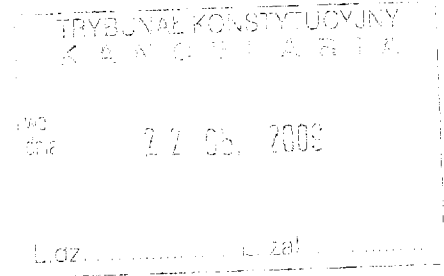




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 22 maja 2009 r.

Sygn. akt P 5/09



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 20 sierpnia 2008 r. (sygn. akt P 5/09), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 417¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 643 ze zm.) w zakresie, w jakim zamyka możliwość dochodzenia odszkodowania z tytułu szkód powstałych w wyniku niewydania decyzji w postępowaniu administracyjnym bez uzyskania rozstrzygnięcia stwierdzającego nieuzasadnioną zwłokę postępowania jest **zgodny** z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Analiza formalnoprawna

Zgodnie z art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Brzmienie tego przepisu powtarza art. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK). Ustawa ta w art. 32 ust. 1 pkt 2-4 doprecyzowuje, że wniosek albo pytanie prawne powinny odpowiadać wymogom dotyczącym pism procesowych, a ponadto m.in. zawierać określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Wskazane wymogi korespondują z art. 66 ustawy o TK, zgodnie z którym Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi.

W pierwszym rzędzie należy ustalić, czy przepis, będący przedmiotem kontroli, stanowi podstawę prawną rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego w Krakowie (dalej również: sąd, sąd pytający). W tym celu konieczne jest nakreślenie stanu faktycznego, leżącego u podstaw niniejszego pytania prawnego.

W dniu czerwca 2004 r. powód złożył wniosek o ustalenie warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego zlokalizowanego na działce stanowiącej jego własność. Wójt gminy wszczął postępowanie i zwrócił się o uzgodnienie decyzji m.in. do Dyrektora Ojcowskiego Parku Narodowego. Dyrektor parku, w drodze postanowienia, października 2004 r. odmówił uzgodnienia zamierzenia. W wyniku odwołania wniesionego przez powoda, Minister Środowiska postanowieniem z lutego 2005 r. uchylił postanowienie dyrektora i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, wskazując, iż organ pierwszej instancji nie dokonał uzgodnienia. Dyrektor Ojcowskiego Parku Narodowego wydał w dniu maja 2005 r. kolejne postanowienie o odmowie uzgodnienia planowanej inwestycji. Również

to postanowienie, na skutek zaskarżenia go przez powoda, zostało uchylone przez Ministra Środowiska decyzją z października 2005 r. z powodu braków postępowania dowodowego i niewyjaśnienia kwestii istotnych dla rozstrzygnięcia. W tej sytuacji, dyrektor parku po raz trzeci postanowieniem z marca 2006 r. odmówił przedmiotowego uzgodnienia. Wskutek odwołania od tego postanowienia Minister Środowiska uchylił je i umorzył postępowanie odwoławcze jako bezprzedmiotowe. Na uzasadnienie swojego stanowiska podał, że teren, na którym ma być zlokalizowana inwestycja, objęty jest obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego, który wszedł w życie w dniu 21 maja 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 grudnia 2006 r. uchylił zaskarżone postanowienie, wytykając organowi drugiej instancji błędy natury proceduralnej. Wskazał, że umorzenie postępowania odwoławczego od postanowienia w postępowaniu uzgodnieniowym z powodu bezprzedmiotowości postępowania było niedopuszczalne.

W dniu czerwca 2007 r. powód wezwał Ministra Środowiska do podjęcia czynności w sprawie. Jednakże czerwca 2007 r. wójt gminy 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 Minister Środowiska lipca 2007 r. wydał postanowienie, którym uchylił postanowienie Dyrektora parku oraz umorzył postępowanie uzgodnieniowe jako bezprzedmiotowe.

W tej sytuacji uzyskanie pozwolenia na budowę inwestycji jest wyłączone z przyczyny przeznaczenia nieruchomości powoda w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne z zakazem zabudowy. Dlatego też w sprawie zawisłej przed sądem pytającym powód 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. Jako podstawę prawną swoich roszczeń powód podał art. 417¹ § 2 ustawy – Kodeks cywilny (dalej również: k.c.), zaznaczył przy tym, iż dysponuje orzeczeniem stwierdzającym niezgodność

z prawem postanowienia Ministra Środowiska w postaci wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Dodatkowo powód domaga się przeprowadzenia postępowania na okoliczność „długości” postępowania uzgodnieniowego. Powód nie posiada decyzji poświadczającej przewlekłość postępowania.

Sąd pytający zaznaczył, iż nie jest związany wskazaną przez powoda podstawą prawną dochodzonego roszczenia, wiąże go natomiast podstawa faktyczna powództwa. Podkreślił, iż faktyczną podstawą żądania powoda jest przewlekłość postępowania administracyjnego. Wskazuje na to fakt, iż powód podaje daty poszczególnych rozstrzygnięć zapadłych w tym postępowaniu i wnosi o przeprowadzenie szeregu dowodów na tę okoliczność.

Przy ocenie zasadności zgłoszonego przez powoda powództwa wyłącznie w oparciu o wskazaną przez niego podstawę prawną, sąd zauważył, że brak jest podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci związku przyczynowego pomiędzy szkodą, a bezprawnym zachowaniem się organu. W ocenie sądu, wątpliwe wydaje się powiązanie pomiędzy sprzecznym z prawem postanowieniem Ministra Środowiska a wskazaną przez powoda szkodą. Sąd stwierdził, że przyczyną nieosiągnięcia przez powoda celu w postaci uzyskania ostatecznej decyzji administracyjnej była zmiana prawa miejscowego, a nie treść postanowienia. Dlatego też wskazana przez powoda podstawa faktyczna dochodzonego roszczenia w postaci przewlekłości postępowania administracyjnego wymusza rozpatrzenie sprawy na gruncie art. 417¹ § 3 k.c.

W pierwszym rzędzie należy rozstrzygnąć, czy sąd pytający słusznie zmienił podstawę prawną rozstrzygnięcia. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, sąd nie może zasądzić czego innego lub więcej, jak żądał powód, albo na innej, jak wskazana przez niego podstawa faktyczna powództwa. Nie jest jednak związany podstawą prawną powództwa i może badać jej prawidłowość bez względu na to, czy na skutek wyboru przez powoda żądania i zakresienia jego podstawy faktycznej wyłączona jest możliwość orzekania co do innego wchodzącego w rachubę roszczenia materialnoprawnego (wyrok SN z 12 lutego 2002 r., sygn. akt I CKN 902/99).

Należy zatem zbadać podstawę faktyczną roszczenia powoda.

Postępowanie uzgodnieniowe posiada charakter akcesoryjny i jest częścią postępowania w sprawie głównej. W relacji opartej na współdziałaniu organów

administracji publicznej można wyróżnić organ decydujący oraz organ współdziałający. Organ decydujący, wszczynając postępowanie administracyjne w sprawie, ma prawo żądać zajęcia stanowiska (uzgodnienia) przez organ współdziałający, sam zaś jest zobowiązany do „załatwienia sprawy”. Z kolei organ współdziałający jest zobowiązany do zajęcia stanowiska we wskazanym zakresie i przekazania go w określonej formie organowi decydującemu. Stanowisko organu współdziałającego, z którym należy uzgodnić decyzję bądź wydać decyzję po uzgodnieniu jest zatem formalną przesłanką wydania decyzji w sprawie i wiąże organ decydujący. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że uzgodnienie, w przeciwieństwie do opinii, jest formą o znaczeniu stanowczym, bowiem wiąże organ decydujący w postępowaniu głównym. Treść stanowiska zajętego przez organ uzgadniający może przesądzić o treści decyzji – może on uzgodnić (pozytywnie zaopiniować), bądź odmówić uzgodnienia (wyrazić negatywną opinię). Odmowa uzgodnienia decyzji oznacza, że nie można ustalić dla zamierzonej inwestycji warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (uchwała SN z 15 lutego 1999 r., sygn. akt OPK 14/98). Zatem organ uzgadniający nie ma wpływu na sposób prowadzenia postępowania w sprawie wydania decyzji, ocenia jedynie jej projekt. Organ decydujący uwzględnia stanowisko organu uzgadniającego, wprowadzając zmiany w sporządzonym projekcie decyzji albo w razie odmowy uzgodnienia projektu decyzji wydaje decyzję odmawiającą załatwienia sprawy.

Organ, do którego organ administracji publicznej zwrócił się o zajęcie stanowiska, zobowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis szczególny przewiduje inny termin.

W literaturze wskazuje się, że w przypadku odpowiedzialności za niezgodne z prawem niewydanie decyzji administracyjnej, należy odróżniać dwie sytuacje: gdy organ uchybia terminowi do wydania decyzji i wskutek tego niemożliwe staje się wydanie aktu (całkowita bezczynność), a także gdy podejmuje rozstrzygnięcie, lecz czyni to będąc już w zwłoce z terminowym załatwieniem sprawy (zwłoka w wydaniu decyzji) (J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 261).

Warunkiem powstania odpowiedzialności władzy publicznej za niezgodną z prawem bezczynność w procesie wydawania decyzji administracyjnej jest zaistnienie związku przyczynowego między bezprawnym działaniem organu

a szkodą. Odnosząc się do sprawy leżącej u podstaw pytania prawnego, należy stwierdzić, że Dyrektor parku odmówił uzgodnienia decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy, a więc udzielił negatywnej opinii o charakterze wiążącym. Powód nie dysponuje jednak prejudykatem stwierdzającym niezgodność z prawem odmowy uzgodnienia. Jak słusznie wskazuje sąd pytający, przyczyną powstania szkody był upływ czasu, a więc zwłoka organów na poszczególnych etapach postępowania administracyjnego w sprawie powoda. Należy zatem uznać, że podstawa prawa roszczenia powoda została słusznie przez sąd pytający zmieniona, a art. 417¹ § 3 k.c. stanowi podstawę rozstrzygnięcia w sprawie.

II. Przedmiot kontroli

Artykuł 417¹ ustawy – Kodeks cywilny reguluje odpowiedzialność za wyrządzenie szkody, której źródłem są czynności organów władzy publicznej, tj. akty normatywne, orzeczenia sądowe i decyzje administracyjne, jak również zaniechania w ich podjęciu.

Przedmiotem kontroli sąd pytający uczynił art. 417¹ § 3 k.c., który stanowi: „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 reguluje odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przewlekłością postępowania sądowego lub administracyjnego, w sytuacji gdy obowiązek wydania orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej przewiduje przepis prawa. Konieczną przesłanką żądania odszkodowania jest uprzednie stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji. Przepisy odrębne mogą uchylić tę przesłankę.

Tak więc katalog przesłanek odpowiedzialności według art. 417¹ § 3 k.c. tworzą:

- 1) niewydanie decyzji administracyjnej,
- 2) istnienie przepisu nakładającego na organ władzy publicznej obowiązek wydania decyzji,

- 3) stwierdzenie „we właściwym postępowaniu” niezgodności z prawem niewydania decyzji,
- 4) szkoda
- 5) związek przyczynowy między niezgodnym z prawem niewydaniem decyzji a szkodą.

Ujęta w zaskarżonym przepisie bezprawność zaniechania, polegająca na niezgodnym z prawem niewydaniu decyzji administracyjnej, musi być stwierdzona „we właściwym postępowaniu”, co oznacza, że sąd rozpoznający sprawę odszkodowawczą nie określa samodzielnie tej przesłanki, lecz jest związany w tym zakresie ustaleniami poczynionymi w takim właśnie postępowaniu (J. Kremis, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niewydajnie decyzji administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2006, Nr 2897, s. 184).

Postępowanie dotyczące stwierdzenia przewlekłości postępowania sądowego regulują przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. Nr 179, poz. 1843). Ustawa ta dotyczy postępowania cywilnego, karnego, sądownoadministracyjnego oraz egzekucyjnego.

W myśl tej ustawy, strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania). Ustawa stanowi ponadto, że strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania zgodnie z art. 5 ust. 1, może dochodzić – na podstawie art. 417 ustawy – Kodeks cywilny – naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy.

Natomiast przesłankami powstania obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przez niewydanie decyzji administracyjnej są: wskazanie przepisu nakładającego na organ władzy publicznej obowiązek wydania decyzji oraz stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania decyzji.

Generalny obowiązek załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki nakłada na organy administracji publicznej art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 30, poz. 168 ze zm., dalej również: k.p.a.), określając jednocześnie terminy, w których powinno zakończyć się postępowanie.

Jeżeli zaś chodzi o stwierdzenie, że w postępowaniu administracyjnym nastąpiła przewlekłość, to celowi temu służą instytucje proceduralne przewidziane w art. 37 k.p.a. Na niezakończony w właściwym terminie sprawy administracyjnej we właściwym terminie stronie służy zażalenie do organu administracji publicznej wyższego stopnia, który uznając zażalenie za uzasadnione wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy.

Środek prawny służący stwierdzeniu przewlekłości postępowania administracyjnego dla celów procesu o naprawienie szkody zawiera także 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., dalej również: p.p.s.a.). Kognicji sądów administracyjnych poddane bowiem zostały skargi na bezczynność organów przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Sąd uwzględniając skargę na bezczynność organów co do niewydania decyzji zobowiązuje organ do wydania rozstrzygnięcia w określonym terminie.

Wskazane powyżej sposoby stwierdzenia niezgodności z prawem niewydania decyzji stanowią w postępowaniu o naprawienie szkody dowód bezprawności zaniechania władzy publicznej i są wiążące dla sądu orzekającego w sprawie odszkodowawczej.

III. Zarzuty sądu

W ocenie sądu wnoszącego pytanie prawne, art. 417¹ § 3 k.c. jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim zamyka możliwość dochodzenia odszkodowania z tytułu szkód powstałych w wyniku niewydania decyzji w postępowaniu administracyjnym bez uzyskania rozstrzygnięcia stwierdzającego przewłokę postępowania.

Przekonanie sądu o niekonstytucyjności przepisu opiera się na ocenie, że wprowadzenie 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 jest niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Wyklucza ono bowiem skuteczne dochodzenie odszkodowania z tytułu bezczynności organu. Sąd zaznaczył przy tym, że wprowadzanie przez ustawodawcę dodatkowych warunków odpowiedzialności za niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej jest dopuszczalne, z tym zastrzeżeniem, że muszą one zachować realność odpowiedzialności Skarbu Państwa. Obecna regulacja nie gwarantuje realności odpowiedzialności.

Sąd wskazał, iż w indywidualnych sprawach administracyjnych środkami prowadzącymi do uzyskania prejudykatu są: zażalenie z art. 37 k.p.a. oraz skarga na bezczynność, przewidziana w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Druga z wymienionych form nabiera znaczenia dopiero po wyczerpaniu postępowania zażaleniowego. Tylko wyjątkowo, w razie gdy w postępowaniu administracyjnym wykluczone jest skorzystanie z art. 37 k.p.a., istnieje możliwość bezpośredniego skorzystania ze skargi do sądu administracyjnego.

W ocenie sądu, wskazane regulacje wyłączają możliwość oceny pod kątem terminowości działania organów administracji publicznej całego postępowania administracyjnego. Przedmiotem oceny jest tu bowiem zachowanie danego organu na konkretnym etapie postępowania. Może zaś się okazać, że na żadnym etapie nie będzie podstaw do stwierdzenia przewłoki postępowania, a mimo to całe postępowanie winno być ocenione jako nacechowane przewłoką. Jako przykład takiego postępowania sąd podał sytuację, gdy wielokrotnie uchylane są wadliwe decyzje wydawane przez organ administracji w tej samej sprawie z zachowaniem terminów ustawowych.

Sąd zauważył ponadto, że chociaż stronie postępowania administracyjnego przysługuje uprawnienie do inicjowania postępowań właściwych w rozumieniu art. 417¹ § 3 k.c., to ze względów pragmatycznych może ona nie być tym zainteresowana. Z reguły prowadzi to bowiem do pogłębienia się przewlekłości postępowania. Wysuwanie żądań w celu stwierdzenia przewłoki postępowania na wypadek szkody mogącej się ujawnić w przyszłości nie ma racjonalnych przesłanek.

IV. Wzorzec konstytucyjny

Wskazany jako wzorzec kontroli art. 77 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”.

Przepis ten pełni dwie funkcje: przewiduje prawo podmiotowe do reparacji szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem władzy publicznej i zarazem akcentuje nakaz działania tej władzy w ramach i na podstawie przepisów prawa. Musi być zatem rozumiany jako gwarancja prawa podmiotowego oraz jako gwarancja poszanowania zasady legalizmu (wyroki TK: z 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03, z 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02).

Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji nie stanowi jednak wystarczającej podstawy do żądania pełnego odszkodowania, za każde zdarzenie powodujące szkodę – za każdy rodzaj nieprawidłowości w zachowaniu władzy publicznej.

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. Przepis ten jednak sam przez się nie wskazuje wyczerpująco ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga co decyduje o wymaganej przesłance 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 (wyrok TK z 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02).

Prawo podmiotowe określone w art. 77 ust. 1 Konstytucji wiąże się z „bezprawnym wyrządzeniem szkody przez władzę publiczną”, bez bliższego sprecyzowania form w jakich wykonywanie to następuje. Oznacza to, że wszystkie regulacje dotyczące sprawowania tej władzy, są nim objęte.

Każda nieprawidłowość może być kwalifikowana jako bezprawność. Nieprawidłowości w działaniu władzy publicznej mogą mieć różną postać: od naruszeń konstytucyjnych praw i wolności czy zasad dotyczących funkcjonowania władzy publicznej, wynikających z Konstytucji, przez uchybienia wymagań określonych w ustawach zwykłych, aktach wykonawczych, instrukcyjnych (przy czym chodzi o uchybienia różnej rangi, zarówno prawa materialnego, jak i procesowego), aż po uchybienia normom pozaprawnym, w różny sposób powiązanych z normami

prawnymi (deontologiczne, etyczne, aksjologiczne, pragmatyczne). Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji kreuje zarazem prawo podmiotowe konstytucyjne po stronie osoby, której bezprawne działanie władzy publicznej wyrządziło szkodę. Pojęcie bezprawności, stanowiącej tu przesłankę *sine qua non* jest kształtowane przez różne unormowania, o czym świadczy użyta w art. 77 ust. 1 terminologia mówiąca generalnie o „niezgodności z prawem”. Szkodę wywołać może zarówno bezprawie konstytucyjne *par excellence* (naruszenie praw i wolności jednostki, normowane w konstytucji) leżące u źródeł szkody, jak i naruszenie prawa przez władzę publiczną (i wyrządzenie w ten sposób szkody) wiązane z innymi postaciami wadliwości (wyrok TK z 23 września 2003 r., sygn. akt. 20/02).

Odpowiedzialność na podstawie powołanego przepisu ma charakter obiektywny; jest ona niezależna od winy członka organu władzy publicznej, a jej wyłączną przesłanką jest bezprawność, tj. sprzeczność z narzuconym przez prawo wzorcem postępowania. Z gwarancyjnego charakteru art. 77 ust. 1 Konstytucji należy wnioskować, że mimo użycia terminu „działanie”, sankcjonowane w ten sposób zachowanie może polegać zarówno na zachowaniu czynnym (działaniu *sensu stricto*), jak i biernym (zaniechaniu) – o ile istniał prawny obowiązek podjęcia określonej aktywności. Pojęcie „działania władzy publicznej” w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji nie może być także ograniczane do sfery wykonywania ściśle pojętego *imperium*. W literaturze akcentuje się konieczność objęcia zakresem tego wyrażenia wszelkich form wykonywania tzw. zadań publicznych, także pozbawionych elementu władczego wpływania na sytuację prawną jednostki (zob. wyroki TK z: 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00; 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00; 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02; 24 listopada 2003 r., sygn. akt SK 26/03; 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03; 23 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05 oraz M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004, s. 27 i n.; R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 89 i n).

Artykuł 77 ust. 1, mówiąc o wyrządzeniu „szkody”, nie określa jej składników ani zakresu. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że należy przyjąć, że chodzi tu o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu – zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym. Nie można zatem wykluczyć odpowiedzialności władzy publicznej z tytułu naruszenia dóbr osobistych obywatela, w tym także możliwości podniesienia roszczeń z tytułu zadośćuczynienia

pieniężnego za doznaną krzywdę niemajątkową. Również w literaturze przyjęto istnienie na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji zasady pełnego odszkodowania, obejmującego *damnum emergens, lucrum cessans*, a nawet reparację krzywdy niemajątkowej (sygn. akt K 20/02; a także J. Kremis, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 6, s. 47).

Takie założenie nie oznacza jednak, że art. 77 ust. 1 Konstytucji wyklucza wszelkie zróżnicowanie obowiązku odszkodowawczego, łącząc z każdą postacią odpowiedzialności władzy publicznej obowiązek naprawienia szkody w pełnej wysokości. Jak stwierdził już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 września 2003 r., (sygn. akt K 20/02), nie wszystkie sytuacje objęte hipotezą normy konstytucyjnej art. 77 ust. 1 Konstytucji – dają podstawę do kreowania konstytucyjnego prawa podmiotowego do odszkodowania w zakresie pełnej kompensacji. Zasada pełnego odszkodowania, wyznaczając bowiem ogólny kierunek przyjętych na gruncie danej gałęzi prawa rozwiązań, stanowić może punkt odniesienia dla konkretnych, często zróżnicowanych regulacji normatywnych. Odrębności w zakresie obowiązku kompensacyjnego mogą być uzasadnione o ile jednocześnie jest respektowany system zasad i wartości konstytucyjnych. Funkcje kompensacyjne są realizowane przez różnorodne mechanizmy odpowiedzialności odszkodowawczej, dla której zasada pełnego odszkodowania pozostaje zasadą kierunkową.

Należy zatem podkreślić, że sam mechanizm odpowiedzialności władzy publicznej ma charakter bezwzględnie obowiązujący, jednak zasada pełnej kompensacji stanowi jedynie dyrektywę kierunkową, dopuszczającą wyjątki w sytuacjach uzasadnionych ochroną innych wartości, praw i wolności konstytucyjnych, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyroki TK w sprawach: sygn. akt K 23/00, sygn. akt SK 18/00, sygn. akt K 20/02 oraz wyroki z: 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03; z 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03). Wyjątki te wymagają zawsze wskazania argumentów konstytucyjnych wskazujących na potrzebę innego ukształtowania zakresu obowiązku kompensacyjnego (sygn. akt K 29/03), a w związku z tym muszą podlegać ocenie z punktu widzenia zachowania przez ustawodawcę zasad proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i racjonalności (wyroki TK z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P. 7/98; z 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02; 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03).

V. Analiza zgodności

Zastrzeżenia natury konstytucyjnej opierają się na tezie, że nie może być tolerowane w systemie rozwiązanie blokujące realną możliwość uruchomienia mechanizmu odpowiedzialności władzy publicznej.

Już w toku prac nad przygotowaniem Konstytucji dostrzeżono, że art. 77 ust. 1 stanowi konstytucjonalizację zasady, w myśl której wyrządzenie szkody bezprawnym działaniem władzy publicznej daje prawo do odszkodowania. Przesłanki, zakres, mechanizm naprawienia szkody, sposób jej obliczenia i naprawienia, a także określenie źródła wyrządzenia szkody pozostawiono do uregulowania ustawodawcy zwyktemu. Pozwala to na różnicowanie w drodze ustawy tak przesłanek, jak i zakresu naprawienia szkody (wypowiedź J. Gwiżdża, [w:] *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, t. 10, s. 175).

Również Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednoznacznie, że mechanizmy prowadzące do wynagrodzenia szkód wyrządzonych w warunkach określonych w art. 77 ust. 1 Konstytucji mogą być zróżnicowane, na skutek odmienności wynikających z różnego uregulowania tych fragmentów poszczególnych mechanizmów, które nie są objęte regulacją samego art. 77 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z 23 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05).

Gwarancyjny charakter odpowiedzialności władzy publicznej wymaga takiego ukształtowania na poziomie regulacji ustawowych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, które zapewni możliwość realnego uzyskania odszkodowania w sytuacji, gdy nastąpienie szkody pozostaje w związku z czynem niedozwolonym organów władzy publicznej.

Na wstępie należy zauważyć, iż system prawny przewiduje procedury, które przed skierowaniem sprawy cywilnej na drogę sądową wymagają przeprowadzenia postępowania prejurysdykcyjnego i uzyskania prejudykatu. Rozwiązania takie nie budzą wątpliwości co do ich zgodności z konstytucją (wyrok TK z 21 października 2008 r., sygn. akt SK 51/04 oraz P. Osowy, *Postępowanie administracyjne jako przykład procedury poprzedzającej postępowanie cywilne i jego wpływ na ochronę praw jednostki*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 9, s. 74). Istotny jest jednak fakt, że ustawodawca kształtując tego rodzaju postępowania związany jest powyżej wskazaną dyrektywą zapewnienia realnej możliwości uzyskania odszkodowania. W ocenie Sejmu zakwestionowana regulacja taki wymóg spełnia.

Sąd pytający zarzucił, iż w postępowaniu administracyjnym nie ma realnej możliwości uzyskania prejudykatu, stwierdzającego przewlekłość postępowania administracyjnego.

Jak już zostało zaznaczone w pkt II stanowiska, stwierdzeniu przewlekłości, czy też bezczynności postępowania administracyjnego do celów procesu odszkodowawczego służą instytucje proceduralne przewidziane w art. 37 k.p.a. Instytucją taką jest również art. 141 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60 ze zm.). Na niezafatwienie sprawy we właściwym terminie stronie służy zażalenie do organu administracji publicznej wyższego stopnia, który – uznając zażalenie za uzasadnione – wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy.

Odrębny środek prawny, spełniający kryteria „stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem” niewydania decyzji, zawiera art. 3 § 2 pkt 8 u.p.s.a. Kognicji sądów administracyjnych poddane zostały skargi na bezczynność organów przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Sąd uwzględniając skargę na bezczynność organów co do niewydania decyzji zobowiązuje organ do wydania rozstrzygnięcia w określonym terminie.

Obowiązujące przepisy przewidują zatem możliwość uzyskania odpowiedniego prejudykatu na każdym etapie postępowania administracyjnego.

Sąd pytający słusznie twierdzi, iż wskazane regulacje wyłączają możliwość oceny pod kątem terminowości działania organów administracji publicznej całego postępowania administracyjnego. Przedmiotem oceny jest bowiem zachowanie danego organu na konkretnym etapie postępowania. W jego ocenie, jest możliwe, pomimo załatwienia sprawy w przewidzianych przepisami prawa terminach, powstanie przewłoki postępowania administracyjnego.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że bezczynność organu może przybrać dwie formy: może być to bezczynność całkowita, a także zwłoka w wydaniu decyzji. W obu przypadkach możliwe jest stwierdzenie bezczynności organu na podstawie obiektywnej przesłanki, jaką jest upływ terminu (J. Kremis, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niewydanie decyzji administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2006, Nr 2897, s. 189 i n.).

Nie każdy jednak przypadek opóźnienia w działaniu administracji oznacza popadnięcie w zwłokę. Z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, iż fakt toczenia się od wielu miesięcy postępowania administracyjnego nie świadczy

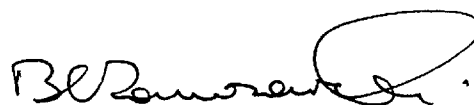
jeszcze o beczynności organu. Nie ma zatem możliwości stwierdzenia przewlekłości postępowania administracyjnego, w sytuacji gdy zachowane zostały wszystkie wymagane przepisami prawa terminy (J. Borkowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.*, (red.) B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2008, s. 293 oraz wyrok NSA z 30 maja 2001 r., sygn. akt I SAB 72/00).

Warto również zauważyć, że sam fakt niewydania decyzji w odpowiednim terminie nie przesądza o powstaniu szkody, gdyż nie można jeszcze odpowiedzieć na pytanie, czy organ prawidłowo rozpatrujący i oceniający daną sprawę wydałby taką decyzję. Skutki zwłoki organu mogą być ocenione dopiero po ewentualnym zakończeniu postępowania w sprawie. Z tej perspektywy – w zależności od ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy – można będzie ocenić czy niewydanie decyzji spowodowało szkodę. Jeżeli mimo zwłoki organ wyda ostatecznie pozytywną decyzję dla strony, to można bronić poglądu o obowiązku naprawienia szkody wynikłej z beczynności w okresie od dnia, w którym decyzja pozytywna mogłaby być wydana, do dnia faktycznego wydania tej decyzji. Gdyby jednak postępowanie administracyjne zakończyła decyzja negatywna, to ewentualny proces odszkodowawczy zależałby od wyniku kontroli legalności takiej decyzji. Jeżeli decyzja okazałaby się bezprawną, to szkoda nie pozostawałaby w związku z beczynnością organu, lecz byłaby wynikiem wydania ostatecznej decyzji administracyjnej, co zmieniałoby podstawę prawną odpowiedzialności z art. 417¹ § 3 k.c. na art. 417¹ § 2 k.c. (J. Kremis, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niewydanie decyzji administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2006, Nr 2897, s. 189 i n.).

Rozważenia wymaga również pogląd sądu o pogłębianiu przewlekłości postępowania administracyjnego, w następstwie inicjowania postępowań właściwych w rozumieniu art. 417¹ § 3 k.c. W wyroku z 21 października 2008 r. (sygn. akt SK 51/04) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „(...) nie ma dowodów na istnienie stałych i powszechnych praktyk administracyjnych albo sądownoadministracyjnych, w świetle których procedury służące przeciwdziałaniu beczynności organów administracyjnych musiały być ocenione jako nadmiernie długotrwałe. W szczególności nie zostało wykazane, że procedury te trwają z reguły dłużej niż «alternatywne» postępowanie przed sądami powszechnymi”. W świetle powyższych uwag, zarzut sądu pytającego uznać należy za bezzasadny.

Konkludując należy uznać, że obowiązujące przepisy kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dają realną gwarancję uzyskania odpowiedniego prejudykatu w razie powstania szkody na skutek niezgodnej z prawem bezczynności organu. Dlatego też należy uznać, iż art. 417¹ § 3 k.c. jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim zamyka możliwość dochodzenia odszkodowania z tytułu szkód powstałych w wyniku niewydania decyzji w postępowaniu administracyjnym bez uzyskania rozstrzygnięcia stwierdzającego nieuzasadnioną zwłokę postępowania.

MARSZAŁEK SEJMU



Bronisław Komorowski