

**Postanowienie
o przedstawieniu pytania prawnego
Trybunałowi Konstytucyjnemu**

Kraków, dnia 20 sierpnia 2008 r.

Sąd Okręgowy w Krakowie - Wydział I Cywilny

w składzie :

Przewodniczący - SSO Zbigniew Ducki

Protokolant - Sekretarz sądowy Mariola Pater

po rozpoznaniu w dniu 20 sierpnia 2008 roku, w Krakowie, na rozprawie

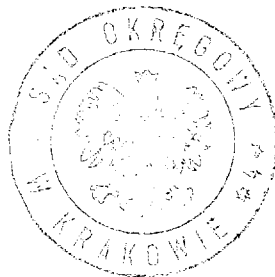
sprawy z powództwa J L

przeciwko Skarbowi Państwa – Dyrektor Ojcowskiego Parku Narodowego oraz Minister Środowiska

o zapłatę,

postanawia

- 1) na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i jednobrzmiącego art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 roku Nr 102 poz. 643 ze zm.) przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne: czy przepisy 417¹ § 3 ustawy Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 roku (Dz. U. z 1964 roku Nr 16 poz. 93 ze zm.) dodany ustawą z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 roku Nr 162 poz. 1692) jest zgodny z art. 77 ust 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie w jakim zamyka możliwość dochodzenia odszkodowania z tytułu szkód powstałych w wyniku niewydania decyzji w postępowaniu administracyjnym bez uzyskania rozstrzygnięcia stwierdzającego przewłokę wymienionego postępowania;
- 2) zawiesić postępowanie.



Na oryginale właściwe podpisy
Zgodność z oryginałem stwierdzam:
Sekretarz Sądowy
A. Chovan
Anna Chovan

Uzasadnienie
postanowienia z dnia 20 sierpnia 2008 r.

Zapatrywanie Sądu co do niekonstytucyjności wymienionego w sentencji postanowienia przepisu ustawy powstały na tle stanu faktycznego sprawy rysującego się w sposób przedstawiony poniżej.

W dniu czerwca 2004 r. powód J L złożył wniosek o ustalenie warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego zlokalizowanego na działce stanowiącej jego własność nr w miejscowości B , gmina W . Owo zamierzenie inwestycyjne miało za przedmiot budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego wraz z infrastrukturą techniczną na działce

Takoż Wójt gminy W wszczął postępowanie i zgodnie z obowiązującymi przepisami zwrócił się o uzgodnienie decyzji do Wojewody Małopolskiego, Zarządu Powiatu Krakowskiego, Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych oraz Dyrektora Ojcowskiego Parku Narodowego. O ile trzy pierwsze z wymienionych organów do końca września 2004 roku dokonały pozytywnych uzgodnień dotyczących zamierzonej inwestycji, o tyle Dyrektor Ojcowskiego Parku Narodowego w drodze postanowienia z dnia października 2004 r. odmówił uzgodnienia rzeczzonego zamierzenia. W wyniku odwołania wniesionego przez powoda Minister Środowiska postanowieniem z dnia lutego 2005 r. uchylił powyższe postanowienie i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, w szczególności wskazując, iż organ pierwszej instancji nie dokonał uzgodnienia na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody.

Orzekając ponownie Dyrektor Ojcowskiego Parku Narodowego wydał w dniu maja 2005 r. kolejne postanowienie o odmowie uzgodnienia planowanej inwestycji. Również i to postanowienie w/w organu wskutek zaskarżenia go przez powoda zostało uchylone przez Ministra Środowiska decyzją z dnia października 2005 r. Powyższe przede wszystkim z przyczyny braków postępowania dowodowego i nie wyjaśnienia kwestii istotnych dla rozstrzygnięcia.

Wreszcie postanowieniem z dnia marca 2006 r. Dyrektor Ojcowskiego Parku Narodowego po raz trzeci odmówił postanowieniem uzgodnienia przedmiotowego w sprawie zamierzenia inwestycyjnego. Wskutek odwołania od tego postanowienia, Minister Środowiska uchylił je oraz umorzył postępowanie odwoławcze jako bezprzedmiotowe. Na uzasadnienie swojego rozstrzygnięcia podał, że teren, na którym planowana jest inwestycja objęta jest obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego, który wszedł w życie w dniu maja 2005 r. na mocy uchwały Nr Rady Gminy W z dnia marca 2005 r. W związku z tym nie zachodzi konieczność uzgodnienia warunków zabudowy.

Od tej decyzji powód wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który wyrokiem z dnia grudnia 2006 r. uchylił zaskarżone postanowienie wytykając organowi drugiej instancji błędy natury proceduralnej. Wskazał, że umorzenie postępowania odwoławczego od postanowienia zapadłego w postępowaniu uzgodnieniowym z powodu bezprzedmiotowości postępowania było niedopuszczalne.

W dniu czerwca 2007 r. powód wezwał Ministra Środowiska do podjęcia czynności w sprawie. Jednakże dnia czerwca 2007 r. Wójt Gminy W umorzył decyzją postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy ze względu na wejście w życie w dniu 20 maja 2005 r. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Następnie postanowieniem z dnia lipca 2007 r. Minister Środowiska wydał postanowienie, którym uchylił postanowienie Dyrektora Parku oraz umorzył postępowanie uzgodnieniowe jako bezprzedmiotowe.

Obecnie uzyskanie pozwolenia na budowę zamierzonej inwestycji jest wyłączone z przyczyny przeznaczenia nieruchomości powoda w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy W na cele rolne z zakazem zabudowy.

Powód w sprawie zawistej przed Sądem domaga się częściowego odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej upatrując szkodę w utracie korzyści, które

osiągnąłby w razie uzgodnienia przez Dyrektora Ojcowskiego Parku Narodowego decyzji o warunkach zabudowy, a co za tym idzie pozytywnego załatwienia jego wniosku skierowanego do Wójta gminy W

W ocenie powoda wskutek działania organów administracji publicznej nie osiągnął korzyści związanych ze zmianą przeznaczenia nieruchomości.

W ocenie powoda wysokość szkody równa się różnicy między wartością nieruchomości z przeznaczeniem na cele budowlane a wartością nieruchomości przeznaczoną na cele rolne z uwzględnieniem cen osiąganych w okolicach położenia przedmiotowej w sprawie działki.

Jako podstawę prawną dochodzonych roszczeń powód podaje art. 417¹ § 2 zd. 2 k.c. Zaznacza, iż dysponuje orzeczeniem stwierdzającym niezgodność z prawem postanowienia Ministra Środowiska w postaci wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia grudnia 2006 r. (*sygn. akt*).

Dodatkowo powód domaga się przeprowadzenia postępowania na okoliczność „długości” postępowania uzgodnieniowego zgłaszając w tym zakresie wnioski dowodowe.

Powód nie zadbał w trakcie postępowania administracyjnego o uzyskanie decyzji poświadczających przewłokę postępowania.

Sąd zważył, co następuje:

Godzi się rozpocząć rozważania dotyczące zasadności skierowanego zapytania od omówienia kwestii ewentualnego (potencjalnego) wpływu udzielonej przez Trybunał Konstytucyjny na rozstrzygnięcie mające zapaść przed Sądem, który pytanie wystosował.

Otóż dopuszczalność pytania prawnego uzależniona jest w szczególności od zaistnienia przesłanki funkcjonalnej, według której sąd może przedstawić pytanie prawne w kwestii oceny określonego aktu normatywnego (przepisu prawnego) przez Trybunał Konstytucyjny jedynie wówczas, gdy od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed tym sądem (art. 193 Konstytucji). Musi zachodzić związek między odpowiedzią na pytanie prawne, a toczącym się przed sądem postępowaniem w sprawie indywidualnej (przesłanka funkcjonalna, określana też jako wymóg relewantności) – tak uzasadnienie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 października 2000 roku (*sygn. akt P 10/20, publ. OTK ZU 2000/6, poz. 105*) . Ocena relewantności pytania prawnego, obejmująca również kwestię zasadności zastrzeżeń co do konstytucyjności danej normy prawnej należy w zasadzie do sądu orzekającego w danej sprawie, natomiast kontroli Trybunału podlega proces myślowy przyjęty przez skład orzekający, który doprowadził do zainicjowania przez sąd postępowania przed Trybunałem (*por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2004 r. P 16/2003, publ. OTK ZU 2004/4A poz. 36*) .

W wstępie Sąd zauważa, że bez znaczenia dla dopuszczalności wystosowania pytania prawnego jest fakt określenia przez pełnomocnika powoda podstawy prawnej dochodzonego roszczenia jako art. 417¹ § 2 k.c. Niesłabnąca bowiem linia orzecznicza Sądu Najwyższego potwierdza, że Sąd nie jest związany podstawą prawną dochodzonego żądania, a winien rozpoznać sprawę w granicach przedstawionej podstawy faktycznej zgłoszonego roszczenia (przykładowo: *orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 1947 r., sygn. akt C III 137/47, publ. OSN 1948/1/20, orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 2 maja 1957 r., sygn. akt 2 CR 305/57, publ. OSN 1958/3/72, uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 2002 r., sygn. akt. I CKN 902/99*).

Jakkolwiek w wyroku z dnia 27 października 1999 r. (*sygn. akt III CKN 407/98, niepubl.*) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, iż kwalifikacja prawna dochodzonego roszczenia należy do sądu, ale nie można wykluczyć, że powołanie przez stronę określonej normy prawa materialnego jako mającej stanowić podstawę rozstrzygnięcia o tym roszczeniu wiąże sąd w tym sensie, że stanowi uzupełnienie okoliczności faktycznych określających żądania pozwu (art. 321 § 1 k.p.c. w zw. z art. 187 § 1 kpc), jednakże to orzeczenie w niniejszej sprawie, zdaniem Sądu Okręgowego, ma ograniczone zastosowanie, ponieważ nie determinuje okoliczności faktycznych dochodzonego w sprawie roszczenia.

Trudno dziwić się bowiem pełnomocnikowi strony powodowej, że nie odwołuje się bezpośrednio do przewłoki postępowania jako samodzielnej podstawy roszczeń i nie zajmuje się głębiej tą kwestią

przy prezentowaniu stanowiska, skoro w obowiązującym stanie prawnym nie może z tego tytułu dochodzić odszkodowania bez dysponowania stosownym prejudykatem.

Niewątpliwie jednak przewłoka postępowania administracyjnego objęta jest podstawą faktyczną dochodzonego roszczenia. W pozwie powód wskazuje daty poszczególnych rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu, a w piśmie z dnia 27 listopada 2007 r. wnosi o przeprowadzenie szeregu dowodów na tę okoliczność.

Tymczasem przy ocenie zasadności zgłoszonego przez powoda powództwa, tylko w oparciu o określoną przez niego podstawę prawną (tj. art. 417 § 2 k.c.) może okazać się, że jest ona przekreślona z przyczyny braku podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci związku przyczynowego między szkodą, a być może bezprawnym zachowaniem się sprawcy szkody (art. 361 k.c.). Co najmniej wątpliwe wydaje się powiązanie między sprzecznym z prawem postanowieniem Ministra Środowiska z dnia 4 sierpnia 2006 r., a wymienianą przez powoda szkodą. Przyczyną nieosiągnięcia przez powoda celu prawno-gospodarczego w postaci uzyskania ostatecznej decyzji budowlanej była zmiana prawa miejscowego, a nie treść uchylonego wyrokiem sądu administracyjnego rozstrzygnięcia organu administracji (*tak wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 16 października 2007 r., sygn. akt I ACa 922/07 – nie publ., wydany na kanwie sprawy o zbliżonej podstawie prawnej dochodzonego roszczenia*).

Tak czy inaczej preferowana przez powoda podstawa faktyczna dochodzonego roszczenia w postaci w/w przewłoki postępowania administracyjnego zainicjowanego wnioskiem powoda z dnia 11 czerwca 2004 r. wymusza rozpatrzenie sprawy na gruncie art. 417¹ § 3 k.c.

Roztrząsanie kwestii konstytucyjności przepisu musi być poprzedzone zastrzeżeniem odnoszącym się do zakresu przedmiotowego art. 417¹ § 3 k.c. Pomimo, że z treści art. 417¹ § 3 k.c., wynika, iż dotyczy szkód wyrządzonych przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa dotyczy on również sytuacji, gdy w postępowaniu administracyjnym rozstrzygnięcie zapada w formie postanowienia (*tak: na gruncie 417¹ § 2 k.c.: Sąd Apelacyjny w Krakowie w uzasadnieniu w/w wyroku z dnia 16 października 2007 r., sygn. akt I ACa 922/07, niepubl., Krzysztof Pietrzykowski: Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I, C.H. Beck, Wydanie: 5, Warszawa 2008; odmiennie: E. Bagińska – Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej, C.H Beck, Warszawa 2006*).

Konieczność poczynienia takiego zastrzeżenia wynika z regulacji przewidzianej w art. 106 § 5 k.p.a. zgodnie z którą w postępowaniu uzgodnieniowym organ administracji wydaje postanowienie. Właśnie z takim postępowaniem odnoszącym się do uzgodnienia decyzji o ustaleniu warunków zabudowy powód wiąże dochodzone w sprawie roszczenie. Szersze rozumienie pojęcia decyzji na gruncie art. 417¹ § 1-3 k.c. jest tym bardziej uzasadnione, że wydaje się, iż intencją ustawodawcy było objęcie normą wszystkich rozstrzygnięć indywidualnych o charakterze władczym (*takim pojęciem posługiwano się w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw sporządzonym przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego - druk sejmowy nr 2007 Sejmu IV Kadencji, jak również w artykule Zbigniewa Radwańskiego - Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji kodeksu cywilnego, publ. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, z. 2, 2004*). Nie mniej istotne jest także to, że szereg postanowień odnosi się do istoty sprawy i wyprowadzenie odmienności w zakresie przesłanek odpowiedzialności w zależności od formy zapadającego rozstrzygnięcia byłoby niezasadne (*szeroko na temat charakteru postanowienia zapadającego w postępowaniu uzgodnieniowym w: uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 1999 r., sygn. akt OPK 14/98, publ. ONSA 1999/3/80*).

Takie rozróżnienie obecne na gruncie nieobowiązującego już stanu prawnego budziło sprzeciw doktryny wyrażającej obawę o niekonstytucyjność rozwiązania przewidującego dystynkcję w zakresie możliwości dochodzenia odszkodowania w zależności od formy rozstrzygnięcia (*Piotr Przybysz - Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz Warszawa 2006 Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis wydanie III s. 456, W. Chróścielewski - Nowelizacja artykułu 126 k.p.a. a nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego, publ. PiP 1996, z. 2*).

Powyższa argumentacja skłania do wniosku, iż hipotezą art. 417¹ § 3 k.c. objęte są także postępowania „kończące się” rozstrzygnięciem w formie postanowienia.

Według art. 193 Konstytucji R.P. „od odpowiedzi na pytanie ma zależeć rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Zależność, o którą w tym przepisie Konstytucji chodzi, posiada charakter szerszy i mniej skonkretyzowany, niż wymaganie zawarte w jej art. 79 Konstytucji R.P., w stosunku do skargi konstytucyjnej. W tym ostatnim wypadku Konstytucja nakazuje wskazanie aktu normatywnego, „na podstawie którego” orzeczono ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach konstytucyjnych. Sąd zadający Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie o konstytucyjność może natomiast jako przedmiot wątpliwości wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie sąd rozważa lub zamierza rozważyć (w zależności od tego, czy przemawiają za tym względy jego konstytucyjności) w trakcie przebiegu interpretacji i stosowania prawa przez sąd orzekający, a więc przy poszukiwaniu przez sąd normy jednostkowego rozstrzygnięcia sprawy. Pojęcie „wpływu” jest bowiem szersze, niż pojęcie „podstawy” rozstrzygnięcia (*tak: w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2003 r. sygn. akt: P 31/02, publ. OTK-A 2003/6/58*).

Niedysponowanie przez stronę werdyktem stwierdzającym przewłokę postępowania w aktualnie obowiązującym stanie prawnym powoduje bezskuteczność powoływania się na tę okoliczność jako podstawę dochodzenia odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej. Zastosowanie przepisu 417¹ § 3 k.c., w przekonaniu Sądu sprzecznego z ustawą zasadniczą w określonym w pytaniu zakresie, przesądza wynik sprawy. Natomiast w razie podzielenia przez Trybunał Konstytucyjny zapatrywań Sądu i stwierdzenia niekonstytucyjności normy wymienionej w sentencji postanowienia wynik sprawy i treść orzeczenia będzie kwestią otwartą. W takim bowiem wypadku Sąd będzie władny do zbadania odpowiedzialności Skarbu Państwa za wynikłą szkodę na gruncie art. 417 § 1 k.c. Rozpatrywanie przesłanek odpowiedzialności na gruncie tego przepisu leży w kognicji niezawisłego Sądu i może być kontrolowane jedynie w toku instancji. Sąd daje wyraz swojej opinii w przedmiocie procesu dopiero po zakończeniu postępowania w wyroku oraz jego uzasadnieniu, dlatego omawianie tu warunków odpowiedzialności na tle zastanego stanu faktycznego byłoby przedwczesne.

Reasumując, zakresowa eliminacja z porządku prawnego art. 417¹ § 3 k.c. powoduje ustanie konieczności oparcia powództwa o naprawienie szkody wynikającej z przewłoki postępowania administracyjnego o prejudykat wydany w toku tego postępowania i stworzenie możliwości odwołania się do art. 417 § 1 k.c. W ocenie Sądu „zależność” rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem od odpowiedzi na zadane pytanie prawne nie musi się wyrażać w bezpośrednim przesądzeniu jej wyniku. Zdaniem Sądu wystarczające dla spełnienia „wymogu relewantności” jest zaistnienie związku między daną normą a rozstrzygnięciem, w tym również relacji polegającej na otwarciu drogi do dochodzenia roszczeń na podstawie przepisów innych aniżeli kwestionowane, których zastosowanie jest hamowane przez potencjalnie niekonstytucyjne regulacje prawne.

Przechodząc do przedstawienia i uzasadnienia zarzutów stawianych kwestionowanej normie prawnej trzeba przypomnieć, że jest to regulacja wprowadzona do polskiego porządku prawnego stosunkowo niedawno. Art. 417¹ § 1-4 został dodany do Kodeksu cywilnego po gruntownej reformie odpowiedzialności organów władzy publicznej z tytułu czynów niedozwolonych, która była spowodowana stwierdzeniem przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. (*sygn. akt SK. 18/2000, Dz. U. Nr 145, poz. 1638, OTK 2001/8/256*) o częściowej niekonstytucyjności przepisów poprzednio obowiązujących w tej materii. Nie mniej ważnym dla regulacji odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wynikłe z przewłoki postępowania sądowego było orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 października 2000 r. w sprawie Kudła przeciwko Polsce (*sprawa nr 30210/96, ECHR 2000-XI*) wskazujące na konieczność zaprojektowania odpowiednich mechanizmów prawnych pozwalających na przeciwdziałanie przewłokom i dochodzenie roszczeń.

Odpowiadając na potrzebę odrębnego unormowania kwestii odpowiedzialności za szkody powstałe wskutek zaniechań w/w organów polski ustawodawca uchwalił ustawę z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (*Dz.U. z 2004 roku, Nr 162, poz 1692*) oraz powiązaną z nią ustawę o ustawa z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (*Dz.U. z 2004 roku, Nr 179 poz. 1843*).

Sygnalizacyjnie należy zwrócić uwagę, iż poza zakresem uregulowania ostatniej z wymienionych ustaw znalazło się postępowanie administracyjne, natomiast objęto nim postępowanie sądowno-administracyjne (art. 3 pkt 6 ustawy).

Warto zwrócić uwagę, iż polska judykatura dopuszczała jeszcze przed nowelizacją przepisów Kodeksu cywilnego możliwość dochodzenia odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez opieszałość organów władzy publicznej na gruncie art. 417 k.c. w poprzednim brzmieniu, w szczególności w przypadku gdy zaistnienie szkody jest związana ze zmianą przepisów prawa (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1990 r., sygn. akt: III CZP 33/90, publ. OSNCP 1991/1 poz. 3). Odpowiedzialność Skarbu Państwa nie była wtedy warunkowana przedstawieniem stosownego prejudykatu, a jedynie uchybieniem terminów przewidzianych dla załatwienia sprawy.

Stosownie do art. 417¹ § 3 k.c. 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.

Przepis ten wprowadza zasadę, że dla skutecznego dochodzenia odszkodowania z tytułu przewłoki konieczne jest przedstawienie prejudykatu stwierdzającego stan nadmiernej beczynności organu władzy publicznej. Wyjątki od tej zasady mogą zostać przewidziane w przepisach szczególnych. W indywidualnych sprawach administracyjnych środkami prowadzącymi do uzyskania prejudykatu są zażalenie z art. 37 k.p.a. oraz skarga na beczynność przewidziana w art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r., Nr 153 poz. 1270 powoływana dalej jako PostAdmU) – tak: E. Bagińska – Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej, C.H Beck, Warszawa 2006, s. 374-375 oraz w: Krzysztof Pietrzykowski – Kodeks cywilny. Komentarz, C.H Beck, Warszawa 2008). Przy czym należy zauważyć, iż druga z wymienionych form nabiera z reguły znaczenia dopiero po wyczerpaniu postępowania zażaleniowego, ponieważ droga postępowania sądowno-administracyjnego z art. 3 § 2 pkt 8 PostAdmU otwiera się zasadniczo po skorzystaniu ze środka zaskarżenia przysługującego w postępowaniu administracyjnym (zob. Jaśkowska Małgorzata, Wróbel Andrzej - Komentarz do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.00.98.1071), [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Zakamycze, 2005, wyd. II i powołane tam orzecznictwo). Tylko wyjątkowo, w razie gdy w postępowaniu administracyjnym wykluczone jest skorzystanie z art. 37 k.p.a. (dzieje się tak w przypadku beczynności naczelnego organu administracji, czy samorządowego kolegium odwoławczego) istnieje możliwość bezpośredniego skorzystania ze skargi do sądu administracyjnego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego został wyrażony pogląd, że z art. 77 ust 1 Konstytucji R.P. wynika obowiązek stworzenia przez ustawodawcę procedury, dzięki której właściwy organ może stwierdzić, na żądanie poszkodowanego, naruszenie prawa i przyznać odpowiednie odszkodowanie (por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 kwietnia 2008 roku, sygn. akt: SK 77/06).

Zdaniem Sądu, istota oceny konstytucyjności przepisu art. 417¹ § 3 k.c. w świetle art. 77 ust 1 Konstytucji R.P. musi nastąpić z uwzględnieniem ram zastosowania środków prawnych pozwalających na uzyskanie stosownego orzeczenia poświadczającego przewłokę postępowania administracyjnego. Przekonanie Sądu o niekonstytucyjność art. 417¹ § 3 k.c. opiera się na ocenie, że wprowadzenie dodatkowego warunku dochodzenia odszkodowania za szkody wynikłe z przewłoki postępowania administracyjnego w postaci konieczności uzyskania prejudykatu przy istnieniu niedostatecznych uregulowań dotyczących środków prawnych stwarzających możliwość zadośćuczynienia temu wymogowi nie spełnia standardu konstytucyjnego z art. 77 ust 1. Konstytucji R.P.

W pierwszej kolejności trzeba podnieść, że brzmienie art. 417¹ § 3 k.c. wyklucza skuteczne dochodzenie odszkodowania z tytułu beczynności organu, o ile strona nie uzyskała stosownego prejudykatu w toku instancji.

Regulacje z art. 37 k.p.a. oraz art. 3 § 2 pkt 8 PostAdmU wyłączają możliwość oceny pod kątem terminowości działania organów administracji publicznej całego toku postępowania

administracyjnego. Wymienione środki mają charakter dyscyplinujący konkretny organ administracji publicznej. Ukierunkowane są na wymuszenie przerwania „milczenia władzy”. Przedmiotem oceny organu rozpatrującego zażalenie z art. 37 k.p.a. lub sądu administracyjnego po wniesieniu skargi z art. 3 § 2 pkt 8 PostAdmU jest zachowanie jedynie danego organu na danym etapie postępowania. W skrajnych sytuacjach może się okazać, że na żadnym etapie nie będzie podstaw do stwierdzenia przewłoki postępowania, a mimo tego całe postępowanie winno być ocenione jako nacechowane przewłoką. Stanie się tak na przykład w przypadku wielokrotnego uchylania wadliwych decyzji wydawanych przez organ administracji w tej samej sprawie z zachowaniem terminów ustawowych. W takim przypadku po kasacyjnym orzeczeniu organu wyższego stopnia ponownie otwierają się terminy do załatwienia sprawy z art. 35 i 36 k.p.a. Ze względu na treść art. 417¹ § 3 k.c. strona nie będzie miała możliwości dochodzenia odszkodowania, ponieważ pozbawiona jest środka pozwalającego na stwierdzenie „niewydania decyzji” w opisanym przykładzie. Wydaje się, iż ustawodawca zakreślając horyzont czasowy dla wydania określonego rozstrzygnięcia przez organ administracji zakłada, że w zadanych terminach zostanie podjęta decyzja odpowiadająca prawu i rozstrzygająca o prawach i obowiązkach adresata. Z uwagi na to niezrozumiała jest decyzja ustawodawcy o zablokowaniu prawa do dochodzenia naprawienia szkody wynikłej z powodu przewłoki po zakończeniu postępowania administracyjnego. Jest to tym bardziej widoczne, gdy weźmie się pod uwagę, że taka możliwość istnieje na podstawie art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 1964 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.) odnośnie postępowań wymienionych w art. 3 tego aktu. Art. 16 rzeczonyj ustawy stanowi, że strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania zgodnie z art. 5 ust. 1, może dochodzić - na podstawie art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) - naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy. Art. 16 jest traktowany jako przykład przepisu odrębnego, o którym mówi art. 417¹ § 1 k.c. *in fine* (tak E. Bagińska – *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 372). Wskutek nie objęcia w/w ustawą postępowania administracyjnego wyjątek od reguły z art. 417¹ § 1 przewidziany w art. 16 nie dotyczy procedury administracyjnej. Katalog postępowań z art. 3 jest katalogiem zamkniętym i nie podlega wykładni rozszerzającej (tak postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2005 r., sygn. akt: KSP 3/05, publ. OSNKW rok 2005, Nr 9, poz. 87, str. 60). Podobnie jak w przypadku środków przewidzianych w postępowaniu administracyjnym skarga na przewlekłość postępowania sądowego ma charakter dyscyplinujący (tak na przykład w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2004 r. sygn. akt: III SPP 42/04, publ. OSNP 2005/5/71, uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2006 r. sygn. akt: III SPZP 3/05, publ. OSNAPIUS rok 2006, Nr 21-22, poz. 341, str. 946). Pierwzoplanowym celem postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania nie jest stwierdzenie faktu przewlekłości i ewentualne zasądzenie odpowiedniego odszkodowania. Skarga ta stanowi bowiem przede wszystkim doraźną interwencję przeciwdziałającą trwającej przewlekłości postępowania (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 2005 r., III SPP 120/05), choć nie można przekreślać jej związku z zamiarem dochodzenia odszkodowania. Aktualnie Sąd Najwyższy odstąpił od wcześniej obowiązującej linii orzeczniczej i przyjął, że skarga wniesiona w toku postępowania przed sądem pierwszej instancji, o stwierdzenie przewlekłości w tym postępowaniu, powinna zostać rozpoznana merytorycznie także po zakończeniu postępowania przed tym sądem (tak uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2008 r., sygn. akt: III SPZP 1/07, publ. Biul. SN 2008/1/27). Złożenie skargi w żadnym razie nie eliminuje możliwości formułowania roszczeń cywilnoprawnych o odszkodowanie lub zadośćuczynienie za skutki przewlekłości, chociaż wynik postępowania skargowego może mieć wpływ na odrębne postępowanie cywilne (art. 15 ustawy), bądź warunkuje możliwość żądania przez stronę naprawienia szkody na podstawie art. 417 kc, jeżeli strona nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania zgodnie z art. 5 ust. 1, dopiero po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy (art. 16 ustawy) – tak uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2005 r. sygn. akt III SPP 115/2004, publ. Biuletyn Sądu Najwyższego 2005/1.

Konsekwencją przyjętego rozwiązania jest przyznanie sądom kompetencji do oceny terminowości działania innych sądów (w tym sądów administracyjnych – art. 3 pkt 6), a

odmówienie im takiego uprawnienia co do organów administracji publicznej. Dzieje się tak także, gdy przedmiot postępowania sądowego i administracyjnego jest tożsamy (na przykład w przypadkach gdy droga sądowa jest warunkowana wyczerpaniem toku postępowania administracyjnego).

Nadto zauważyć trzeba, że co prawda stronie postępowania administracyjnego przysługuje uprawnienie do inicjowania postępowań właściwych w rozumieniu art. 417¹ § 3 k.c. jednak ze względów pragmatycznych może tym nie być zainteresowana, ponieważ w praktyce z reguły prowadzi to do pogłębienia się przewłoki (konieczność zbadania akt sprawy przez organ wyższego rzędu, ewentualnie sąd administracyjny). Wysuwania żądań tylko w celu uzyskania stwierdzenia przewłoki postępowania na wypadek szkody mogącej się ujawnić w przyszłości nie ma racjonalnych przesłanek. Wątpliwe jest żądanie od strony postępowania administracyjnego zapobiegliwości w tym stopniu. Należy odnotować, że strona musiałaby skorzystać z przysługujących jej środków prawnych po spostrzeżeniu bezczynności danego organu, ponieważ w razie przeniesienia postępowania administracyjnego na kolejny etap (na przykład zainicjowania postępowania odwoławczego, czy zakończenia postępowania uzgodnieniowego i powrotu do postępowania głównego) wysuwanie żądań o stwierdzenie przewłoki co do poprzednich faz postępowania jest niemożliwe.

O ile zrozumiałe i znajdujące konstytucyjne uzasadnienie są intencje ustawodawcy dotyczące wprowadzenia wymogu uzyskania prejudykatu odnośnie oceny wydania niezgodnego z prawem aktu normatywnego lub indywidualnego aktu władczego (art. 417¹ § 1-2 k.c.), to zastrzeżenia budzi zastosowanie go co do niewydania decyzji lub orzeczenia. W przypadku pierwszej z wymienionej grup wydaje się, że ustawodawca podbudowywał ten sposób ukształtowania odpowiedzialności za niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej potrzebą zapewnienia pewności odnośnie stanu prawnego, przeciwdziałaniem podważaniu ostatecznych rozstrzygnięć oraz koniecznością zapewnienia jednolitości i niekreowania równoległych systemów kontroli. Jest to jak najbardziej zrozumiałe, a argumenty dla wprowadzenia tego typu mechanizmów można wysnuć z przepisów konstytucyjnych. W razie zaś zaniechania wydania indywidualnego aktu władczego nie ma mowy o ocenie przez sąd powszechny orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej. Przedmiotem badania może być jedynie stan, który prowadził do zaniechania organu władzy publicznej i niewydania decyzji lub orzeczenia. Nie dochodzi do oceny prawidłowości rozstrzygnięcia, a jedynie terminowości dochodzenia do niego.

Na marginesie trzeba dostrzec, że ewentualność poniesienia przez państwo finansowych konsekwencji opieszałości jej organów wpływa motywująco na poprawienie sprawności ich działania, a przez to wzmacnia poszanowanie i zaufanie dla aparatu państwowego. Obecna regulacja w istotny sposób przekreśla nie tylko kompensacyjną ale również mobilizującą funkcję odpowiedzialności organów administracji publicznej za przewłokę postępowania. Na negatywne skutki przewleczenia postępowania administracyjnego, w szczególności związane z częstymi zmianami stanu prawnego zwracano już uwagę w doktrynie (zob. *glosa autorstwa Ewy Łętowskiej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2003 roku, sygn. akt : V SA 1131/2002, publ. OSP 2003 Nr 7-8 str. 400*).

Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji R.P. nie oznacza li tylko podniesienia na szczebel konstytucyjny zastanej przez Konstytucję regulacji odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władzę publiczną, uregulowanej w kodeksie cywilnym. W przepisie tym wyraża się myśl ogólną: iż bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną daje prawo do odszkodowania. Jest to prawo konstytucyjne. Ta konstatacja jest decydująca dla normatywnego znaczenia art. 77 Konstytucji R.P. Przepis ten jednak sam przez się nie wskazuje wyczerpująco ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga co decyduje o wymaganej przestępce bezprawności, nie wspominając już o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić. Te kwestie muszą być zatem - co do zasady - regulowane w ustawach zwykłych. Nie podobna więc art. 77 ust. 1 Konstytucji R.P. nadawać znaczenia upatrującego w nim generalnej, wyczerpującej i przede wszystkim wystarczającej podstawy do żądania pełnego odszkodowania, za każde zdarzenie powodujące szkodę, za każdy rodzaj nieprawidłowości w zachowaniu władzy publicznej, co czyniłoby zbędną dalszą regulację tej kwestii w ustawodawstwie zwykłym, co do zakresów pominiętych w samym normowaniu art. 77 Konstytucji R.P. (*uzasadnienie wyroku Trybunału*

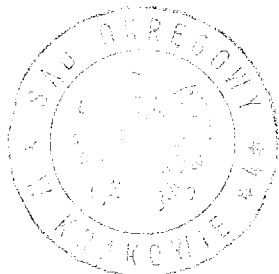
Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 roku, sygn. akt: K. 20/2002, publ. OTK ZU 2003/7A poz. 76). Oznacza to, iż dopuszczalne jest wprowadzanie przez ustawodawcę dodatkowych warunków odpowiedzialności za niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej z tym zastrzeżeniem, iż muszą one zachować realność odpowiedzialności Skarbu Państwa. Wydaje się, że takie ograniczenia są zrozumiałe zwłaszcza, gdy inne wartości konstytucyjne są barierą dla wysuwania roszczeń z tytułu niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej.

Należy zwrócić uwagę, że konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej zakłada stworzenie odpowiedniej procedury dochodzenia tego prawa. Ustawodawca musi stworzyć procedury, dzięki którym właściwy organ może stwierdzić, na żądanie poszkodowanego, naruszenie prawa i przyznać odpowiednie odszkodowanie. Postępowanie takie nie musi się toczyć od początku do końca przed sądem, jednakże w razie sporu co do odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, zainteresowany musi – w myśl art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji R.P. – mieć zagwarantowane prawo do rozpatrzenia sprawy o odszkodowanie przez sąd. Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej zakłada zatem w szczególności istnienie procedur umożliwiających ocenę zgodności z prawem działań organów władzy publicznej i wydanie stosownego rozstrzygnięcia w tej kwestii.

W ocenie Sądu regulacja dotycząca odpowiedzialności za szkody powstałe wskutek przewłoki postępowania administracyjnego przewidziana w kodeksie cywilnym nie spełnia standardu konstytucyjnego. Wprowadzony wymóg uzyskania prejudykatu jest w pewnych specyficznych przypadkach niemożliwy do spełnienia przy tak ukształtowanych służących ku temu środkach prawnych. Sąd chciałby zaznaczyć, iż rysujący się w pytaniu problem konstytucyjny dotyka pośrednio rozwiązań prowadzących do stwierdzenia przewłoki. Art. 417¹ § 3 k.c. funkcjonuje bowiem w określonym otoczeniu prawnym i jego ocena z punktu widzenia konstytucyjności nie może być oderwana od tych regulacji. Odwołując się do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, podkreślić trzeba, iż zaniechanie ustawodawcy zasadniczo nie może stanowić przedmiotu skargi konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny nie ma bowiem kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, polegających na niewydaniu aktu normatywnego, nawet jeżeli obowiązek wydania konkretnego aktu normatywnego wynika z norm konstytucyjnych. Takiej kontroli konstytucyjności zaniechań ustawodawcy, Trybunał przeciwstawia jednak sytuację, w której kontrola konstytucyjności dotyczy obowiązującego aktu normatywnego, z punktu widzenia tego, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (*uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 maja 1998 roku, sygn. K 37/97, OTK ZU Nr 3/1998, poz. 33*). Zdaniem Sądu bez właściwego i pełnego ukształtowania mechanizmów prowadzących do wydania orzeczenia stwierdzającego niezgodności z prawem niewydania decyzji w postępowaniu administracyjnym art. 417¹ § 3 k.c. jawi się jako niekonstytucyjny.

Oparta na przedstawionych założeniach odpowiedzialność za szkody spowodowane przez bezprawne zaniechanie organów administracji prowadzi do zróżnicowanej ochrony osób poszkodowanych w zależności od tego czy uzyskały prejudykat warunkujący odpowiedzialność organów władzy publicznej. Stan ten pozbawia możliwości uzyskania ochrony przez poszkodowanych na późniejszym etapie - po zakończeniu postępowania administracyjnego, a w swoistych sytuacjach uniemożliwia mu dochodzenia roszczeń z tytułu przewłoki. Obecna treść art. 417¹ § 3 k.c. uniemożliwia powodowi powoływanie się na przewłokę postępowania, mimo tego że stanowiła ona czynnik związany z zaistnieniem upatrywanej przez powoda szkody.

W związku z powyższym Sąd przedstawia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne o treści jak w sentencji postanowienia oraz w konsekwencji zawiesza toczące się przed Sądem postępowanie do czasu rozstrzygnięcia pytania.



Na oryginale właściwe podpisy
Zgodność z oryginałem stwierdzam
Sekretarz Sądowy

Anna Chovan
Anna Chovan