



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-631547-IV/09/BB

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. O 22 551 77 00  
Fax O 22 827 64 53

Warszawa, 19 lutego 2010 r.

**Pan**  
**Krzysztof Kwiatkowski**  
**Minister Sprawiedliwości**  
**WARSZAWA**

*Szanowny Panie Ministrze*

Pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na problem ustawowej regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa: otóż obecne ukształtowanie instytucji przedawnienia roszczeń deliktowych może prowadzić do tego, że konstytucyjne prawo jednostki do wynagrodzenia szkody, która spowodowana została bezprawnym działaniem organów władzy publicznej, stanie się gwarancją iluzoryczną.

Problem ten ujawnił się na tle stosowania art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r., nr 162, poz. 1692), którego funkcją jest rozgraniczenie dotychczasowego i nowego reżimu odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa. Niemniej jednak, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, problem ów ma szerszy wymiar i nie ogranicza się do kwestii intertemporalnych. Problematyka przedawnienia roszczeń odszkodowawczych, związanych z wadliwą działalnością orzeczniczą organów państwowych - w szczególności organów administracji - nie jest uregulowana w sposób prawidłowy.

Na wstępie należy omówić tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych związanych z wydaniem decyzji naruszającej prawo. Otóż zarówno na tle poprzednio obowiązującego stanu prawnego (art. 160 kpa), jak i obecnej regulacji (art. 417<sup>1</sup> § 2 kc) niezbędnym

warunkiem odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa jest przeprowadzenie postępowania nadzorczego, przewidzianego w art. 156 i następnych kodeksu postępowania administracyjnego, w którym stwierdza się niezgodność z prawem decyzji administracyjnej. Dopiero po uzyskaniu przez stronę tej formy tzw. prejudykatu, otwiera się dla niej możliwość dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych od Skarbu Państwa.

Problemem jednak jest to, iż obecna regulacja ustawowa nie zawiera „odpowiednika” dawnego art. 160 § 6 kpa, zgodnie z którym roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 kpa albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2 kpa, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 kpa.

Tak więc obecnie przedawnienie roszczeń odszkodowawczych w stosunku do Skarbu Państwa następuje na zasadach ogólnych, przewidzianych przez art. 442<sup>1</sup> kodeksu cywilnego; z uwagi na upływ terminu przedawnienia przed nowelizacją kodeksu cywilnego, zastosowanie znajduje zresztą najczęściej dawny art. 442 kodeksu cywilnego (zob. art. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny: Dz. U. nr 80, poz. 538 ze zmian.).

Zarówno art. 442<sup>1</sup> kc, jak i obowiązujący poprzednio art. 442 kc początek biegu przedawnienia wiążą ze „zdarzeniem powodującym szkodę” (oraz - o czym dalej - z „dniem, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia”). W orzecznictwie Sądu Najwyższego ugruntowany jest pogląd - którego trafności nie sposób podważyć - iż zdarzeniem wyrządzającym szkodę jest decyzja, która została wydana z naruszeniem prawa. Wadliwe orzeczenie administracyjne stanowi „przyczynę sprawczą wyrządzenia szkody” (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2001 r., sygn. I CKN 117/00, publ. „Palestra” z 2001 r., nr 5/6, uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. III CZP 99/06, publ. OSNC z 2007 r., nr 6, poz. 79, z dnia 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08, publ. OSNC z 2009 r., nr 4, poz. 57, postanowienie z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. III CZP 47/09, publ. LEX nr 518113).

Jednak sama tylko okoliczność, iż „zdarzenie wyrządzające szkodę” nastąpiło pod rządami art. 160 kpa nie sprawia, iż skutki tego zdarzenia będą regulowane przez tę właśnie normę. Okazuje się bowiem, że dla określenia reżimu odpowiedzialności Skarbu Państwa przesądzające znaczenie ma data, w jakiej stała się ostateczna decyzja „nieważnościowa”.

Otóż jak stwierdza art. 5 ustawy nowelizacyjnej z dnia 17 czerwca 2004 r., do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420<sup>1</sup>, art. 420<sup>2</sup> i art. 421 kc w dotychczasowym brzmieniu oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 kodeksu postępowania administracyjnego (w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej). W powołanym orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. uchwałę z dnia 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08, postanowienie z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. III CZP 47/09) a także w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 października 2005 r., IV SA/Wa 1356/05, nie publ., z dnia 5 grudnia 2006 r., VII SA/Wa 1765/06, publ. LEX nr 304133, z dnia 30 listopada 2007 r., IV SA/Wa 1895/07, niepubl., a także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 października 2006 r., I OSK 207/06, LEX nr 281421) zwrócono uwagę na to, że art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. posługuje się terminem „zdarzeń i stanów prawnych”, który to termin jest szerszy od pojęcia „zdarzenia wyrządzającego szkodę”. Obejmuje on także ostateczną decyzję nadzorczą, stwierdzającą nieważność lub niezgodność z prawem decyzji administracyjnej. „To jest więc decydujące zdarzenie prawne z punktu widzenia art. 5 ustawy z 2004 r. Jeżeli wydanie decyzji nadzorczej nastąpiło przed wejściem w życie tej ustawy, to stosuje się dawne przepisy, jeśli po tej dacie - przepisy nowe, bez względu na to, kiedy stała się ostateczna decyzja wadliwa” (uzasadnienie postanowienia SN w sprawie III CZP 47/09). Orzecznictwo odwołuje się tutaj do koncepcji „złożonej konstrukcji prawnej”, przewidującej konieczność zajścia dwóch zdarzeń prawnych, łącznie otwierających możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa.

Efektom owej „złożonej konstrukcji prawnej” jest sytuacja, w której wszelkie roszczenia odszkodowawcze, związane z wadliwą decyzją administracyjną wydaną przed więcej niż dziesięć laty, są obecnie przedawnione. Do przedawnienia tych roszczeń stosuje się bowiem nie art. 160 § 6 kpa, ale art. art. 442<sup>1</sup> kc (bądź dawny art. 442 kc).

Sytuacja ta nie może uzyskać akceptacji z następujących powodów:

Po pierwsze, konsekwencją przyjętej w orzecznictwie wykładni art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. jest niedopuszczalny „dualizm” przedawnienia roszczeń deliktowych: otóż np. roszczenia związane z wadliwą decyzją administracyjną z lat 70 - tych nie ulegały przedawnieniu do czasu określonego w art. 160 § 6 kpa. Do dnia 1 września 2004 r. strona postępowania administracyjnego mogła w dowolnym czasie (limitowanym wyłącznie przez termin wskazany w art. 160 § 6 kpa) wystąpić z roszczeniem odszkodowawczym przeciwko

Skarbowi Państwa. Natomiast na skutek powołanego art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. należy przyjąć pewną fikcję prawną, iż roszczenia te uległy przedawnieniu jeszcze w latach 80 - tych ubiegłego wieku - wbrew obowiązującemu ówczesnie stanowi prawnemu. Już pobieżna ocena tej sytuacji wskazuje na to, że takie unormowanie przedawnienia nie daje się pogodzić z zasadami rzetelnej (w tym wypadku - logicznej) legislacji: roszczenia odszkodowawcze, skutecznie realizowane do dnia 1 września 2004 r., nie mogły ulec wstecznemu przedawnieniu.

Po drugie, problem ten nie ogranicza się wyłącznie do kwestii spójności systemu prawnego i jego wewnętrznej logiki: obowiązująca obecnie regulacja ustawowa odnosi niekorzystne skutki dla sfery praw majątkowych obywateli, wywodzonych z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Otóż należy wskazać, że - nawet wykorzystując przewidziane prawem środki - strona postępowania administracyjnego nie zawsze może zapobiec jego przewlekłości; w wielu sprawach, badanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, postępowania nadzorcze trwają wiele lat, a dopiero po wykorzystaniu przez stronę wszystkich środków zaskarżenia - np. po kasatoryjnym orzeczeniu sądu administracyjnego - uzyskuje ona decyzję „nieważnościową”. Nawet jeśli sytuacja ta jest usprawiedliwiona obiektywnie trudnym i złożonym charakterem sprawy administracyjnej, to nie zmienia to faktu, że w międzyczasie upływa 10 lat od chwili nabrania przez wadliwą (pierwotną) decyzję waloru ostateczności. Nie należą do rzadkich sytuacje, w których strona wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji w połowie lat dziewięćdziesiątych, a postępowanie nadzorcze zakończyło się po dniu 1 września 2004 r. Tak więc osoby w analogicznej „wyjściowej” sytuacji prawnej, które dokonały właściwych aktów zapobiegliwości, są traktowane odmiennie - w zależności od okoliczności, na które nie mają wpływu (tzn. sprawności postępowania nadzorczego).

Co więcej, kolejna płaszczyzna owego niesprawiedliwego zróżnicowania tkwi w samej konstrukcji prawnej postępowania nadzorczego (oczywiście, w powiązaniu z instytucją przedawnienia roszczeń). I tak art. 156 § 2 kpa przewiduje sytuacje, w których nie stwierdza się nieważności decyzji administracyjnej - organ wydaje wyłącznie orzeczenie poświadczające, że określona decyzja zapadła z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 kpa). Regulacja ta stanowi pewien wyłom od zasady legalizmu (zakładającej eliminację decyzji wadliwych), jednak niezbędnej z uwagi na potrzebę zapewnienia stabilności obrotu prawnego; jednocześnie jednak prawa jednostki są chronione poprzez możliwość uzyskania odszkodowania. Konstrukcja ta jest spójna dopóty, dopóki jednostka dysponuje rzeczywistym prawem do rekompensaty szkody spowodowanej przez wadliwą decyzję: nie dzieje się tak w sytuacji, gdy

początek biegu przedawnienia roszczeń związany jest z dniem, w którym wadliwa decyzja stała się ostateczna. Skoro bowiem w systemie prawa administracyjnego w pewnych sytuacjach dopuszczalne jest wzruszenie decyzji administracyjnej w każdym czasie (zwłaszcza z uwagi na rażące naruszenie prawa - art. 156 § 1 pkt 2 kpa), to regulacja taka powinna zostać skorelowana z regulacją odpowiedzialności odszkodowawczej. Osoba, która uzyskała decyzję stwierdzającą nieważność np. aktu wyłączenia, odzyskuje swoje prawo poprzez jego pełną restytucję, gdyż taki skutek odnosi wyeliminowanie wadliwego aktu z obrotu prawnego. Tymczasem inny wyłączeni podmiot, który uzyskał wyłącznie decyzję wydaną na podstawie art. 158 § 2 kpa (np. z uwagi na nieodwracalność skutków prawnych decyzji, która umożliwiła skuteczne zbycie nieruchomości), nie uzyska nawet odszkodowania - zwykle przedawnionego już w trakcie postępowania nadzorczego. Rozwiązanie takie należy traktować jako skrajnie niesprawiedliwe: potrzeba ochrony stabilności obrotu prawnego nie może stanowić - jednocześnie - uzasadnienia zarówno odmowy stwierdzenia nieważności decyzji, jak i przedawnienia roszczeń odszkodowawczych - zważywszy na fakt, że inny podmiot odzyskuje prawo w pełnym wymiarze.

Co jednak najbardziej istotne, owo niesprawiedliwe (nierówne) traktowanie dotyczy realizacji art. 77 ust. 1 Konstytucji - który tworzy „prawo podmiotowe do odszkodowania” (zob. wyrok Trybunału z dnia 1 września 2006 r. w sprawie sygn. SK 14/05). W wyroku tym Trybunał rozważał właśnie konsekwencje instytucji przedawnienia dla realizacji praw konstytucyjnych: „instytucja przedawnienia jako taka nie jest bezpośrednim przedmiotem regulacji konstytucyjnych, jednakże konsekwencje wynikające z jej ukształtowania w systemie prawnym mogą mieć istotny wpływ na skuteczność ochrony praw podmiotowych, a wśród nich także i tych, które korzystają bezpośrednio z gwarancji konstytucyjnych. (...)”

Gwarancyjny charakter tej odpowiedzialności (przewidzianej przez art. 77 ust. 1 Konstytucji) sprawia, że nie może być w regulacjach kształtowanych na poziomie ustaw zwykłych tolerowane rozwiązanie, które w takich wypadkach zakłada pozór prawa podmiotowego po stronie poszkodowanego. Prawo wszak istnieje, tyle tylko że - w wyniku podniesienia zarzutu przedawnienia - nie może być skutecznie dochodzone (...) Takie stanowisko nie oznacza oczywiście, że formuła konstytucyjna z art. 77 ust. 1 zawiera w sobie swoisty mechanizm odpowiedzialności absolutnej władzy publicznej. Mechanizm przedawnienia, jako instrument podstawowy z zakresu gwarancji pewności prawa i bezpieczeństwa stosunków prawnych, jest oczywiście dopuszczalny również w odniesieniu do roszczeń odszkodowawczych kierowanych przeciwko władzy publicznej. Poziom swobody ustawodawcy w

kształtowaniu mechanizmu przedawnienia jest tu jednak ograniczony przez podkreśloną wyżej funkcję gwarancyjną rozwiązania z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca nie może bowiem tworzyć mechanizmu, który w odniesieniu do pewnej kategorii szkód będzie prowadził do całkowitego wyłączenia odpowiedzialności. To nie dawność jako taka jest kwestionowana, ale mechanizm, który w istocie uniemożliwia w ogóle powstanie skutecznego roszczenia odszkodowawczego. (...) Nie może być tolerowane w systemie rozwiązanie blokujące realną możliwość uruchomienia odpowiedzialności władzy publicznej."

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, taka wadliwość mechanizmu przedawnienia ma miejsce właśnie w przypadku regulacji art. 417<sup>1</sup> § 2 kc - przy jednoczesnym zastosowaniu ogólnych zasad przedawnienia roszczeń deliktowych. Sama konstrukcja prawna przedawnienia roszczeń, wynikających z wadliwej decyzji, czyni zupełnie bezprzedmiotowym procedowanie przez organ i wydanie decyzji przewidzianej przez art. 158 § 2 kpa. Roszczenia te są bowiem przedawnione już w trakcie postępowania nadzorczego, a wydanie decyzji nie rodzi jakichkolwiek skutków prawnych dla osoby poszkodowanej.

Należy też zwrócić uwagę, że unormowanie to w szczególny sposób zaskoczyło obywateli, którzy - wszczynając postępowanie nadzorcze pod rządami art. 160 kpa - nie mogli przewidzieć zmiany stanu prawnego i natychmiastowego „cofnięcia” terminów przedawnienia, będącego skutkiem uchylecia art. 160 § 6 kpa.

Chociażby z tych względów nie można ocenić jako trafnej koncepcji przyjętej w orzeczeniu SN z dnia 9 lipca 2009 r. (sygn. III CZP 47/09), która zaleca posłużenie się „słusznie przyjętym w orzecznictwie okresem, w którym nie można było skutecznie dochodzić roszczeń ze zdarzeń, o których mowa w tej sprawie. Okres ten, zwany zawieszeniem wymiaru sprawiedliwości uznaje się za odpowiadający zdarzeniom, których wystąpienie skutkuje zawieszeniem biegu przedawnienia roszczeń na podstawie art. 121 pkt 4 kc.” Pomijając już nawet okoliczność, iż koncepcja „zawieszenia wymiaru sprawiedliwości”, z samej istoty wyjątkowa, jest w praktyce orzeczniczej sądów powszechnych stosowana bardzo powściągliwie - to przede wszystkim wadliwa jest sama konstrukcja przedawnienia roszczeń deliktowych z art. 417<sup>1</sup> § 2 kc, ignorująca konieczność zaangażowania strony w dodatkowe postępowanie nadzorcze.

Nie zyskał także szerszej akceptacji pogląd, wyrażony w literaturze przedmiotu, iż początek biegu przedawnienia roszczeń z art. 417<sup>1</sup> § 2 kc należy wiązać z dniem, w którym stała się ostateczna decyzja „nieważnościowa” (zob. M. Safjan, K. J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 151); trudno bowiem na

tle art. 442<sup>1</sup> kc zasadnie twierdzić, iż „zdarzeniem wyrządzającym szkodę” jest decyzja, której celem jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem.

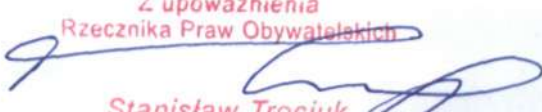
Obowiązujący obecnie stan prawny trudno zaakceptować - tym bardziej, że jest on wynikiem ustawy nowelizacyjnej z dnia 17 czerwca 2004 r., „której celem było dostosowanie obowiązujących przepisów dotyczących odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej do przepisów Konstytucji, w tym art. 77 ust. 1” (uchwała SN w sprawie sygn. III CZP 101/08). Podmiotowe prawo do odszkodowania, znajdujące oparcie w normach konstytucyjnych, uległo znacznemu uszczupleniu.

Wydaje się także, że przedstawiony problem nie jest związany wyłącznie z zastosowaniem art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.: otóż również w przypadku wadliwych decyzji wydanych po dniu 1 września 2004 r. dochowanie terminu określonego w art. 442<sup>1</sup> może okazać się bardzo trudne. Zważywszy na długotrwałość niektórych postępowań nadzorczych nie jest wyłączona sytuacja, gdy nie będzie możliwe uzyskanie decyzji „nieważnościowej” w przeciągu 10 lat od daty wydania wadliwego orzeczenia. Nie jest także pewne, w jaki sposób w orzecznictwie sądowym będzie rozumiane pojęcie „dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia”. Założenie, iż będzie to moment ostateczności decyzji „nieważnościowej”, nie jest bezdyskusyjne, i w okolicznościach konkretnej sprawy może okazać się nietrafne. Tymczasem termin trzyletni - jeśli jego początek powiążemy z decyzją wadliwą - okazuje się stanowczo za krótki, jeśli wziąć pod uwagę konieczność uzyskania prejudykatu.

Dlatego - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - pożądane jest wprowadzenie regulacji prawnej, która w sposób szczególny regulowałaby termin przedawnienia roszczeń z art. 417<sup>1</sup> § 2 kodeksu cywilnego: powinien on zostać powiązany z datą prawomocności (bądź ostateczności) orzeczenia, potwierdzającego bezprawność działania władzy publicznej. Taka konstrukcja prawna zapewni realną możliwość korzystania z prawa, przewidzianego przez art. 77 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zmian.), uprzejmie proszę Pana Ministra o przedstawienie swojego stanowiska w kwestii przedawnienia roszczeń deliktowych, przewidzianych przez art. 417<sup>1</sup> § 2 kc.

*Z poważaniem*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich