

JERZY PARCHOMIUK

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA WŁADZY PUBLICZNEJ NA ZASADZIE SŁUSZNOŚCI W PRAWIE POLSKIM

1. Spośród trzech zasad odpowiedzialności deliktowej – winy, ryzyka i słuszności, przyjęcie tej ostatniej jako uzasadnienia odpowiedzialności odszkodowawczej ma raczej charakter wyjątkowy. Z reguły chodzi o sytuacje, w których nie mogą znaleźć zastosowania ani zasada winy, ani zasada ryzyka, a jednak obciążenie określonego podmiotu obowiązkiem naprawienia szkody na rzecz poszkodowanego jest usprawiedliwione ważnymi względami o charakterze słusznościowym, czy wedle innej terminologii – zasadami współzycia społecznego¹.

Podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej na zasadzie słuszności stanowi w aktualnie obowiązującym w Polsce stanie prawnym art. 417² Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym 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.

2. Odpowiedzialność państwa na zasadzie słuszności ma w prawie polskim dość długą tradycję. Wprowadzała ją już ustawa z 15 listopada 1956 r. o od-

Dr JERZY PARCHOMIUK – adiunkt Katedry Prawa Administracyjnego, Wydział Zamiejscowy Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL w Tomaszowie Lubelskim; adres do korespondencji: ul. Lwowska 80, 22-600 Tomaszów Lubelski.

¹ Por. W. C z a c h ó r s k i, A. B r z o z o w s k i, M. S a f j a n, E. S k o w r o Ń s k a - B o c i a n, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 232.

powiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych². Art. 5 ustawy dawał możliwość przyznania poszkodowanemu całkowitego lub częściowego wynagrodzenia nawet w razie braku podstaw odpowiedzialności państwa według przepisów prawa cywilnego, jeżeli wskutek czynności pracownika państwowego poszkodowany doznał uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia albo utracił żywiciela, a za naprawieniem szkody przemawiają względy słuszności, zwłaszcza niezdolności poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne. Tekst tego przepisu, z niewielkimi zmianami redakcyjnymi, znalazł się w art. 419 Kodeksu cywilnego z 1964 r.³ Wejście w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji z 1997 r.⁴ nie wprowadziło w tym zakresie poważniejszych zmian, poza jednoznacznym przesądzeniem pojawiających się w orzecznictwie i doktrynie wątpliwości, czy art. 419 k.c. ma zastosowanie tylko w przypadku szkód wyrządzonych działaniem bezprawnym, acz niezawinionym, czy również w przypadku działań, którym nie można przypisać znamion bezprawności. Konstytucyjne oparcie podstawowej reguły odpowiedzialności władzy publicznej tylko na bezprawności zachowania sprawczego jednoznacznie przesądziło, że wyjątkowa norma art. 419 ma zastosowanie do tzw. szkód legalnych⁵.

Należy zauważyć, że pod względem założeń aksjologicznych idea odpowiedzialności państwa oparta na zasadzie słuszności ma korzenie starsze, niż wspomniana regulacja normatywna. Idea słuszności nawiązuje do jednego z podstawowych założeń odpowiedzialności za działania legalne – zasady równości wobec ciężarów publicznych. Odpowiedzialność aktualizuje się w przypadku podjęcia działania zgodnego z prawem, w interesie publicznym, którego następstwem jest nieoczekiwany lub dający się przewidzieć, ale nieunikniony uszczerbek w dobrach szczególnie cennych, takich jak życie i zdrowie ludzkie. Jeżeli jednostka poniosła taki uszczerbek, to sprawiedliwe (słuszne) jest, aby ciężar ten został przeniesiony (poprzez odpowiedzialność od-

² Dz. U. Nr 54, poz. 243.

³ Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

⁴ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁵ Por. M. K ę p i ń s k i, R. S z c z e p a n i a k, *O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji*, PiP 2000, z. 3, s. 83; G. B i e n i e k, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 4, s. 20; J. K r e m i s, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2002, z. 6, s. 45.

szkodowawczą), przynajmniej w części, na społeczeństwo czerpiące korzyści, działania władzy publicznej.

3. Konstrukcja odpowiedzialności opartej na zasadzie słuszności opiera się w zasadniczym zrębie na klasycznej, trójelementowej formule deliktu (zdarzenie sprawcze, szkoda, związek przyczynowy), jednakże we wszystkich poszczególnych przesłankach widać cechy swoiste przesadzające o szczególnym charakterze omawianej odpowiedzialności. Najistotniejszy w tej konstrukcji jest jednak element dodatkowy, nakazujący ocenę przypadku przez pryzmat zasad słuszności.

Kluczowe dla konstrukcji omawianego reżimu odpowiedzialności odesłanie pozaprawne w postaci klauzuli generalnej przeszło ewolucję, która zatoczyła swoje koło. Ustawa z 1956 r. odsyłała jeszcze, być może siłą rozpędu, nawiązując do tradycji przedwojennych, do względów słuszności. Jest to tym bardziej godne uwagi, że obowiązujące wówczas Przepisy ogólne prawa cywilnego⁶ zawierały już klauzulę generalną „zasad współżycia społecznego”. W art. 419 k.c. użyto już nowego sformułowania. Klauzula zasad współżycia społecznego była wprost zaczerpnięta z systemu prawa radzieckiego i stąd silnie nasiąknięta ideologicznie. Odejście od tradycyjnych klauzul odwołujących się do pozaprawnych ocen moralnych, było związane z dążeniem do dostosowania rzeczywistości społecznej i prawnej do nowych ideologicznych i politycznych wymagań⁷. Z czasem nacisk ideologiczny zanikał, a orzecznictwo i doktryna nadawały zasadom współżycia społecznego treść coraz bardziej zbliżoną do ich tradycyjnych odpowiedników.

Ów proces doprowadził po roku 1990 niemal do zatarcia granic treściowych pomiędzy tradycyjnymi klauzulami i zasadami współżycia społecznego. W ujęciu Z. Radwańskiego klauzula zasad współżycia społecznego, zgodnie z demokratycznymi zasadami państwa prawnego i respektowanymi przez nie wolnościami człowieka, odwołuje się do powszechnie uznanych w kulturze naszego społeczeństwa wartości, które są zarazem dziedzictwem i składnikiem kultury europejskiej⁸.

Pomimo tendencji ujednocających, w literaturze zwracano uwagę na potrzebę powrotu do tradycyjnych klauzul, co wobec nowej treści odesłania zawartego w klauzuli zasad współżycia społecznego miało wymiar bardziej

⁶ Ustawa z 18 lipca 1950; Dz. U. Nr 34, poz. 311 ze zm.

⁷ M. S a f j a n, *Klauzule generalne w prawie cywilnym (przyczynek do dyskusji)*, PiP 1990, nr 11, s. 48-49.

⁸ Z. R a d w a Ń s k i, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2009, s. 46-47.

symboliczny, poprzez odcięcie się od pierwotnie nadawanych tej klauzuli znaczeń, związanych z ideologią socjalistyczną⁹. Nowa regulacja kodeksowa odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej nawiązuje już do tradycyjnego odwołania do zasad słuszności.

4. Słuszność w prawie stanowi dwojakiego rodzaju dyrektywę. Z jednej strony dla prawodawcy – aby tworzył normy postępowania słuszne, sprawiedliwe, zgodne z akceptowanym społecznie systemem wartości. Z drugiej – dla stosującego prawo – aby ustalając treść relacji prawnej pomiędzy określonymi podmiotami w drodze indywidualnego aktu stosowania prawa, dążył do zgodności tego rozstrzygnięcia z tym systemem ocen pozaprawnych.

Odwołanie użyte w konstrukcji odpowiedzialności władzy publicznej na zasadach słuszności uwidacznia podstawową funkcję klauzul generalnych, wyrażającą się w uelastycznieniu procesu stosowania prawa – jak to można określić – w aspekcie statycznym (oceny konkretnego przypadku) i dynamicznym, przejawiającym się w stopniowej, ewolucyjnej transformacji prawa¹⁰. Z jednej strony przedstawiona wcześniej ewolucja regulacji prawnej odpowiedzialności państwa opartej na zasadzie słuszności wskazuje na ewolucję procesu interpretacji przepisu poprzez zmianę treści odesłania zawartego w klauzuli generalnej. Z drugiej odwołanie pozaprawne pozwala na indywidualną ocenę każdego przypadku i poszukiwanie „złotego środka”, rozstrzygnięcia pozwalającego zaspokoić poczucie sprawiedliwości, wyrastające z akceptowanych społecznie podstaw aksjologicznych systemu prawnego¹¹. Ta możliwość jest szczególnie istotna w przypadkach takich, jak analizowany, gdzie chodzi o rozwiązania nadzwyczajne, stanowiące odstępstwo od podstawowej reguły, też zresztą opartej na sprawiedliwości wyrównawczej, że rekompensaty wymaga bezprawne wyrządzenie szkody. Względy słuszności wskazują jednak, że w szczególnych przypadkach, pomimo że działanie sprawcze podjęte było zgodnie z prawem, w interesie publicznym, nie byłoby sprawiedliwe (słuszne), aby ciężar tego działania w postaci uszczerbku w dobrach szczególnie cenionych (życie, zdrowie ludzkie), ponosiła tylko osoba bezpośrednio dotknięta ingerencją. Odwołanie do zasad słuszności pozwala uchwycić mo-

⁹ Por. S a f j a n, *Klauzule generalne*, s. 56-57; Z. Radwański, M. Zieliński [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. I: *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 338; T. Z i e l i Ń s k i, *Klauzule generalne w demokratycznym państwie prawnym*, „*Studia Iuridica*” 1992, nr 23, s. 206.

¹⁰ Por. S a f j a n, *Klauzule*, s. 51.

¹¹ Por. koncepcję „słuszności indywidualnej” w ujęciu I. C. Kamińskiego – *Słuszność w prawie*, Kraków 2003, s. 34 n.

ment, w którym rekompensata tego uszczerbku jest wymagana ze względu na wartości aksjologiczne leżące u podstaw całego systemu prawnego.

5. Względy słuszności zakładają ocenę sytuacji, w której zaistniała szkoda przez pryzmat utrwalonych w społeczeństwie przekonań moralnych i zasad aksjologicznych przyjętych w systemie prawnym¹². Ocena zasadności przyznania odszkodowania winna uwzględniać dwojakiego rodzaju kryteria: obiektywne – okoliczności sprawy oraz subiektywne – sytuację samego poszkodowanego. W ramach oceny okoliczności sprawy należy brać pod uwagę takie elementy, jak sytuacja, w której doszło do wyrządzenia szkody, motywy podejmowanego działania, rodzaj czynów władzy publicznej, z którymi związane jest zdarzenie sprawcze. Ocena sytuacji poszkodowanego winna uwzględniać jego sytuację majątkową i rodzinną, rodzaj i rozmiar uszczerbku, niezdolność do pracy itd. Taki sposób oceny zasadności roszczeń odszkodowawczych pozwala na właściwe wyważenie proporcji pomiędzy interesem publicznym, przejawiającym się w ochronie pewnego dobra, z uwagi na które podjęto działanie będące źródłem szkody, a interesem indywidualnym osoby poszkodowanej¹³.

Ocena zasadności przyznania odszkodowania opartego na kryteriach słusznościowych powinna uwzględniać również analizę zachowania samego poszkodowanego. W uchwale pełnego składu Izby Cywilnej SN z 15 lutego 1971 r.¹⁴ wskazywano, iż „nie może spotkać się z aprobatą społeczną zasądzenie odszkodowania tylko ze względu na skutki wypadku, jeżeli poszkodowany doznał szkody wskutek nie zawinionej interwencji organów państwowych, spowodowanej jego własnym zachowaniem się, w istotny sposób naruszającym zasady współżycia społecznego. Nie sposób bowiem obciążać Państwa jako podmiotu mienia ogólnonarodowego i tym samym rozkładać na społeczeństwo ciężaru szkody, jakiej doznał obywatel, który nie chce się podporządkować normom postępowania określonym przez przepisy prawa i zasady współżycia społecznego”¹⁵. Zachowanie poszkodowanego, w szczegól-

¹² Por. M. S a f j a n, K. M a t u s z y k, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 137; A. S z p u n a r, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985, s. 270-271.

¹³ Por. S a f j a n, M a t u s z y k, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, s. 138. Podobnie: P. D z i e n i s, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 235.

¹⁴ Wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych); III CZP 33/70, OSN 4/1971, poz. 59.

¹⁵ Por. też późniejszy wyrok SN z 5 września 1980 r. (II CR 273/80; publ. LEX nr 8266), w którym Sąd wyraził następujący pogląd: „Nie mogłoby się spotkać z aprobatą społeczną

ności zawinione, może zatem uzasadniać wyłączenie odpowiedzialności na zasadach słuszności, jeżeli za takim rozstrzygnięciem przemawia ocena całości kształtu okoliczności sprawy¹⁶. Wynika to zarówno z wykładni celowościowej, jak i systemowej, poprzez możliwość zastosowania przepisów o przyczynieniu się poszkodowanego do powstania szkody (art. 362 k.c.).

6. Jak wspomniano, choć odpowiedzialność władzy publicznej na zasadzie słuszności opiera się w zasadniczym zrebie na konstrukcji deliktu, to każdemu z elementów tworzących delikt nadaje się w tym przypadku dodatkowe, specyficzne cechy.

Specyfika omawianej instytucji znajduje odzwierciedlenie już w charakterze zdarzenia sprawczego, które stało się źródłem szkody. Odpowiedzialność na zasadzie słuszności znajduje zastosowanie w sytuacji wyrządzenia szkody działaniem zgodnym z prawem, a więc w pełni odpowiadającym normom prawnym regulującym dany zakres aktywności administracji publicznej (np. przepisy o policji, normy dotyczące prowadzenia akcji ratunkowych etc.).

Względy wykładni systemowej każą bezwzględnie przyjąć, że musi chodzić o działanie władcze. Zastosowanie szczególnych reguł odpowiedzialności państwa i innych podmiotów władzy publicznej znajduje uzasadnienie tylko wówczas, gdy dotyczy działań w sferze imperium, z wykorzystaniem silniejszej pozycji podmiotu władczego wobec jednostki. Uzasadnienie to odpada w przypadku szkód wyrządzonych działaniami w sferze dominium, gdzie podmioty publicznoprawne działają na zasadach obowiązujących wszystkich uczestników obrotu prawnego. Uwagi te mają zastosowanie zarówno w odniesieniu do odpowiedzialności władzy na zasadzie ryzyka, jak i na zasadzie słuszności, co potwierdza brzmienie art. 417² k.c.

W związku z tym w aktualnym stanie prawnym, inaczej niż poprzednio, nie ma możliwości zastosowania omawianej regulacji jako podstawy odpowiedzialności za szkody wyrządzone zabiegami leczniczymi w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, zwłaszcza w sytuacjach zabiegów połączonych z wysokim ryzykiem, wynikającym z nowych metod leczenia, gdzie leczenie było podejmowane nie tylko w interesie pacjenta, ale także w interesie publicz-

zasądzenie na rzecz osoby odbywającej karę pozbawienia wolności odszkodowania na podstawie wyjątkowego przepisu art. 419 k.c. tylko ze względu na to, że osoba ta znalazła się w warunkach życiowych i zdrowotnych mniej korzystnych od tych, w jakich przebywają osoby, które nie naruszają norm postępowania określonych przez przepisy prawa ani też zasad współżycia społecznego". Analogicznie SN w wyroku z 6 czerwca 2001 r. (V CKN 870/00; publ. LEX nr 52564).

¹⁶ Por. S z p u n a r, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa*, s. 260.

nym, wyrażającym się w konieczności praktycznego sprawdzania nowatorskich rozwiązań w kontekście rozwoju medycyny. W takich sytuacjach, gdy trudno było udowodnić nie tylko winę, ale w ogóle bezprawność działania personelu medycznego jako funkcjonariuszy publicznych, a jednocześnie niesłuszne byłoby obarczanie kosztami (w postaci uszczerbku) ryzykownych, nowatorskich zabiegów samego pacjenta, w grę mogło wchodzić zastosowanie regulacji słusznościowej jako podstawy roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa, na rachunek którego działał zakład opieki zdrowotnej. Działaniom podejmowanym w ramach realizacji świadczeń zdrowotnych na rzecz pacjentów przez zakłady opieki zdrowotnej, niezależnie od ich formy prawnej nie można przypisać władczego charakteru, stąd zastosowanie reguł odpowiedzialności władzy publicznej nie będzie możliwe. Dotyczy to także działań podejmowanych w interesie publicznym – np. związanych ze szczepieniami ochronnymi, dlatego w literaturze postuluje się stworzenie wzorowanego na rozwiązaniach przyjętych w innych krajach systemu odpowiedzialności gwarancyjnej państwa za uboczne, nieprzewidywalne skutki takich działań¹⁷.

W dawniejszej literaturze i orzecznictwie sporna była kwestia, czy odszkodowanie jest należne w sytuacji, gdy działanie, z którego wynikła szkoda, było podejmowane przede wszystkim w interesie poszkodowanego (głównie chodziło o przypadki zabiegów medycznych). Początkowo przeważało stanowisko, zgodnie z którym przyznanie odszkodowania było dopuszczalne z reguły tylko wtedy, gdy działanie sprawcze zostało podjęte w interesie ogólnym, a nie w tym celu, aby chronić dobro poszkodowanego¹⁸. Stanowisko to spotkało się jednak z krytyką części przedstawicieli doktryny, skutkiem czego ostatecznie przeważał pogląd przeciwny¹⁹. Jak słusznie zauważył M. Safjan, przeprowadzenie linii demarkacyjnej między sferami ochrony interesu indywidualnego i ogólnego byłoby trudne w praktyce. Ochrona interesu indywidualnego przez działanie organu publicznego jest najczęściej przejawem kompetencji ustanowionych w interesie społeczności²⁰. Bezpośredni

¹⁷ Por. szerzej: E. B a g i ń s k a, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 301.

¹⁸ Tak SN we wspomnianej wcześniej uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z 15 lutego 1971 r.

¹⁹ Por. m.in.: J. K o s i k, *Odpowiedzialność za funkcjonariuszy państwowych w kodeksie cywilnym z perspektywy trzydziestolecia*, PiP 1974, z. 7, s. 101-102; H. P a r u z a l, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa z art. 419 k.c. w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Nowe Prawo” 1970, nr 7-8, s. 1019.

²⁰ S a f j a n, M a t u s z y k, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, s. 134-135.

cel działania sprawczego nie powinien mieć zatem decydującego znaczenia przy ocenie zasadności roszczeń odszkodowawczych opartych na kryteriach słusznościowych.

7. Wyjątkowy charakter odpowiedzialności opartej na zasadzie słuszności przesądził o wprowadzeniu ograniczeń w zakresie przesłanki szkody. Odpowiedzialność obejmuje tylko i wyłącznie szkody na osobie²¹, co jest uzasadnione szczególnym charakterem dóbr objętych ochroną kompensacyjną. Należy przy tym zwrócić uwagę na restrykcyjną wykładnię zakresu szkód objętych roszczeniami w orzecznictwie, które wyłączało m.in. możliwość rekompensaty uszczerbków związanych ze znacznym pogorszeniem sytuacji życiowej²².

W literaturze pojawiają się postulaty rozszerzenia odpowiedzialności władzy publicznej na zasadach słuszności także na szkody majątkowe²³. Oceniając te postulaty, trzeba zwrócić uwagę, że z pewnością przemawiałby za takim rozwiązaniem wzgląd na standardy międzynarodowe – mająca podstawowe znaczenie w tej kwestii, Rekomendacja Rady Europy Nr R(84)15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej z 1984 r. nie wprowadza takiego ograniczenia²⁴. Brak też w polskim porządku prawnym innej normy, dającej ogólną podstawę roszczeń odszkodowawczych w przypadku szkód wyrządzonych, zgodnym z prawem działaniem władzy publicznej²⁵. Z drugiej strony nie brak głosów, iż rozszerzenie odpowiedzialności władzy publicznej opartej na zasadzie słuszności nie wydaje się możliwe w obecnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej²⁶. Ponadto, co prawda, brak jest normy ogól-

²¹ Należy zwrócić uwagę na dość istotną zmianę redakcyjną między art. 419 i art. 417² k.c. Dawny przepis wymieniał konkretne szkody na osobie, podlegające naprawieniu – uszkodzenie ciała, rozstrój zdrowia, utrata żywiciela. W nowym przepisie użyto określenia syntetycznego – szkoda na osobie, co uważa się za rozwiązanie korzystniejsze z punktu widzenia poszkodowanego.

²² Wyrok SN z 11 sierpnia 1971 r. (II CR 304/71; publ. LEX nr 6975).

²³ Tak m.in.: B a g i ń s k a, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, s. 224; P. G r a n e c k i, *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza*, „Palestra” 2000, nr 11-12, s. 24 oraz E. Ł ę t o w s k a, *W kwestii zmian przepisów KC o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej*, PiP 1999, nr 7, s. 81.

²⁴ Na co zwracają uwagę M. Safjan (*Rekomendacja Nr R(84)15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej a stan prawny obowiązujący w Polsce*, [w:] *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i komentarze*, t. II: *Prawo cywilne*, red. M. Safjan, Warszawa 1995, s. 296) oraz E. Bagińska (*Odpowiedzialność odszkodowawcza*, s. 224).

²⁵ Por. J. P a r c h o m i u k, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 190 n.

²⁶ Por. D z i e n i s, *Odpowiedzialność cywilna*, s. 231-232.

nej, stanowiącej podstawę roszczeń z tytułu szkód na mieniu wyrządzonych zgodnym z prawem działaniem władzy publicznej, istnieją jednak możliwości rekompensaty takich uszczerbków na podstawie przepisów szczególnych.

Odpowiedzialność na zasadach słuszności obejmuje swym zakresem również krzywdę, pod warunkiem oczywiście, że przemawiają za tym względy słuszności. Jak się wydaje, zasądzenie zadośćuczynienia za doznaną krzywdę może być rozważane jedynie w razie uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia (art. 417² w zw. z art. 445 k.c.). Naruszenie innych dóbr osobistych (art. 23 k.c.), jeżeli było następstwem zgodnego z prawem wykonywania funkcji publicznych, jak się wydaje, nie stanowi podstawy do żądania zadośćuczynienia (na podstawie art. 448 k.c.)²⁷. Takie roszczenie nie mogłoby być potraktowane jako odpowiadające względom słuszności, te bowiem uzasadniają przyznanie szczególnej ochrony – w postaci zadośćuczynienia – jedynie dobrom o najwyższej wartości – zdrowiu i życiu ludzkiemu. Z uwagi na charakter władczej ingerencji, która jest przecież podejmowana w interesie publicznym, należy postulować, aby decyzję sądu w przedmiocie zadośćuczynienia poprzedzała wnikliwa analiza wszystkich okoliczności sprawy z punktu widzenia zasad słuszności²⁸.

Należy zauważyć, że naprawienie szkody na podstawie zasady słuszności może nastąpić w całości lub w części, w zależności od oceny przez sąd indywidualnego przypadku. Jak słusznie zatem stwierdza M. Safjan, nie tylko powstanie roszczeń odszkodowawczych, lecz także i wysokość odszkodowania zależy od oceny okoliczności sprawy z punktu widzenia zasad słuszności²⁹.

²⁷ Tak też, acz z innym uzasadnieniem, Z. Banaszczyk [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. VI: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2009, s. 856-857.

²⁸ Generalnie wcześniejsze orzecznictwo traktowało jako wyjątkowe zasądzenie zadośćuczynienia na podstawie przepisów o odpowiedzialności na zasadach słuszności – por. wyrok SN z 4 października 2002 r. (III KKN 1452/00; LEX nr 74410). Mimo wyraźnego dopuszczenia takiej możliwości w obecnie obowiązujących przepisach, ostrożne podejście do możliwości zasądzenia zadośćuczynienia w omawianym przypadku wydaje się trwałą tendencją orzeczniczą.

²⁹ Por. S a f j a n, M a t u s z y k, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, s. 138.

BIBLIOGRAFIA

- B a g i ń s k a E., Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej, Warszawa 2006.
- B i e n i e k G., Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 4.
- C z a c h ó r s k i W., B r z o z o w s k i A., S a f j a n M., S k o w r o ń s k a - B o c i a n E., Zobowiązania. Zarys wykładu, Warszawa 2007.
- D z i e n i s P., Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej, Warszawa 2006.
- G r a n e c k i P., Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza, „Palestra” 2000, nr 11-12.
- K a m i ń s k i I. C., Słuszność w prawie, Kraków 2003.
- K ę p i ń s k i M., S z c z e p a n i a k R., O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji, PiP 2000, z. 3.
- K o s i k J., Odpowiedzialność za funkcjonariuszy państwowych w kodeksie cywilnym z perspektywy trzydziestolecia, PiP 1974, z. 7.
- K r e m i s J., Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego, PiP 2002, z. 6.
- Ł ę t o w s k a E., W kwestii zmian przepisów KC o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej, PiP 1999, nr 7.
- P a r c h o m i u k J., Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej, Warszawa 2007.
- P a r u z a l H., Odpowiedzialność Skarbu Państwa z art. 419 k.c. w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, „Nowe Prawo” 1970, nr 7-8.
- R a d w a ń s k i Z., Prawo cywilne – część ogólna, Warszawa 2009.
- S a f j a n M., Klauzule generalne w prawie cywilnym (przyczynek do dyskusji), PiP 1990, z. 11.
- S a f j a n M., Rekomendacja Nr R(84)15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej a stan prawny obowiązujący w Polsce, [w:] Standardy prawne Rady Europy. Teksty i komentarze, t. II: Prawo cywilne, red. M. Safjan, Warszawa 1995.
- S a f j a n M., M a t u s z y k K., Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej, Warszawa 2009.
- S z p u n a r A., Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy, Warszawa 1985.
- System Prawa Prywatnego, t. I: Prawo cywilne – część ogólna, red. M. Safjan, Warszawa 2007.
- System Prawa Prywatnego, t. VI: Prawo zobowiązań – część ogólna, red. A. Olejniczak, Warszawa 2009.
- Z i e l i ń s k i T., Klauzule generalne w demokratycznym państwie prawnym, „Studia Iuridica” 1992, nr 23.

PUBLIC AUTHORITY LIABILITY FOR DAMAGES ACCORDING
TO THE PRINCIPLE OF EQUITY IN THE POLISH LAW

S u m m a r y

The state's liability for tort according to the principle of equity was introduced in Poland for the first time in the act from 1956 on the State's liability for damages done by the state functionaries. Respects of equity assume an assessment of the situation when the damage occurred through the prism of moral convictions and axiological principles consolidated in the society and accepted in the legal system. The assessment of the validity of adjudication for damages should consider both the objective circumstances of the matter and the injured person's situation. Liability comes into play in the situation when the damage was done by the action of an organ of public authority which was according to the law. The exceptional character of liability determines limiting it only to the injuries on a person, which is justified by the special character of goods included within compensation protection.

Słowa kluczowe: prawo odpowiedzialności odszkodowawczej, odpowiedzialność odszkodowawcza państwa, odpowiedzialność władzy publicznej, zasada słuszności, polski kodeks cywilny.

Key words: tort law, state liability for tort, liability of public authority, principle of equity, polish Civil Code.