

POSTANOWIENIE **składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego**

Dnia 24 sierpnia 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Henryk Pietrkowski (przewodniczący)

SSN Stanisław Dąbrowski

SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

SSN Jan Górski

SSN Antoni Górski

SSN Wojciech Katner

SSN Barbara Myszka

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 24 sierpnia 2010 r.,
przy udziale prokuratora Prokuratury Generalnej Jana Szewczyka,
na skutek zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego
we wniosku z dnia 8 stycznia 2010 r., BSA I - 4110-5/09:

„1. Czy art. 160 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692) znajduje zastosowanie do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie przed dniem 1 września 2004 r. ostatecznych decyzji administracyjnych, których nieważność bądź wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. zostały stwierdzone po tej dacie?

2. W razie udzielenia odpowiedzi pozytywnej na pytanie pierwsze - czy w stanie rzeczy, o którym mowa w tym pytaniu, przedawnienie roszczenia o naprawienie szkody jest regulowane przez art. 160 § 6

k.p.a., a w szczególności, czy rozpoczyna ono bieg od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji administracyjnej lub jej wydanie niezgodnie z prawem?

3. Czy w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02 (OTK 2003 nr 7A, poz. 76; sentencja publ.: Dz.U. z 2003 r. Nr 170, poz. 1660), art. 160 § 1 k.p.a. stosuje się do korzyści utraconych od dnia wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, to znaczy od dnia 17 października 1997 r., na skutek wydania przed tym dniem ostatecznej decyzji administracyjnej?"

przedstawia zagadnienie prawne pełnemu składowi Izby Cywilnej.

Uzasadnienie

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, działając na podstawie art. 60 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) we wniosku z dnia 8 stycznia 2010 r., wniósł o podjęcie uchwały w przedmiocie trzech zagadnień prawnych, związanych z wykładnią uchylonego art. 160 k.p.a. Rozbieżności w orzecznictwie, gdy chodzi o wykładnię art. 160 k.p.a., pojawiły się w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) oraz wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02 (OTK 2003 nr 7A, poz.76, sentencja publikowana w Dz. U. z 2003 r. Nr 170, poz. 1660). Znajdują one odzwierciedlenie w rozbieżnej judykaturze Sądu Najwyższego i wiążą się, zdaniem wnioskodawcy, przede wszystkim z trzema zagadnieniami, które zostały szczegółowo sformułowane i uzasadnione we wniosku.

Pierwsze zagadnienie sprowadza się do pytania jakie są skutki uchylenia z dniem 1 września 2004 r. art. 160 k.p.a. Przepis ten został uchylony powołaną wyżej ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r., której art. 5 stanowi, że do zdarzeń i stanów prawnych powstałych do dnia 31 sierpnia 2004 r., stosuje się przepisy dotychczasowe, czyli między innymi uchylony art. 160 k.p.a. Taka redakcja tego przepisu stała się źródłem rozbieżnej jego wykładni w sytuacji gdy szkoda została wywołana ostateczną decyzją administracyjną, która zawiera jedno z uchybień wskazanych w art. 156 k.p.a. Roszczenie o odszkodowanie za tego rodzaju szkody, zgodnie z art. 160 k.p.a. związane jest z dwoma decyzjami. Po pierwsze z decyzją, która jest obarczona wadą określoną w art. 156 k.p.a. oraz po drugie z decyzją, która stwierdza jej nieważność, ewentualnie stwierdza wydanie jej, w nawiązaniu do art. 158 § 2 k.p.a., z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., czyli niezgodność tej decyzji z prawem (decyzja nadzorcza). Jeżeli pierwsza z tych decyzji została wydana przed 1 września 2004 r., a druga po tej dacie możliwe są dwie interpretacje art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. Przyjmując założenie, że zdarzeniem prawnym, które jest źródłem szkody i w konsekwencji czynu niedozwolonego jest tylko pierwsza z tych decyzji, czyli decyzja niezgodna

z prawem, musimy dojść do wniosku, że po 31 sierpnia 2004 r. dalej stosujemy art. 160 k.p.a., bo zdarzenie wywołujące szkodę (decyzja niezgodna z prawem) miało miejsce przed 31 sierpnia 2004 r. Ustawa nowa, czyli art. 417¹ § 2 k.c. znajdzie zastosowanie dopiero do szkód wywołanych decyzjami niezgodnymi z prawem wydanymi po 31 sierpnia 2004 r. Jak wskazuje Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego takie stanowisko znalazło odzwierciedlenie w uchwałach Sądu Najwyższego: z dnia 16 listopada 2004 r., III CZP 64/04 (OSNC 2005/11, poz.182); z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06 (OSNC 2007/6, poz.79); z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05 (OSNC 2006, nr 12, poz. 194) oraz w wyroku z dnia 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08 (OSNC ZD 2009, nr 4, poz.106) i w wyroku z dnia 15 października 2009 r., I CSK 66/09 (niepubl.).

W uzasadnieniu swego wniosku Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał także orzeczenia, w których Sąd Najwyższy inaczej interpretuje art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw: uchwała z dnia 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08 (OSNC 2009/4, poz. 57), uchwała z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08 (OSNC 2009/11, poz. 145) oraz postanowienie z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 47/09 niepubl. W orzeczeniach tych podkreśla się, że przy odpowiedzialności za szkody wyrządzone wydaniem ostatecznej decyzji należy wyraźnie rozdzielić powstanie zobowiązania do naprawienia szkody od możliwości dochodzenia przez poszkodowanego roszczenia o jej naprawienia W takiej sytuacji mamy do czynienia nie tyle z jednym zdarzeniem, co ze złożonym stanem prawnym lub złożonym zdarzeniem prawnym. Do takich stanów (względnie zdarzeń) należy zaliczyć zdarzenia, z którymi wiąże się powstanie odpowiedzialności za szkody wywołane wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej, uregulowanej w art. 160 k.p.a. oraz art. 417¹ § 1 k.c. Możliwość dochodzenia odszkodowania nie należy wiązać tylko z jednym zdarzeniem lecz konieczne jest zaistnienie trzech przesłanek: 1) wydanie ostatecznej decyzji obarczonej wadą określoną w art. 156 k.p.a., 2) wystąpienie szkody wywołanej wydaniem takiej decyzji oraz 3) wydanie ostatecznej decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność lub niezgodność z prawem decyzji wywołującej szkodę. Decydujące znacznie, zamykające złożony stan prawny, o którym mowa w art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., należy przypisać decyzji

zamykającej ten złożony stan prawny, czyli decyzji stwierdzającej nieważność, ewentualnie wydanie z naruszeniem prawa pierwotnej decyzji. Dopiero bowiem istnienie takiej decyzji otwiera drogę do dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody spowodowane wydaniem pierwszej decyzji niezgodnej z prawem. Gdy decyzja nadzorcza zostanie wydana po 31 sierpnia 2004 r. odpadnie wobec tego podstawa do dalszego stosowania art. 160 k.p.a. W konsekwencji dochodzenie roszczeń o naprawienie szkody będzie regulowane przez art. 417¹ § 2 k.c.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego dostrzegając wady i zalety obu propozycji wykładni art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. uznał jednak, że wyrażony w doktrynie pogląd, iż „odpowiedzialność Skarbu Państwa (zobowiązanie) powstaje dopiero w momencie, gdy stała się ostateczna decyzja nadzorcza” przemawia za trafnością propozycji tych orzeczeń, w których Sąd Najwyższy wiąże tę odpowiedzialność ze złożonym stanem prawnym.

Drugie zagadnienie prawne, które formułuje Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w swym wniosku dotyczy przedawnienia roszczeń o odszkodowanie, do których stosuje się art. 160 k.p.a. Zdaniem wnioskodawcy możliwe są dwa sposoby wykładni art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. Pierwszy sprowadza się do twierdzenia, że przepis ten decyduje o zastosowaniu do oceny odpowiedzialności Skarbu Państwa całości przepisów regulujących tę odpowiedzialność w danym czasie. Prowadzi to w konsekwencji do zastosowania całej regulacji zawartej w art. 160 k.p.a., w tym art. 160 § 6 k.p.a., przez cały czas gdy uznajemy, że przepis ten pomimo jego uchylecia dalej obowiązuje. Drugi sposób oceny skutków zastosowania art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. zakłada, że przepisy intertemporalne można odczytywać inaczej. Powołując się na poglądy wyrażone w doktrynie, wnioskodawca wskazuje, że bieg przedawnienia określonego roszczenia należy postrzegać jako odrębne zdarzenie o charakterze ciągłym, niezależne od zdarzenia, które jest źródłem powstania tego roszczenia. Należy zatem postrzegać jego bieg jako podzielony na krótsze „odcinki czasu”, których każdy uważa się za realizację samoistnego stanu faktycznego. Przedawnienie, które jeszcze się nie zamknęło, podlega w zasadzie ustawie nowej. Gdyby zaakceptować takie rozumienie skutków upływu biegu przedawnienia to norma

intertemporalna zawarta w art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. może prowadzić do następujących skutków. Przyjmując założenie, że bieg przedawnienia roszczenia odszkodowawczego do Skarbu Państwa, za szkody spowodowane decyzją niezgodną z prawem, rozpoczyna się dopiero z chwilą wydania decyzji nadzorczej, a decyzja taka zostanie wydana po 31 sierpnia 2004 r., przedawnienie tego roszczenia podlegałoby już ustawie nowej, czyli przepisom 442 k.c. a następnie, w związku z nowelizacją k.c. dokonaną ustawą z dnia z dnia 16 lutego 2007 r. (Dz. Nr 80, poz. 538), od 10 sierpnia 2007 r., art. 442¹ k.c.

Rozważając problem przedawnienia roszczeń do Skarbu Państwa powstały w związku z wydaniem decyzji administracyjnej dotkniętej wadą, o której mowa w art. 156 k.p.a., Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zwraca uwagę na konieczność uwzględnienia przy dokonywaniu wykładni art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., także chronionych Konstytucją takich wartości jak zaufanie obywateli do instytucji demokratycznego państwa prawa oraz konieczność uwzględnienia przy wykładni prawa dyrektyw wynikających zwłaszcza z art. 2 w związku z art. 8 Konstytucji.

Trzecie zagadnie prawne przedstawione we wniosku, zdaniem wnioskodawcy, pośrednio zależy od odpowiedzi udzielonej przez Sąd Najwyższy na pierwsze z pytań. Dotyczy ono oceny skutków czasowych wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02 (OTK 2003 nr 76). Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zwrócił uwagę, że co do oceny skutków czasowych powołanego wyroku pojawiły się w orzecznictwie Sądu Najwyższego dwa odmienne stanowiska. Pierwsze z nich, które znalazło wyraz w uchwale z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08, OSNC 2009/08 (OSNC 2009/11, poz. 145) oraz w wyrokach z dnia 14 maja 2009 r., I CSK 306/08, niepubl. i I CSK 485/08 niepubl. sprowadza się do stwierdzenia, że odszkodowanie za szkodę wyrządzoną decyzją wydaną przed 17 października 1997 r. powinno obejmować również utracone korzyści, choć wyłącznie za okres od dnia wejścia w życie Konstytucji. Drugi sposób rozumienia skutków przywołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego ujawniał się w wyrokach z dnia 9 października 2003 r., I CK 150/02 (OSNC 2004/7-8, poz. 132 oraz w wyroku z dnia 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08 (OSNC-ZD 2009/4, poz. 106. Punktem wyjścia dla tego poglądu jest założenie, że zobowiązanie ex delicto należy

oceniać według stanu prawnego miarodajnego dla chwili, gdy zaszło zdarzenie uzasadniające odpowiedzialność Skarbu Państwa. Skoro zaś Konstytucja nie działa wstecz to jej przepisy nie mogą uzasadniać przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności za szkody, za które nie odpowiada on zgodnie z treścią art. 160 § 1 k.p.a. obowiązującego w dacie wydania ostatecznych decyzji powodujących odpowiedzialność odszkodowawczą.

Wnioskodawca podkreśla, że celem sformułowania tego zagadnienia nie jest poddawanie w wątpliwość kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, lecz wchodzi w nim w istocie o problem rozumienia na gruncie prawa cywilnego tzw. zasady jedności szkody. Jeżeli przyjąć, że szkoda zawsze jest jedna, choć przejawia się w różnych postaciach (rzeczywiściej starty, utraconych korzyści), to skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczące możliwości dochodzenia na podstawie art. 160 k.p.a. także szkody w postaci *lucrum cessans*, stają pod znakiem zapytania. Wnioskodawca, w nawiązaniu do poglądu wyrażonego między innymi w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08, opowiada się jednak za innym rozumieniem szkody. Ustaleniu przez sąd podlega tylko tzw. szkoda obrachunkowa, złożona z różnych, choć funkcjonalnie powiązanych ze sobą jednym faktem sprawczym uszczerbków. Powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego ograniczałby zatem skutki wcześniejszego funkcjonowania w obrocie prawnym niekonstytucyjnego przepisu art. 160 § 1 k.p.a., poprzez odniesienie się w pkt 2 sentencji, do daty granicznej powstania szkód, a nie do chwili nastąpienia zdarzenia, które jest ich sprawczym źródłem, choć nie daje się utożsamić z jednym momentem zaistnienia każdego z uszczerbków.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

I. Trafnie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zwraca uwagę, że wykładnia art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., który jest przepisem określającym działanie ustawy w czasie, wywołuje w orzecznictwie Sądu Najwyższego istotna rozbieżność. Przepis ten rozstrzyga między innymi o tym do kiedy należy stosować art. 160 k.p.a., od kiedy zaś objętą nim problematykę będzie regulowała ustawa nowa, czyli art. 417¹ § 2 k.c. Przyczyną rozbieżnych interpretacji jest z jednej strony użycie w art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. określenia

„zdarzenia i stany prawne”, które stworzyło podwaliny pod różne interpretacje, z drugiej strony zaś przyczyną pojawiających się rozbieżności jest specyficzny charakterze odpowiedzialności za szkody wywołane wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej.

Przepis art. 160 k.p.a., który do 1 września 2004 r. niewątpliwie stanowił podstawę tej odpowiedzialności, gdyż dopiero z tym dniem został uchylony, przewiduje, że poszkodowanemu na skutek wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. (dalej zwaną decyzją pierwotną lub decyzją niezgodną z prawem) przysługuje odszkodowanie. Jednocześnie z porównania art. 160 § 1 i 160 § 6 k.p.a. wynika, że warunkiem dochodzenia tego odszkodowania jest uzyskanie decyzji stwierdzającej nieważność decyzji pierwotnej, albo decyzji, w której organ stwierdził, na podstawie art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. (dalej zwanych decyzją nadzorczą).

Podobnie co do zasady uregulowana jest odpowiedzialność władzy publicznej za szkody wyrządzone ostateczną decyzją administracyjną w art. 417¹ § 2 k.c. Przesłanką, od której uzależnia się możliwość żądania jej naprawienia jest stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności takiej decyzji z prawem. Będzie to postępowanie administracyjne regulowane art. 155 -159 k.p.a., czyli ten sam tryb do którego odsyłał art. 160 k.p.a. Należy jednak od razu podkreślić, że sytuacja poszkodowanego różni się istotnie w razie dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. albo na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. Inaczej uregulowano w tych przepisach tryb dochodzenia roszczenia oraz powstają wątpliwości co do sposobu liczenia terminu przedawnienia tego roszczenia. Ustalenie wobec tego, który z tych przepisów będzie właściwy po 1 września 2004 r., czyli inaczej rzecz ujmując, jak rozumieć normę prawa międzyczasowego zawartą w art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., ma nie tylko znaczenie teoretyczne, ale wiążą się z tym doniosłe problemy praktyczne.

Niewątpliwie, szczególnie na tle regulacji odpowiedzialności z szkody wyrządzone ostateczną decyzją administracyjną zawartej w art. 417¹ § 2 k.c., wykładania systemowa wskazuje jednoznacznie, że jest to odpowiedzialność

z tytułu czynu niedozwolonego. Za takim jej rozumieniem przemawia również to, że pomiędzy odpowiedzialnym za tę szkodę a poszkodowanym nie istniał przed wyrządzeniem szkody żaden stosunek prawny wynikający z umowy, którego naruszenie mogło by być kwalifikowane jako źródło szkody.

Skoro władza publiczna odpowiada za szkody wyrządzone pierwotną decyzją to nasuwa się wyraźny wniosek, że zobowiązanie do naprawienia szkody powstaje już z chwilą wydania decyzji pierwotnej. Zdarzeniem, które powoduje powstanie zobowiązania władzy publicznej do naprawienia szkody jest wobec tego ta decyzja. Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwałach siedmiu sędziów z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06 (OSNC 2007/6, poz.79); z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05 (OSNC 2006?12, poz. 194) oraz w wyroku z dnia 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08 (OSNC ZD 2009 nr 4, poz.106 i w wyroku z dnia 15 października 2009 r., I CSK 66/09 (niepubl.).

Podjmując frontalnie, zgodnie z wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, zagadnienie wykładni art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., należy wobec tego rozważyć jakie argumenty przemawiają za uznaniem, że prawem właściwym po 1 września 2004 r. pozostaje dalej art. 160 k.p.a. i że będzie on właściwy dla odszkodowań za szkody wyrządzone wydaniem decyzji niezgodnych z prawem, jeżeli decyzja ta została wydana do 1 września 2004 r. Z drugiej strony natomiast rozważyć należy, czy możliwa jest taka wykładnia tego przepisu, która prowadzi do wniosku, że stosowanie art. 160 k.p.a. będzie związane z chwilą wydania decyzji nadzorczej, czyli będzie on podstawą dla dochodzenia odszkodowania tylko wtedy gdy decyzja nadzorcza zostanie wydana do 31 sierpnia 2004 r.

Przede wszystkim zauważyć należy, że wykładnia literalna art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nie przesądza jednoznacznie z jaką decyzją wiązać obowiązywanie art. 160 k.p.a. Użyte w nim określenie „zdarzenia i stany prawne” otwiera możliwość bądź potraktowania decyzji pierwotnej niezgodnej z prawem za „zdarzenie” bądź też uznanie, że odpowiedzialność za szkody wywołane decyzją niezgodną z prawem, która nie jest typowym czynem niedozwolonym jest związana nie tylko z wydaniem decyzji niezgodnej z prawem ale także z decyzją nadzorczą,

czyli że jest to właśnie „stan prawny”, o którym mowa w art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.

Jeżeli położyć nacisk na to, że zdarzeniem z którym ustawa wiąże powstanie tego zobowiązania jest wydanie ostatecznej decyzji pierwotnej, czyli decyzji niezgodnej z prawem, to przepis art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. może być odczytany jako nakaz stosowania do oceny takich zobowiązań w dalszym ciągu art. 160 k.p.a. Literalna wykładnia tego przepisu wskazuje przecież, że do zdarzeń prawnych powstałych przed dniem 1 września 2004 r. stosuje się między innymi art. 160 k.p.a. Skoro zdarzeniem powodującym powstanie zobowiązania władzy publicznej jest wydanie ostatecznej decyzji niezgodnej z prawem, a decyzja taka zostanie wydana do 31 sierpnia 2004 r., do oceny zobowiązanie, którego jest ona źródłem i jego treści należy stosować art. 160 k.p.a.

Za takim rozumieniem art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. przemawiają także dalsze argumenty. Do podstawowych zasad prawa międzyczasowego należy zasada ujęta w postaci paremii *tempus regit actum*, czyli, że do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie ustawy nowej stosujemy prawo dotychczasowe. Gdy chodzi o przepisy kodeksu cywilnego, których obowiązywanie w związku z ich nowelizacją ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r., rozważamy, wspomniana zasada została wyrażona w art. XXVI ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz.94 ze zm.). Ta mająca wielowiekową tradycję norma prawa międzyczasowego ma swoje wyraźne uzasadnienie aksjologiczne. Nie można obciążać zobowiązanego do odszkodowania tylko z tego powodu, że nowe prawo stawia mu wymagania, do których nie mógł się stosować w momencie popełnienia czynu, gdyż prawo nie wymagało tego od niego w tym czasie.

Niewątpliwie zaletą takiego rozumienia art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. jest także *prima facie* lepsze zabezpieczenie interesów poszkodowanego. Nie musi się on obawiać, że jego roszczenie w związku z art. 442 k.c., a od 2007 r. 442¹ k.c., ulegnie przedawnieniu po upływie 10 lat od wydania decyzji niezgodnej z prawem. Na tle art. 160 § 6 k.p.a., który w dalszym ciągu byłby wtedy stosowany, nie powstają wątpliwości dotyczące terminu przedawnienia jego roszczeń, gdyż

przepis ten wyraźnie wiąże przedawnienie tylko z wydaniem decyzji nadzorczej. Problem przedawnienia roszczeń poszkodowanych wydaniem decyzji niezgodnych z prawem ulega więc wyraźnemu przesunięciu w czasie. Pojawi się on dopiero w stosunku do roszczeń odszkodowawczych za szkody wyrządzone decyzjami niezgodnymi z prawem wydanymi po 31 sierpnia 2004 r.

Drugi pogląd zakłada, podobnie jak pierwszy, że zobowiązanie władzy publicznej do naprawienia szkody powstaje z chwilą gdy decyzja pierwotna staje się ostateczna. Zwolennicy tego poglądu zwracają jednak uwagę na znacznie decyzji nadzorczej i przyjmują, że skuteczne uprawnienie poszkodowanego do żądania naprawienia szkody powstaje dopiero gdy wydana zostanie ostateczna decyzja nadzorcza. Jego roszczenie obejmuje wprawdzie możliwość żądania naprawienia szkody wyrządzonej decyzją pierwotną, ale skutecznie może on je podnieść gdy ostateczną staje się decyzja nadzorcza. Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08(OSNC 2009/4, poz.57), uchwale z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08 (OSNC 2009/11, poz. 145) oraz postanowieniu z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 47/09 niepubl.

Przede wszystkim należy wyraźnie podkreślić, że takie stanowisko nie jest zaprzeczeniem tego, iż zobowiązanie władzy publicznej powstaje z chwilą wydania decyzji niezgodnej z prawem. Jak już była o tym mowa niewątpliwie ta pierwotna decyzja musi być postrzegana jako źródło zobowiązania władzy publicznej do naprawienia szkody. Już od chwili gdy decyzja pierwotna stała się ostateczna przysługuje bowiem poszkodowanemu roszczenie o naprawienie uszczerbków jakie w związku w tym poniósł. Natomiast specyfika tego zobowiązania wiąże się z faktem, że o tym, czy poszkodowany uzyska odszkodowanie decyduje decyzja nadzorcza. Dopiero z chwilą gdy stanie się ona ostateczna możliwe jest uznanie decyzji pierwotnej za niezgodną z prawem i traktowanie uszczerbku jaki poniósł adresat tej decyzji, jako szkody w rozumieniu prawa cywilnego.

Decyzja nadzorcza pełni więc rolę służebną względem decyzji pierwotnej. Jest ona przecież tylko prejudykatem wymaganym przez prawo dla dochodzenia odszkodowania. Zasadnicze znaczenia ma to, że decyzja pierwotna jest niezgodna z prawem i to, że to w związku z jej wydaniem powstała szkoda w majątku jej

adresata. Przesłanki powstania zobowiązania, takie jak: szkoda, możliwość uznania czynu za bezprawny oraz związek przyczynowy należy wobec tego oceniać według prawa obowiązującego w chwili wydania ostatecznej decyzji niezgodnej z prawem. Jeżeli jednak spojrzeć się na obie decyzje z punktu widzenia poszkodowanego, to okazują się, że decyzja nadzorcza pełni nie tylko rolę pomocniczą. Bez jej uzyskania poszkodowany nie może żądać naprawienia wyrządzonej mu szkody. Decyzja nadzorcza jest więc zdarzeniem, które należy postrzegać jako zdarzenie zachodzące w trakcie istniejącego już, od dnia gdy decyzja niezgodna z prawem stała się ostateczna, zobowiązania władzy publicznej do naprawienia szkody. Spostrzeżenie to prowadzi do wniosku, że wydanie ostatecznej decyzji nadzorczej z jednej strony zamyka złożony stan prawny za jaki uznać należy swoisty czyn niedozwolony polegający na wyrządzeniu szkody poprzez wydanie decyzji niezgodnej z prawem, z drugiej zaś, że jest to nowe zdarzenie, które wywiera istotne skutki w zakresie istniejącego już wcześniej zobowiązania. W konsekwencji należy uznać, że art. 160 k.p.a. ma zastosowanie tylko do takich sytuacji gdy zarówno decyzja niezgodna z prawem jak i decyzja nadzorcza stały się ostateczne przed 1 września 2004 r. Jeżeli zaś decyzja nadzorcza zostaje wydana po 31 sierpnia 2004 r. do oceny stanu prawnego polegającego na wyrządzeniu szkody decyzją administracyjną niezgodną z prawem, a precyzyjnie rzecz ujmując do oceny skutków decyzji nadzorczej, nie ma już zastosowania uchylony z tym dniem art. 160 k.p.a. lecz art. 417¹ § 2 k.c.

Takie rozumienie znaczenia decyzji nadzorczej znajduje także wsparcie w podstawowej zasadzie prawa międzyczasowego dla zobowiązań, wyrażonej w art. XLIX przepisów wprowadzających kodeks cywilny. Zgodnie z tym przepisem do zobowiązań, które powstały przed dniem wejścia w życie kodeksu cywilnego, stosuje się przepisy tego kodeksu, jeżeli chodzi o skutki prawne zdarzeń, które nastąpiły po dniu wejścia kodeksu w życie, a które nie są związane z istotą stosunku prawnego. Przepis ten znajduje także zastosowanie do oceny obowiązywania w czasie ustawy nowelizującej kodeks cywilny jaką jest ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. Oceniając interesujący nas problem do kiedy obowiązuje art. 160 k.p.a., od kiedy zaś art. art. 417 § 2 k.c. – w kontekście art. XLIX przepisów wprowadzających kodeks cywilny - należy przede wszystkim zauważyć, że

zobowiązanie do naprawienia szkody wyrządzonej decyzją niezgodną z prawem istnieje już w chwili wejścia w życie ustawy nowej (nowelizującej kodeks cywilny). Decydujące znacznie ma wobec tego ocena skutków prawnych zdarzenia jakim jest wydanie decyzji nadzorczej. Jak już była o tym mowa wyżej, wydanie decyzji nadzorczej nie zmienia istoty zobowiązania do naprawienia szkody, a tylko powoduje, że prawnie możliwe staje się uznanie czynu władzy publicznej za bezprawny oraz uszczerbku jaki doznaje poszkodowany za szkodę w rozumieniu prawa cywilnego. Uzasadnione jest więc stwierdzenie, że decyzja ta nie jest związana z istotą zobowiązania do naprawienia szkody wyrządzonej decyzją administracyjną niezgodną z prawem. Wobec tego skutki wydania decyzji nadzorczej należy oceniać już na podstawie ustawy nowej. Te skutki to zaś przede wszystkim tryb dochodzenia roszczeń oraz powstanie wymagalności roszczenia o naprawienie szkody, a w konsekwencji termin jego przedawnienia. Jak widać pogląd, że przy ocenie roszczeń poszkodowanego należy brać pod uwagę nie tylko pierwotną decyzję niezgodną z prawem, która ma podstawowe znaczenie dla stwierdzenia czy zobowiązanie władzy publicznej powstało i jaka jest jego treść, ale także decyzję nadzorczą, czyli że mamy tu do czynienia ze złożoną sytuacją prawną, wspierają także przepisy prawa międzyczasowego, a w szczególności art. XLIX przepisów wprowadzających kodeks cywilny.

Taka interpretacja art. 5 ustawy z dnia 17 września 2004 r. pełni również ważną rolę porządkującą. Po pierwsze, nie prowadzi do konieczności stosowania przez dalszych kilkanaście lat art. 160 k.p.a., który został wydany przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. i który, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny, jest po części niezgodny z tą Konstytucją. Odpowiada więc ona intencji ustawodawcy, który wprowadzając nową regulację dostosowaną, jak należy sądzić lepiej do standardów konstytucyjnych, pozostawił w mocy art. 160 k.p.a. tylko przez okres niezbędny, z punktu widzenia przyjętych zasad prawa międzyczasowego, w szczególności zasady *lex retro non agit*. Po drugie, taka interpretacja stwarza dla poszkodowanego jednoznaczną sytuację, gdy chodzi o ustalenie trybu naprawienia szkody. Jeżeli decyzja nadzorcza zostanie wydana po 1 września 2004 r. poszkodowany nie ma obowiązku występowania o naprawienie szkody najpierw do organu administracyjnego, lecz jak wynika z art. 417¹ § 2 k.c., może występować

bezpośrednio do sądu. Podobne co do rezultatu rozwiązanie zaproponował Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 kwietnia 2009 r. I CSK 524/08. Propozycja ta oparta została jednak na założeniu, że art. 160 k.p.a. jest nadal prawem właściwym, także w sytuacji gdy decyzja nadzorcza zostaje wydana po 31 sierpnia 2004 r. Budzi to uzasadnione wątpliwości, gdyż skutki zdarzenia, które nastąpiło już po wejściu w życie ustawy nowej, nie związane z istotą zobowiązania, powstałego pod rządami ustawy starej, oceniamy, wbrew art. art. XLIX przepisów wprowadzających kodeks cywilny, według ustawy dawnej. Propozycja ta spotkała się także z krytyką w doktrynie, gdyż prowadzi ona do stosowanie różnych reżymów prawnych w obrębie jednego przepisu. Z tych względów proponowane rozumienie art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. zmierzające do całkowitego wyłączenia możliwości stosowania art. 160 k.p.a., do oceny skutków decyzji nadzorczych wydanych po 31 sierpnia 2004 r. wydaje się lepsze, gdyż nawiązuje wyraźnie do przyjętych dla przepisów kodeksu cywilnego regulacji prawa międzyczasowego i unika zarzutu niejednolitego stosowania prawa w obrębie jednego przepisu. Po trzecie, jest ono zgodne ze stanowiskiem jakie dominuje w sądownictwo administracyjne w sprawie trybu właściwego dla dochodzenia roszczeń przez poszkodowanego. Naczelny Sąd Administracyjny uznał w szeregu wyrokach, że jeżeli ostateczna decyzja nadzorcza została wydana po dniu 31 sierpnia 2004 r. wówczas art. 160 § 4 k.p.a. nie ma już zastosowania. Takie stanowisko zostało wyrażone w wyrokach z dnia 4 października 2006 r. I OSK 207/06, z dnia 7 maja 2009 r. I OSK 684/08, z dnia 8 maja 2009 r. I OSK 697/08, z dnia 17 lipca 2009 r. I OSK 1013/08, z dnia 23 października 2009 r. II OSK 1675/08, z dnia 4 września 2009 r. I OSK 1388/08, z dnia 3 listopada 2009 r. I OSK 106/09 (wyroki publikowane na stronie internetowej „orzeczenia.nsa.gov.pl”). Takie rozumienie art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. sprzyja więc jednolitości w pojmowaniu i stosowaniu prawa, co jest wartością samą w sobie. Warto również zwrócić uwagę, że i nie naraża ono poszkodowanego na niepotrzebne ryzyko związane z wystąpieniem o naprawienie szkody do niewłaściwego organu. Po czwarte, wbrew obawom wyrażonym w doktrynie taka interpretacja nie prowadzi też do radykalnego pogorszenia sytuacji poszkodowanego poprzez zmianę sposobu liczenia terminu przedawnienia roszczenia jakie przysługuje poszkodowanemu

wobec Skarbu Państwa i innych osób prawnych zaliczanych do władzy publicznej w rozumieniu art. 77 Konstytucji. W związku z tym, że problem ten wiąże się przede wszystkim z drugim zagadnieniem jakie sformułował Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zostanie on omówiony w dalszej części uzasadnienia.

II. Sformułowanie przez wnioskodawcę drugiego zagadnienia pozwala, formalnie rzecz ujmując, odmówić odpowiedzi jeżeli Izba zdecydowałaby, że po 1 września 2004 r. prawem właściwym byłby art. 417² § 2 k.c. Wbrew sformułowaniu tego zagadnienia, w orzeczeniach powołanych przez wnioskodawcę, tak postawiony problem nie pojawił się dotychczas w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Natomiast, to właśnie w razie uznania, że po 1 września 2004 r., prawem właściwym jest art. 417² § 2 k.c., problem przedawnienia roszczeń odszkodowawczych za szkody wyrządzone ostateczną decyzją rysuje się z całą wyrazistością. Dlatego konieczne wydaje się zajęcie stanowiska w tej sprawie przez całą Izbę Cywilną Sądu Najwyższego. Potrzeba taka rysuje się tym wyraźniej, że w uchwale Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2006 r. III CZP 84/05, OSNC 2006/7-8/114, Sąd Najwyższy podkreślił, iż „roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym przedawnia się z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę (art. 442 § 1 zdanie drugie k.c.), bez względu na to, kiedy szkoda powstała lub się ujawniła”.

Jeżeli uznać zobowiązanie do naprawienia szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną niezgodną z prawem za typowe zobowiązanie z czynu niedozwolonego, to należałoby dojść do wniosku, że na tle art. 417¹ § 2 k.c. oraz art. 442, a od 2007 r. 442¹ k.c., roszczenie uprawnionego do naprawienia wyrządzonej mu szkody przedawni się jeżeli minie trzy lata od dnia gdy uprawniony dowiedział się, że decyzja niezgodna z prawem wyrządziła mu szkoda, a zawsze gdy od dnia, kiedy decyzja ta stała się ostateczna minie dziesięć lat. Trzeba jednak wyraźnie zaznaczyć, że takie rozumienie powołanych przepisów kodeksu cywilnego jest odejściem od utrwalonej w polskim prawie zasady, wyrażonej w art. 160 § 6 k.p.a., iż roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją niezgodną z prawem, przedawnia się w ciągu trzech lat od dnia gdy decyzja nadzorcza stała się ostateczna. Można założyć, że ustawodawca celowo ograniczył

możliwość dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej decyzją niezgodną z prawem co najwyżej do dziesięciu lat od dnia gdy decyzja taka stała się ostateczna, aby zapobiec nie znajdującemu wyraźnych podstaw w państwie prawa stanowi, gdy można dochodzić odszkodowania za szkody wyrządzone przed więcej niż dziesięć lat temu, a tym samym chciał wyeliminować te przypadki gdy obecnie Skarb Państwa jest zobowiązany do ponoszenia wobec dalekich spadkobierców poszkodowanego wielomilionowych odszkodowania, tylko z tego względu, że decyzja zawierała wadę formalną. Rodzi się także istotne pytanie, czy w państwie prawa jakim od 1997 r. jest RP, Skarb Państwa lub inne podmioty ponoszące odpowiedzialność na podstawie art. 417¹ § 2 k.c., powinny odpowiadać za naprawienie szkody wyrządzonej decyzją niezgodną z prawem przykładowo za kilkudziesięcioletnią niemożność korzystania z rzeczy, gdy w wyniku bezczynności poszkodowanego lub organów administracji decyzja nadzorczą została wydana po piętnastu latach od dnia kiedy decyzja wyrządzająca szkodę stała się ostateczna.

Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że literalna wykładnia art. 417¹ § 2 k.c. prowadzi do wniosku, że zobowiązanie do naprawienia szkody wywołanej ostateczną decyzją administracyjną nie jest typowym czynem niedozwolonym. Zgodnie z tym przepisem uprawniony może bowiem dochodzić swojego roszczenia dopiero po stwierdzeniu w odpowiednim trybie, że decyzja wyrządzająca szkodę została wydana z naruszeniem prawa. Do czasu gdy decyzja nadzorczą stanie się ostateczna uprawniony nie może więc dochodzić przysługującego mu roszczenia. W tej sytuacji uznanie, że jego roszczenie ulegnie przedawnieniu zanim stanie się wymagalne wyraźnie pozostaje w sprzeczności z celem instytucji przedawnienia. Przedawnienie jest środkiem, który ma pozbawić możliwości realizacji roszczenia przez uprawnionego, ze względu na jego bezczynność. Jeżeli zaś uznamy, że poszkodowany decyzją niezgodną z prawem już w chwili gdy doręczono mu taką decyzję mógł podjąć kroki zmierzające do uznania jej za niezgodną z prawem, czyli znał sprawcę i szkodę, to gdy decyzja nadzorczą nie zostanie wydana przed upływem trzech lat od dnia gdy decyzja pierwotna stała się ostateczna jego roszczenie ulegnie przedawnieniu. Zawsze zaś musimy uznać, że przedawnienie roszczenia poszkodowanego nastąpi gdy od dnia gdy decyzja pierwotna stała się ostateczna minie dziesięć lat. Łatwo zauważyć, że w ten sposób przerzucamy

skutki działania organu państwa na uprawnionego. Organ ten bowiem nie tylko, wbrew zasadzie wyrażonej w art. 7 Konstytucji z 1997 r. działał niezgodnie z prawem, ale następnie nie usunął tego stanu rzeczy przez znaczący okres czasu. Uprawniony zaś, który nawet zachowuje się starannie i występuje niezwłocznie o stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji wyrażającej mu szkodę i tak może stracić swoje roszczenie na skutek przedawnienia.

Specyfikę zobowiązani do naprawienia szkody wyrządzonej decyzją niezgodną z prawem dostrzegł ustawodawca w 1980 r. i dlatego w art. 160 k.p.a. związał wymagalność roszczenia poszkodowanego z dniem gdy decyzja nadzorcza stała się ostateczna i przewidział trzyletni okres jej przedawnienia. Jego roszczenie stawało się wymagalne dopiero od dnia, w którym decyzja nadzorcza stała się ostateczna. Nie znajdowała więc tu zastosowania, znane na tle przepisów o czynach niedozwolonych, ograniczenie w dochodzeniu naprawienia szkody, gdy minie co najmniej dziesięć lat od chwili zdarzenia wyrządzącego szkodę, ani trzyletni termin gdy poszkodowany dowiaduje się o sprawcy i szkodzie. Takie rozumienie art. 160 § 6 k.p.a. znalazło swoje potwierdzenie w przepisach przechodnich wprowadzających do polskiego porządku prawnego tę nową, niewątpliwie korzystną dla poszkodowanych regulację prawną. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8) roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji niezgodnej z prawem, przysługiwało uprawnionemu, jeżeli decyzja nadzorcza została wydana po wejściu w życie tej ustawy, czyli bez względu na to kiedy ostateczną stała się decyzja niezgodna z prawem, która wyrządził mu szkodę. Takie rozumienie art. 160 § 6 k.p.a. zostało, potwierdzone w orzecznictwie i doktrynie.

Interpretacja art. 417¹ § 2 k.c., która wbrew jego literalnej treści miałby prowadzić do uznania zobowiązania do naprawienia szkody wyrządzonej ostateczną decyzją niezgodną z prawem za typowy czyn niedozwolony i podawać przedawnienie roszczeń uprawnionego art. 442¹ k.c. narusza chronione konstytucją prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem władzy publicznej oraz zasadę równości.. Przede wszystkim przy takim rozumieniu

wspomnianych przepisów, gwarancja uzyskania odszkodowania za szkody wyrządzone bezprawnym działaniem władzy publicznej, zawarta w art. 77 ust.1 Konstytucji, doznaje wyraźnych ograniczeń. Uznanie, że roszczenie poszkodowanego przedawnia się po dziesięciu latach od wydania ostatecznej decyzji administracyjnej niezgodnej z prawem doprowadza to niemożliwej do zaakceptowania sytuacji, iż roszczenie poszkodowanego przedawni się zanim stanie się wymagalne. W istocie gwarancja zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji byłaby tylko pozorna i pozbawiona dla poszkodowanych w takiej sytuacji realnej wartości. Warto dodać, że traciliby oni możliwość żądania naprawienia szkody, w sytuacji szczególnie nagannej z punktu widzenia zasad jakie mają obowiązywać w państwie prawa. Szkoda została wyrządzona niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej, który z mocy art. 7 Konstytucji zobowiązany jest do działania zgodnego z prawem oraz wtedy gdy poszkodowany nie miał żadnych możliwości aby zapobiec przedawnieniu. Nawet bowiem gdy sam wystąpił o wydanie decyzji nadzorczej, do czego nie zobowiązuje go żaden przepis, to i tak ze względu na długotrwały czas trwania postępowania administracyjnego decyzja nadzorcza może zostać wydana już po upływie trzech lub dziesięciu lat od wydania pierwotnej, niezgodnej z prawem decyzji wyrządzającej szkodę. Jak pokazują liczne przykłady pokrzywdzonych decyzjami dotyczącymi realizacji dekretów o nacjonalizacji i gruntach warszawskich uzyskanie decyzji nadzorczych stawało się możliwe z reguły po okresie dłuższym niż dziesięć lat od wydania decyzji wyrządzających szkodę. Warto także zwrócić uwagę na to, że zmiana podejścia do realizacji roszczeń poszkodowanych wydaniem decyzji niezgodnych z prawem, wraz z wejściem w życie art. 417¹ § 2 k.c. i założeniu, że do roszczeń nim objętych stosujemy wprost art. 442¹ § 1 k.c., prowadzić musiałyby też do niemożliwych do akceptacji na gruncie konstytucyjnie gwarantowanej zasady równego traktowania podmiotów w takich samych sytuacjach. Oznaczałoby to bowiem, że osoby poszkodowane decyzjami niezgodnymi z prawem, które uzyskały decyzje nadzorcze do dnia 1 września 2004 r., bez względu na to kiedy decyzja pierwotna została wydana, mają prawo do odszkodowania, a ci poszkodowani, którzy uzyskaliby decyzje nadzorcze po 1 września 2004 r., byłiby narażeni na oddalenie swoich roszczeń jako przedawnionych. Zróżnicowanie następowaloby bez

odniesienia się do jakichkolwiek kryteriów, które by na to pozwalały i byłoby związane z przypadkowymi, z punktu widzenia poszkodowanego, zdarzeniami jakim są data uzyskania decyzji nadzorczej i data wejścia w życie nowelizacji k.c.

Jak widać za proponowanymi dwoma interpretacjami art. 417¹ § 2 k.c. i art. 442¹ k.c. przemawiają ważne argumenty związane z literalną i celowością wykładnią tych przepisów. Uznanie, że zobowiązanie do naprawienia szkody wyrządzonej decyzją niezgodną z prawem nie jest typowym zobowiązaniem z czynów niedozwolonych, a tym samym nie podlega ogólnej regule przedawnienia roszczeń z czynów niedozwolonych nie prowadzi do wyraźnej niezgodności tych przepisów z podstawowymi zasadami porządku prawnego wyrażonymi w Konstytucji. Warto także zwrócić uwagę, że uregulowane art. 417¹ § 2 k.c. przypadki wyrządzenia szkody prawomocnym orzeczeniem sądowym, nie są objęte wprost art. art. 442¹ k.c. Poszkodowany takim orzeczeniem ma dwa lata na wystąpienie z wnioskiem o wydanie orzeczenia Sądu Najwyższego, które stwierdzi niezgodność z prawem orzeczenia wyrządzającego szkodę. Dla zapobieżenia nadużywaniu prawa do wynagrodzenia szkód wyrządzonych ostateczną decyzją administracyjną należałoby poszukiwać drogi nie w niezgodnej z gwarantowanymi Konstytucją wartościami, interpretacji art. 417¹ § 2 k.c. i art. 442¹ k.c., lecz w zmianie przepisów k.p.a. regulujących stwierdzenie niezgodności z prawem ostatecznej decyzji wyrządzającej szkodę, na wzór przepisów zawartych w k.p.c. W państwie prawa, gdy obywatel ma gwarantowany dostęp do obsługi prawnej, która ułatwi mu wystąpienie do właściwego organu o stwierdzenie czy decyzja jest niezgodna z prawem, jeżeli decyzja taka wyrządził mu szkodę, powinien być zobowiązany, pod rygorem utraty prawa do odszkodowania do wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji nadzorczej w stosunkowo krótkim czasie dwóch lub trzech lat. Przedawnienie jego roszczenia powinno zaś biec od daty gdy decyzja nadzorcza stanie się ostateczna.

Mając na uwadze, że za każdą z proponowanych interpretacji art. 417¹ § 2 k.c. i art. 442¹ k.c. przemawiają ważne względy natury prawnej, a przyjęcie jednej z nich wiąże się z istotnymi następstwami dla poszkodowanych i Skarbu Państwa oraz innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność z art. 417¹ § 2 k.c.,

uzasadnionym jest zajęcia w tej sprawie stanowiska przez całą Izbę Cywilną Sądu Najwyższego.

III. Trzecie zagadnienie przedstawione we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego dotyczy, wbrew temu co twierdzi wnioskodawca, przede wszystkim tego jak rozumieć wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r. K 20/02 (OTK 2003 nr 7A, poz.76). Sentencja tego wyroku, opublikowana w Dz. U. z 2003 r. Nr 170, poz. 1660, a także jego uzasadnienie nie pozostawiają wątpliwości co do intencji Trybunału. W punkcie pierwszym sentencji Trybunał stwierdził, że art. 160 § 1 k.p.a. w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, zaś w punkcie drugim tej sentencji wskazał, że punkt pierwszy znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., czyli od wejścia w życie Konstytucji RP. Stanowisko Trybunału rysuje się wyraźnie. Odszkodowanie za szkody, które powstały po 17 października 1997 r., dochodzone na podstawie art. 160 k.p.a., obejmować powinno nie tylko rzeczywistą szkodę ale także utracone korzyści. W uzasadnieniu wskazano, że w raz z wejściem w życie art. 77 ust 1 Konstytucji, który przewiduje zasadę pełnego odszkodowanie za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej, powstały podstawy do oceny realizacji tej konstytucyjnej zasady na poziomie ustaw zwykłych. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że zasada ta znajduje wyraz w kodeksie cywilnym. Naliczanie odszkodowania z wyłączeniem *lucrum cessans* przewidziane w art. 160 k.p.a., poczynając od 17 października 1997 r., pozostawałoby więc w rażącej sprzeczności z art. 77 ust 1, i stanowiło niedopuszczalne na poziomie ustawowym zróżnicowanie sytuacji poszkodowanych. Utrzymanie przewidzianego w tym przepisie ograniczenie odszkodowania, dotyczyłoby przy tym konstytucyjnie gwarantowanego prawa do odszkodowania za bezprawne wyrządzenie szkody w wypadkach uznawanych za szczególnie rażące naruszenia. Przepis art. 160 k.p.a. przewiduje odszkodowanie za decyzje administracyjne dotknięte wadami, które mają największy ciężar gatunkowy w gradacji wad aktów i postępowań władzy publicznej. W konkluzji Trybunał stwierdził, że „Konstytucjonalizacja prawa do reparacji szkód wyrządzonych bezprawnie przez władzę publiczną nastąpiła z datą wejścia w życie Konstytucji.

Dlatego też dotyczyć ona musi tylko szkód powstałych od tej daty. W konsekwencji za czas od 16 października 1997 r. nie można kwestionować konstytucyjności ograniczenia odszkodowania w k.p.a. do *damnum emergens*. Sytuacja zmienia się od 17 października 1997 r. i od tego momentu brak jest podstaw do naliczania odszkodowania z wyłączeniem *lucrum cesanc* dla szkód wyrządzonych wykonywaniem władzy publicznej, także w postaciach wskazanych w art. 160 k.p.a.”

Na tle tego wydawałoby się niebudzącego wątpliwości stanowiska Trybunału Konstytucyjnego pojawiła się rozbieżność w orzecznictwie, która skłoniła Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do przedstawienia trzeciego zagadnienia sformułowanego w jego wniosku. W orzecznictwie Sądu Najwyższego zdecydowanie przeważa stanowisko, które jest zbieżne z sentencją, a zwłaszcza uzasadnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r. K 20/02. Zostało ono wyrażone w uchwale z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08, OSNC 2009, nr 11, poz. 145 oraz wyrokach z dnia 22 stycznia 2008 r., II CSK 376/07 niepubl., z dnia 8 lutego 2008 r., I CSK 477/07, niepubl., z dnia 12 marca 2008 r., I CSK 435/07, niepubl., z dnia 4 kwietnia 2008 r., I CSK 464/07, niepubl., z dnia 18 kwietnia 2008 r., II CSK 639/07, niepubl. z dnia 9 stycznia 2009 r., I CSK 272/08, niepubl. z dnia 14 maja 2009 r., I CSK 306/08 niepubl. W orzeczeniach tych przeważnie Sąd Najwyższy odwołuje się wprost do wyroku Trybunału Konstytucyjnego i wskazuje, że Trybunał za decydującą uznał datę powstawania szkody w majątku osoby poszkodowanej, i nie wiąże prawa do pełnego odszkodowania z innym zdarzeniem takim jak wydanie decyzji wadliwej, czy decyzji nadzorczej. Jednocześnie Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że odmienny pogląd, wiążący powstanie całej szkody wyłącznie z chwilą wydania wadliwej decyzji administracyjnej prowadzi do uznania sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego za niezrozumiałą i wewnątrznie sprzeczną. W takiej sytuacji pomimo uznania częściowej niekonstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a., w istocie uniemożliwia się poszkodowanemu uzyskania odszkodowania w zakresie utraconych korzyści (uchwała z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawił się jednak także odmienny pogląd. W wyrokach z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 301/07 niepubl., z dnia

16 kwietnia 2009 I CSK 524/08, OSNC-ZD 2009, nr 4, poz. 106, z dnia 18 czerwca 2009 r., II CSK 26/09, niepubl., oraz w wyroku z dnia 15 października 2009 r., I CSK 66/09 niepubl. Sąd Najwyższy stwierdził, że art. 160 k.p.a. może być podstawą żądania odszkodowania za utracone korzyści tylko w przypadku, decyzja wadliwa została wydana po wejściu w życie Konstytucji. Nawiązując do podstawowej dla czynów niedozwolonych reguły intertemporalnej, zgodnie z którą zobowiązanie z czynów niedozwolonych należy oceniać według przepisów obowiązujących w chwili zdarzenia, z którym ustawa łączy odpowiedzialność odszkodowawczą, Sąd Najwyższy uznał, że o tym czy ma zastosowanie art. 160 k.p.a. w brzmieniu nadanym mu przez wyrok Trybunału, powinna decydować chwila wydania decyzji administracyjnej niezgodnej z prawem. W konsekwencji chwila, w której wynikły w jakiegokolwiek postaci uszczerbki z tej decyzji, powinna być obojętna dla oceny stosowania art. 160 k.p.a. w brzmieniu nadanym mu wyrokiem Trybunału. W ocenie Sądu stanowisko takie daje się pogodzić z określeniem skutków czasowych wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., jeżeli przez szkodę rozumieć samo naruszenie prawnie chronionego dobra, to powstanie szkody należy identyfikować z wydaniem wadliwej decyzji. (wyrok z dnia 16 kwietnia 2009, I CSK 524/08).

Oceniając oba stanowiska należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że drugie z nich prowadzi w istocie do nadania sentencji wyroku z dnia 23 września 2003 r., innego znaczenia niż, jak wynika z uzasadnienia tego wyroku, przypisywał jej sam Trybunał. W uzasadnieniu wyraźnie Trybunał wskazuje, że „...określenie rozmiarów szkody podlegającej naprawieniu” musi podlegać ocenie z punktu widzenia standardów przewidzianych w Konstytucji, dlatego od momentu wejścia jej w życie brak podstaw do naliczania odszkodowania z wyłączeniem *lucrum cessans*. Chodzi więc o inne rozumienie szkody niż to jakie naddaje mu Sąd Najwyższy w wyrokach, w których przyjęto, że powstanie szkody należy identyfikować z wydaniem wadliwej decyzji.

Przeciwko takiemu stanowisku przemawiają także dodatkowe argumenty. Nawet gdyby przyjąć, że mamy do czynienia tylko z jedną szkodą wyrządzoną czynem niedozwolonym, na co może wskazywać literalna wykładnia przepisów k.c. o czynach niedozwolonych, to i tak zwolennicy tej koncepcji przyjmują, że rozmiar

szkody może zwiększyć się z upływem czasu. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego należy wobec tego rozumieć w ten sposób, że mowa w nim o tej części szkody (tych uszczerbkach), o którą zwiększyła się jednolicie pojmowana szkoda.

O wiele poważniejsze wątpliwości wzbudza koncepcja identyfikowania szkody z wydaniem wadliwej decyzji, jeżeli wziąć pod uwagę, że w istocie w razie wydania decyzji niezgodnej z prawem, można także wyodrębnić nie tylko czyn niedozwolony polegający na wyrządzeniu szkody tą decyzją, ale również inne niezgodne z prawem zachowanie organów władzy publicznej. Organy te są przecież zobowiązane do zachowania zgodnego z prawem. Łączenie wobec tego szkody i jej rozmiarów z chwilą wydania decyzji niezgodnej z prawem, w istocie stwarza dogodną sytuację dla organów władzy publicznej działających niezgodnie z prawem. Do czasu gdy decyzja pierwotna, niezgodna z prawem, która wyrządził szkodę nie zostanie usunięta z obrotu, nie muszą się one obawiać konieczności pełnej rekompensaty wyrządzonych szkód, gdyż nawet pod rządem Konstytucji z 1997 r., odpowiedzialność taka nie powstanie. Nawet spójne dogmatycznie koncepcje nie mogą zaś uzasadniać takiej wykładni, która prowadzi do skutków sprzecznych z wprowadzonymi tą Konstytucją standardami ochrony poszkodowanych bezprawnymi działaniami władzy publicznej.

IV. Mając na względzie, że każde z trzech zagadnień przedstawionych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wymaga zajęcia stanowiska w istotnych sprawach, w których wypowiedziały się już powiększone składy Sądu Najwyższego, a nawet cała Izba Cywilna, a także znaczenie rozstrzygnięcie tych zagadnień zarówno z punktu widzenia teoretycznego (pojęcie czynu niedozwolonego, o którym mowa w art. 417¹ § 2 k.c., pojęcie szkody, czy znaczenia decyzji nadzorczej dla stosowania przepisów nowych lub dawnych), a także mając na uwadze daleko idące skutki przyjętych rozwiązań dla poszkodowanych decyzjami niezgodnymi z prawem oraz Skarbu Państwa i innych podmiotów odpowiadających na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. – w pełni uzasadnionym jest przekazanie tych zagadnień do rozstrzygnięcia całej Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego.