



Warszawa, dnia 27 stycznia 2010 r.

PR II TK 10/09

P 5/09

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Krakowie –
Wydział I Cywilny:

– czy przepis art. 417¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.), dodany ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), w zakresie, w jakim zamyka możliwość dochodzenia odszkodowania z tytułu szkód powstałych w wyniku niewydania decyzji w postępowaniu administracyjnym bez uprzedniego uzyskania rozstrzygnięcia stwierdzającego przewłokę wymienionego postępowania, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- **postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność orzekania.**

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Krakowie Wydział I Cywilny, postanowieniem z dnia 20 sierpnia 2008 r. (sygn. akt _____), zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy przepis art. 417¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.), dodany ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), w zakresie, w jakim zamyka możliwość dochodzenia odszkodowania z tytułu szkód powstałych w wyniku niewydania decyzji w postępowaniu administracyjnym bez uprzedniego uzyskania rozstrzygnięcia stwierdzającego przewłokę wymienionego postępowania, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

Pytanie prawne zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego.

W dniu _____ czerwca 2004 r. powód złożył wniosek o ustalenie warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego (budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego) zlokalizowanego na działce stanowiącej jego własność. Na podstawie tego wniosku Wójt Gminy W _____ wszczął postępowanie administracyjne i zwrócił się o – wymagane przepisami prawa – uzgodnienie decyzji do kilku podmiotów, w tym do Dyrektora Ojcowskiego Parku Narodowego, który – postanowieniem z dnia _____ października 2004 r. – odmówił uzgodnienia. W wyniku wniesionego przez powoda odwołania, postanowienie to zostało uchylone przez Ministra Środowiska, a sprawa została przekazana do ponownego rozpatrzenia.

Dyrektor Ojcowskiego Parku Narodowego, postanowieniem z dnia _____ maja 2005 r., powtórnie odmówił uzgodnienia planowanego zamierzenia inwestycyjnego, a jego rozstrzygnięcie, na skutek odwołania powoda, znów zostało uchylone przez Ministra Środowiska.

Dyrektor Ojcowskiego Parku Narodowego, postanowieniem z dnia marca 2006 r., po raz trzeci odmówił uzgodnienia, zaś Minister Środowiska, rozpoznając – złożone po raz kolejny – odwołanie powoda, uchylił to postanowienie oraz umorzył postępowanie odwoławcze jako bezprzedmiotowe, bowiem z dniem 21 maja 2005 r. teren, na którym zlokalizowano zamierzenie inwestycyjne powoda, objęto planem zagospodarowania przestrzennego, wobec czego brak jest konieczności uzgadniania warunków zabudowy.

Na to rozstrzygnięcie powód złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który – wyrokiem z dnia grudnia 2006 r. – uchylił postanowienie Ministra Środowiska, stwierdzając, że umorzenie, z powodu bezprzedmiotowości, postępowania odwoławczego od postanowienia zapadłego w postępowaniu uzgodnieniowym było niedopuszczalne.

W dniu czerwca 2007 r. Wójt Gminy W umorzył postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy ze względu na wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś w dniu lipca 2007 r. Minister Środowiska uchylił postanowienie Dyrektora Ojcowskiego Parku Narodowego z dnia marca 2006 r. oraz umorzył postępowanie uzgodnieniowe, jako bezprzedmiotowe.

W związku z faktem, iż, zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, nieruchomość powoda została przeznaczona na cele rolne z zakazem zabudowy, realizacja jego zamierzenia inwestycyjnego (budowa domu jednorodzinnego) została wyłączona.

Powód, w sprawie zawisłej przed Sądem, opierając powództwo na podstawie prawnej z art. 417¹ § 2 k.c., domaga się odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Jego szkoda polega na utracie korzyści (*lucrum cessans*), jaką osiągnąłby w razie uzgodnienia, przez Dyrektora Ojcowskiego Parku Narodowego, decyzji o warunkach zabudowy, a tym samym

uzyskania przez nieruchomości, stanowiącą własność powoda, statusu „działki budowlanej”. Jako prejudykat, wymagany przez dyspozycję powołanego art. 417¹ § 2 k.c., powód wskazał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, stwierdzającego niezgodność z prawem postanowienia Ministra Środowiska o uchyleniu postanowienia Dyrektora Ojcowskiego Parku Narodowego i umorzeniu postępowania odwoławczego. Podstawa faktyczna dochodzonego roszczenia obejmuje również, w większym nawet stopniu niż niezgodność z prawem postanowienia Ministra Środowiska, kwestię przewlekłości postępowania uzgodnieniowego, mimo że powód nie powołał art. 417¹ § 3 k.c. jako podstawy prawnej roszczenia.

Zdaniem Pytającego, wskazanie – jako podstawy prawnej żądania – przepisu art. 417¹ § 2 k.c. nie jest adekwatne do faktycznej podstawy pozwu. Powiązanie szkody, jaką miał ponieść powód, ze sprzecznym z prawem postanowieniem Ministra Środowiska z dnia sierpnia 2006 r. jest – zdaniem Pytającego – co najmniej wątpliwe, zaś rzeczywistą przyczyną niepowodzenia zamierzenia inwestycyjnego powoda (w rezultacie – również ewentualnej utraty spodziewanych korzyści) była zmiana prawa miejscowego, do której doszło w czasie trwania postępowania administracyjnego. To zatem sprawia, że, w powiązaniu z preferowaną przez powoda podstawą faktyczną dochodzonego roszczenia, konieczne jest – zdaniem Sądu – rozpatrzenie sprawy na gruncie art. 417¹ § 3 k.c.

Pytający podkreślił, powołując się w tej mierze na dominujące w judykaturze stanowisko, że nie jest związany podstawą prawną zgłoszonego roszczenia, a winien rozpoznać sprawę w granicach przedstawionej podstawy faktycznej. Uprawnia to w konsekwencji do stwierdzenia, że właśnie przepis art. 417¹ § 3 k.c. będzie podstawą orzeczenia w rozpoznawanej przez Sąd sprawie.

Analizując dyspozycję powołanego przepisu, Sąd zauważył, że konieczną przesłanką ewentualnej odpowiedzialności Skarbu Państwa – na podstawie art. 417¹ § 3 k.c. – za szkodę wyrządzoną przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jest stwierdzenie, we właściwym postępowaniu, niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. W sprawie, na tle której sformułowano pytanie prawne, powód nie dysponuje takim prejudykatem, tak więc powoływanie się na okoliczność przewlekłości, jako podstawę dochodzenia odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej, jest bezskuteczne. Zastosowanie przez Sąd przepisu art. 417¹ § 3 k.c. przesądza wynik sprawy i treść orzeczenia. Jeśli jednak przepis ten uznany zostanie – w zakresie objętym pytaniem prawnym – za niekonstytucyjny, odpadnie konieczność oparcia powództwa o prejudykat, a sąd przystąpi do merytorycznego rozpoznania sprawy, jakkolwiek jej wynik będzie kwestią otwartą. W rozumieniu Pytającego, tak ukształtowana relacja „zależności” pomiędzy treścią zaskarżonego przepisu a treścią orzeczenia odpowiada przesłance relewancji, wymaganej, przez art. 193 Konstytucji RP, jako warunek dopuszczalności przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego.

Sformułowanie zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP jest oparte na przekonaniu Sądu, iż środki istniejące w postępowaniu administracyjnym (zażalenie na niezakończoną sprawę w terminie – art. 37 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego [Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.], zwanej dalej „k.p.a.”) i w postępowaniu sądownoadministracyjnym (skarga na bezczynność organów administracji publicznej – art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.], zwanej dalej „p.p.s.a.”) nie pozwalają na ocenę, pod

kątem terminowości działania organów administracji publicznej, całego toku postępowania administracyjnego. Ich oddziaływanie ograniczone jest do konkretnego organu administracji oraz konkretnego etapu postępowania. W skrajnych przypadkach prowadzić to może – zdaniem Sądu – do paradoksalnej sytuacji, iż na żadnym etapie postępowania administracyjnego nie będzie podstaw do stwierdzenia przewlekłości, mimo że całe postępowanie winno być ocenione jako nacechowane przewlekłością (np. w przypadku wielokrotnego uchylania wadliwych, lecz wydawanych z zachowaniem ustawowych terminów, decyzji organów administracji w tej samej sprawie).

Sąd w pytaniu prawnym podkreślił, że w polskim ustawodawstwie istnieje szczególna procedura umożliwiająca dochodzenie przez podmioty dotknięte opieszałości wymiaru sprawiedliwości odpowiedzialności Skarbu Państwa z tytułu przewlekłości postępowania. Ustawa z dnia 17 czerwca 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^{*}, przyznając podmiotom prawo domagania się od Skarbu Państwa zryczałtowanego odszkodowania, stanowi zarazem drogę do uzyskania prejudykatu, o którym mowa w zaskarżonym art. 417¹ § 3 k.c. Pytający podkreślił, że poza zakresem przedmiotowym tej ustawy pozostaje postępowanie administracyjne, objęto nią natomiast postępowanie sądownoadministracyjne. Sąd zauważył również, iż na mocy art. 16 tejże ustawy strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość, może – mimo to – dochodzić, na podstawie art. 417 k.c., naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy. Unormowanie to jest przykładem przepisu szczególnego, na

^{*} Już po przedstawieniu pytania prawnego w niniejszej sprawie ustawą z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 61 poz. 498) rozszerzono zakres przedmiotowy „skargi na przewlekłość”, obejmując nią również postępowanie przygotowawcze prowadzone lub nadzorowane przez prokuratora, co pociągnęło za sobą również odpowiednią zmianę tytułu ustawy.

mocy którego możliwe jest – zgodnie z dyspozycją art. 417¹ § 3 k.c. – odstępstwo od wymogu przedstawienia, przez stronę dochodzącą roszczenia za szkodę wyrządzoną przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, prejudykatu, stwierdzającego niezgodność z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji. W przypadku środków prawnych, określonych w art. 37 § 1 k.p.a. oraz art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., brak jest – co podkreśla Sąd – podobnych regulacji, przeto skorzystanie przez stronę postępowania administracyjnego z tych środków prawnych jest warunkiem *sine qua non* skutecznego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu przewlekłości postępowania administracyjnego.

Stronie postępowania administracyjnego przysługuje uprawnienie do inicjowania postępowań właściwych w rozumieniu art. 417¹ § 3 k.c., jednak, ze względów pragmatycznych, może ona nie być tym zainteresowana. W praktyce może to bowiem prowadzić do zwiększenia przewlekłości (konieczność zbadania aktu przez organ wyższego rzędu). Nie można przy tym – twierdzi Sąd – oczekiwać od strony postępowania administracyjnego, by korzystała ze środka określonego w art. 37 § 1 k.p.a. tylko w celu uzyskania stwierdzenia przewlekłości postępowania „na wypadek szkody mogącej się ujawnić w przyszłości”.

Zdaniem Sądu, przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nie stanowi generalnej, wyczerpującej i wystarczającej podstawy do żądania pełnego odszkodowania za każde zdarzenie powodujące szkodę, za każdy rodzaj nieprawidłowości w zachowaniu władzy publicznej, bowiem czyniłoby to zbędną dalszą regulację tej kwestii w ustawodawstwie zwykłym co do zakresów pominiętych w samym normowaniu art. 77 Konstytucji RP. Jest zatem dopuszczalne wprowadzenie przez ustawodawcę dodatkowych warunków odpowiedzialności za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, z tym zastrzeżeniem, iż muszą one zachować realność odpowiedzialności Skarbu

Państwa, zwłaszcza, gdy inne wartości konstytucyjne są barierą dla wysuwania roszczeń z tytułu niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej. Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej zakłada w szczególności istnienie procedur umożliwiających ocenę zgodności z prawem działań organów władzy publicznej i wydanie stosownego rozstrzygnięcia w tej kwestii. Zdaniem Pytającego, regulacja dotycząca odpowiedzialności za szkody powstałe wskutek przewlekłości postępowania administracyjnego, przewidziana w Kodeksie cywilnym, nie spełnia standardu konstytucyjnego, bowiem wprowadzony wymóg uzyskania prejudykatu jest w pewnych, specyficznych przypadkach niemożliwy do spełnienia.

Podsumowując swą argumentację, Sąd przedstawił trzy znaczące, wieńczące tok wyводу zawartego w uzasadnieniu pytania prawnego, stwierdzenia. Po pierwsze – zaznaczył, że zarysowany problem konstytucyjny, mimo że odnosi się pośrednio również do regulacji zawartych w k.p.a. i p.p.s.a., dotyka zaskarżonego przepisu art. 417¹ § 3 k.c., którego ocena nie może odrywać się od otoczenia prawnego, w jakim on funkcjonuje. Po drugie – Pytający stwierdził, że kwestionowany przepis art. 417¹ § 3 k.c. jawi się jako niekonstytucyjny w sytuacji braku właściwego i pełnego ukształtowania mechanizmów prowadzących do wydania orzeczenia stwierdzającego niezgodność z prawem niewydania decyzji w postępowaniu administracyjnym, co może sugerować, że istota niekonstytucyjności tkwi w pominięciu ustawodawczym. Po trzecie – 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. Druga i trzecia z przedstawionych tez, choć istotne w rozumowaniu Sądu, w niewielkim stopniu łączą się jednak z *petitum* pytania prawnego oraz z przyjętym w nim

zakresem kontroli. W *petitum* pytania prawnego zarzut niekonstytucyjności wobec przepisu art. 417¹ § 3 k.c. sformułowano w postaci zakresowej, powiązanej z tymi elementami rozumowania Sądu, w których kwestionuje się – zasadniczo – sam wymóg uzyskania prejudykatu, zawierającego rozstrzygnięcie stwierdzające przewlekłość postępowania administracyjnego. Przyjęcie poglądu o pominięciu ustawodawczym, jako istocie niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji, wymagałoby natomiast uznania, iż art. 417¹ § 3 k.c. jawi się jako niezgodny z ustawą zasadniczą jedynie przez brak niezbędnej regulacji w „otoczeniu normatywnym” tego przepisu, w szczególności ze względu na dopuszczenie przez ustawodawcę do takiego stanu, że w pewnych sytuacjach uzyskanie niezbędnego prejudykatu stwierdzającego przewlekłość postępowania administracyjnego jest niemożliwe. Wydaje się, iż obie płaszczyzny, na których Pytający dokonuje oceny kwestionowanego przepisu art. 417¹ § 3 k.c., wyrażają przekonanie Sądu o istnieniu dwóch, alternatywnych metod pozwalających na usunięcie stanu niekonstytucyjności tego unormowania, z których jedna jest preferowana w *petitum* pytania prawnego.

Trzecia teza Sądu, w której zwraca się uwagę na zróżnicowanie ochrony poszkodowanych niezgodnym z prawem zaniechaniem władzy publicznej, nie znalazła wyrazu w powołaniu wzorca kontroli z art. 32 Konstytucji, posiada zatem wyłącznie walor perswazyjny, wzmacniający przedstawioną argumentację. W toku wyводу Pytającego na ten właśnie aspekt położono szczególny nacisk, akcentując zwłaszcza odmienność sytuacji poszkodowanego dochodzącego odszkodowania z tytułu przewlekłości postępowania sądowego i poszkodowanego dochodzącego odszkodowania za szkodę wyrządzoną przewlekłością postępowania administracyjnego, a w rezultacie – brak symetrii rozwiązań w zakresie możliwości uzyskania prejudykatu, a także w możliwości odstąpienia od wymogu jego uzyskania.

Przepis art. 417¹ Kodeksu cywilnego, w tym kwestionowany jego § 3, ma następującą treść:

„Art. 417¹. § 1. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

§ 2. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

§ 3. 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.

§ 4. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody.

Zgodnie z unormowaniem zawartym w art. 417¹ § 3 k.c., naprawienia szkody związanej z niewydaniem decyzji administracyjnej, jeżeli jej wydanie przewiduje przepis prawa, można żądać dopiero po stwierdzeniu, „we właściwym postępowaniu”, niezgodności z prawem niewydania decyzji. Sąd

rozpoznający sprawę o odszkodowanie nie może wobec tego samodzielnie rozstrzygnąć o niezgodności z prawem niewydania konkretnej decyzji administracyjnej, albowiem związany jest w tym zakresie rozstrzygnięciem organu działającego w ramach przewidzianego przez ustawodawcę właściwego postępowania, w ramach którego strona będzie mogła uzyskać orzeczenie prejudycjalne, umożliwiające skuteczne dochodzenie roszczenia odszkodowawczego na drodze postępowania cywilnego.

Środkami prawnymi, pozwalającymi na realizację odpowiedzialności władzy publicznej na podstawie art. 417¹ § 3 k.c., w zakresie dotyczącym niewydania decyzji administracyjnej, są instrumenty przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zgodnie z art. 37 § 1 k.p.a., „na niezafatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35 lub ustalonym w myśl art. 36 stronie służy zażalenie do organu administracji publicznej wyższego stopnia”. W myśl § 2 tego artykułu, w wypadku uznania zażalenia za uzasadnione, organ rozpoznający zażalenie „wyznacza dodatkowy termin zafatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezafatwienia sprawy w terminie”. W kontekście prejudycjalnej roli tego przepisu, podstawowe znaczenie ma rozstrzygnięcie organu wyższego stopnia, stwierdzające, że zażalenie jest uzasadnione, gdyż umożliwia ono stronie wystąpienie na drogę sądową w celu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za szkodę poniesioną wskutek bezczynności organu. W doktrynie i w orzecznictwie przyjmuje się, że brak jest podstaw do przyjęcia bezczynności organów w sytuacji, gdy obowiązujące przepisy prawa nie przewidują działania organów w określonej formie prawnej, jak również w sytuacji, gdy nie określają prawnej formy działania, ujętej w ramy form procesowych rozstrzygnięcia sprawy (*vide* - Barbara Adamiak i Janusz Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, teza 1 do art. 37, s. 229).

Prejudycjalne znaczenie, w świetle dyspozycji art. 417¹ § 3 k.c., ma również instrument prawny ustanowiony w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Przewidziana w tym przepisie skarga na bezczynność organów administracji publicznej stwarza stronie możliwość uruchomienia kontroli stanu polegającego na uchylaniu się przez organ administracji publicznej od wykonania należących do niego obowiązków prawnych. Skarga na bezczynność może być wniesiona wyłącznie w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1 – 4a p.p.s.a. w przypadku, gdy organ jest obowiązany podjąć określone działanie w prawnie wyznaczonym terminie. O bezczynności można mówić wtedy, gdy w tak zakreślonym terminie organ ten nie podjął jakichkolwiek czynności w sprawie lub prowadził postępowanie, którego jednak nie zakończył wydaniem terminowo decyzji, postanowienia lub nie podjął innej, wymaganej prawem, czynności. Skarga na bezczynność przysługuje stronie dopiero po wyczerpaniu innych środków zaskarżenia, przede wszystkim zażalenia do organu administracji publicznej wyższego stopnia (art. 37 k.p.a.). Jeśli środek taki nie przysługuje, skarga na bezczynność może być wniesiona po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa. Orzeczenie sądu administracyjnego będzie miało prejudycjalny charakter jedynie w zakresie, w jakim będzie stwierdzało bezczynność organu przejawiającą się niewydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej.

Prejudycjalny – w rozumieniu art. 417¹ § 3 k.c. – charakter przepisów art. 37 k.p.a. i art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. nie budzi wątpliwości. Na szczególną uwagę zasługuje w tym kontekście fakt, że przyjęcie takiego założenia zdeterminowało ostateczny kształt normatywny obecnie obowiązujących zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej, wprowadzonych do polskiego porządku prawnego przez ustawę z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692). W uzasadnieniu do projektu tej ustawy, w części zawierającej motywy wprowadzenia wymogu stwierdzenia we

właściwym postępowaniu niezgodności z prawem przewlekłości postępowania sądowego i administracyjnego, jako warunku żądania naprawienia szkody, jeśli jej źródłem jest przewlekłość postępowania, podkreślono, że „[o]becnie taki środek w postaci skargi na bezczynność w indywidualnych sprawach administracyjnych przewiduje art. 17 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368, z późn. zm.) [oraz że] [a]nalogiczne rozwiązanie zawiera art. 3 § 2 pkt 8 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2004 r.” (*uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 2007 Sejmu IV kadencji, s. 5). Konstatując jednocześnie, że system prawny nie zawiera skutecznych środków pozwalających na stwierdzenie przewlekłości postępowania sądowego, wskazano, że przewiduje się wydanie odrębnej ustawy dotyczącej skutków przewlekłości postępowania sądowego (chodzi tu o uchwaloną w dniu 17 czerwca 2004 r. ustawę o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843), która będzie zawierać odrębną podstawę odpowiedzialności *quasi-odszkodowawczej* z tego tytułu, co nie będzie jednak stało na przeszkodzie uzyskaniu pełnego odszkodowania na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego. W uzasadnieniu zaakcentowano przy tym, iż wspomniane uregulowanie nie obejmie skutków przewlekłości postępowania administracyjnego (powołana ustawa, mimo że jej zakres przedmiotowy poszerzono później o postępowanie przygotowawcze prowadzone lub nadzorowane przez prokuratora, również obecnie nie obejmuje postępowania administracyjnego), zaś drogę do stwierdzenia jego przewlekłości nadal będzie stanowić skarga na bezczynność, określona w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., natomiast skutki takiej przewlekłości będą rozpatrywane przez sąd cywilny na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego.

Warto w tym miejscu również dostrzec, iż w piśmiennictwie niekiedy uznaje się, że również postępowanie administracyjne, toczące się w trybie art.

227 k.p.a., w przypadku uwzględnienia skargi może także otwierać, w pewnych przynajmniej sytuacjach, drogę do odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 417¹ § 3 k.c. (*vide* – Marek Safjan, Krzysztof J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, s. 125). Przedmiotem skargi, w świetle powołanego przepisu, może być w szczególności przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.

W przypadku bezczynności związanej z niewydaniem postanowień (niemających charakteru rozstrzygnięcia sprawy co do istoty) i innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, poszkodowany będzie mógł – jak się wydaje – dochodzić odszkodowania w oparciu o ogólny przepis statuujący odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej, a więc na podstawie art. 417 k.c., który obejmuje wszelkie przypadki odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej nieuregulowane w art. 417¹ k.c., jak i w przepisach szczególnych (por. Zbigniew Banaszczyk [w:] *System prawa prywatnego. Tom 6 – Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. Adam Olejniczak, Wydawnictwo C.H. Beck Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2009, s. 847).

Przed podjęciem merytorycznej oceny pytania prawnego należy rozważyć dopuszczalność przedmiotowego pytania prawnego, w świetle art. 193 Konstytucji RP.

Postępowanie toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym w wyniku wniesienia pytania prawnego jest kontrolą związaną z konkretną sprawą, zawisłą przed sądem, na gruncie której pojawiła się wątpliwość co do konstytucyjności przepisu prawnego, który ma być zastosowany w tej sprawie, zaś dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego uwarunkowana jest trzema przesłankami: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną.

O ile spełnienie przez pytanie prawne Sądu Okręgowego w Krakowie przesłanki podmiotowej nie budzi wątpliwości, o tyle istnienie przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej wymaga ustalenia, iż przedmiotem pytania prawnego jest przepis, który znajduje zastosowanie w sprawie rozpoznawanej przez sąd. Pytanie prawne nie może być bowiem oderwane od przedmiotu rozpoznania w konkretnej sprawie, toczącej się przed sądem zadającym pytanie, a od odpowiedzi na nie musi zależeć rozstrzygnięcie tej sprawy. Kontrola zgodności aktu prawnego, podjęta przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie pytania prawnego sądu, ma charakter kontroli incydentalnej i przewidziana jest ona tylko w takim zakresie, w jakim rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zależy od odpowiedzi na pytanie prawne (por. R. Hauser, *Instytucja pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX – lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 41 – 42; por. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2006 r., sygn. P 31/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 155, s. 1662). Wątpliwość konstytucyjna przedstawiona przez sąd w pytaniu prawnym musi mieć przy tym taki charakter, że nie da się jej usunąć przy zastosowaniu reguł kolizyjnych, przez stosowną wykładnię budzącego zastrzeżenia aktu prawnego, bądź też w wyniku przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia innego aktu normatywnego (por. Z. Czeszejko – Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 220).

Przedmiotowe pytanie prawne zostało wniesione w sprawie, w której powód domaga się odszkodowania na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. Wymaganie prejudykatu zawarte w tym przepisie byłoby spełnione w sytuacji, o jakiej mowa w art. 287 p.p.s.a. W stanie faktycznym sprawy, w której sformułowano pytanie prawne, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, orzeczeniem z dnia grudnia 2006 r., uchylił zaskarżone postanowienie administracyjne, stwierdzając jego niezgodność z prawem, co wraz z późniejszym umorzeniem

postępowania administracyjnego odpowiada hipotezie art. 287 p.p.s.a. Podzielając ocenę Sądu Okręgowego, wyrażoną w przedstawionym pytaniu prawnym, iż nie ma związku przyczynowego między postanowieniem administracyjnym uchylonym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (wniosek powoda o ustalenie warunków zabudowy nie mógł być już wówczas uwzględniony z przyczyn materialnoprawnych, gdyż w międzyczasie zmieniło się przeznaczenie gruntu, na którym powód zamierzał wznieść budynek mieszkalny), należy jednocześnie rozważyć, co właściwie było źródłem szkody: czy błędne postanowienia administracyjne, czy też przewlekłość postępowania. Przyjęcie drugiej opcji może budzić wątpliwości, skoro – jak wynika z uzasadnienia pytania prawnego – sprawa nie pozostawała bez biegu, zaś powód nie wykorzystywał przysługującego mu, określonego w k.p.a., środka zwalczania bezczynności organu. Wydawane w toku postępowania administracyjnego postanowienia były wadliwe i za każdym razem uchylane, zaś ostateczne zakończenie sprawy nastąpiło w momencie, gdy wniosek powoda nie mógł być uwzględniony, natomiast dwa, wydane w początkowej fazie postępowania, postanowienia (z dnia października 2005 r. i z dnia maja 2006 r.), które zostały następnie uchylone, zostały wydane w okresie, gdy – teoretycznie – wniosek powoda mógł spełniać materialnoprawne przesłanki jego uwzględnienia. Można zatem rozważać również taką ewentualność, że źródłem szkody były dwa wymienione postanowienia administracyjne, które się nie uprawomocniły, gdyż zostały uchylone. Konstatacja ta jest o tyle istotna, że, gdyby przyjąć taką właśnie ocenę, to podstawą rozstrzygnięcia w sprawie, na tle której wniesiono pytanie prawne, byłby nie art. 417¹ § 3 k.c., lecz ogólny przepis art. 417 k.c., dla którego zastosowania nie jest wymagany prejudykat.

Przepis art. 417¹ § 2 k.c. dotyczy odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem wadliwych prawomocnych orzeczeń sądowych

lub ostatecznych decyzji administracyjnych, co nie oznacza, że Skarb Państwa nie odpowiada nigdy za szkody wyrządzone orzeczeniami nieprawomocnymi lub decyzjami nieostatecznymi. Podstawę do dochodzenia odszkodowania w tego rodzaju przypadkach stwarza art. 417 k.c. Za możliwością stosowania tego przepisu jako podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną wykonaniem niestatecznej decyzji administracyjnej opowiedział się kilkakrotnie Sąd Najwyższy na gruncie stanu prawnego sprzed dnia 1 września 2004 r. zastrzegając, że o odpowiedzialności Skarbu Państwa za wadliwą decyzję niestateczną można mówić wyjątkowo, jedynie w przypadku, gdy narusza ona prawo w sposób rażący (*vide* – wyroki: z dnia 9 lipca 2003 r., sygn. IV CKN 357/01, Lex nr 146444 i z dnia 23 marca 2004 r., sygn. V 376/03, Lex nr 183799 oraz postanowienie z dnia 30 maja 2003 r., sygn. III CZP 34/03, Prokuratura i Prawo nr 2/2004, wkładka – poz. 30).

W tej linii orzeczniczej pozostaje również wyrok z dnia 11 marca 2008 r., sygn. II CSK 558/07 (Lex nr 494148), w którym podkreślono, że „ocena bezprawności decyzji niestatecznej może być dokonana dopiero po zakończeniu postępowania decyzją ostateczną. Dopiero wówczas możliwe jest ustalenie, czy w wyniku wykonania decyzji niestatecznej powstała szkoda, ustalenie jej rozmiarów, wreszcie – co najważniejsze – możliwa jest ocena, czy istnieje adekwatny związek przyczynowy między szkodą a wadliwościami decyzji niestatecznej. Do czasu zakończenia postępowania decyzją ostateczną nie jest więc możliwe ustalenie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa”. Na tle obecnego stanu prawnego, uwzględniającego regulację kodeksową przepisów art. 417 – 421 k.c., w brzmieniu nadanym nowelizacją z dnia 17 czerwca 2004 r., dopuszczalność dochodzenia odszkodowania za szkody wyrządzone nieprawomocnymi orzeczeniami i decyzjami akceptowano również w wielu wypowiedziach doktrynalnych. Zdaniem R. Trzaskowskiego, „*de lege lata* art. 417 k.c. może być podstawą odpowiedzialności za te decyzje podatkowe, uchylone w toku kontroli instancyjnej, które podlegały

natychmiastowemu wykonaniu (...) [bowiem] [n]natychmiastowa wykonalność sprawia, że istnieje szczególne ryzyko wyrządzenia szkód, które nie powinno być przerzucane na stronę, a odpowiedzialność za tę szkodę powinna obciążać władzę publiczną. Oczywiście o obowiązku naprawienia szkody związanej z decyzją nieostateczną można będzie mówić dopiero po zakończeniu postępowania decyzją ostateczną (...) [aczkolwiek] [s]amo uchylenie decyzji nie jest tu wystarczające, gdyż może być spowodowane wadami, które okażą się bez znaczenia dla ostatecznego rozstrzygnięcia.” (Roman Trzaskowski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za nieostateczną decyzję podatkową*, Palestra nr 5 – 6/2007, s. 282).

Podsumowując, w świetle tego stanowiska, pominięcie w art. 417¹ § 2 k.c. orzeczeń nieprawomocnych i decyzji nieostatecznych nie oznacza wyłączenia odpowiedzialności, lecz wskazuje na zastosowanie w tym zakresie art. 417 § 1 k.c., który nie wymaga prejudykatu.

Należy ponadto pamiętać o regulacji zawartej w art. 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, właścicielowi lub użytkownikowi nieruchomości przysługuje roszczenie odszkodowawcze z tytułu szkód wynikających z uniemożliwienia lub ograniczenia korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ingerencja dotyka w tym przypadku uprawnienia do korzystania z nieruchomości, np. poprzez ograniczenia czy zakazy w zakresie wykorzystania jej na cele budowlane, prowadzenia na niej określonej działalności gospodarczej czy rolniczej. Przedmiotem ingerencji jest zwykle prawo do zabudowy terenu, rozumiane jako element prawa własności, emanacja uprawnienia do korzystania z prawa własności. Analogiczne roszczenia przysługują również w przypadku wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu (art. 58 ust. 2 i art. 63 powołanej ustawy z dnia 27 marca 2003 r.). Zakres roszczeń odszkodowawczych ograniczony jest

do wysokości szkody rzeczywistej (*damnum emergens*), wynikającej z ograniczenia lub niemożności wykonywania prawa własności lub zmniejszenia w inny sposób wartości nieruchomości (*vide* – Jerzy Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2007, s. 239 – 247). Unormowań dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej, o której mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie można oczywiście uznać za przepisy szczególne wobec unormowań zawartych w art. 417 – 421 k.c., albowiem źródłem szkody, w przypadku uniemożliwienia lub ograniczenia korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest zgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. O tym, iż mimo to należy na tę kwestię zwrócić uwagę, decyduje fakt, że w rozpoznawanej sprawie dyskusyjna jest nie tylko – słusznie poddana w wątpliwość przez Pytającego – kwestia prawidłowości doboru przez powoda podstawy prawnej dochodzonego roszczenia, ale także prawidłowość jej korekty dokonanej przez Sąd. Nie bez znaczenia pozostaje wobec tego również ewentualne istnienie innego, alternatywnego środka pozwalającego na dochodzenie roszczeń przez powoda, tym bardziej, że to właśnie Sąd w pytaniu prawnym wyraźnie zaznaczył, iż źródłem szkody w sprawie przed nim zawisłej jest uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przyjęcie natomiast, iż źródło szkody w sprawie zawisłej przed Sądem to przewlekłość postępowania administracyjnego, oparte jest na założeniu, że w postępowaniu uzgodnieniowym rozstrzygnięcie Dyrektora Ojcowskiego Parku Narodowego powinno mieć charakter pozytywny, korzystny dla powoda, innymi słowy – że odmowa uzgodnienia dotyczącego zamierzonej przez powoda inwestycji była – przynajmniej do czasu wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – rozstrzygnięciem merytorycznie

błędnym. Tylko takie założenie może uzasadniać tezę, że właśnie przewlekłość postępowania administracyjnego pozostaje w związku przyczynowym ze szkoda, polegającą na „utracie korzyści, które powód osiągnąłby w razie uzgodnienia (czyli wydania rozstrzygnięcia o pożądanej przez poszkodowanego treści – przyp. wł.) przez Dyrektora Ojcowskiego Parku Narodowego decyzji o warunkach zabudowy, a co za tym idzie pozytywnego załatwienia jego wniosku skierowanego do Wójta gminy W ” i której wysokość „równa się różnicy między wartością nieruchomości z przeznaczeniem na cele budowlane a wartością nieruchomości przeznaczonej na cele rolne”. Sposób określenia szkody sformułowany w pozwie, powiązany jest zatem z presumpcją, polegającą na uznaniu, że rozstrzygnięcie organu współdziałającego w postępowaniu w sprawie ustalenia warunków zabudowy powinno przybrać formę uzgodnienia (opinii pozytywnej), mimo że okoliczność ta nie została stwierdzona w postępowaniu administracyjnym (jak już wskazano, rozstrzygnięcia odmawiające uzgodnienia, które zapadały jeszcze przed uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego, były uchylane i przekazywane do ponownego rozpatrzenia, co oznacza, że – w ocenie organu odwoławczego – brak było podstaw do merytorycznego rozstrzygnięcia, gdyż wymagało ono przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej mierze – por. art. 138 k.p.a.) chodzi więc nie tyle o „niewydanie decyzji”, lecz „niewydanie decyzji o określonej treści”. Zatem, w przypadku uznania, że źródłem tej szkody jest przewlekłość postępowania administracyjnego, konieczne byłoby ponadto dokonywanie, przez sąd orzekający w przedmiocie odszkodowania, ustaleń w zakresie prawidłowości rozstrzygnięć administracyjnych, co byłoby *de facto* równoznaczne z przejęciem kompetencji kontrolnych wobec organu administracji publicznej. Gdyby szkoda, której naprawienia powód domaga się w zawisłej przed Sądem sprawie, powiązana była nie z brakiem rozstrzygnięcia administracyjnego o pożądanej treści, lecz w ogóle z brakiem rozstrzygnięcia w zakresie jego praw

i obowiązków, Sąd niewątpliwie zachowałby konsekwencję twierdząc w pytaniu prawnym, że wprowadzenie w zaskarżonym art. 417¹ § 3 k.c. wymogu prejudykatu, stwierdzającego niezgodność z prawem niewydania decyzji, jest niekonieczne, skoro „w razie zaniechania wydania indywidualnego aktu władczego nie ma mowy o ocenie przez sąd powszechny (...) decyzji administracyjnej [zaś] [p]przedmiotem badania może być jedynie stan, który prowadził do zaniechania organu władzy publicznej i niewydania decyzji lub orzeczenia [przy czym] [n]ie dochodzi do oceny prawidłowości rozstrzygnięcia, a jedynie terminowości dochodzenia do niego”. Na tle zawisłej przed Pytającym sprawy, konstatacja taka, pomijając w tym miejscu kwestię oceny jej trafności, jest nieadekwatna.

Na tym tle należy zauważyć, iż Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że przesłanka funkcjonalna dopuszczalności wystąpienia z pytaniem prawnym oznacza, iż rozstrzygnięcie Trybunału w takim trybie powinno mieć wpływ na rozstrzygnięcie w postępowaniu toczącym się przed sądem pytającym. Innymi słowy, zależność pomiędzy sprawą toczącą się przed sądem a pytaniem prawnym powinna polegać na tym, że rozstrzygnięcie sądu pytającego będzie inne w sytuacji orzeczenia przez Trybunał niekonstytucyjności przepisu, którego pytanie dotyczy, a inne w sytuacji orzeczenia o konstytucyjności takiego przepisu (por. wyrok z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. P 57/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 178, s. 1887).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntował się również pogląd, że ocena, czy zachodzą przesłanki wskazane w art. 193, należy w zasadzie do sądu orzekającego w danej sprawie, a swoboda ta podlega ocenie instancyjnej w ramach procedur właściwych dla danego postępowania, jednak – gdyby było oczywiste, że określony akt normatywny nie mógłby być przyjęty za podstawę rozstrzygnięcia, oceny takiej może dokonać Trybunał Konstytucyjny

(por. Z. Czeszejko – Sochacki, *op. cit.*, s. 220, por. także wyrok z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46, s. 432).

W postanowieniu z dnia 27 marca 2009, w sprawie o sygn. P 10/09, Trybunał Konstytucyjny podkreślił z kolei, że zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy polega na tym, że treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zadającym pytanie prawne. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko przepis mogący mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, której ono dotyczy (*vide* – OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40, s. 366). Dalej Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „[u]stalając relewantność pytania prawnego, należy mieć na uwadze, że z reguły nie będzie podstaw do przyjęcia wystąpienia tej przesłanki wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchomienia instytucji pytania prawnego. Sytuacja taka wystąpi w szczególności wówczas, gdy istnieje możliwość usunięcia nasuwających się wątpliwości prawnych przez stosowną wykładnię budzącego zastrzeżenia aktu prawnego bądź też możliwość przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia innego aktu.” (*op. cit.*, s. 366). Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, że jako organ działający na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) ma kompetencję do oceny, czy istotnie zgodność z Konstytucją przepisu zakwestionowanego w pytaniu prawnym ma znaczenie dla treści orzeczenia mającego rozstrzygnąć sprawę, w której zadano pytanie prawne. Do zadań Trybunału Konstytucyjnego nie należy wprowadzić wskazywanie sądom, które przepisy winny znaleźć zastosowanie w konkretnej sprawie, ale z drugiej strony teza, że o tym, czy dany przepis może być przedmiotem pytania prawnego, decyduje wyłącznie sąd stawiający pytanie, prowadziaby do możliwości obejścia art. 193 Konstytucji przez wymaganie od

Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcia pytań prawnych dotyczących kwestii niemających bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem. To zaś zacierałoby różnicę między przyjętym w Konstytucji rozróżnieniem uprawnień do inicjowania abstrakcyjnej i konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Tego rodzaju sytuacja w naturalny sposób prowadzić może do interferencji kontroli konstytucyjności wykonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, badający dopuszczalność postawienia pytania prawnego, i sfery stosowania prawa przez sądy powszechne (*vide – op. cit.*, s. 367).

Z kolei w postanowieniu z dnia 19 grudnia 2006 r., w sprawie o sygn. P 25/05, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że istnienie zależności pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem rozpatrywanej sprawy stanowi cechę charakterystyczną i konieczną konkretnej kontroli norm prawnych. Nie jest natomiast dopuszczalne inicjowanie za pomocą pytań prawnych kontroli generalno-abstrakcyjnej przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wydaje się zatem, że w sytuacji, gdy nie istnieje wymagany konstytucyjnie i ustawowo związek między treścią przedstawionego pytania prawnego a możliwością orzekania przez sąd, w szczególności, ze względu na niemożność zastosowania do rozstrzygnięcia sprawy kwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów, to nie występuje również konieczność oceny ich konstytucyjności, a tym samym – nie jest spełniona istotna przesłanka możliwości udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne (*vide – OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 176, s. 1804 - 1805*).

Wobec tego, iż w stanie faktycznym sprawy, w której wywiedziono pytanie prawne, brak jest związku pomiędzy odpowiedzią na przedstawione pytanie prawne a możliwością orzekania przez sąd, konieczne jest umorzenie postępowania, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Niezależnie od powyższego, należy stwierdzić, że zarzut naruszenia przez kwestionowane unormowanie art. 417¹ § 3 k.c. przepisu art. 77 ust. 1 Konstytucji nie znajduje uzasadnienia.

Art. 77 ust. 1 Konstytucji wyraża ogólną zasadę, iż bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną daje prawo do odszkodowania. Przepis ten jednak sam przez się nie wskazuje wyczerpująco, ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga, co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności, ani też o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić, pozostawiając te kwestie do regulacji w drodze ustaw zwykłych.

Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji wyznacza jeden z elementów sytuacji prawnej jednostki wobec władzy publicznej, ustanawiając tym samym podmiotowe prawo do egzekwowania odpowiedzialności władz publicznych za szkody wyrządzone jej bezprawnymi działaniami. Traktowanie art. 77 ust. 1 jako prawa podmiotowego oznacza zaś m.in., że kryteria wyznaczone w tym przepisie mają charakter otwarty. Na poziomie konstytucyjnym wyznaczono jedynie pewne minimum, które musi być wspólne dla wszystkich sytuacji, gdy jednostce zostanie wyrządzona szkoda w wyniku bezprawnego działania władzy publicznej. Nie ma natomiast konstytucyjnych przeszkód, by regulacje ustawowe wychodziły poza ten standard minimalny i ustanawiały szersze czy dogodniejsze przesłanki odpowiedzialności, a jednocześnie prawo do wynagrodzenia szkody nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, których konstytucyjność musi odpowiadać warunkom ustanowionym w art. 31 ust. 3 (*vide* – Leszek Garlicki, teza 9 do art. 77 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Leszek Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, tom V, Warszawa 2007).

Wprawdzie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP mówi o szkodzie wyrządzonej przez działanie organu władzy publicznej, to zarówno w doktrynie, jak

i w orzecznictwie panuje zgoda co do tego, że w powołanym przepisie ustawy zasadniczej chodzi o wszelkie prawne formy działania przypisane organom władzy publicznej, a zatem nie tylko o szkody wynikłe z jednostkowych działań faktycznych, ale także szkód powstałych wskutek wydania aktów indywidualnych, a nawet aktów normatywnych. Językowe sformułowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP może rodzić wątpliwości, czy odnosi się on także do szkód wynikających z beczynności władzy publicznej, jednak – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – również prawo do naprawienia szkód wynikających z beczynności władzy publicznej objęte jest gwarancją art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

Należy podkreślić, że w omawianym przepisie ustawy zasadniczej nie można upatrywać generalnej, wyczerpującej i wystarczającej podstawy do żądania pełnego odszkodowania za każde zdarzenie powodujące szkodę, za każdy rodzaj nieprawidłowości w zachowaniu władzy publicznej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76, s. 914). Gwarancyjny charakter odpowiedzialności władzy publicznej wymaga jednak takiego ukształtowania, na poziomie regulacji ustawowych, przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, które zapewni możliwość realnego uzyskania odszkodowania w sytuacji, w której nastąpienie szkody pozostaje w związku z czynem niedozwolonym organów władzy publicznej. Sam mechanizm odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej jest w istotnym zakresie kształtowany przez ogólne konstrukcje prawa cywilnego. Tym niemniej objęcie konstytucyjną gwarancją odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej oznacza, że regulacje ustawowe nie mogą dowolnie kształtować zakresu tej odpowiedzialności. Samo istnienie normy konstytucyjnej zakłada bowiem, że powinna to być odpowiedzialność realna, dająca się urzeczywistnić i nie może przybierać charakteru pozornego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97, s. 992 – 993).

Koniecznym elementem uruchomienia, przewidzianego w art. 77 ust. 1 Konstytucji, mechanizmu kompensacyjnego jest przesłanka bezprawności (niezgodności z prawem) działania organu władzy publicznej (*vide* – L. Garlicki, teza 14 do art. 77 [w:] *ibidem*). Pojęcia tego, prawie dosłownie powtózonego w art. 417 § 1 k.c. (funkcjonującym jednak w innym kontekście normatywnym, co sprawia, że to samo sformułowanie wcale nie musi oznaczać tego samego), nie można utożsamiać z cywilistycznym ujęciem bezprawności, które obejmuje nie tylko naruszenie przepisów prawa, ale także naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanych zbiorczym terminem „zasady współżycia społecznego” (por. Biruta Lewaszkiewicz – Petrykowska, *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej* [w:] *Księga XX lecia...*, *op. cit.*, s. 508). Nie oznacza to tym niemniej konstytucyjnego zakazu powiązania przez ustawodawcę zwykłego takich konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z koncepcją bezprawności w znaczeniu cywilistycznym (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU 8/2001, poz. 256, s. 1342). Jak już była o tym mowa, przepisy ustaw zwykłych mogą ustanawiać szersze czy dogodniejsze przesłanki odpowiedzialności, co odnosi się również do przyjęcia cywilistycznej przesłanki bezprawności działania organu władzy publicznej, czy nawet dopuszczalności ustanowienia – w pewnych sytuacjach – odpowiedzialności na zasadzie słuszności oraz odpowiedzialności za legalne działanie władzy publicznej.

Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji wprowadził na szczeblu konstytucyjnym zasadę, iż każda szkoda wyrządzona bezprawnym zachowaniem władzy publicznej powinna podlegać reparacji, a poszkodowanemu służy w tym względzie prawo do jej domagania się, mające podstawę konstytucyjną (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003, sygn. K 20/02, *op. cit.*, s. 915). Przesłanki, mechanizm naprawienia szkody, jej obliczenia, sposób

naprawienia, a także typizacja wypadków źródła wyrządzenia szkody (określenie poszczególnych stanów faktycznych jako zdarzeń prawnych miarodajnych w tym zakresie) są w tej sytuacji oddane regulacji ustawodawcy zwykłego, przy czym nie jest wykluczone różnicowanie w ustawodawstwie zwykłym tak przesłanek, jak i zakresu naprawienia szkody (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3, s. 68).

Konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej zakłada również 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 (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 39, s. 355).

Zarzucając zaskarżonemu przepisowi art. 417¹ § 3 k.c. niezgodność ze wskazanym wzorcem kontroli z art. 77 ust. 1 Konstytucji, Sąd – jak już wskazano na wstępie – podkreślił odmiennność reżimów prawnych, umożliwiających uzyskanie wymaganego w kwestionowanym przepisie prejudykatu, w zakresie stwierdzania niezgodności z prawem niewydania orzeczenia sądowego oraz stwierdzania niezgodności z prawem niewydania decyzji administracyjnej. Wydaje się zatem, iż należy poświęcić nieco uwagi regulacjom, na podstawie których poszkodowany przewlekłością postępowania sądowego może uzyskać prejudykat, w rozumieniu art. 417¹ § 3 k.c.

W takiej sytuacji tryb stwierdzania niezgodności z prawem niewydania decyzji uregulowany jest w ustawie z dnia 17 czerwca 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. Nr 179, poz. 1843 ze zm.). Przesłanką uprawniającą do wniesienia skargi w trybie tej ustawy jest naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, czyli przewlekłość postępowania. Zgodnie zaś z art. 2 tej ustawy, przewlekłość ma miejsce wtedy, gdy postępowanie trwa dłużej niż jest to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Ustalone – z uwzględnieniem sformułowanych za pomocą tego, nieostrego kryterium – granice trwania postępowania podlegają ocenie z punktu widzenia jego zgodności z zagwarantowanym skarżącemu prawem do sądu. Ocenie podlega w szczególności to, czy w ustalonych granicach czasu trwania konkretnej sprawy doszło do uchybień powodujących nadmierną zwłokę w rozstrzyganiu żądań skarżącego.

Podstawowym efektem uwzględnienia skargi na przewlekłość jest – zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy – stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość. Na żądanie skarżącego sąd może, o ile uwzględnił skargę, przyznać od Skarbu Państwa odpowiednią sumę pieniężną. Sumy tej nie należy utożsamiać z odszkodowaniem; stanowi ona jedynie rekompensatę za naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki i nie stanowi naprawienia szkody (*vide* – Piotr Górecki, Stanisław Stachowiak, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego. Komentarz*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 81).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 powołanej ustawy, postanowienie uwzględniające skargę na przewlekłość postępowania wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, co do faktu przewlekłości. Z istoty swej skarga na przewlekłość postępowania jest wnoszona w toku postępowania w sprawie i dotyczy postępowania, które nie zostało jeszcze ukończony w danej instancji, albowiem instytucja ta ma na celu przede wszystkim przyspieszenie tego właśnie postępowania. Jednak, zgodnie z art. 16 ustawy, strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość, może dochodzić, na podstawie art. 417 k.c.,

naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości – po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy.

Należy pamiętać, że zarówno środki zwalczania bezczynności w postępowaniu administracyjnym, jak i skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki nie są specjalnymi instrumentami prawnymi, których bezpośrednim celem jest umożliwienie uzyskania orzeczenia prejudycjalnego, o jakim mowa w zaskarżonym art. 417¹ § 3 k.c. (por. Gerard Bieniek [red.], *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania, tom 1*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 416), odmiennie niż np. skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która jest „samodzielnym instrumentem służącym kontroli legalności działalności jurysdykcyjnej sądów powszechnych, służącym poszkodowanemu zamierzającemu dochodzić od państwa wynagrodzenia szkody jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”, samo zaś „[p]ostępowanie zmierzające do stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia służy stronie pokrzywdzonej wydaniem sprzecznego z prawem orzeczenia sądu, do spełnienia przesłanki skutecznego wytoczenia procesu odszkodowawczego przeciwko Skarbowi Państwa (vide – Lidia Bagińska, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009, s. 7 – 8).

Istota argumentacji przedstawionej w pytaniu prawnym oparta jest na porównaniu mechanizmów prawnych umożliwiających uzyskanie prejudykatu w przypadku dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez niewydanie orzeczenia sądowego oraz decyzji administracyjnej. Analiza ta zarazem prowadzi Sąd do wniosku, że instytucja skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym

prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, jako instrument pozwalający na uzyskanie prejudykatu w rozumieniu art. 417¹ § 3 k.c., ukształtowana jest w sposób korzystniejszy dla podmiotów dochodzących roszczeń z tytułu niewydania prawomocnego (ostatecznego) rozstrzygnięcia władzy publicznej, niż przewidziane w art. 37 k.p.a. zażalenie na bezczynność organu administracji publicznej oraz skarga na bezczynność przewidziana w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Zdaniem Pytającego, to, że w ustawie z dnia 17 czerwca 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 wprowadzono przepis art. 16, zgodnie z którym niewniesienie skargi na przewlekłość zgodnie z art. 5 powołanej ustawy nie wyłącza uprawnienia do dochodzenia – na podstawie art. 417 k.c. – naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy, a jednocześnie, że w całokształcie regulacji w zakresie środków zwalczania bezczynności w postępowaniu administracyjnym, brak jest analogicznej unormowania, stanowi o istocie zróżnicowania obu reżimów prawnych.

Próba zweryfikowania tej tezy wymaga ustalenia, jaki w rzeczywistości jest charakter przepisu art. 16 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. W doktrynie wyrażono pogląd, że przepis art. 16 powołanej ustawy jest przykładem uregulowania odrębnego, którego treścią jest odstąpienie od wymogu przedstawienia prejudykatu, o którym mowa w art. 417¹ § 3 k.c. (*vide* – Ewa Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2006, s. 372).

Jednocześnie jednak zarówno w piśmiennictwie, jak i w judykaturze podkreśla się szczególny charakter unormowania art. 16 (także art. 15) tej

ustawy. Przede wszystkim zauważa się, iż nie ustanawia on normy będącej źródłem roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z przewlekłości postępowania, zaś „[u]stawodawca – wprowadzając skargę na przewlekłość postępowania oraz towarzyszące jej uprawnienia do żądania przez skarżącego zasądzenia na jego rzecz odpowiedniej sumy pieniężnej jako swoistego środka wymuszającego na państwie usprawnienie działania państwa (...) w konkretnej sprawie – chciał zmanifestować, że suma ta nie wyczerpuje i nie zaspokaja wszystkich roszczeń przysługujących skarżącemu na podstawie przepisów prawa cywilnego, jakie mogą powstać na skutek przewlekłego prowadzenia sprawy. Artykuły 15 i 16 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki stanowią zatem tylko swego rodzaju wzmocnienie normatywne, za pomocą którego ustawodawca usuwa wszelkie ewentualne wątpliwości co do odpowiedzialności państwa na podstawie przepisów prawa cywilnego za szkodę wyrządzoną rozpoznaniem sprawy w postępowaniu sądowym z nieuzasadnioną zwłoką” (*vide* – postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. III CZP 25/08, OSNC nr 9/2009, poz. 127; podobnie wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. I ACa 1063/05, oraz aprobująca glosa Mateusza Pilicha, OSP nr 11/2008, poz. 12). W podobny sposób o potrzebie wprowadzenia do ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. regulacji zawartej w jej art. 16 wypowiedziano się w uzasadnieniu do projektu ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, w którym rola przepisu art. 16, jako „wzmocnienia ustawowego” została wyraźnie zaakcentowana: „[u]stawa nie przewiduje możliwości wniesienia skargi na przewlekłość postępowania po jego prawomocnym zakończeniu (...). Nie sposób jednak pozbawić strony możliwości dochodzenia na zasadach ogólnych z art. 417 § 1 k.c. naprawienia wynikłej stąd szkody. Przesądza to wyraźnie art. 16. Strona dochodząca naprawienia szkody musi jednak wykazać, że w sprawie zaistniała

przewlekłość postępowania (bezprawność), która spowodowała szkodę pozostającą w normalnym związku przyczynowym z tym zdarzeniem (*Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, druk nr 2256, Sejm IV kadencji, s. 12).

Takie rozumienie przepisu art. 16 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki jest również akceptowane w piśmiennictwie, w którym zwraca się m.in. uwagę, że „podstawą odpowiedzialności państwa z tytułu przewlekłości postępowania są ogólne zasady zawarte w art. 417 § 1 k.c., a nie przepisy odnoszące się do wadliwości orzeczeń [czy] decyzji organów – art. 417¹ § 2 k.c. Nie ulega wątpliwości, że postępowanie zmierzające do kompensacji negatywnych konsekwencji, które wynikają z przewlekłości postępowania sądowego, może być wytaczane dopiero po ostatecznym zakończeniu postępowania sądowego, a nie w trakcie jego trwania. Z tego względu należy uznać za trafne rozwiązanie przyjęte przez polskiego ustawodawcę, który wprowadził odrębny instrument ochrony w postaci samodzielnej skargi na przewlekłość postępowania jeszcze niezakończonego. Rozwiązanie to wyczerpuje przesłankę zawartą w art. 417¹ § 3 k.c., który umożliwia dochodzenie roszczeń m.in. z powodu niewydania orzeczenia sądowego” (Marek Safjan, Krzysztof J. Matuszyk, *op. cit.*, s. 127). Zbigniew Banaszczyk podkreśla natomiast, że „z redakcji art. 16 [omawianej ustawy] – przyp. wł.) – w szczególności z zawartego w nim odesłania – wynika, że przewlekłość prawomocnie zakończonego postępowania podlega badaniu przez sąd odszkodowawczy w ramach art. 417 k.c. Dlatego podmiot, który twierdzi, że poniósł szkodę wskutek przewlekłości postępowania już prawomocnie zakończonego, nie musi uzyskiwać żadnego prejudykatu. Lecz może zwrócić się bezpośrednio do sądu odszkodowawczego, przed którym obowiązany będzie

wykazać, że faktycznie doszło do niezgodnej z prawem przewlekłości. Uregulowanie takie należy uznać za właściwe, albowiem *ratio legis* wymagania prejudykatu w art. 417¹ § 2 k.c. nie rozciąga się na przypadki dochodzenia odszkodowania za uszczerbki wywołane przewlekłością postępowania, które zakończyło się już prawomocnym orzeczeniem. Regulacja art. 417¹ § 2 k.c. (...) zmierza do zapewnienia pewności prawa (prawomocnych rozstrzygnięć) oraz do uniknięcia kreowania równoległych reżimów ich kontroli. Żaden z tych względów nie sprzeciwia się natomiast badaniu przez sąd odszkodowawczy, czy w prawomocnie zakończonym postępowaniu doszło do przewlekłości (...). Jeżeli natomiast z przewlekłości postępowania osoba wywodzi skutki odszkodowawcze jeszcze przed prawomocnym zakończeniem rozstrzygającym sprawę co do istoty, to konieczne jest uzyskanie prejudykatu w postaci orzeczenia uwzględniającego skargę na przewlekłość” (Zbigniew Banaszczyk, *op. cit.*, s. 842 – 843).

Wskazany nurt orzecznictwa i doktryny uzasadnia zatem, jak się wydaje, również i taką wykładnię art. 417¹ § 3 k.c., w świetle której – uwzględniając *ratio legis* wymogu uzyskania prejudykatu – podstawową rolą tego przepisu byłoby umożliwienie dochodzenia odszkodowania za niezgodne z prawem niewydanie orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej jeszcze przed zakończeniem postępowania. Po zakończeniu postępowania podstawą dochodzenia roszczeń o odszkodowanie za szkodę wynikłą z jego przewlekłości byłby natomiast art. 417 k.c., niewymagający prejudykatu. Z takim rozumieniem kwestionowanego przepisu współgra również nie tylko brzmienie kwestionowanego przepisu art. 417¹ § 3 k.c., w którym – jako źródło szkody – wskazuje się „niewydanie” orzeczenia lub decyzji, ale również odesłanie zawarte w art. 16 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki – do art.

417 k.c., jako podstawy dochodzenia szkody powstałej wskutek przewlekłości postępowania.

Odrzucając taką wykładnię należałoby natomiast uznać, iż w każdym przypadku dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez niewydanie decyzji, gdy obowiązek jej wydania przewiduje przepis prawa – niezależnie od tego, czy postępowanie, w którym doszło do beczynności, trwa, czy też zostało zakończone – konieczne jest przedstawienie prejudykatu stwierdzającego beczynność organu administracji publicznej. Jak już wskazano, Kodeks postępowania administracyjnego i ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidują odpowiednie środki umożliwiające uzyskanie takiego prejudykatu, co przyznaje zresztą Sąd, inną zaś kwestią jest to, czy strona ze środków tych korzysta. Samo wprowadzenie przez ustawodawcę dodatkowego warunku (przedstawienia prejudykatu), od którego spełnienia uzależnia się możliwość dochodzenia szkody wyrządzonej przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, nie stoi w sprzeczności z konstytucyjnym prawem do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. W doktrynie prawa konstytucyjnego zwraca się w szczególności uwagę, że niezgodność z prawem, aby mogła uzasadniać roszczenie o wynagrodzenie szkody, musi zostać w sposób należyty stwierdzona. Gdy chodzi o czynności faktyczne, to właściwy do ustalenia ich niezgodności z prawem jest sąd orzekający o roszczeniu odszkodowawczym, jeśli jednak niezgodność z prawem dotyczy innego typu działań, może wymagać uprzedniego uzyskania (prejudycjalnego) stwierdzenia przez organ do tego powołany. Także w przypadku odpowiedzialności za zaniechanie wydania aktu (decyzji) lub orzeczenia sądowego konieczne jest – w każdym razie w tych wszystkich sytuacjach, gdy istnieje taka możliwość proceduralna – stwierdzenie w odrębnym postępowaniu, że wystąpiło

naruszenie prawa w wyniku beczynności organu administracji lub przewlekłości postępowania sądowego (*vide* – Leszek Garlicki, teza 15 do art. 77, *ibidem*).


Należy pamiętać, że przedstawiając, w przedmiotowym pytaniu prawnym, wątpliwość co do konstytucyjności kwestionowanej regulacji art. 417¹ § 3 k.c., wzorcem kontroli uczyniono przepis art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej. Oznacza to, że oceny zaskarżonego unormowania należy dokonać na płaszczyźnie konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej bezprawnym zachowaniem władzy publicznej i wyznaczonych przez powołany przepis Konstytucji RP minimalnych standardów ustawowej regulacji w zakresie procedury dochodzenia tego prawa. Samo stwierdzenie odmienności w sposobie ukształtowania przez ustawodawcę reguł dochodzenia odszkodowania za szkody wyrządzone przez niewydanie orzeczenia oraz decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, nie przesądza, że reguły te – w zakresie decyzji administracyjnych (nawet jeśli przyjmie się, iż tworzą one reżim mniej korzystny niż w przypadku orzeczeń sądowych) – nie spełniają konstytucyjnych standardów. Kodeks postępowania administracyjnego i ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przyznają przecież realną możliwość uzyskania – w toku postępowania administracyjnego – prejudykatu stwierdzającego beczynność organu administracji. Możliwość taka nie istnieje natomiast po zakończeniu postępowania administracyjnego, dotkniętego beczynnością organu. Jeśli zatem poszkodowany nie skorzysta z dostępnych instrumentów prawnych, służących zdyscyplinowaniu organu administracji publicznej – nie uzyska tym samym „stwierdzenia” beczynności tego organu, co – w konsekwencji – uniemożliwi przedstawienie, wymaganego przez art. 417¹ § 3 k.c., prejudykatu. W takiej jednak sytuacji wyłączenie możliwości dochodzenia roszczenia za szkodę wyrządzoną przez niewydanie decyzji jest – w istocie – skutkiem braku aktywności ze strony poszkodowanego, który nie

wykorzystał dostępnych środków zwalczania bezczynności w postępowaniu administracyjnym.

Można oczywiście rozważać, czy pewne rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 17 czerwca 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 mogłyby być zastosowane w postępowaniu administracyjnym. Dotyczy to również możliwości odstąpienia od wymogu przedstawienia prejudykatu, w przypadku dochodzenia odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez niewydanie decyzji. Efekt taki przyniosłoby – bez wątpienia – rozciągnięcie zakresu przedmiotowego powołanej ustawy również na postępowanie administracyjne. Należy to jednak traktować wyłącznie jako ewentualny postulat skierowany do ustawodawcy, z zastrzeżeniem wszakże, iż to proste rozwiązanie niesie ze sobą również pewne trudności, związane choćby z, odmienną dla postępowania sądowego i postępowania administracyjnego, specyfiką. Wystarczy wskazać, że w postępowaniu administracyjnym, odmiennie niż w procedurach sądowych, przepis prawa ściśle określa termin, w jakim powinno nastąpić załatwienie sprawy. Ustawa z dnia 17 czerwca 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 wskazuje natomiast – jako podstawę skargi – „naruszenie prawa do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki, jeżeli postępowanie w (...) sprawie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy” (art. 2 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.). W postępowaniu administracyjnym, jakkolwiek w art. 35 § 1 k.p.a. zawarto normę, zgodnie z którą „organy administracji obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki”, to jednocześnie, w art. 35 § 3 k.p.a., ustanowiono ustawowy maksymalny termin załatwienia sprawy, którego niedochowanie

umożliwia stronie wniesienie zażalenia na bezczynność organu administracji, a w wypadku jego uwzględnienia – uzyskanie prejudykatu, stwierdzającego niewydanie decyzji, której obowiązek wydania przewiduje przepis prawa.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
PROKURATORA GENERALNEGO

Andrzej Pogorzelski
Zastępca Prokuratora Generalnego