

Wymaganie prejudykatu przez art. 417¹ § 3 k.c. a przewlekłość postępowania administracyjnego

Anna Barańska, Łukasz Chyla

1. Wprowadzenie

Regulacja art. 417 k.c. i nast. dotycząca odpowiedzialności władz publicznych za wyrządzoną szkodę swój obecny kształt otrzymała wraz z nowelizacją Kodeksu cywilnego dokonaną ustawą z dnia 17 czerwca 2004 roku¹. Impulsem do zmiany wcześniej obowiązującego przepisu był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 roku², w którym stwierdzono, że obowiązujący ówczesnie art. 418 k.c. jest niekonstytucyjny i konieczne jest, by utracił moc. Ponadto zauważono, że art. 417 k.c. pozostaje w zgodzie z Konstytucją tylko wtedy, gdy jest rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności.

Punktem wyjścia dla wszelkich rozważań dotyczących odpowiedzialności państwa za niezgodne z prawem działanie jest art. 77 Konstytucji RP, który brzmi: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”³. Zgodnie z nim wyłączną przesłanką odpowiedzialności organu władzy publicznej (zarówno państwowej jak i samorządowej) za akty ze sfery *imperium* jest bezprawność działania władzy. W praktyce problematyczna stała się kwestia bezpośredniości stosowania tej normy. Mając na uwadze art. 8 Konstytucji RP, zastanawiano się, jak przepis ten powinien być interpretowany. Według dominującego obecnie poglądu wyklucza się jego bezpośrednie stosowanie, przyjmując, że podstawą odpowiedzialności jest art. 417 k.c. interpretowany w związku z art. 77 Konstytucji RP. Niemniej, jak słusznie zauważa E. Bagińska: „(...) *niezależnie od tego, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP należy stosować bezpośrednio w znaczeniu używania go jako elementu służącego do dekodowania innych norm prawnych, można go stosować jako wyłączną podstawę orzekania w przypadkach, gdzie (przedkonstytucyjne) przepisy ustawowe wyłączają pewne typy działań władzy publicznej spod regulacji odszkodowawczej*”⁴.

2. Ogólna charakterystyka art. 417 i 417¹ Kodeksu cywilnego

Podczas, gdy art. 417 k.c. stanowi ogólną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, to art. 417¹ k.c. wylicza jej najbardziej charakterystyczne przypadki, normując je w szczególny sposób poprzez wprowadzenie dodatkowych przesłanek dochodzenia tych roszczeń. Zasada ogólna wyrażona w art. 417 k.c. znajdzie zastosowanie wyłącznie w sytuacjach, w których zdarzenie powodujące szkodę nie będzie się mieściło w zakresie art. 417¹ k.c., a mimo to wypełni znamiona niezgodnego z prawem działania lub zaniechania władzy publicznej.

Art. 417¹ k.c. będący *lex specialis* względem art. 417 k.c. reguluje kwestie odpowiedzialności władzy publicznej za szkody wyrządzone wskutek podejmowania lub zaniechania dokonania czynności konwencjonalnych o charakterze władczym. Oprócz przymusu ustalenia przesłanek ogólnych – tożsamy z wynikającymi z art. 417 k.c. – dla określenia odpowiedzialności na gruncie

¹ Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 162, poz. 1692.

² Wyrok TK z dnia 4.12.2001 r., o sygn. akt SK 18/00, OTK 2001/8/256.

³ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U.Nr 78, poz. 483.

⁴ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 196.

art. 417¹ k.c. należy spełnić wymogi szczególne przewidziane przez tę normę. Przede wszystkim obligatoryjne będzie uzyskanie prejudykatu, tj. orzeczenia przesądzającego o niezgodności z prawem określonego zachowania władzy publicznej. Jego obecność ma zasadniczo zwalniać sąd z obowiązku badania legalności wydanego aktu normatywnego podczas trwania procesu odszkodowawczego.

Przepis art. 417¹ § 3 k.c. stanowi, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Regulacja ta niewątpliwie określa odpowiedzialność organów władzy publicznej za zaniechania w wydawaniu aktów indywidualnych o charakterze władczym. Co warto podkreślić, powstaje ona **jedynie** w sytuacji, gdy wydanie orzeczenia lub decyzji było obowiązkiem, wynikającym z przepisów prawa. Tak więc, jak zauważa A.Olejniczak: „Przesłanką przypisania obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przewlekłością postępowania jest więc skonkretyzowany w przepisie prawa obowiązek podjęcia przez organ sądowy lub administracyjny określonych działań władczych, o charakterze indywidualnym, których zaniechanie spowodowało szkodę”⁵. Kwalifikowany tryb stwierdzenia bezprawności nie znajdzie natomiast zastosowania względem innych aktów lub czynności podejmowanych przez organy. W takiej sytuacji odpowiedzialność odszkodowawcza będzie mogła powstać jedynie na gruncie zasady ogólnej - wyrażonej w art. 417 k.c.

Podmiotem chronionym na mocy tego artykułu jest każda osoba, która została poszkodowana niewydaniem stosownego orzeczenia bądź decyzji. Obowiązek naprawienia szkody natomiast obciąża, niezmiennie, podmioty wymienione w art. 417 k.c.

3. Stosowanie art. 417 § 3 k.c. w przypadku postępowań sądowych

W przypadku niewydania orzeczenia w postępowaniu sądowym (sądowoadministracyjnym, egzekucyjnym) bądź też jego przewlekłości stosowanie art. 417¹ § 3 k.c. nie nastęrcza żadnych trudności. Zgodnie z przewidzianym w nim wyłączeniem, należy w tej sytuacji sięgnąć do ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁶. Zgodnie z jej treścią pojęcie przewlekłości definiowane jest jako stan, w którym postępowanie w danej sprawie trwa dłużej niż jest to konieczne dla wyjaśnienia związanych z nią okoliczności – istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, bądź też dla jej załatwienia w inny sposób. Skargę taką wnosi się zasadniczo, zgodnie z art. 5 wyżej wskazanej ustawy, w toku postępowania w celu jego przyspieszenia. Jednakże brak takowej aktywności w czasie procedowania nie skutkuje utratą możliwości następczego ubiegania się o odszkodowanie.

Zgodnie z treścią art. 16 tejże ustawy, strona która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania zgodnie z art. 5 ust. 1, może dochodzić - na podstawie art. 417 k.c. naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy. Jak zostało zauważone przez autorów komentarza do ustawy o skardze...: „Z art. 16 ustawy wynika, że prawo dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych mają także te strony, które z różnych przyczyn nie wniosły skargi na przewlekłość postępowania w jego toku. Dotyczy to więc także osób, które nie wystąpiły ze skargą z przyczyn leżących po ich stronie (np. zaniechanie, lekkomyślność)”⁷. Dochodzenie roszczeń

⁵ A. Olejniczak, Komentarz do art. 417¹ k.c., [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część ogólna*, Lex 2014.

⁶ Ustawa z dnia 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, Dz.U. 2004.179.1843. Po nowelizacji ustawy w 2009 r. skarga na przewlekłość obejmuje także postępowanie przygotowawcze prowadzone lub nadzorowane przez prokuratora.

⁷ P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, Komentarz do art. 16 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, [w] *Skarga na przewlekłość postępowania przygotowawczego i sądowego. Komentarz*, Oficyna 2010.

odszkodowawczych może się tu odbywać przy użyciu tych samych argumentów, które mogłyby zostać zawarte w skardze na przewlekłość. W takim wypadku sąd cywilny w jednym postępowaniu zadecyduje najpierw o istnieniu przewlekłości w sprawie, a następnie o ewentualnym naprawieniu szkody majątkowej i niemajątkowej na podstawie art. 417 k.c.

4. Art. 4171 § 3 k.c. a przypadek beczynności organów władzy publicznej

W sprawach indywidualnych, tj. przede wszystkim w przypadkach wydawania decyzji administracyjnych, organy zazwyczaj działają na wniosek bądź żądanie uprawnionego podmiotu. Bardzo rzadko odbywa się to z urzędu. Obowiązek podjęcia działania może również wynikać z uchylecia pierwotnego orzeczenia w drodze kontroli instancyjnej. Brak wydania jednego ze wspomnianych powyżej rozstrzygnięć będzie zawsze świadczył o beczynności bądź też przewlekłości działania administracji. Zgodnie z zasadą szybkości postępowania, która została zawarta w art. 12 k.p.a., organ administracji publicznej ma obowiązek prowadzenia postępowania bez zbędnej zwłoki oraz bez opieszałości podczas podejmowania czynności. Jest on również zobowiązany do terminowego załatwiania spraw. W orzecznictwie administracyjnym zwykło się przyjmować, iż organ administracji publicznej pozostaje w beczynności w każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie wskazanym w art. 35 k.p.a., jeżeli równocześnie nie dopełnił czynności określonych w art. 36 k.p.a lub też nie podjął innych działań mających na celu wyeliminowanie przeszkody w wydaniu decyzji⁸.

W rozumieniu art. 417¹ k.c. w przypadku decyzji administracyjnych właściwe są dwa postępowania umożliwiające uzyskanie prejudykatu, który pozwoli na dochodzenie odpowiedzialności za szkodę. Pierwszym z nich jest to, w którym dochodzi do sądowego stwierdzenia beczynności organu. Zgodnie z nim, skarga taka może zostać złożona przede wszystkim w przypadkach wyszczególnionych w art. 3 § 2 pkt 1 – 4 PostAdmU⁹. Wymogiem koniecznym dla jej złożenia jest uprzednie wyczerpanie środków zaskarżenia albo wezwanie do usunięcia naruszenia prawa przez organ. Uwzględniając skargę, sąd administracyjny obliguje organ do wydania rozstrzygnięcia w oznaczonym terminie. Drugim dopuszczalnym postępowaniem jest to przewidziane w art. 37 k.p.a. Pozwala ono na złożenie zażalenia do organu wyższego stopnia w sytuacji, gdy nie doszło do terminowego załatwienia sprawy przy jednoczesnym braku wyznaczenia nowego terminu do jej załatwienia. Jeżeli zażalenie zostanie uznane za zasadne, to stanie się ono dowodem na stwierdzenie niezgodności z prawem zaniechania załatwienia sprawy polegającego na wydaniu decyzji.

Powyższe uwagi odnoszą się do przypadku beczynności organów administracyjnych *sensu stricto*, tj. sytuacji, w których w żadnym momencie postępowania nie doszło do wydania oczekiwanej decyzji i w związku z tym powstała szkoda po stronie skarżącego. Zgodnie z treścią art. 417¹ § 3 k.c. bezsprzecznym jest, że nie ma w takim wypadku możliwości wytoczenia roszczenia odszkodowawczego bez uprzedniego uzyskania stosownego prejudykatu.

5. Przewlekłość postępowania administracyjnego a stosowanie art. 4171 § 3 k.c.

Dużo bardziej sporny, w moim odczuciu, pozostaje przypadek przewlekłości postępowania administracyjnego, tj. sytuacji, w której – mimo zwłoki – ostatecznie dochodzi do wydania przedmiotowego rozstrzygnięcia. Szkoda spowodowana upływem czasu może bowiem powstać nawet, jeśli otrzymana finalnie decyzja jest korzystna dla jej adresata.

Mimo przytoczonej niedogodności, której może doświadczyć strona w związku z przewlekłością postępowania, przeważająca część doktryny stoi na stanowisku, że w hipotezie art. 417¹ § 3 k.c. mieści się również wyżej omówiony przykład. I tak, A. Olejniczak stwierdza, że: „*Prawnym instrumentem stwierdzenia przewlekłości w postępowaniu administracyjnym, a więc dla uzyskania prejudykatu określonego art. 417¹ § 3k.c., jest skarga na beczynność lub*

⁸ Por. E. Bagińska, [w:] *System Prawa Administracyjnego, Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, tom 12, Warszawa 2010, s. 348 i n.; Wyrok NSA z 20 lipca 1999 r., o sygn. akt I SAB 60/90, OSP 2000, nr 6, poz. 87.

⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U.2016.718 j.t.

przewlekłe prowadzenie postępowania, które przewiduje art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Jeżeli sąd uwzględni skargę, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji (art. 149 p.p.s.a.)”¹⁰. Bardzo podobnie wypowiada się A. Rzetecka – Gil, podkreślając, że: „Artykuł 417¹ § 3 k.c. reguluje odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przewlekłością postępowania sądowego lub administracyjnego, jeżeli obowiązek wydania orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej przewiduje przepis prawa. Również w tym przypadku warunkiem sine qua non żądania odszkodowania jest uprzednie stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji. Przepisy odrębne mogą uchylić tę przesłankę”¹¹. W swoim artykule wspomina o tym również J. Kremis: „Stwierdzeniu beczynności czy też przewlekłości postępowania administracyjnego do celów procesu odszkodowawczego służą instytucje proceduralne przewidziane w art. 37 k.p.a. oraz w art. 141 Ordynacji podatkowej”¹².

Pogląd ten dominuje również w orzecznictwie, czego przykładem jest wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 17 czerwca 2015 roku, w którym stwierdzone zostało, iż: „Prawnym instrumentem stwierdzenia przewlekłości w postępowaniu administracyjnym, a więc dla uzyskania prejudykatu określonego art. 417¹ § 3 k.c., jest skarga na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, które przewiduje art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Jeżeli sąd uwzględni skargę, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji (art. 149 p.p.s.a.)”¹³. Podobne stanowisko reprezentuje Sąd Apelacyjny w Szczecinie, który w wyroku z dnia 3 lutego 2015 roku zauważa: „By móc stwierdzić przewlekłość w postępowaniu administracyjnym, a więc dla uzyskania prejudykatu określonego art. 417¹ § 3 k.c., niezbędne jest złożenie skargi na beczynność, którą przewiduje art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Jeżeli sąd uwzględni skargę, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji (art. 149 p.p.s.a.). Dopiero niewykonanie tego orzeczenia uprawnia osobę, która poniosła szkodę, do żądania odszkodowania przed sądem powszechnym od organu, który nie wykonał orzeczenia (art. 154 § 4 i 5 p.p.s.a.). Jeżeli w ciągu trzech miesięcy poszkodowany nie uzyska odszkodowania od organu administracyjnego, może żądać odszkodowania przed sądem powszechnym (art. 154 § 5 p.p.s.a.). Alternatywną drogą do uzyskania prejudykatu jest wniesienie zażalenia na niezakończoną sprawę w terminie lub przewlekłe prowadzenie postępowania na podstawie art. 37 k.p.a. Postanowienie organu wyższego stopnia uwzględniające zażalenie stanowi wówczas prejudykat, o którym mowa w art. 417¹ § 3 k.c.”¹⁴. Interesujący w tym kontekście jest również wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie, który choć powyższej linii orzeczniczej nie przełamuje, to dostrzega pewne braki w takim postrzeganiu art. 417¹ § 3 k.c.: „Sąd Okręgowy jednakże mając świadomość braku istnienia w sprawie prejudykatu stwierdzającego niezgodność z prawem niewydania decyzji/orzeczenia, celowo oparł się na przepisie art. 417 k.c., ponieważ nie wymaga on wykazania istnienia takiego orzeczenia. Taka praktyka Sądu jest niedopuszczalna w świetle przepisów prawa i nie może zostać zaaprobowana. Specyfika sprawy, jej szczególne okoliczności mogłyby, co najwyżej, uprawniać sąd do skorzystania z klauzuli zasad współżycia społecznego określonej w art. 5 k.c. (pod warunkiem zgłoszenia w tym względzie wniosku), ale w żadnej mierze nie dają mu uprawnienia do określenia innej, niż poprawna, podstawy prawnej”¹⁵.

Konsekwencją tak postawionej tezy dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych jest konieczność posiadania prejudykatu nie tylko w związku z „klasyczną beczynnością” organu

¹⁰ A. Olejniczak, Komentarz do art. 417¹ k.c., [w:] A. Kidyba (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część ogólna, LEX 2014.

¹¹ A. Rzetecka – Gil, Komentarz do art. 417¹ k.c., [w:] A. Rzetecka – Gil (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania - część ogólna, LEX 2011.

¹² J. Kremis, Odpowiedzialność odszkodowawcza za niewydanie decyzji administracyjnej, [w:] P. Machnikowski (red.), Odpowiedzialność w prawie cywilnym, Prawo CCC (AUW No 2897) 2006.

¹³ Wyrok SA w Katowicach z dnia 17.06.2015 r., o sygn. akt I ACa 190/15, LEX nr 1753987.

¹⁴ Wyrok SA w Szczecinie z dnia 3.02.2015 r., o sygn. akt I ACa 914/13, LEX nr 1659142.

¹⁵ Wyrok SA w Krakowie z dnia 6.09.2012 r., o sygn. akt I ACa 724/12, LEX nr 1223203.

skutkującą permanentnym brakiem decyzji, ale także przy zaistnieniu nieuzasadnionej zwłoki, prowadzącej ostatecznie do wydania rozstrzygnięcia.

Pogląd ten został zakwestionowany w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2005 roku¹⁶. W jego uzasadnieniu zostało stwierdzone, że: „*Dochodzenie takiego odszkodowania po zakończeniu postępowania administracyjnego na skutek wydania rozstrzygnięcia co do istoty sprawy nie wymagało ani dawniej ani nie wymaga obecnie uprzedniego wyczerpania środków mających przeciwdziałać przewlekłości postępowania administracyjnego (...)*”¹⁷. Ponadto Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, choć dotyczy bezpośrednio wyłącznie postępowań sądowych, to jest wyrazem ogólniejszej myśli ustawodawcy. Trzymając się językowej wykładni tego przepisu, Sąd Najwyższy zauważył, że **jedynie** naprawienia szkody wyrządzonej przez faktyczne zaniechanie w wydaniu decyzji można dochodzić wyłącznie po uzyskaniu stosownego prejudykatu. Stanowisko to wydaje się być przekonujące.

Według dominującego w orzecznictwie poglądu wykładnia językowa posiada prymat przed wszystkimi innymi jej rodzajami¹⁸. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego dopiero, gdy „*(...) wykładnia językowa nie prowadzi do jednoznacznych rezultatów dopuszczalne jest skorzystanie z pozajęzykowych dyrektyw interpretacyjnych*”¹⁹. Taki pogląd znajduje również odzwierciedlenie w paremii *interpretatio cessat in claris*, przywołanej także przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 roku²⁰. Mimo, iż interpretatorowi nie wolno całkowicie ignorować innych rodzajów wykładni, nie powinno się w sposób drastyczny ingerować w treść przepisu, jeśli jest ona jasna i zrozumiała.

Wydaje się, że taki właśnie jest art. 417¹ § 3 k.c. Nie pozostawia on wątpliwości, że swoim zakresem obejmuje wyłącznie przypadki niewydania obligatoryjnego orzeczenia bądź decyzji. Każdy inny akt wydawany przez organy władzy publicznej bądź też wykonywana przez nie czynność nie będzie mieścić się w dyspozycji tej normy i w takiej sytuacji zastosowanie znajdzie *lex generalis* wyrażone w art. 417 k.c. Wynika to wprost z wykładni językowej tego przepisu i zasadniczo nie stanowi przedmiotu sporu zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie. Mając to na uwadze, logicznym następstwem wydaje się stwierdzenie, że zakresem tej normy nie powinny być obejmowane przypadki przewlekłości postępowania, bo skoro w przypadku aktów objętych tą normą nie dopuszcza się stosowania wykładni rozszerzającej, to dla czego dopuścić ją już względem czynności, o których stanowi? Logicznie poprawne wydaje się być przyjęcie wykładni rozszerzającej zarówno w przypadku aktów, jak i czynności organu bądź też wyeliminowanie takiej interpretacji w przypadku obu przesłanek. Argumentem przemawiającym za drugą koncepcję powinien być także paragraf 2 tegoż artykułu, w przypadku którego przeważa stosowanie wykładni językowej i wykluczanie decyzji nieostatecznych z zakresu tej regulacji.

Ze względu na treść art. 417¹ § 2 k.c. literatura podnosi problem odpowiedzialności za nieprawomocne orzeczenia i nieostateczne decyzje. Powołując się jednak na jego wyraźne brzmienie E. Bagińska odrzuca możliwość powstania takiego roszczenia²¹. Podobny pogląd, choć zaznaczając, że jest to zagadnienie sporne, reprezentuje G. Karaszewski: „*Obowiązek uzyskania prejudykatu odnosi się zatem jedynie do prawomocnych orzeczeń wydawanych przez sądy i ostatecznych decyzji pochodzących od organów administracji. Obowiązek ten nie obejmuje natomiast orzeczeń i decyzji nieprawomocnych. Szkody wynikłe z takich aktów indywidualnych zaopatrzonych w rygor natychmiastowej wykonalności albo wykonalnych z mocy prawa podlegają więc naprawieniu na podstawie art. 417 § 1 (...)*”²². Równie

¹⁶ Por. Wyrok SN z dnia 18.11.2005 r., o sygn. akt IV CK 190/05, LEX nr 577564.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Por. Wyrok NSA z dnia 31.05.2000 r., o sygn. akt I SA/Gd/1879/99, LEX nr 44384.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 28.01.2003 r., o sygn. akt SA/Bd 106/03, POP 2003, nr 6, poz. 158.

²⁰ Por. Wyrok TK z dnia 28.06.2000 r., o sygn. akt K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.

²¹ Por. E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, s. 361.

²² G. Karaszewski, Komentarz do art. 417¹ k.c., [w:] J. Ciszewski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, LexisNexis 2014.

jednoznacznie w tej kwestii wypowiada się J. Gudowski twierdząc: „Art. 417¹ § 2 nie pozostawia wątpliwości, że stanowi podstawę prawną roszczenia o wynagrodzenie szkody wyrządzonej wydaniem niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego lub ostatecznej decyzji administracyjnej. Nie obejmuje on zatem szkody wynikłej z wykonania nieprawomocnego orzeczenia sądowego lub nieostatecznej decyzji administracyjnej; podstawą prawną roszczenia odszkodowawczego jest wówczas art. 417. Podobnie komentowany art. 417¹ § 2 nie jest podstawą prawną dochodzenia roszczeń o wyrównanie szkody wynikłej z wykonania wadliwego nieprawomocnego orzeczenia sądowego, gdy orzeczeniu temu nadano rygor natychmiastowej wykonalności, jak też z wykonania wadliwej nieostatecznej decyzji administracyjnej. Podstawą odpowiedzialności jest w tych przypadkach art. 417”²³. Przywołane powyżej wypowiedzi to jedynie przykłady, zdecydowanie dominujące zarówno w piśmiennictwie jak i orzecznictwie, poglądu.

Zważając na powyższe, za nieprawidłowy należy uznać pogląd, zgodnie z którym w hipotezie art. 417¹ § 3 k.c. mieści się również przypadek przewlekłości postępowania. Potwierdza to fakt, iż ustawodawca na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego wyraźnie różnicuje sytuację beczynności organu oraz opieszałości w jego działaniu.

Kolejnym argumentem przemawiającym za tym stanowiskiem, jest wspomniany przez Sąd Najwyższy art. 16 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. W przepisie tym poszkodowanemu została przyznana możliwość dochodzenia swoich roszczeń po prawomocnie zakończonym postępowaniu, co do istoty sprawy, niezależnie od motywów wcześniejszego braku reakcji. Wydaje się nieracjonalne, by ten sam ustawodawca w sposób tak istotny miał różnicować sytuację podmiotu skarżącego w postępowaniu sądowym i administracyjnym, zwłaszcza gdy w obu wypadkach problemem jest takie samo zachowanie organu władzy publicznej, mogące spowodować tożsame szkody.

Jak wskazuje Z. Banaszczyk w opisie instytucji z art. 16 przywołanej ustawy: „Będzie ona kwalifikowana raczej jako działanie, chociażby z tego powodu, iż ze względu na ostateczne zakończenie postępowania, co do istoty, każde jego opóźnienie może być odniesione wyłącznie do działania, a nie zaniechania”²⁴. Takim samym działaniem będzie obarczone zwłoką wydanie decyzji administracyjnej. Truizmem będzie w tym miejscu stwierdzenie, że coś, co jest działaniem, nie może być równocześnie zaniechaniem. Tym samym, skoro ustawodawca w sposób jednoznaczny w przepisie tym odwołał się do sytuacji niewydania, innymi słowy braku działania, brak tu według mnie podstaw to rozszerzenia zakresu tego przepisu.

Wymóg uzyskania prejudykatu w przypadkach określonych w art. 417¹ k.c. nie ma na celu utrudnienia skutecznego egzekwowania należnego odszkodowania. Ma on jedynie ułatwiać pracę orzekającego w tej sprawie sądu. Bardzo trafnie rolę przedsądu definiuje G. Karaszewski, zauważając, że: „Rola tego prejudykatu polega na tym, że niedopuszczalne jest przed jego wydaniem zasądzenie odszkodowania za szkodę spowodowaną deliktem władzy publicznej. Proces odszkodowawczy nie może bowiem stać się polem, na którym przeprowadza się badanie legalności aktów normatywnych, prawomocnych orzeczeń i ostatecznych decyzji”²⁵. Mając na uwadze powyższe, ciężko dopatrzeć się tak doniosłego znaczenia dla tego środka w przypadku przewlekłości postępowania. Sąd orzekający w takiej sytuacji nie musi przeprowadzać czasochłonnych badań, tym samym w sposób istotny wydłużając czas procedowania. Przepisy określające termin dla załatwienia sprawy w Kodeksie postępowania administracyjnego są określone w sposób jasny i niebudzący wątpliwości. Ponadto, za takim rozwiązaniem ustawodawca opowiada się wprost w art. 16 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu

²³ G. Bieniek, Komentarz do art. 417¹ k.c., [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga trzecia. Zobowiązania*, LexisNexis 2013.

²⁴ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niewydaniem orzeczenia sądowego we właściwym czasie* (art. 417¹ § 3 k.c.), *Palestra*, 2006, Nr 9-10, s. 17.

²⁵ G. Karaszewski, *op. cit.*

sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, na mocy którego sąd orzekający w tym wypadku o roszczeniu odszkodowawczym bada równocześnie zasadność złożonej skargi.

Na marginesie warto zauważyć, że taka interpretacja art. 417¹ § 3 k.c. w sposób, zbyt surowy „każe” podmiot „posłusznie” oczekiwać na wydanie decyzji. W przypadku decyzji administracyjnych w większości przypadków będziemy mieć do czynienia z podmiotami nieprofesjonalnymi, zazwyczaj nieposiadającymi dogłębnej znajomości prawa. Ich bierna postawa oraz gotowość oczekiwania na wydanie rozstrzygnięcia - nawet w ramach przewlekłego postępowania - może być, paradoksalnie, przejawem zaufania do organów władzy publicznej oraz sposobu ich procedowania. I choć zasadniczo *ignorantia iuris nocet*, to nie wydaje się być słuszne wprowadzanie takich „sankcji” jedynie na podstawie wykładni art. 417¹ § 3 k.c., która nie wynika wprost z jego brzmienia.

6. Podsumowanie

Reasumując, nie wydaje się, by zasadnym było stosowanie art. 417¹ § 3 k.c. do przypadków przewlekłości postępowania w sprawie wydania decyzji administracyjnej. Moim zdaniem, brak w tym względzie racjonalnych argumentów. W pierwszej kolejności wskazać należy, iż w sprzeczności z tym twierdzeniem stoi już wykładnia językowa powołanego przepisu, albowiem traktuje on wyłącznie o przypadkach niewydania orzeczenia lub decyzji, co nie ma miejsca w przypadku wyłącznie przewlekłości postępowania. Po wtóre, o szerokim zastosowaniu art. 417 k.c. świadczyć winna również redakcja art. 16 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, zgodnie z którym nawet osobie, która nie wniosła w stosownym terminie skargi na przewlekłość postępowania, przysługuje nadal możliwość dochodzenia naprawienia szkody na gruncie Kodeksu cywilnego, a konkretniej właśnie art. 417 k.c.. W konsekwencji, prejudykat - o którym mowa w art. 417¹ § 3 k.c. - powinien pełnić jedynie rolę swoistego ułatwienia dla orzekających w sprawie odszkodowania sądów oraz zapobiegać niepotrzebnemu wydłużaniu postępowania, a nie definitywnie blokować możliwość dochodzenia tego roszczenia w inny sposób.

Zważyć przy tym należy, iż możliwość ubiegania się o naprawienie szkody na podstawie art. 417 k.c. samo przez się nie ułatwia w sposób znaczący jego dochodzenia, albowiem to na poszkodowanym nadal ciąży obowiązek wykazania powstania rzekomej szkody oraz pozostałych przesłanek wspomnianego roszczenia. Jedyną zaś różnicą względem stosowania art. 417¹ § 3 k.c. pozostaje to, że poszkodowany nie jest zobowiązany do przedłożenia stosownego prejudykatu, o wydanie którego mógł się - paradoksalnie - nie ubiegać w toku toczącego się przewlekłe postępowania ze względu na żywione wobec władzy publicznej zaufanie.

O autorze

Anna Barańska - Autorka jest absolwentką Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego i aplikantką w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Interesuje się prawem cywilnym zarówno w polskim jak i zagranicznych porządkach prawnych.

Łukasz Chyla - Magister prawa z wyróżnieniem Wydziału Prawa i Administracji UJ pod opieką Prof. Andrzeja Szumańskiego. Stypendysta Grantu Naukowego SYLFF (The Ryoichi Sasakawa Young Leaders Fellowship Fund) w Australii, Stypendysta wymiany bilateralnej z Melbourne Law School oraz Bucerius Law School w Hamburgu. Absolwent Szkoły Prawa Amerykańskiego UJ oraz Stypendium KKG i Columbus Law School w Waszyngtonie. Autor licznych wystąpień konferencyjnych na konferencjach ogólnopolskich i międzynarodowych. Autor i współautor kilkunastu artykułów naukowych z zakresu prawa cywilnego, gospodarczego i handlowego, arbitrażu i prawa własności intelektualnej.

Streszczenie

Tematem niniejszego artykułu jest kwestia odpowiedzialności władzy publicznej za szkody wyrządzone w związku z jej działaniem bądź zaniechaniem, uregulowanej w Kodeksie cywilnym w art. 417 k.c. i nast. Opracowanie skupia się w szczególności na art. 417(1) § 3, tj. przypadku odpowiedzialności władz publicznych za niewydanie orzeczenia lub decyzji, których obowiązek wydania wynikał z przepisów prawa. W artykule rozpatrzony zostaje za-równo przypadek niewydania, jak i przewlekłości postępowania - sądowego oraz administra-cyjnego. Gruntownej analizie poddana jest przesłanka uzyskania prejudykatu, warunkująca skuteczność dochodzenia roszczenia odszkodowawczego. W treści artykułu podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy faktycznie jest to warunek konieczny dla uzyskania odszkodowa-nia w przypadku przewlekłości postępowania administracyjnego.

Summary

The topic of this article refers to the liability of public authorities and public entities for damages caused in connection with actions held by them or their renunciations, pursuant to art. 417 et seq. of Polish Civil Code. This study, in its merits, mainly focuses on the consequences of application of art. 417(1) § 3, in cases of liability of public authorities for failing in delivery of certain verdict or decision, required by the letter of the law. This study also refers to the problem of unjustified of both court and administrative proceedings. Thorough analysis is also applied to the wider problem of prerequisites for granting a prejudicial ruling, relevant to seek for damages. The final aim of this study is therefore to pose a relevant question whether delivery of prejudicial ruling is a sine qua non condition and to give a comprehensive (based on a case-study) answer.

Słowa kluczowe

art. 417(1) k.c., odpowiedzialność skarbu państwa, prejudykat, przewlekłość postępowania

Key words

art. 417(1) of Polish Civil Code, state's liability, prejudicial decision, excessive duration of proceedings