

Wyrok z dnia 12 lutego 2010 r., I CSK 328/09

Podstawą prawną odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wydaniem przed dniem 1 września 2004 r. ostatecznej decyzji administracyjnej, uchylonej po tym dniu z powodu orzeczonej przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego stanowiącego jej podstawę, jest art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Sędzia SN Katarzyna Tyczka-Rote (przewodniczący)

Sędzia SN Mirosław Bączyk

Sędzia SN Barbara Myszka (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Marka Z. przeciwko Skarbowi Państwa – Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o zapłatę, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 12 lutego 2010 r. skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego w Rzeszowie z dnia 16 stycznia 2009 r.

oddalił skargę kasacyjną oraz zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 1800 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Marek Z. wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa – Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Ministra Skarbu Państwa kwoty 61 570,30 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 września 2002 r. tytułem naprawienia szkody, jaką poniósł na skutek wydania niezgodnej z prawem decyzji o wypowiedzeniu mu stosunku służbowego.

Wyrokiem z dnia 29 maja 2008 r. Sąd Rejonowy w Rzeszowie oddalił powództwo. Na skutek apelacji powoda, Sąd Okręgowy w Rzeszowie wyrokiem z dnia 16 stycznia 2009 r. zmienił wyrok Sądu Rejonowego i zasądził od pozwanego Skarbu Państwa – Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na rzecz powoda

kwotę 59 179,70 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 20 kwietnia 2004 r., natomiast w pozostałej części powództwo i apelację oddalił.

Rozkazem z dnia 29 czerwca 2002 r. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, na podstawie art. 230 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 4, 7 i 8 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz.U. Nr 74, poz. 676 ze zm. – dalej: "ustawa o ABW"), wypowiedział powodowi stosunek służbowy, a następnie, po ponownym rozpatrzeniu sprawy na skutek podania powoda, rozkazem z dnia 26 lipca 2002 r., wydanym na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 127 § 3 k.p.a., utrzymał tenże rozkaz w mocy. Powód zaskarżył tę decyzję do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2004 r., K 45/02 (OTK-A 2004, nr 4, poz. 30), Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in., że art. 230 ust. 1 ustawy o ABW w zakresie, w jakim przewiduje, na podstawie pkt 2 tego przepisu, możliwość wypowiedzenia funkcjonariuszowi stosunku służbowego, jest niezgodny z art. 7 i art. 60 Konstytucji, a art. 230 ust. 7 ustawy o ABW w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów art. 60 ust. 4 oraz art. 63 tej ustawy do funkcjonariusza, o którym mowa w art. 230 ust. 4 ustawy, jest niezgodny z art. 32 i art. 60 Konstytucji i z art. 25 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

Wyrokiem z dnia 23 września 2004 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił zaskarżoną decyzję Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 26 lipca 2002 r. oraz decyzję z dnia 29 czerwca 2002 r. i stwierdził, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu. W uzasadnieniu powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r., K 45/02, oraz regulacje zawarte w przepisach art. 145a § 1 k.p.a., art. 145 § 1 pkt 1 lit. b i art. 152 w związku z art. 119 i art. 120 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm. – dalej: "Pr.p.p.s.a.") oraz w art. 97 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm. – dalej: "Przep. wprowadz.")).

W dniu 30 listopada 2004 r. powód został ponownie mianowany na stanowisko służbowe w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Od dnia 26 lipca 2002 r. do czasu ponownego mianowania pozostawał bez pracy, w związku z czym utracił

uposażenie w kwocie 61 570,30 zł, z tym że tytułem zasiłku dla bezrobotnych pobrał kwotę 2 390,60 zł.

Sąd Okręgowy przyjął, że powód dochodzi naprawienia szkody wyrządzonej wykonaniem nieostatecznej decyzji administracyjnej w postaci rozkazu Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, opartej na przepisach ustawy o ABW, uznanych następnie przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją. Za szkody wynikłe z wykonania takich decyzji, wydanych po wejściu w życie Konstytucji, tj. po dniu 17 października 1997 r., a przed wejściem w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692 ze zm. – dalej: "ustawa nowelizująca z dnia 17 czerwca 2004 r."), tj. przed dniem 1 września 2004 r., Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność na podstawie art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu sprzed dnia 1 września 2004 r., interpretowanego w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Sąd Okręgowy podkreślił, że pogląd taki znajduje oparcie w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05 (OSNC 2006, nr 12, poz. 194), która odnosi się wprawdzie do odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wydaniem i wykonaniem nieostatecznej decyzji organu podatkowego, jednak zawarte w niej wywody mają wymiar ogólny i są aktualne także w niniejszej sprawie, powód bowiem poniósł szkodę w związku z wykonaniem decyzji, wydanej na podstawie art. 230 ust. 1 ustawy o ABW, który został następnie uznany za niezgodny z Konstytucją. Jego roszczenie jest – zdaniem Sądu Okręgowego – uzasadnione do wysokości utraconego uposażenia zmniejszonego o zasiłek dla bezrobotnych.

Sąd Okręgowy uznał za pozbawiony racji zarzut przedawnienia dochodzonego roszczenia. Stwierdził, że trzyletni termin przedawnienia rozpoczął bieg w dniu 29 czerwca 2002 r., po czym uległ przerwaniu przez wniesienie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyczerpanie bowiem trybu administracyjnego było warunkiem dochodzenia roszczenia odszkodowawczego. Termin przedawnienia biegł zatem na nowo od dnia 23 września 2004 r. i w dniu 20 kwietnia 2007 r. uległ przerwaniu przez wniesienie pozwu. Nie można, zdaniem Sądu Okręgowego, podzielić poglądu pozwanego, że bieg trzyletniego terminu uległ przerwaniu dopiero przez wniesienie pisma procesowego z dnia 28 października 2007 r., w którym powód wskazał podstawę prawną roszczenia, czynność ta bowiem zmierzała tylko do uzupełnienia wskazanych wcześniej okoliczności faktycznych i z tej przyczyny

nie może być uznana za przedmiotową zmianę powództwa. Konkludując, Sąd Okręgowy uznał roszczenie odszkodowawcze za uzasadnione w stosunku do Skarbu Państwa – Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, gdyż pozostawało ono w związku z działalnością tej jednostki, a odsetki za opóźnienie zasądził od dnia 20 kwietnia 2004 r., w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności art. 230 ust. 1 ustawy o ABW.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Okręgowego pozwany, powołując się na podstawę określoną w art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c., wniósł o jego uchylenie w części uwzględniającej powództwo i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie apelacji powoda, ewentualnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Zarzucił naruszenie art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 września 2004 r. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji przez przyjęcie, że podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa może być wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej, uchylonej na skutek późniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, którym akt normatywny stanowiący podstawę prawną decyzji został uznany za niezgodny z Konstytucją, mimo że wyrokowi temu nie nadano mocy wstecznej, oraz art. 442 § 1 w związku z art. 123 § 1 pkt 1 i art. 117 § 1 i 2 k.c. przez przyjęcie, że wytoczenie powództwa wywodzonego z bezprawia legislacyjnego przerwało bieg przedawnienia roszczenia opartego na odpowiedzialności pozwanego za wydanie decyzji administracyjnej, i w związku z tym nieuwzględnienie zarzutu przedawnienia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W związku z zarzutami podniesionymi w skardze kasacyjnej w pierwszej kolejności zachodzi potrzeba rozważenia, czy art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 września 2004 r. stanowi podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej, następnie uchylonej z powodu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją przepisu prawa stanowiącego podstawę wydania tej decyzji.

Sąd Okręgowy przyjął wprawdzie, że rozkaz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wydany w dniu 26 lipca 2002 r. był decyzją nieostateczną, jednak kwalifikacji tej nie można uznać za prawidłową. Podziału na decyzje nieostateczne i ostateczne dokonuje się ze względu na stopień wzruszalności decyzji i stabilności powstałych na jej podstawie stosunków prawnych. Zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a., od

decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie przysługuje odwołanie, jednak strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

Charakter prawny wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wywołuje w nauce prawa kontrowersje, niemniej jeszcze przed reformą sądownictwa administracyjnego, dokonaną z dniem 1 stycznia 2004 r., w orzecznictwie przyjmowano, że w sprawie, w której decyzję w pierwszej instancji wydał minister lub samorządowe kolegium odwoławcze, skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego można wnieść dopiero po wyczerpaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 1996 r., OPS 4/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 44). Tak również problem ten został uregulowany w art. 52 Pr.p.p.s.a., zgodnie z którym skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy przy tym rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Ustawodawca nadał Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego rangę sekretarza stanu, a stanowisko to w ujęciu systemowym usytuowane jest w integralnej więzi ze stanowiskiem ministra (zob. ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, Dz.U. Nr 106, poz. 492; obecnie ustawę o Radzie Ministrów, Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.). Tym samym od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego nie przysługiwało odwołanie, a jedynie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, z tym że wyczerpanie tego środka było warunkiem dopuszczalności skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Rozkaz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 26 lipca 2002 r. trzeba zatem zakwalifikować do kategorii decyzji ostatecznych.

Zdarzenia w postaci zarówno wydania, jak i wykonania ostatecznej decyzji administracyjnej, z którymi powód łączy odpowiedzialność Skarbu Państwa, zaistniały po wejściu w życie Konstytucji, a przed dniem 1 września 2004 r., kiedy

weszła w życie ustawa nowelizująca z dnia 17 czerwca 2004 r. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Sądu Najwyższego, w odniesieniu do odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody związane ze zdarzeniami, które miały miejsce w tym okresie, trzeba mieć na względzie następujące regulacje i ich wykładnię.

Po pierwsze, stosownie do art. 5 ustawy nowelizującej z dnia 17 czerwca 2004 r., do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie stosuje się art. 417, 419, 420, 420¹, 420² i 421 k.c. oraz art. 153, 160 i 161 § 5 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2004 r. Przepis ten wyraża – w zakresie dotyczącym zdarzeń prawnych – regułę odpowiadającą podstawowej zasadzie prawa intertemporalnego, zgodnie z którą dla oceny określonego zdarzenia miarodajny jest stan prawny obowiązujący w chwili jego zaistnienia. Zasada ta dotyczy nie tylko oceny, czy określone zdarzenie rodzi stosunek zobowiązaniowy, ale także treści powstałego stosunku zobowiązaniowego. Artykuł 5 odpowiada równocześnie zasadzie, że nowe przepisy obowiązujące od dnia 1 września 2004 r. nie mają mocy wstecznej. Przepisy te nie mają też zastosowania do stanów prawnych sprzed dnia 1 września 2004 r., czyli do sytuacji trwających w czasie. Artykuł 5 nie przesądza natomiast, jakie skutki określone zdarzenie lub stan prawny powodowały pod rządem dawnego prawa, dlatego podlegają one ustaleniu na podstawie wskazanych w nim przepisów (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08, OSNC 2009, nr 11, poz. 144).

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK 2001, nr 8, poz. 256), orzekł, że art. 418 k.c. jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji, a art. 417 k.c. rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. U podstaw tego wyroku legło założenie, że wskazany przepis Konstytucji ustanawia normę zapewniającą każdemu prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez bezprawne działanie organu władzy publicznej. Treść art. 77 ust. 1 Konstytucji jest jednak na tyle niedookreślona, że nie daje podstaw do wywodzenia z niego roszczeń cywilnoprawnych. Usunięcie art. 418 k.c. z porządku prawnego spowodowało, że podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wynikłą z wydania orzeczenia lub zarządzenia w

przypadkach objętych dotychczas hipotezą art. 418 k.c. stał się art. 417 k.c. rozumiany zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, czyli z pominięciem – w wyprowadzanej z niego normie – przesłanki winy funkcjonariusza państwowego (zob. uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 194 i z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08, OSNC 2009, nr 11, poz. 144 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2002 r., I CKN 581/99, OSNC 2002, nr 10, poz. 128 i z dnia 9 października 2003 r., I CK 150/02, OSNC 2004, nr 7-8, poz. 132).

Po trzecie, skutek w postaci usunięcia z porządku prawnego aktu normatywnego lub przepisu prawa uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją sięga co do zasady wstecz, do chwili wydania tego aktu lub do chwili wejścia w życie Konstytucji. Wsteczne działanie od chwili wejścia w życie Konstytucji ma przy tym miejsce w sytuacji, w której niezgodny z Konstytucją akt normatywny został wydany przed wejściem w życie Konstytucji. Stan prawny, będący następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, może mieć zatem zastosowanie w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej orzeczeniem lub zarządzeniem wydanym przed dniem ogłoszenia tego wyroku, ale po wejściu w życie Konstytucji (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2003 r., I CK 150/02, z dnia 8 grudnia 2004 r., I CK 303/04, "Izba Cywilna" 2005, nr 10, s. 46, z dnia 11 stycznia 2007 r., II CSK 288/06, nie publ. i z dnia 13 grudnia 2007 r., I CSK 315/07, nie publ.).

W niniejszej sprawie powód kwestionuje prawidłowość ostatecznej decyzji Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 26 lipca 2002 r., dlatego nie można w ślad za Sądem Okręgowym przyjmować, że chodzi o odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną samym tylko wykonaniem wspomnianej decyzji. Trzeba przyjąć, że powód domaga się naprawienia szkody, jaką poniósł na skutek wydania ostatecznej decyzji z dnia 26 lipca 2002 r., która z chwilą jej wydania podlegała wykonaniu. W okresie od dnia 17 października 1997 r. do dnia 1 września 2004 r. w odniesieniu do odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę powstałą na skutek wydania ostatecznej decyzji administracyjnej obowiązywały przepisy art. 160 i art. 153 k.p.a. Podstawę prawną odpowiedzialności za szkodę powstałą na skutek wydania ostatecznej decyzji administracyjnej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji stanowił art. 160 k.p.a., z tym że

na podstawie tego przepisu – zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02 (OTK-A 2003, nr 7, poz. 76) – w odniesieniu do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., czyli od dnia wejścia w życie Konstytucji, stronie poszkodowanej przysługiwało pełne odszkodowanie, a nie odszkodowanie ograniczone tylko do *damnum emergens*. Podstawą prawną odpowiedzialności za szkodę, którą poniosła strona na skutek wydania ostatecznej decyzji administracyjnej z naruszeniem przepisu art. 145 § 1 k.p.a. albo uchylenia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania był natomiast art. 417 § 1 k.c. (zob. uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, OSNCP 1989, nr 9, poz. 129 i z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 194).

Artykuł 145 § 1 k.p.a., który w okresie między dniem 1 października 1997 r. a dniem 1 września 2004 r. określał i nadal określa przyczyny wznowienia postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją, do przyczyn tych nie zaliczał wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Regulację taką od dnia 17 października 1997 r. zawiera – dodany przez art. 82 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) – art. 145a k.p.a., zgodnie z którym można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja; w takiej sytuacji skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Ze względu na to, że art. 153 § 1 k.p.a., dotyczący odpowiedzialności za szkodę poniesioną na skutek wydania decyzji dotkniętej wadą uzasadniającą wznowienie postępowania albo uchylenia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania, nawiązywał jedynie do przyczyn wznowienia określonych w art. 145 § 1 k.p.a., kontrowersje wywołała kwestia, czy stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania przed dniem 1 września 2004 r. decyzji, uchylonej następnie w związku ze wznowieniem postępowania na podstawie art. 145a k.p.a., przysługuje roszczenie odszkodowawcze.

Po uchyleniu z dniem 1 września 2004 r. art. 153 k.p.a. kwestia odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez wydanie ostatecznej decyzji, także w wypadku, gdy została ona wydana na podstawie aktu

normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, uregulowana została w art. 417¹ § 2 k.c. Od dnia 1 września 2004 r. nie ulega zatem wątpliwości, że można żądać naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie takiej decyzji, z tym że można to uczynić po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu jej niezgodności z prawem. Chodzi tu przede wszystkim o postępowanie przewidziane w art. 145-152 k.p.a., natomiast w postępowaniu sądowym – w art. 270-285 i art. 287 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W niniejszej sprawie ostateczna decyzja z dnia 26 lipca 2002 r. została uchylona, na podstawie art. 145a § 1 k.p.a., art. 145 § 1 pkt 1 lit. b i art. 152 w związku z art. 119 i art. 120 Pr.p.p.s.a. i art. 97 § 1 Przep. wprowadz., wyrokiem z dnia 23 września 2004 r., a więc już po dniu 1 września 2004 r. Fakt uchylenia wspomnianej decyzji dopiero po nowelizacji dokonanej z dniem 1 września 2004 r. nie stanowi argumentu przemawiającego za stosowaniem znowelizowanych przepisów, ponieważ źródłem szkody było wydanie decyzji z dnia 26 lipca 2002 r. i tej decyzji dotyczy bezprawność; nie można łączyć powstania zobowiązania związanego z wydaniem decyzji ze zdarzeniem, jakim było stwierdzenie jej wadliwości. Trzeba zatem przyjąć, że zdarzenie, z którym należy łączyć powstanie zobowiązania miało miejsce przed dniem 1 września 2004 r. Oceny tej nie zmienia konieczność prejudycjalnego stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji administracyjnej. Konieczność wydania decyzji stwierdzającej naruszenie prawa miała tylko to znaczenie, że dopiero wówczas powstała możliwość żądania naprawienia szkody, natomiast istniejąca już wcześniej niezgodność z prawem została jedynie potwierdzona ze skutkiem *ex tunc* (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06, OSNC 2007, nr 6, poz. 79).

Przepis art. 153 k.p.a., który przed dniem 1 września 2004 r. stanowił podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę poniesioną przez stronę na skutek wydania decyzji dotkniętej wadą uzasadniającą wznowienie postępowania, obejmował przyczyny wznowienia określone w art. 145 § 1 k.p.a., pomijał natomiast przyczynę wskazaną w art. 145a k.p.a. Świadczy to wyraźnie o braku synchronizacji art. 153 k.p.a. z przyczynami wznowienia postępowania określonymi pierwotnie w art. 145 § 1 k.p.a., a poczynając od dnia 17 października 1997 r. – także w art. 145a k.p.a. Stan ten nie powinien jednak prowadzić do

zróznicowania odpowiedzialności w zależności od przyczyn uzasadniających wznowienie postępowania. Artykuł 153 k.p.a. zawierał odesłanie do zasad odpowiedzialności określonych w przepisach kodeksu cywilnego, a zatem do art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 września 2004 r., interpretowanego zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Treść art. 417 k.c. w rozumieniu nadanym mu wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, była natomiast na tyle pojemna, że mógł on objąć zakresem swego zastosowania także odpowiedzialność za szkodę poniesioną przez stronę na skutek wydania decyzji na podstawie przepisu prawa niezgodnego z Konstytucją.

Trzeba podkreślić, że zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do naprawienia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, oraz że niezgodność aktu normatywnego z Konstytucją nie może naruszać praw jednostki. Powód natomiast poniósł szkodę na skutek wypowiedzenia mu stosunku służbowego na podstawie przepisu prawa, który wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego został uznany za niezgodny z Konstytucją. Zarzut skarżącego, że Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego był zobowiązany do stosowania art. 230 ust. 1 ustawy o ABW, gdyż wyrok Trybunału Konstytucyjnego orzekający o niezgodności tego przepisu z Konstytucją zapadł dopiero po wydaniu kwestionowanej decyzji, nie ma przesądzającego znaczenia, jak bowiem wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 października 2003 r., I CK 150/02, wywodzona z art. 190 ust. 3 Konstytucji skuteczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego *ex nunc* odnosi się do obowiązywania aktu prawnego uznanego przez Trybunał za niekonstytucyjny, a nie do jego stosowania. W odniesieniu zatem do stanów faktycznych sprzed ogłoszenia orzeczenia Trybunału akt ten, choć obowiązujący, nie powinien być stosowany (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2000 r., III ZP 27/00, OSNAPUS 2001, nr 10, poz. 331).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego można już uznać za utrwalone zapatrywanie, opowiadające się za skutecznością orzeczeń Trybunału z mocą wsteczną, czyli *ex tunc* (zob. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 sierpnia 2002 r., III PZP 15/02, OSNP 2003, nr 12, poz. 285 i z dnia 3 lipca 2003 r., III CZP 45/03, OSNC 2004, nr 9, poz. 136 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2003 r., V CKN 1626/00, OSNC 2004, nr 4, poz. 66). Na poparcie tego stanowiska, obok innych argumentów, przytaczany jest także art. 190 ust. 4 Konstytucji, według

bowiem tego przepisu orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach stanowi podstawę wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

Konkludując, zarzut naruszenia art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu sprzed dnia 1 września 2004 r. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji trzeba uznać za nieuzasadniony.

Pozbawiony racji jest również zarzut obrazy art. 442 § 1 k.c. w związku z art. 123 § 1 pkt 1 oraz art. 117 § 1 i 2 k.c. Jak już wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 2 grudnia 1998 r., I CKN 910/97 (OSNC 1999, nr 6, poz. 114), bieg przedawnienia roszczenia, o którym mowa w art. 153 k.p.a., nie może się rozpocząć, zanim roszczenie to stanie się wymagalne, a zatem przed dniem w którym stanie się ostateczna decyzja uchylająca wadliwą decyzję w postępowaniu o wznowienie lub decyzja stwierdzająca wydanie poprzedniej decyzji z naruszeniem prawa (zob. też uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06, OSNC 2007, nr 6, poz. 79). W niniejszej sprawie trzyletni termin przedawnienia rozpoczął bieg w dniu 23 września 2004 r., po czym uległ przerwaniu przez wniesienie pozwu. Wbrew odmiennym zapatrywaniom skarżącego, w sprawie nie doszło do przedmiotowej zmiany powództwa w rozumieniu art. 193 k.p.c., gdyż w piśmie z dnia 28 października 2007 r. powód jedynie rozwinął okoliczności faktyczne, które przytoczył wcześniej na uzasadnienie żądania pozwu. Warto przypomnieć, że zgodnie z art. 187 § 1 pkt 2 k.p.c., w pozwie powód powinien przytoczyć okoliczności faktyczne uzasadniające żądanie, natomiast nie ma obowiązku wskazywania podstawy prawnej powództwa (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 1999 r., I CKN 252/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 152).

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴, art. 98 § 1 i 3 oraz art. 99 w związku z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c. orzekł, jak w sentencji.