieć charakter dotkliwy. Artykuł jednak nie wskazuje, o jakiego typu szkody chodzi, jednak zgodnie z brzmieniem wcześniejszych wersji artykułu<sup>16</sup> mowa tu przykładowo o szkodach polegających na uszkodzeniu ciała, rozstroju zdrowia, utracie żywiciela. Co jednak dla prezentowanej te-

<sup>14</sup> T. Smyczyński, *Odpowiedzialność odszkodowawcza duchownego z powodu naruszenia prawa przy zawieraniu małżeństwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, R. LXIV, z. 2, s. 165 i n.

<sup>15</sup> E. Bagińska, *op. cit.*, s. 216; Z. Radwański, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 14.

<sup>16</sup> Zob. art. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243).

matyki ważniejsze, powstałe szkody nie mogą dotyczyć mienia, co wpisuje się w *ratio legis* przepisu art. 417<sup>2</sup>, którego celem ma być zapewnienie ochrony praw jednostki o szczególnym charakterze – dóbr osobistych takich jak życie, zdrowie, które mają najwyższą wartość indywidualną i społeczną. Takie rozumowanie polskiego ustawodawcy pozostaje jednak kwestią sporną i jest prawdopodobne, że zostanie ono zrewidowane na korzyść obywateli, z uwzględnieniem w katalogu powstałych szkód także innych ich kategorii. Mogą bowiem istnieć takie przypadki, gdy nie ma szkody na osobie, a powstała jedynie poważna szkoda na mieniu, której naprawienie przez władzę publiczną jest wymagane zgodnie z zasadą słuszności<sup>17</sup>. Kolejnym, trzecim warunkiem wystąpienia odpowiedzialności podmiotów władzy publicznej za działania legalne jest istnienie normalnego (adekwatnego) związku przyczynowego pomiędzy działaniem podmiotu a szkodą, która na jego skutek powstała. Jest to zgodne z treścią art. 361 § 1 k.c., który stanowi, że „zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła”. Zobowiązany w tym przypadku, co zostało już powyżej wskazane, jest szeroko rozumiany podmiot władzy publicznej, który obejmował będzie przede wszystkim Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne państwowe osoby prawne, a także wszelkie inne podmioty realizujące zadania z zakresu władzy publicznej. Konieczność wystąpienia jedynie normalnego związku przyczynowego, choć w orzecznictwie sądowym ugruntowana<sup>18</sup>, w doktrynie prawa cywilnego jest kontestowana i zgłaszane są postulaty konieczności odstąpienia od określonego w art. 361 § 1 k.c. wymagania, aby między szkodą a zachowaniem się funkcjonariusza istniał normalny związek przyczynowy, oraz poprzestania na ustaleniu istnienia niekwalifikowanego powiązania kauzalnego (relacja *sine qua non*)<sup>19</sup>. Także Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 11 lutego 2004 r. przyjął, że: „W okolicznościach konkretnych spraw wymóg istnienia normalnego związku przyczynowego pomiędzy działaniem (nawet całkowicie legalnym) funkcjonariusza a szkodą może być w imię zasad słuszności interpretowany z większą swobodą. W każdym jednak wypadku zachowana powinna być

<sup>17</sup> Podstawą do tejszej rewizji powinna stać się chociażby rekomendacja Rady Europy nr R/84/15 z dnia 18 września 1984 r. w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej, która w swojej Zasadzie 2 stanowi: „1. Jeśli nawet nie są spełnione przesłanki przewidziane w Zasadzie 1, odszkodowanie może być przyznane w przypadku, gdy byłoby oczywiście niesłuszne, aby skutki szkody ponosiła wyłącznie osoba pokrzywdzona, biorąc pod uwagę następujące okoliczności: czynność została podjęta w interesie ogólnym, szkodę poniosła jedna osoba lub ograniczona liczba osób, a czynność ma charakter wyjątkowy lub szkoda powstała wyjątkowo na skutek tej czynności. 2. Stosowanie tej zasady może być ograniczone do ściśle określonej kategorii czynności”. Zob. M. Safjan (red.), *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i komentarze*, t. II, *Prawo cywilne*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 1995.

<sup>18</sup> Zob. chociażby orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 1970 r., II CR 609/67, OSPiKA 1970, z. 12, poz. 250; orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 1969 r., II PR 11/69, LEX nr 14010; orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 1969 r., I CR 66/69, LEX nr 6514.

<sup>19</sup> Z. Radwański, *Zobowiązania...*, s. 180; A. Śmieja, *Związek przyczynowy i zasady współżycia społecznego w świetle art. 419 k.c.*, Acta Universitatis Wratislaviensis Nr 1152, „Prawo” 1990, t. CLXXXVI, s. 336.

łącność przyczynowo-skutkowa pomiędzy zdarzeniem powodującym szkodę a szkodą – łączność tego rodzaju, że bez określonego działania funkcjonariusza (choćby w pełni prawidłowego) nie doszłoby do powstania uszkodzenia ciała, rozstroju zdrowia czy utraty żywiciela. Postępowanie funkcjonariusza pozostaje więc istotną przyczyną sprawczą szkody. Tego rodzaju zabieg interpretacyjny w konkretnych okolicznościach jest realizacją postulatu zadośćuczynienia zasadom współżycia społecznego<sup>20</sup>. Widać tym samym, że wskazywany związek przyczynowo-skutkowy interpretowany jest w sposób nieco odmienny od przyjętego stanowiska ustawodawcy, co zgodne jest z humanitarnym celem niniejszej regulacji.

Wskazany w omawianym art. 417<sup>2</sup> k.c. obowiązek odszkodowawczy wymaga oczywiście rekompensaty ze strony szeroko ujmowanego zobowiązanego, w chwili gdy spełnione są powyższe warunki jego wystąpienia. Zasady, na jakich powinien być on realizowany, określone zostały w art. 444, 445, 446 oraz 448 k.c. Co ważne, także sam art. 417<sup>2</sup> określa możliwość żądania przez poszkodowanego, w razie wystąpienia szkody, „całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę”. I tak w art. 444 k.c. ustawodawca wskazuje, zgodnie z § 1, że „W razie uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia naprawienie szkody obejmuje wszelkie wynikiłe z tego powodu koszty. Na żądanie poszkodowanego zobowiązany do naprawienia szkody powinien wyłożyć z góry sumę potrzebną na koszty leczenia, a jeżeli poszkodowany stał się inwalidą, także sumę potrzebną na koszty przygotowania do innego zawodu” oraz daje możliwość żądania od zobowiązanego do naprawienia szkody odpowiedniej renty, „Jeżeli poszkodowany utracił całkowicie lub częściowo zdolność do pracy zarobkowej albo jeżeli zwiększyły się jego potrzeby lub zmniejszyły widoki powodzenia na przyszłość” (§ 2). Zgodnie z art. 446 § 1 k.c., „Jeżeli skutek uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia nastąpiła śmierć poszkodowanego, zobowiązany do naprawienia szkody powinien zwrócić koszty leczenia i pogrzebu temu, kto je poniósł. Osoba, względem której ciążył na zmarłym ustawowy obowiązek alimentacyjny, może żądać od zobowiązanego do naprawienia szkody renty obliczonej stosownie do potrzeb poszkodowanego oraz do możliwości zarobkowych i majątkowych zmarłego przez czas prawdopodobnego trwania obowiązku alimentacyjnego. Takiej samej renty mogą żądać inne osoby bliskie, którym zmarły dobrowolnie i stale dostarczał środków utrzymania, jeżeli z okoliczności wynika, że wymagają tego zasady współżycia społecznego (§ 2 art. 446). Sąd może ponadto przyznać najbliższym członkom rodziny zmarłego stosowne odszkodowanie, jeżeli skutek jego śmierci nastąpiło znaczne pogorszenie ich sytuacji życiowej (§ 3 niniejszego artykułu). Sąd może także przyznać najbliższym członkom rodziny zmarłego odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną

<sup>20</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2004 r., I CK 222/03, LEX nr 175945.



krzywdę (§ 4)”. W doktrynie prawa cywilnego został ponadto wyrażony pogląd (choć dość kontrowersyjny) o możliwości uzupełniającego stosowania art. 448 k.c. Zgodnie z nim, opierając się na założeniu, że art. 445 k.c. jest regulacją szczególną wobec normy art. 448, pokrzywdzony wykonywaniem władzy publicznej może alternatywnie żądać zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na cel społeczny<sup>21</sup>, choć według orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 2006 r.<sup>22</sup>, zgodnie z którym przesłanką roszczenia o zasądzenie odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny jest wina kwalifikowana sprawcy naruszenia dobra osobistego, mianowicie wina umyślna albo rażące niedbalstwo, taką możliwość należy jednak wyłączyć w przypadku, gdy odpowiedzialność zobowiązanego do naprawienia szkody opiera się na zasadzie słuszności.

#### **4. Zasada słuszności jako reguła będąca podstawą odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę**

Zasadność przyznania odszkodowania w świetle zasad słuszności stanowi kolejny, czwarty warunek możliwości zastosowania omawianej odpowiedzialności podmiotów władzy publicznej za działania legalne. Uregulowania art. 417<sup>2</sup> k.c. uzależniają powstanie i rozmiar obowiązku odszkodowawczego od zgodności z kryterium względów słuszności. Stanowiąc one będą wsparcie (aprobatę) moralną dla przyznania odszkodowania (całkowitego lub częściowego), kiedy zgodnie z art. 417<sup>2</sup> wystąpi „niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne”, a także z uwagi na otwarty katalog (o czym świadczy użycie przez ustawodawcę zwrotu „a zwłaszcza”) innych okoliczności, w świetle których przyznanie odszkodowania wsparte będzie odpowiednim moralnym przyzwoleniem. Artykuł ten zrywa więc z ogólną zasadą współżycia społecznego i wprowadza w to miejsce powiązaną z nią zasadę słuszności. Ma ona, podobnie jak art. 417<sup>2</sup> względem art. 417, charakter uzupełniający do wyrażonych w kodeksie cywilnym zasad ogólnych. Jest stosowana, gdy nie można użyć zasady winy, a istnieje brak podstaw do zastosowania zasady ryzyka. Naprawienie powstałej z tytułu działań legalnych podmiotów władzy publicznej szkody musi jednakże uwzględniać istnienie przesłanek etycznych (przywoływanych zasad współżycia społecznego), które bezpośrednio wskazują na powołanie się na zasadę słuszności. Odpowiedzialność wynikająca z art. 417<sup>2</sup> k.c. jest znacznie bardziej zaostrzona niż ta wynikająca z zasad ogólnych, co jest konsekwencją zasady równości wobec ciężarów publicznych (*l'égalité devant les charges publiques*<sup>23</sup>). Co ważne, zasada

---

<sup>21</sup> Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 224, 262.

<sup>22</sup> I CSK 319/07.

<sup>23</sup> Zasada równości wobec ciężarów publicznych jest zasadą przyjętą przez francuską Radę Stanu w orzeczeniu z dnia 14 stycznia 1938 r. w sprawie *La Fleurette* (Rev. dr. publ., 1938, 87) i odnosi się do

słuszności powróciła do kodeksu na mocy nowelizacji z 2004 r.<sup>24</sup>, a do tego czasu ustawodawca posługiwał się w odniesieniu do odpowiedzialności podmiotów władzy publicznej określeniem „zasady współżycia społecznego” właśnie<sup>25</sup>. Genezą stosowania zasady słuszności jest okoliczność, że szkoda powstała w następstwie działań podejmowanych przez władzę publiczną dla realizacji celów leżących w interesie ogółu. Zgodnie z nią nie byłoby uzasadnione, aby wyłącznie jednostka ponosiła ciężar skutków działalności organów państwowych podejmowanej w interesie całego społeczeństwa<sup>26</sup>. Zgodnie z tym każde rozstrzygnięcie sądu w sprawie przyznania odszkodowania (czy zadośćuczynienia) poszkodowanemu powinno być rozpatrywane *in concreto* i uwzględniać finansową sytuację konkretnego obywatela, stopień niezdolności poszkodowanego do pracy oraz wskazywać na istnienie interesu ogólnego leżącego u podstaw konkretnego działania podmiotu władzy publicznej, a także brać po uwagę okoliczności dotyczące zdarzenia sprawczego (ciężkość doznanej szkody lub jej trwałość<sup>27</sup>), a nawet zachowanie się samego poszkodowanego<sup>28</sup>.

## 5. Wnioski

Artykuł 417<sup>2</sup> k.c. daje zatem podstawę do roszczeń obywateli wobec szeroko (funkcjonalnie) rozumianych organów administracji publicznej o odszkodowanie (zadośćuczynienie) za szkody, które zostały im wyrządzone na skutek legalnej działalności tychże organów. Artykuł ten stanowi część zespołu artykułów kodeksu, określających odpowiedzialność władzy publicznej za uszczerbki spowodowane realizowaniem przez

---

odpowiedzialności z tytułu naruszenia równości wobec ciężarów publicznych oraz znajduje zastosowanie w sytuacjach, w których wyrządzona szkoda ma charakter nadmierny i odpowiedzialność ta powinna zostać poniesiona przez całą społeczność (por. C. Klein, *Equity at the French Conseil d'Etat*, [w:] A. Rabello (red.), *Aequitas and Equity, Equity in Civil Law and Mixed Jurisdictions*, The Leonard Davis Institute for International Relations, Jerusalem 1993, s. 330). Innymi słowy, zgodnie z zasadą *l'égalité devant les charges publiques* obywatel nie może indywidualnie ponosić kosztów związanych z działaniami podejmowanymi w interesie publicznym (por. R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwa Prawnicze, Warszawa 2001, s. 270).

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692).

<sup>25</sup> Zasada słuszności występuje przede wszystkim w przepisie 417<sup>2</sup> k.c., jednak odniesienia do niej możemy również znaleźć na przykład w art. 761<sup>2</sup>, art. 764<sup>3</sup> § 3 czy art. 764<sup>4</sup> pkt 2 k.c., dotyczących umowy agencyjnej.

<sup>26</sup> Według M. Safjana: „Jej podstawą jest założenie, że działania władzy publicznej, które są ze względu na swą istotę podejmowane w interesie ogólnym, nie powinny prowadzić do przerzucenia w całości ryzyka powstania szkody na jednostkę, nawet wtedy, kiedy nie można było tej szkody uniknąć i stanowi ona następstwo w pełni zgodnych z prawem zachowań organów władzy publicznej. W takich bowiem wypadkach ciężar działań podejmowanych w interesie ogólnym powinien być rozłożony bardziej sprawiedliwie – na całość społeczeństwa lub określoną społeczność, zwłaszcza wtedy, gdy chodzi o szkody szczególnie dotkliwie, związane z rozstrojem zdrowia, uszkodzenia ciała lub utratą życia”. Zob. M. Safjan (red.), *op. cit.*, s. 8.

<sup>27</sup> M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa 2004, s. 8; P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 234.

<sup>28</sup> Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2003 r., II CKN 96/01, LEX nr 137609.

nie zadań publicznych. Aby jednak móc wystąpić z roszczeniem, muszą zostać spełnione cztery scharakteryzowane powyżej przesłanki (działanie podmiotu władzy publicznej musi być legalne, szkoda poniesiona musi być dotkliwa i wystąpić jedynie na osobie, istnieć musi adekwatny związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy działaniem podmiotu a zaistniałą szkodą, a przyznanie odszkodowania uzasadniać musi interpretowana w każdym przypadku indywidualnie przez sąd zasada słuszności). Poszkodowany obywatel może żądać naprawienia nie tylko szkody majątkowej, ale także zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę. Odpowiedzialność podmiotów władzy publicznej na podstawie art. 417<sup>2</sup> k.c. jest zatem kolejną, ewolucyjną postacią odpowiedzialności organów administracji publicznej wobec obywateli za podejmowane przez nie działania. Organy te wpisywać się będą zatem w szeroki krąg podmiotów wchodzących w zakres *imperium*, stąd możliwa będzie odpowiedzialność organów administracji publicznej, wskazana w niniejszym art. 417<sup>2</sup> k.c., i dalsze egzekwowanie przez obywateli praw, jakie na mocy tego artykułu uzyskują.

## Bibliografia

### Źródła

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r., poz. 380).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. Nr 162, poz. 1692).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2003 r., II CKN 96/01, LEX nr 137609.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2004 r., I CK 222/03, LEX nr 175945.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2014 r., III CSK 211/13.
- Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 1969 r., II PR 11/69, LEX nr 14010.
- Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 1969 r., I CR 66/69, LEX nr 6514.
- Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 1970 r., II CR 609/67, OSPiKA 1970, z. 12, poz. 250.
- Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C-188/89, *A. Foster i inni v. British Gas plc*, ETS 1990, s. I-3313.
- Rekomendacja Rady Europy nr R/84/15 z dnia 18 września 1984 r. w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej.

## Literatura

- Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonanie władzy publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Dzienis P., *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Filipowicz A., *Pojęcie i funkcja nadzoru w administracji państwowej*, Ossolineum, Wrocław 1984.
- Pietrzykowski K., *Kodeks cywilny. Komentarz, art. 417 Nb 27 i n.*, C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Rabello A. (red.), *Aequitas and Equity, Equity in Civil Law and Mixed Jurisdictions*, The Leonard Davis Institute for International Relations, Jerusalem 1993.
- Radwański Z., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, R. LXVI, z. 2.
- Radwański Z., *Zobowiązania – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2003.
- Radwański Z. (red.), *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania – część ogólna*, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Safjan M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- Safjan M. (red.), *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i komentarze*, t. II, *Prawo cywilne*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 1995.
- Smyczyński T., *Odpowiedzialność odszkodowawcza duchownego z powodu naruszenia prawa przy zawieraniu małżeństwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, R. LXIV, z. 2.
- Szczepaniak R., *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwa Prawnicze, Warszawa 2001.
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Zachodnie Centrum Organizacji, Poznań 1996.
- Śmieja A., *Związek przyczynowy i zasady współżycia społecznego w świetle art. 419 k.c.*, Acta Universitatis Wratislaviensis Nr 1152, „Prawo” 1990, t. CLXXXVI.
- Warkało W., *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1972.