

# ***Zasada odpowiedzialności władzy publicznej na podstawie art. 417 k.c.***

Magdalena Sajkowska

---

## **1. Wstęp**

Przepisy kodeksu cywilnego przewidują dwa reżimy odpowiedzialności odszkodowawczej. Odpowiedzialność kontraktowa (*ex contractu*) powstaje wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, odpowiedzialność deliktowa (*ex delicto*) jest wynikiem dopuszczenia się czynu niedozwolonego. Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez władzę publiczną oparta jest na drugiej ze wskazanych rodzajów odpowiedzialności. Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 417 k.c. odpowiedzialnymi za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej są: Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna, która wykonuje tę władzę z mocy prawa. Strony, przed powstaniem szkody nie są związane stosunkiem prawnym typu obligacyjnego. W miejscu tym warto wskazać źródło powstania szkody, jakim jest wykonywanie władzy publicznej, które stanowi przesłankę pociągnięcia odpowiednich podmiotów do odpowiedzialności cywilnej. Samo stwierdzenie, że dane zachowanie jest przejawem działalności instytucji publicznych nie wystarczy, aby móc już mówić o wykonywaniu władzy publicznej<sup>44</sup>. Hipoteza art. 417 k.c. obejmuje swoim zakresem tylko realizację zadań publicznych polegających na wykonywaniu władczych funkcji państwa (*imperium*). Poza zakresem zastosowania tego przepisu pozostaje działanie w sferze gospodarczo-majątkowej (*dominium*). W tym przypadku odpowiedzialność państwa i jednostek samorządu terytorialnego następuje na zasadach ogólnych<sup>45</sup>. Brak odmiennego uregulowania reżimów odpowiedzialności prowadziłyby do nierównej pozycji podmiotów prawnych w stosunkach cywilnoprawnych, a tym samym do niezgodności z art. 64 ust. 2 Konstytucji<sup>46</sup>. Inaczej bowiem przedstawiałaby się pozycja prawna lekarza publicznego zakładu opieki zdrowotnej, a inaczej lekarza niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej w związku z wyrządzeniem przez niego szkody<sup>47</sup>. W ocenie judykatury do działań władczych nie zalicza się m. in. zaniechania obsługi obligacji skarbowych i niewykupienie ich w terminie przez Skarb

<sup>44</sup> P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 166.

<sup>45</sup> Por. A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, „Studia Prawnicze”, nr 3, Bydgoszcz 2002, s. 35; P. Granecki, *Obiektywizacja odpowiedzialności deliktowej (uwagi systemowe na tle odpowiedzialności za szkody medyczne)*, „Prawo i Medycyna”, nr 1, Warszawa 2005, s. 41; G. Bieniek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.*, „Przegląd Sądowy”, nr 4, Warszawa 2002, s. 3.

<sup>46</sup> Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2010, s. 217.

<sup>47</sup> Zob. I. Karasek, *Komentarz do art. 417 i 418 kodeksu cywilnego w świetle wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r.*, sygn. akt SK. 18/2000 (Dz.U.01.145.1638) [online], „System Informacji Prawnej LEX” 2002, nb. 3.

Państwa<sup>48</sup>, publikowanie danych statystycznych<sup>49</sup>, czynności z zakresu opieki zdrowotnej wobec osoby odbywającej karę pozbawienia wolności<sup>50</sup>. W sferze imperium, celem kształtowania sytuacji prawnej jednostki władza publiczna zaopatrzona jest silnymi uprawnieniami w postaci przymusu państwowego. W sytuacji, gdy organ wykonuje władzę publiczną i jednocześnie funkcjonuje w sferze cywilnoprawnej, odpowiedzialność przewidziana art. 417 k.c. wystąpi tylko wówczas, gdy działając będzie posługiwał się albo metodami władczymi, albo jest do tego zobligowany<sup>51</sup>.

Źródłem kompetencji do dochodzenia roszczeń jest przede wszystkim art. 77 ust. 1 Konstytucji zgodnie z którym: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. W zdecydowanej mniejszości prezentowane są orzeczenia optujące za rozszerzeniem pojęcia wykonywania władzy publicznej również do sfery dominium<sup>52</sup>. Przyczyną odmiennej interpretacji może być próba przeniesienia założeń istniejących pod rządami dawnego art. 417 k.c., zgodnie z którym funkcjonariusz państwowy odpowiedzialny był za wyrządzenie szkody zarówno w sferze imperium, jak i dominium<sup>53</sup>.

## 2. Analiza zagadnienia

Prezentowana konstrukcja nie może być należycie wyjaśniona bez przybliżenia poprzednio istniejącego stanu prawnego. Uchwalony w 1964 r. Kodeks cywilny<sup>54</sup> opierał odpowiedzialność Skarbu Państwa na szkodzie wyrządzonej przez funkcjonariusza państwowego. Zgodnie z utrwalonym poglądem doktryny i judykatury przesłanką niezbędną do dochodzenia roszczeń było udowodnienie winy funkcjonariuszowi<sup>55</sup>. Konieczność identyfikacji bezpośredniego sprawcy szkody skutkowałą podniesieniem przez doktrynę argumentu nieoperacyjności przepisów art. 417 i 418 k.c.<sup>56</sup>. Do rozszerzającej wykładni d. art. 417 k.c. przyczynił się SN w Wytycznych z 1971 r.<sup>57</sup>. W interesie poszkodowanego zamienił przesłankę winy określonego funkcjonariusza na

<sup>48</sup> Wyr. SN z dnia 5 września 2008 r., I CSK 41/08, niepub.

<sup>49</sup> Wyr. SA w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2011 r., I ACa 145/11, niepub.

<sup>50</sup> Wyr. SA w Białymstoku, z dnia 29 lutego 2008 r., I ACa 613/07 „Orzecznictwo Sądów Apelacji Białostockiej”, nr 1, Białystok 2008, poz. 12.

<sup>51</sup> A. Rzetecka-Gil, *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania – część ogólna [online]*, "System Informacji Prawnej LEX" 2011, nb. 6; Wyr. SA w Białymstoku, z dnia 29 lutego 2008 r., I ACa 613/07, „Orzecznictwo Sądów Apelacji Białostockiej”, nr 1, Białystok 2008, poz. 12.

<sup>52</sup> Wyr. TK z dnia 11 września 2006 r., P 14/06, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy”, nr 8, Warszawa 2006, poz. 102, wyr TK z dnia 23 maja 2006 r. SK 51/05, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy”, nr 5, Warszawa 2006, poz. 58.

<sup>53</sup> Zob. Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej*, [w:] A. Olejniczak (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna*, System Prawa Prywatnego, t. 6, Warszawa 2009, s. 791.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. 1964, Nr 16, poz. 93.

<sup>55</sup> Zob. P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna...*, s. 143.

<sup>56</sup> J. Dąbrowa, *Odpowiedzialność deliktowa za winę własną i cudzą*, „Studia Cywilistyczne”, t. 16, Kraków 1970, s. 42 i n.

<sup>57</sup> Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 15 lutego 1971, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna”, nr 4, Warszawa 1971, poz. 59, dalej jako: Wytyczne SN z 1971 r.

przesłanką winy anonimowej, uznając iż: „Do powstania odpowiedzialności Skarbu Państwa konieczne jest istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy zawinionym zachowaniem się funkcjonariusza państwowego a szkodą. Nie jest natomiast istotne, który z funkcjonariuszy dopuścił się winy. Dlatego brak winy ze strony funkcjonariusza, którego działanie spowodowało powstanie szkody, nie uwalnia Skarbu Państwa od odpowiedzialności, jeżeli szkoda pozostaje w normalnym związku przyczynowym z zaniedbaniem obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy nadzorujących dany odcinek działalności państwowej. Również nie uwalnia Skarbu Państwa od odpowiedzialności niemożność ustalenia osoby sprawcy szkody, jeżeli zostanie udowodnione, że winę ponosi jeden z członków określonego zespołu funkcjonariuszy”<sup>58</sup>.

Uchwalenie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>59</sup> spowodowało konieczność odmiennej interpretacji przepisów dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy<sup>60</sup>. Zgodnie bowiem z art. 77 ust. 1 Konstytucji, odpowiedzialność państwa opiera się na niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej. Przesłanka bezprawności działania, będąca pojęciowo szersza od przesłanki winy, została ponadto wzmocniona zasadą bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2 Konstytucji)<sup>61</sup>. Wątpliwości judykatury i doktryny dotyczące relacji art. 77 ust. 1 Konstytucji w stosunku d. art. 417 i 418 k.c. zostały przełamane wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.<sup>62</sup>, w którym stwierdził on, że art. 418 k.c. jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji, zaś art. 417 k.c. jest zgodny z Konstytucją, ale przy częściowo jego odmiennym rozumieniu od dotychczas przyjmowanego. Wykładnia systemowa art. 417 k.c. uzupełniona o przesłankę winy funkcjonariusza została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za wykładnię nadmiernie rozszerzającą. Rozumienie przepisu *expressis verbis* było natomiast zgodne z Konstytucją. Aprobatę dla stanowiska Trybunału wyraził już 8 stycznia 2002 r. Sąd Najwyższy stwierdzając, o braku wpływu winy na poniesienie odpowiedzialności odszkodowawczej przez sprawcę szkody<sup>63</sup>. Nowa formuła odpowiedzialności, opierająca swoje założenia na wyroku TK, została wprowadzona ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw<sup>64</sup>. W obecnym brzmieniu art. 417 k.c. ustawodawca ostatecznie zerwał z koncepcją

<sup>58</sup> Tamże, pkt IV.

<sup>59</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U.1997 Nr 78, poz. 483.

<sup>60</sup> Por. M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie artykułu 77 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo”, nr 4, Warszawa 1999, s.16.; odmiennie E. Łętowska, *Glosa do wyroku SN z dnia 15 maja 2000 r.*, II CKN 293/2000, „Orzecznictwo Sądów Polskich”, nr 12, Warszawa 2000, poz. 188, s. 633 wskazująca na potrzebę nowelizacji Kodeksu cywilnego oraz A. Szpunar, *O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo”, nr 6, Warszawa 1999, s. 87 niedostrzegający niezgodności między wspomnianymi normami.

<sup>61</sup> M. Haczowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007, s. 91-92.

<sup>62</sup> Wyr. TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, nr 8, Warszawa 2001, poz. 256.

<sup>63</sup> Wyr. SN z dnia 8 stycznia 2002 r., I CKN 581/99, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego”, nr 10, Warszawa 2002, poz. 128.

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 162, poz. 1692.

odpowiedzialności państwa, która opierałaby się o winę funkcjonariusza. Jediną przesłanką, której zaistnienie umożliwia dochodzenie odszkodowania, jest niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej (obok oczywiście wystąpienia szkody i zaistnienia związku przyczynowego pomiędzy bezprawnym działaniem organów władzy publicznej a szkodą). Ta sama przesłanka leży u podstaw konstrukcji art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Przypisanie zasady odpowiedzialności z tytułu niezgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej ma znaczenie jedynie teoretyczne, istotne z punktu widzenia klasyfikacji lub toczących się sporów akademickich. Opracowanie może jednak stać się przyczynkiem do podjęcia analizy konkretnej sytuacji prawnej zaistniałej na gruncie art. 417 k.c. W reżimie odpowiedzialności deliktowej tradycyjnie funkcjonują trzy zasady odpowiedzialności: zasada winy, ryzyka i słuszności. Triada ta przez niektórych autorów jest uzupełniana zasadą repatrycyjno-gwarancyjną<sup>65</sup> oraz zasadą odpowiedzialności absolutnej<sup>66</sup>. Pierwsza z wymienionych jest ściśle związana z ubezpieczeniami. Potencjalni sprawcy szkód lub osoby nimi zagrożone współuczestniczą w tworzeniu funduszu, z którego następnie wypłacane jest odszkodowanie<sup>67</sup>. Zasada odpowiedzialności absolutnej (bezwzględnej) cechuje oderwanie od zasady winy. Powstanie szkody, bez względu na to czy jest ona wywołana przez działanie sił przyrody czy działanie ludzkie, skutkuje powstaniem odpowiedzialności odszkodowawczej. Celem przyświecającym ustawodawcy było zapewnienie indemnizacji uszczerbku poniesionego przez poszkodowanego. Prezentowana zasada z uwagi na zaostrzoną odpowiedzialność względem pozostałych zasad może być wprowadzona do systemu prawnego tylko wówczas, gdy norma ustanawiająca obowiązek odszkodowawczy określa sytuacje w sposób ścisły pod kątem przedmiotowym w swojej hipotezie<sup>68</sup>. Kwestionuje się celowość wyróżnienia zasady odpowiedzialności absolutnej z zasady ryzyka<sup>69</sup>.

Pogląd, że naczelną zasadą jest zasada winy, zasady ryzyka i słuszności pełnią zaś rolę drugorzędną przeszedł ewolucję<sup>70</sup>. Obecnie wzrosło znaczenie i potrzeba konstruowania odpowiedzialności na zasadzie ryzyka i słuszności, co zostało podyktowane ciągłym rozwojem technologicznym. Początkowo odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej opierała się na zasadzie winy (wina funkcjonariusza państwowego). Z powodu braku możliwości przypisania winy konkretnemu funkcjonariuszowi SN<sup>71</sup> zaczął posługiwać się

<sup>65</sup> Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania...*, Warszawa 2010, s. 83.

<sup>66</sup> W. Warkało, *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje. Rodzaje. Granice*, Warszawa 1972, s. 172.

<sup>67</sup> Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania...*, Warszawa 2010, s. 84.

<sup>68</sup> Z. Gawlik, *Odpowiedzialność absolutna w polskim prawie odszkodowawczym*, [w:] S. Wójcicka (red.) *Prace cywilistyczne*, Warszawa 1990, s. 45.

<sup>69</sup> W. Czachórski, *Zasady i funkcje odpowiedzialności cywilnej według kodeksu cywilnego - ich ewolucja*, [w:] Z. Radwański (red.) *Studia z prawa zobowiązań*, Warszawa-Poznań 1979, s. 66.

<sup>70</sup> Por. J. Kuźmicka-Sulikowska, *Zasady odpowiedzialności deliktowej w świetle nowych tendencji w ustawodawstwie polskim*, Warszawa 2011, s. 260.

<sup>71</sup> Wytyczne SN z 1971 r.

konstrukcją winy anonimowej oraz winy organizacyjnej<sup>72</sup>. Wejście w życie Konstytucji z 1997 r. zmieniło dotychczas kształtujący się model odpowiedzialności. Zgodnie bowiem z jej art. 77 ust. 1 przesłanką odpowiedzialności jest niezgodność z prawem w działaniu organów władzy publicznej. Reguła ta została przyjęta przez art. 417 k.c. w znowelizowanym kodeksie cywilnym. Na brak znaczenia winy przy wykonywaniu władzy publicznej w sferze imperium wskazuje również orzecznictwo. Jako przykład może posłużyć uchwała SN<sup>73</sup> dotycząca uszczerbku w dobrach osobistych poprzez umieszczenie osoby pozbawionej wolności w celi o zbyt małej powierzchni przypadającej na osadzonego. Sąd słusznie przyjął, iż odpowiedzialność Skarbu Państwa za wyrządzoną krzywdę na podstawie art. 448 k.c. nie jest zależna od winy. Stanowisko uwzględniające winę, jako przesłankę bez której zaistnienia nie można dochodzić odszkodowania, nie zapewniło by ochrony przewidzianej w art. 77 ust. 1 Konstytucji<sup>74</sup>.

Odpowiedzialność niezależna od oceny strony podmiotowej, a będąca skutkiem bezprawnego zachowania się nazywana jest odpowiedzialnością na zasadzie ryzyka lub na zasadzie bezprawności. Próba przypisania odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie obu tych zasad będzie stanowiła dalszą część artykułu.

Zarówno formuła przyjęta przez ustawodawcę w art. 77 ust. 1 Konstytucji, jak i w art. 417 k.c. opiera się na pojęciu „niezgodności z prawem”. Bezprawność cywilna, będąca przesłanką odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej na podstawie art. 417 k.c. nie jest jednak tożsama z terminem „niezgodności z prawem” przyjętym w ustawie zasadniczej. Skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego<sup>75</sup> stwierdził, że „w kontekście regulacji konstytucyjnej [pojęcie niezgodności z prawem] należy rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej”. Termin ten musi być więc rozumiany ściśle – jako sprzeczność wyłącznie z przepisami prawa pozytywnego (art. 87-94 Konstytucji)<sup>76</sup>. Wyłączone zostały normy moralne, obyczajowe czy zasady współżycia społecznego. Stanowią one mogą kryterium bezprawności, gdy przepisy prawne będą do nich odsyłać, określając kompetencje władzy publicznej<sup>77</sup>.

<sup>72</sup> Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, s. 812.

<sup>73</sup> Uchw. SN (7) z dnia 18 października 2011 r., III CZP 25/11, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna.”, nr 2, Warszawa 2012, poz. 15.

<sup>74</sup> A. Partyk, *Glosa do uchwały SN z dnia 18 października 2011 r., III CZP 25/11 [online]*, „System Informacji Prawnej LEX” 2015; A. Olejniczak, *Komentarz do art. 417 k.c.*, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część ogólna*, LEX-el 2014, nb. 8.

<sup>75</sup> Wyr. TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, nr 8, Warszawa 2001, poz. 256; por. też wyr. SN z dnia 8 stycznia 2002 r., I CKN 581/99, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna.”, nr 2, Warszawa 2002, poz. 128.

<sup>76</sup> Tak samo: wyr. SN z dnia 8 stycznia 2002 r., I CKN 581/99, niepubl.

<sup>77</sup> J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej po nowelizacji do Kodeksu cywilnego*, „Przegląd Sądowy”, nr 9, Warszawa 2004, s. 21-22; M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004, s. 39.

W orzecznictwie i doktrynie prezentowane są dwa stanowiska definiujące pojęcie „niezgodności z prawem” użyte przez ustawodawcę w art. 417 k.c. Pogląd węższy jest tożsamy z poglądem prezentowanym względem art. 77 ust. 1 Konstytucji, czyli obejmujący jedynie sprzeczność z prawem pozytywnym<sup>78</sup>. Zapatrywanie szersze oparte jest na rozumieniu bezprawności przyjętego w dziedzinie odpowiedzialności odszkodowawczej. Obejmuje ono nie tylko zachowanie niezgodne z przepisami prawa, ale również zasadami współżycia społecznego<sup>79</sup>. Przyjmowane jest ono przez większość przedstawicieli doktryny i judykatury. Wąska interpretacja terminu „niezgodności z prawem” jest rezultatem dokonania jedynie wykładni językowej. Zwolennicy tej koncepcji opierają się również na ścisłym znaczeniu przyjętym przez TK w orzeczeniu analizującym art. 77 ust. 1 Konstytucji. Przeciwnicy tego założenia wskazują na potrzebę posłużenia się również wykładnią funkcjonalną, systemową oraz prawnoporównawczą<sup>80</sup>. Do zachowań bezprawnych zaliczają oni te naruszające normy prawa powszechnie obowiązującego, wewnętrzne źródła prawa, zasady współżycia społecznego oraz zasady deontologii zawodowej. Na uwagę zasługuje spostrzeżenie E. Bagińskiej o niebezpieczeństwie, którego skutkiem byłoby przyjęcie węższej koncepcji bezprawności<sup>81</sup>. Gdyby przypadki niezgodnego z zasadami współżycia społecznego wyrządzenia szkody wyłączone były spod regulacji art. 417 k.c., wówczas podstawy odpowiedzialności należałoby się doszukiwać w hipotezie art. 417<sup>2</sup> k.c. przewidującego odpowiedzialność za zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. Prowadziłoby to do niesłusznego wniosku, że zachowanie sprzeczne z zasadami współżycia społecznego jest zgodne z prawem<sup>82</sup>. Powstaje zatem pytanie o dopuszczalność przyjęcia odrębnej wykładni dla terminu bezprawności dla art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417 k.c. Na dualistyczną koncepcję wykładni pojęcia wskazuje TK w wyroku z dnia 23 września 2003 r.,<sup>83</sup> w uzasadnieniu którego wskazał on, że pojęcie bezprawności nie jest takie samo w całym systemie prawa. W konsekwencji w ocenie TK „art. 77 ust. 1 daje prawo podmiotowe do naprawienia szkody wyrządzonej w sposób bezprawny przez władzę publiczną, lecz samodzielnie i w sposób wyczerpujący nie rozstrzyga o tym, co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności.” O jej zakresie decyduje prawodawca w ustawach zwykłych. Jak wskazał TK w przypadku szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza reżim odpowiedzialności, a więc również desygnaty pojęcia

<sup>78</sup> Z. Radwański, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji Kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 2, Poznań 2004, s. 13; A. Doliwa, *Zobowiązania*, Warszawa 2012, s. 113; K. Pietrzykowski, *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności deliktowej a zasady współżycia społecznego i dobre obyczaje*, [w:] M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Odpowiedzialność cywilna, Księga pamiątkowa ku czci Profesora Adama Szpunara*, Kraków 2004, s. 176.

<sup>79</sup> B. Więzowska, *Odpowiedzialność cywilna na zasadzie słuszności*, Warszawa 2009, s. 190; P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna...*, s. 215; E. Bagińska, *Przesłanki odpowiedzialności deliktowej za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej*, [w:] E. Bagińska (red.), J. Parchomiuk (red.), *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, System Prawa Prywatnego, t. 12, Warszawa 2012, s. 293.

<sup>80</sup> E. Bagińska, *Przesłanki odpowiedzialności...*, s. 292.

<sup>81</sup> Tamże, s. 294.

<sup>82</sup> Zob. np. art. 5 k.c., art. 58 § 2 k.c.

<sup>83</sup> Wyr. TK dnia 23 września 2003, K 20/02, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, nr 7, Warszawa 2003, poz. 76.

bezprawności tworzy Kodeks cywilny, w przypadku decyzji administracyjnej – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>84</sup>.

Problem tworzenie nowej podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci bezprawności ograniczonej tylko do sytuacji, w których wykonywana jest władza publiczna nie jest zgodnie przyjmowane w literaturze przedmiotu<sup>85</sup>. Prezentowana propozycja zakwalifikowania odpowiedzialności odszkodowawczej na zasadzie ryzyka wydaje się bardziej przekonująca. To właśnie sposób kształtowania się zasad odpowiedzialności jest jednym z argumentów przemawiających na rzecz owej kwalifikacji. Odpowiedzialność na zasadzie ryzyka lub słuszności często wybierana jest przez ustawodawcę, gdy chce on ułatwić uzyskanie odszkodowania poszkodowanemu<sup>86</sup>. Na tle d. art. 417 k.c. A. Szpunar stwierdził, że z powodu braku możliwości Skarbu Państwa prowadzenia dowodu, że nie ponosi on winy jego odpowiedzialność oparta jest na zasadzie słuszności<sup>87</sup>. Spostrzeżenie to można nadal wykorzystać do wskazania zasady odpowiedzialności władzy publicznej.

Niewskazanie przez hipotezę przepisu przesłanek egzoneracyjnych, które są charakterystyczne dla zasady ryzyka jest najczęstszym zarzutem wysuwany przeciwko przyjęciu założenia o oparciu odpowiedzialności właśnie na tej zasadzie<sup>88</sup>. Pojęcie ryzyka nie jest jednak jednolite i nieelastyczne. Skutkiem ponoszenia odpowiedzialności może być m. in. stworzenie niebezpieczeństwa, sprawowanie nadzoru, czy kierownictwa<sup>89</sup>. Zasada ryzyka ze względu na swoją pojemność może również być wiązana z ryzykiem niewłaściwego wykonywania władzy publicznej<sup>90</sup>. Ryzyko administrowania, a więc ponoszenie odpowiedzialności za powstałe szkody, zwiększa się wraz z rozbudową systemu prawnego. Dotychczas na zasadzie ryzyka oparta była odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu niesłusznego skazania, niesłusznego tymczasowego aresztowania lub zatrzymania (art. 552 i n. k.p.k.)<sup>91</sup>. Za słusznością przyjęcia zasady ryzyka jako podstawy odpowiedzialności opowiada się również Trybunał Konstytucyjny: „Współcześnie (...) zwiększa się zakres ryzyka związanego z funkcjonowaniem władzy publicznej. Wiąże się to m.in. z większą złożonością materii w którą wkracza władza publiczna, skomplikowaniem prawa (choćby przez pojawienie się prawa europejskiego). Jednocześnie rosną aspiracje jednostek i ich

<sup>84</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U.2017.1257 t.j.

<sup>85</sup> Odmienne: E. Bagińska, *Geneza i zakres ewolucji odpowiedzialności państwa*, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 10; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania...*, s. 218; A. Bieranowski, P. Bogdański, M. Goettel, *Prawo cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 203.

<sup>86</sup> T. Dybowski, *Komentarz do art. 417 k.c.*, [w:] Z. Radwański (red.), *System prawa cywilnego. Tom III. Część 1. Prawo zobowiązań – część ogólna*, Wrocław 1981, s. 201.

<sup>87</sup> A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985, s. 126.

<sup>88</sup> J. Kremis, *Komentarz do art. 417 k.c.*, [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 710.

<sup>89</sup> E. Bagińska, *Podstawy i zakres odpowiedzialności deliktowej administracji w świetle Kodeksu cywilnego*, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 183.

<sup>90</sup> Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania...*, s. 218.

<sup>91</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U.2017.1904 t.j.; E. Bagińska, *Podstawy...*, s. 181 i tam cyt. literatura.

oczekiwania wobec władzy publicznej co do bezpieczeństwa ekonomicznego (choćby z uwagi na instytucję praw człowieka)”<sup>92</sup>.

### 3. Podsumowanie

Podmioty wykonujące władzę publiczną ponoszą odpowiedzialność za szkodę przy wykonywaniu władzy publicznej przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie. Zasada zawarta w art. 417 k.c. jest odzwierciedleniem normy konstytucyjnej wyrażonej w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Nowelizacja przepisów art. 417-421 k.c. spowodowała zerwanie z przyjmowaną dotąd koncepcją odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez władzę publiczną na zasadzie winy. Obecnie jest ona kwalifikowana jako bezprawność lub ryzyko. Pierwsze z pojęć przyjmowane jest w szerszym rozumieniu, tj. sprzeczność z prawem pozytywnym i zasadami współżycia społecznego. Jednak to za przyjęciem ryzyka jako zasady, na której opiera się odpowiedzialność państwa przemawiają względy historyczne i prawnoporównawcze<sup>93</sup>. Terminem tym bowiem określa się podstawę odpowiedzialności władzy, której działania są niezgodne z prawem, np. w Hiszpanii<sup>94</sup>, Francji<sup>95</sup>. Przedstawiony spór nie ma znaczenia praktycznego, dlatego też problematyka nie spotkała się z większym zainteresowaniem judykatury. Jej opisanie i uporządkowanie, z szerokim zarysowaniem zmieniającego się porządku prawnego, ukazuje zmianę dążeń ustawodawcy w kierunku obiektywizacji odpowiedzialności. Niewątpliwie przeprowadzone badania mogą stanowić przyczynek do analizy konkretnych sytuacji prawnych zaistniałych na gruncie art. 417 k.c.

<sup>92</sup> Wyr. TK dnia 23 września 2003, K 20/02, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, nr 7, Warszawa 2003, poz. 76.

<sup>93</sup> Zob. więcej E. Bagińska, *Podstawy...*, s. 182 i n.

<sup>94</sup> S. Royo-Villanove, *La Responsabilidad Da La Administration Publice*, Madryt 1933, s. 27.

<sup>95</sup> <http://www.cours-de-droit.net/la-responsabilite-de-l-administration-pour-les-actes-illicites-a127412558> [dostęp: 02.07.2018]; C. Broyelle, *Le risque en droit administratif*, *Revue du droit public* 2008, nr 6, s. 1524.

## **Zasada odpowiedzialności władzy publicznej na podstawie art. 417 k.c.**

Magdalena Sajkowska

### ***O autorze***

Magdalena Sajkowska jest doktorantką w Katedrze Prawa Cywilnego, Wydziału Prawa i Administracji na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie.

Zainteresowania naukowe: prawo medyczne, prawo sportowe

### ***Streszczenie***

Przedmiotem artykułu jest problematyka przypisania zasady odpowiedzialności władzy publicznej za szkodę dokonaną przez niezgodne z prawem jej działanie lub zaniechanie. Analiza odpowiedzialności Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych osób prawnych wykonujących tę władzę z mocy prawa przeprowadzona została w ujęciu historycznym. Wejście w życie Konstytucji RP w roku 1997 wymagało rozważenia relacji pomiędzy art. 417 k.c. oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji. Najwięcej uwagi w artykule poświęcone zostało jednak aktualnemu stanowi prawnemu. Znowelizowany w 2004 roku art. 417 k.c., podobnie jak przepis konstytucyjny, posługuje się pojęciem niezgodności z prawem. W orzecznictwie i doktrynie występuje dualizm postrzegania tego zwrotu, stąd potrzeba szerszego opracowania jego prezentacji. Pracę wieńczy próba opowiedzenia się za przyjęciem jako właściwej jednej z zasad odpowiedzialności. Przedstawiona została również niecelowość wyróżnienia zasady bezprawności.

### ***Słowa kluczowe***

szkoda, bezprawność, niezgodność z prawem

## **Principle of accountability of public authorities for damage resulting from their illegal actions or forbearance**

Magdalena Sajkowska

### ***Summary***

The scope of the article is the issue of assigning the principle of accountability of public authorities for damage resulting from their illegal actions or forbearance. Analysis of accountability of the State Treasury, local government units and other legal parties exercising this authority under the law was carried out from a historical perspective. Entry into force of the Constitution of Poland in 1997 required a consideration of the relationship between Article 417 of the Civil Code and Article 77 paragraph 1 of the Constitution. However, most attention in the work was paid to the current legal position. Article 417 of the Civil Code amended in 2004, similarly to the constitutional provision, uses the notion of illegality. In the case law and doctrine there is a duality of perception of this term, hence the need for its broader presentation. The work is concluded with an attempt to advocate adoption of one relevant principle of accountability. Further, the inexpediency of highlighting the principle of unlawfulness was presented.

### ***Key words***

Illegality, loss