

Kinga Konieczna

Uniwersytet Gdański

ORCID: 0000-0003-1886-2963

Zasada słusności jako przesłanka odpowiedzialności władzy publicznej

Uwagi wstępne

Zasada słusności jako czynnik przesądający o odpowiedzialności cywilnoprawnej ma na celu zapewnienie obywatelom ochrony prawnej wówczas, gdy brak jest podstaw do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego na zasadach ogólnych, istnieją natomiast ważne racje przemawiające za kompensacją szkody¹. Wykazuje ona silne związki z prawem konstytucyjnym oraz prawem Unii Europejskiej. W istocie chodzi tu bowiem o gwarancję praw człowieka i obywatela oraz o urzeczywistnianie zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada słusności stanowi podstawę odpowiedzialności o charakterze subsydiarnym, której zastosowanie zostało ograniczone do ściśle określonych przypadków. W doktrynie często podkreślane jest niewielkie znaczenie praktyczne tego rodzaju odpowiedzialności², obecnie jednak zasługuje ona na szczególną uwagę. Odpowiedzialność na zasadzie słusności znajduje bowiem coraz częstsze zastosowanie w odniesieniu do kompensacji szkód medycznych, a także wyrządzonych przez organy władzy publicznej³. W doktrynie i orzecznictwie zgłaszane są także coraz bardziej zdecydowane postulaty, by rozszerzyć zakres zastosowania odpowiedzialności na zasadzie słusności za zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej również do szkód na mieniu⁴ oraz do wszelkich działań władzy publicznej, dotyczących sfery prawnej jednostki (również tych pozbawionych elementu władczego)⁵.

¹ G. Bieniek, [w:] G. Bieniek, H. Ciepła, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kołakowski, M. Sycho-wicz, T. Wiśniewski, Cz. Żuławska (red.), *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobow-iazania*, tom I, Warszawa 2017, s. 460.

² Tak m.in. M. Kaliński, [w:] A. Olejniczak (red.), *System prawa prywatnego. Prawo zobowia-zań – część ogólna*, Warszawa 2014, s. 68.

³ E. Bagińska, *Recenzja dzieła Beaty Więzowskiej pt. Odpowiedzialność cywilna na zasadzie słusności*, Warszawa 2009, „Studia Iuridica Toruniensia” 2011, t. VIII, s. 233.

⁴ *Ibidem*, s. 239.

⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2013 r., II CSK 364/12, opubl. Lex.

Niniejszy artykuł koncentruje się na zwięzłym omówieniu przesłanek odpowiedzialności w oparciu o zasadę słuszności i współczesnych problemów jej dotyczących oraz na ocenie jej praktycznego wymiaru w prawie polskim. W szerszej perspektywie da on podstawę do odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu odpowiedzialność ta wypełnia nadrzędne zadanie ochrony poszkodowanego.

Przesłanki odpowiedzialności władzy publicznej za tzw. *szkody legalne*

Regulacja dotycząca odpowiedzialności deliktowej za zgodne z prawem zachowanie władzy publicznej zawarta jest w art. 417² k.c. Przepis ten stanowi szczególną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, dotyczy bowiem przypadków, kiedy władza publiczna odpowiada za działania zgodne z prawem (tzw. *szkody legalne*⁶). U podstaw idei kompensacji związanej z wykonywaniem w sposób legalny władzy publicznej znalazło się założenie, że działania władzy publicznej, choćby podejmowane w pełni zgodnie z prawem i w interesie ogólnym, nie powinny prowadzić do przerzucenia w całości ryzyka powstania szkody na jednostce. W takich przypadkach bardziej sprawiedliwe jest rozłożenie ciężaru ryzyka działań podejmowanych w interesie ogólnym na całość społeczeństwa lub określoną jego część⁷. Warto mieć na uwadze, że art 417² tworzy wyjątek od reguły ogólnej, zawartej w art. 417 k.c., co powoduje konieczność stosowania ścisłej wykładni. Obowiązek odszkodowawczy doznaje tutaj podwójnego ograniczenia – powstaje tylko w przypadku doznania dotkliwych szkód na osobie, a za przyznaniem odszkodowania przemawiać muszą względy słuszności.

Przesłanki odpowiedzialności za zgodne z prawem działanie władzy publicznej to:

- 1) wykonywanie zgodnie z prawem władzy publicznej;
- 2) powstanie szkody na osobie;
- 3) adekwatny związek przyczynowy między aktem władzy publicznej a szkodą;
- 4) zasadność przyznania odszkodowania w świetle zasad słuszności⁸.

⁶ P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 151.

⁷ M. Safjan, K. Matuszyk *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 134.

⁸ G. Bieniek, op. cit., s. 461.

Zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej

Zgodnie z treścią pierwszej przesłanki przepis ten może być stosowany tylko wówczas, gdy zachowanie będące przyczyną szkody mieści się w pojęciu wykonywania władzy publicznej. Musi być ono zatem zgodne z prawem i odpowiadać normom prawnym regulującym dany zakres aktywności organów⁹. Rozbieżności wywołuje natomiast sposób rozumienia pojęcia „wykonywanie władzy publicznej”. Zgodnie z dominującym dotychczas w nauce prawa cywilnego poglądem „władzę publiczną” stanowiły te podmioty, organy i instytucje o państwowym bądź samorządowym charakterze, które stosowały wobec jednostek kompetencje władcze. Art. 417² nie miał zatem zastosowania wówczas, gdy szkoda jest wynikiem zachowania organów, które nie może być uznane za działanie w ramach *imperium*¹⁰. Takie ujęcie podmiotów należących do kategorii „organów władzy publicznej” było zgodne z wykładnią przyjętą w wyroku Trybunał Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r.¹¹ W najnowszym orzecznictwie Sąd Najwyższy zaprezentował jednak odmienną tezę, zgodnie z którą wykonywanie władzy publicznej nie może być ograniczone jedynie do ściśle pojętego *imperium*, ale obejmuje swym zakresem wszystkie formy wykonywania zadań publicznych, nawet pozbawione elementu władczego, ale wpływające na sytuację prawną jednostki¹². Orzeczenie to spotkało się z aprobatą przedstawicieli nauki prawa cywilnego¹³.

„Szkoda na osobie” w ujęciu art. 417² k.c.

Kolejną przesłanką zasądzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia na podstawie art. 417² k.c. nie jest (tak jak w pozostałych przypadkach związanych z reżimem odpowiedzialności za działania lub zaniechania władzy publicznej) sama bezprawność zachowania, rozumiana jako sprzeczność działania lub zaniechania podmiotów wykonujących władzę publiczną z porządkiem prawnym *sensu largo* (a więc nie tylko powszechnie obowiązującymi przepisami, lecz także wewnętrznymi źródłami prawa oraz zasadami współżycia społecznego). Przepis art. 417² odstępuje od wymagania jakiegokolwiek ujem-

⁹ B. Więzowska, *Odpowiedzialność cywilna na zasadzie słuszności*, Warszawa 2009, s. 198.

¹⁰ Z. Banaszczyk, [w:] A. Olejniczak (red.), *System prawa prywatnego. Tom 6. Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2014, s. 887.

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r. SK 18/00, opubl. OTK 2001 r. nr 8 poz. 256.

¹² Wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2013 r., II CSK 364/12, opubl. *Lex*.

¹³ M. Nesterowicz, *Glosa do wyroku SN z dnia 7 marca 2013 r., II CSK 364/12*, opubl. PS 2014 r. nr 3 poz. 113–119, K. Bączyk-Rozwadowska, *Glosa do wyroku SN z dnia 7 marca 2013 r., II CSK 364/12*, opubl. OSP 2014 r. nr 2 poz. 16.

nej oceny zdarzenia sprawczego¹⁴. Kompensacja doznanej szkody wynika w tym przypadku z samego faktu doznania szkody wyjątkowej i dotkliwej. Oparcie w tym przypadku odpowiedzialności nie na zasadzie bezprawności, lecz na zasadzie słuszności jest rozwiązaniem korzystnym z punktu widzenia poszkodowanego. Nie musi on wówczas, celem wszczęcia procesu odszkodowawczego, uzyskiwać orzeczenia prejurykacyjnego w ramach tzw. przedsądu. Powodem zasądzenia odszkodowania jest w tym przypadku jego zgodność z zasadami moralności. Za tak liberalną wykładnią tego przepisu przemawia również sformułowana przez A. Szpunara koncepcja „winy zbiektywizowanej”¹⁵. Zakłada ona, że obiektywne elementy winy nie wyczerpują się wcale w bezprawności. Pojęcie to należy natomiast rozumieć bardzo szeroko, jako ujemną ocenę zachowania sprawcy od jego strony przedmiotowej. Nie musi ono być w wyraźnej sprzeczności z przepisem obowiązującego ustawodawstwa. Wina natomiast jest kwalifikowaną postacią bezprawnego działania lub zaniechania¹⁶. Za niewątpliwą zaletę tej koncepcji można uznać uwolnienie poszkodowanego od konieczności szukania fikcyjnych zaniedbań w pracy podmiotów wykonujących władzę publiczną, polegających np. na wadliwej organizacji pracy¹⁷.

Osoba poszkodowana może domagać się kompensacji nie za każdą szkodę wyrządzoną zachowaniem władzy publicznej, lecz tylko za szkodę na osobie. Dotyczy ona wszelkich bezpośrednich, ujemnych konsekwencji zdarzenia wyrządzającego szkodę, mających charakter fizjologiczny (jak uszkodzenie ciała, rozstrój zdrowia albo śmierć człowieka), lub emocjonalny w postaci poczucia krzywdy¹⁸. Takie ograniczenie zakresu odpowiedzialności jest według intencji ustawodawcy uzasadnione szczególnym charakterem naruszanych praw jednostki. Naruszone zostają tutaj dobra osobiste, które mają najwyższą wartość indywidualną i społeczną, dlatego są one przedmiotem szczególnej ochrony ze strony porządku prawnego¹⁹. Ponadto, mimo że art. 417² nie stanowi o szkodzie poniesionej przez osobę trzecią, jeżeli w następstwie śmierci bezpośrednio poszkodowanego utraciła ona żywiciela, to nie ulega wątpliwości, że na podstawie wskazanego przepisu również osoba pośrednio poszkodowana będzie mogła domagać się kompensacji²⁰. Na podstawie art. 417² k.c. nie wolno domagać się naprawienia powstałego uszczerbku

¹⁴ Z. Banaszczyk, [w:] A. Olejniczak (red.), op. cit., s. 886–887.

¹⁵ A. Szpunar, *Czynny niedozwolone w kodeksie cywilnym*, „Studia Cywilistyczne” 1970 r. t. XV, s. 51

¹⁶ A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985, s. 127 i n.

¹⁷ Ibidem, s. 267.

¹⁸ B. Więzowska, op. cit., s. 88.

¹⁹ A. Szpunar, *Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkada na mieniu i osobie*, Bydgoszcz 1998, s. 140 i n.

²⁰ G. Bieniek, op. cit., s. 462.

w mieniu²¹. Należy w tym miejscu podkreślić, że regulacja ta nie jest zgodna z Zasadą II Rekomendacji Rady Europy nr 84/15 z 18 września 1984 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej. Akt ten nie zobowiązuje wprawdzie członków Rady Europy do dostosowania ich prawa do swoich standardów – służy raczej do przekonywania do kierowania się tymi standardami – zaleca jednak rządów państw członkowskich stosowanie się, w zakresie regulacji prawnych oraz w praktyce, do przewidzianych w niej zasad²². Jako że prawo europejskie wyznacza państwom członkowskim pewne minimalne standardy regulacji stosunków cywilnoprawnych, coraz częściej w nauce prawa cywilnego zgłaszane są postulaty udzielenia sądom uprawnienia do przyznawania w wyjątkowych przypadkach kompensacji za szkody na mieniu²³. Za takim rozwiązaniem przemawiają także standardy europejskie w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej – w praktyce państw obcych odpowiedzialność na zasadzie słuszności w takim samym stopniu dotyczy szkód na osobie, jak i na mieniu²⁴.

Adekwatny związek przyczynowy pomiędzy zdarzeniem a powstałą szkodą

Trzecia przesłanka odpowiedzialności zazwyczaj rozumiana bywa zgodnie z teorią adekwatnego związku przyczynowego²⁵. Kwestię tę można jednak uznać za dyskusyjną. W doktrynie można spotkać się z poglądem, że na gruncie odpowiedzialności opartej na zasadach słuszności, w sytuacjach wyjątkowych, uzasadnianych przez względy etyczne, nie można wykluczyć dopuszczalności konstruowania roszczenia odszkodowawczego w przypadku samego związku przyczynowego typu *conditio sine qua non*. Za takim rozwiązaniem opowiedziała się duża część przedstawicieli nauki prawa cywilnego²⁶. Kwestia sposobu rozumienia związku przyczynowego ma doniosłe znaczenie praktyczne, zwłaszcza w sytuacjach związanych z kontekstem medycznym. Dotyczy ona zwłaszcza przypadku szkody wyrządzonej wskutek nietypowych komplikacji poszczepiennych, gdy szczepienie przeprowadzono

²¹ Ibidem, s. 461 i n.; podobnie J. Kremis, [w:] E. Gniewek (red.), P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 845.

²² E. Łętowska, *W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 7, s. 76.

²³ E. Łętowska, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle artykułu 77 ustęp 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000, s. 50.

²⁴ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 224.

²⁵ B. Więzowska, op. cit., s. 195.

²⁶ M. Safjan, K. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 137; G. Bieniek, op. cit., s. 462.

prawidłowo, a roszczenia odszkodowawcze powoda zostały oddalone z braku adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy doznaną przez niego szkodą a dokonanym szczepieniem. Jeżeli nie ma podstaw ani do odpowiedzialności producenta, bo szczepionka jest niewadliwa, ani do odpowiedzialności zakładu leczniczego i lekarza, gdyż zabieg szczepienia przeprowadzony był prawidłowo, szkoda jest natomiast skutkiem reakcji organizmu, której nie można było przewidzieć, odpowiedzialność odszkodowawczą powinno wówczas ponieść państwo na zasadzie słuszości, nałożyło bowiem obowiązek szczepień ochronnych pod groźbą sankcji administracyjno-prawnych²⁷. W każdym jednak przypadku powinna być zachowana łączność przyczynowo-skutkowa pomiędzy zdarzeniem powodującym szkodę a samą szkodą. Do postulatu złączenia przesłanki adekwatnego związku przyczynowego na rzecz prostego powiązania kauzalnego należy jednak podchodzić z dużą ostrożnością. Trafne jest stwierdzenie P. Dzienisa, według którego ten drugi etap ustalania istnienia związku przyczynowego zakreśla bezpieczne granice dla stosowania tej i tak już szerokiej regulacji²⁸.

Względy słuszości jako kryteria oceny zasadności odszkodowania

Decydujące znaczenie w zakresie dopuszczalności roszczenia o odszkodowanie lub zadośćuczynienie na podstawie art. 417² kodeksu cywilnego ma czwarta z wymienionych przesłanek – a więc jego ocena wynikająca ze względów słuszości. Brak tu zatem automatyzmu, a sądowi orzekającemu pozostawiono pewien zakres swobody decyzyjnej, której nie należy jednak mylić z dowolnością. Wskazany przepis zawiera przykładowe kryteria, jakimi powinien kierować się sąd w procesie odszkodowawczym. Katalog ten nie ma charakteru zamkniętego, pozwala więc na przyznanie odszkodowania w oparciu o zasadę słuszości w każdym przypadku, gdy ma to doniosłe znaczenie moralne czy społeczne²⁹. W literaturze wskazuje się, że istnieje tutaj szerokie pole do stosowania konstytucyjnych dyrektyw interpretacyjnych, wskazujących na preferowany w systemie prawnym porządek wartości³⁰. W każdym przypadku należy również mieć na uwadze całokształt okoliczności konkretnej sprawy³¹. Jako że przyznanie i zakres odszkodowania leży

²⁷ M. Nesterowicz, *Glosa do wyroku S. Apel. z dnia 22 stycznia 2013 r., IACa 1160/12*, opubl. OSP 2015 r., nr 10 poz. 94.

²⁸ P. Dzienis, op. cit., s. 229.

²⁹ J. Kuźmicka-Sulikowska, *Zasady odpowiedzialności deliktowej w świetle nowych tendencji w ustawodawstwie polskim*, Warszawa 2011, s. 389.

³⁰ M. Safjan, K. Matuszyk, op. cit., s. 138.

³¹ G. Bieniek, op. cit., s. 462.

w tym przypadku w gestii uznaniowej (lecz nie dowolnej) decyzji sądu, w nauce prawa cywilnego od dłuższego czasu pojawiały się godne uwagi postulaty, by norma zawarta w art. 417² tylko w wyjątkowych okolicznościach stanowiła podstawę dochodzenia odszkodowania za tzw. szkody medyczne³². W tego rodzaju sprawach lepszym rozwiązaniem, niż system odpowiedzialności cywilnej, byłby system solidarności realizowany przez fundusz gwarancyjny³³. Fundusze takie od wielu lat z powodzeniem funkcjonują w wielu systemach prawnych na świecie, takich jak RFN, Japonia, Francja, Nowa Zelandia czy USA³⁴. Na aprobatę zasługuje fakt, że w tym kierunku wydają się zmierzać również najnowsze działania polskiego ustawodawcy, mające na celu zmianę dotychczasowej regulacji poprzez projekt ustawy, zakładający wprowadzenie Funduszu Kompensacyjnego Narodowego Programu Szczepień Ochronnych³⁵. Fundusz ten ma być zasilany wpłatami podmiotów, które zawarły umowy na dostawę szczepionek do przeprowadzenia szczepień obowiązkowych. Projektowane zmiany odpowiadają wyrażanym na świecie poglądom o potrzebie wprowadzenia gwarancyjnej odpowiedzialności państwa za niezawinione szkody wyrządzone przy leczeniu³⁶, mogą też przyczynić się do skrócenia czasu procedury dochodzenia roszczeń, pełniejszej realizacji gwarancyjnej funkcji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa oraz bardziej skutecznej ochrony praw obywateli.

Konkluzja

Przedstawione rozważania skłaniają do kilku wniosków. Niewątpliwie praktyczne znaczenie zasady słuszności jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej jest bardziej doniosłe, niż wskazują niektórzy przedstawiciele doktryny. Orzekanie w oparciu o tę zasadę może odegrać znaczącą rolę w przenoszeniu standardów konstytucyjnych na poziom prawa cywilnego³⁷. Potrzebne jest zarazem znalezienie i utrzymanie balansu pomiędzy potrzebą należytej ochrony praw obywateli, a zapewnieniem administracji swobody

³² E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, op. cit., s. 301.

³³ E. Bagińska, *O ewolucji filozoficznych i teoretycznych podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, tom XX, Gdańsk 2009, s. 20 i n.

³⁴ M. Nesterowicz, *Glosa do wyroku s.apel. z dnia 22 stycznia 2013 r., IACa 1160/12*, opubl. OSP 2015, nr 10 poz. 94.

³⁵ Projekt ustawy o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz niektórych innych ustaw z 27.10.2017 r., dostępny w Internecie: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12304556/12466357/.../dokument314265.docx> (data dostępu: 3.11.2017).

³⁶ M. Nesterowicz, *Prawo medyczne*, Toruń 2013, s. 453.

³⁷ M. Safjan, *Konstytucja a prawo cywilne*, [w:] A. Dębiński, K. Orzeszyna, M. Sitarz (red.), *Ecclesia et status: księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej profesora Józefa Krukowskiego*, s. 790.

realizacji swoich funkcji³⁸. Wyzwanie dotyczące wyznaczenia i zakreslenia właściwych granic odpowiedzialności na zasadzie słuszności spoczywa w dużej mierze nie na ustawodawcy, lecz na sądach. W ich gestii leży bowiem nie tylko trafna subsumpcja konkretnego stanu faktycznego pod ogólną normę prawną, lecz także słuszne rozłożenie ciężaru kompensacji szkody. Należy zauważyć, że zgodne z prawem zachowania władzy publicznej, poza szkodami na osobie mogą powodować istotne szkody na mieniu. Dlatego tak ważnym postulatem *de lege ferenda* jest dostosowanie rozwiązań obowiązujących w prawie polskim do standardów europejskich i rozszerzenie zakresu kompensacji również do szkód na mieniu. Obecna regulacja, zgodnie z którą odszkodowanie może być zasądzone tylko za szkodę na osobie, powoduje tolerowanie nieprawidłowego funkcjonowania władzy publicznej. Tym samym gwarancyjna funkcja odpowiedzialności odszkodowawczej nie może być w pełni zrealizowana. Wydaje się, że pełniejszą realizację gwarancyjnej funkcji odpowiedzialności odszkodowawczej umożliwiłoby wprowadzenie do polskiego systemu prawnego większej ilości funduszy odszkodowawczych. Takie rozwiązanie mogłoby także przyczynić się do skrócenia czasu realizacji roszczeń oraz pełniejszej i bardziej skutecznej ochrony praw obywateli. Byłoby również zgodne ze standardami europejskimi i światowymi w tym zakresie. Najistotniejsze jest bowiem, aby ciężar naprawienia szkody w jak największym stopniu spoczywał na sprawcy, a nie odbywał się kosztem samego pokrzywdzonego. Wskazówką interpretacyjną w praktyce mogłaby być jedna z podstaw porządku prawnego Unii Europejskiej – zasada proporcjonalności, którą można uznać za refleks zasady słuszności. Nie minimalizuje ona jej znaczenia, lecz uzupełnia w tych przypadkach, których prawo stanowione nie reguluje, a okoliczności konkretnej sprawy przemawiają za tym, by nie stosować nadmiernych sankcji.

Wykaz literatury

- Bagińska E., *O ewolucji filozoficznych i teoretycznych podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. 20.
- Bagińska E., *Recenzja dzieła Beaty Więzowskiej pt. Odpowiedzialność cywilna na zasadzie słuszności*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2011, t. 8.
- Bączyk-Rozwadowska K., *Glosa do wyroku SN z dnia 7 marca 2013 r., II CSK 364/12*, opubl. OSP 2014 r. Nr 2, poz. 16.
- Bieniek G., Ciepła H., Dmowski S., Gudowski J., Kołakowski K., Sychowicz M., Wiśniewski T., Żuławska Cz. (red.), *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, tom I, Warszawa 2017.

³⁸ E. Bagińska, *O ewolucji filozoficznych i teoretycznych podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, tom XX, s. 34.

- Dzienia P., *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Gniewek E., Machnikowski P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Kuźmicka-Sulikowska J., *Zasady odpowiedzialności deliktowej w świetle nowych tendencji w ustawodawstwie polskim*, Warszawa 2011.
- Łętowska E., *W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 7.
- Matuszyk K., Safjan M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009.
- Nesterowicz M., *Glosa do wyroku S. Apel. z dnia 22 stycznia 2013 r., I ACa 1160/12*, opubl. OSP 2015 r., Nr 10, poz. 94.
- Nesterowicz M., *Glosa do wyroku SN z dnia 7 marca 2013 r., II CSK 364/12*, opubl. PS 2014 r., Nr 3, poz. 113–119.
- Nesterowicz M., *Prawo medyczne*, Toruń 2013.
- Olejniczak A. (red.), *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2014.
- Safjan M., *Konstytucja a prawo cywilne*, [w:] A. Dębiński, K. Orzeszyna, M. Sitarz (red.), *Ecclesia et status: księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej profesora Józefa Krukowskiego*, Lublin 2004.
- Szpunar A., *Czyny niedozwolone w kodeksie cywilnym*, „Studia Cywilistyczne” 1970, t. 15.
- Szpunar A., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985.
- Szpunar A., *Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkada na mieniu i osobie*, Bydgoszcz 1998.
- Więzowska B., *Odpowiedzialność cywilna na zasadzie słuszości*, Warszawa 2009.
- Wyrzykowski M. (red.), *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle artykułu 77 ustę 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000.

Summary

Liability of public authorities based on the principle of equity

Key words: civil liability, public authority, principle of equity, liability for damages.

This article presents the issue of liability for legal damages caused by public authorities. It contains analyses of the premises and current problems concerning this type of civil liability. Various points of view are presented for theoretical aspects of the topic and their influence on the application of the discussed regulations in practice. The author proposes solutions for the future that may contribute to strengthening the legal protection of the victims.