



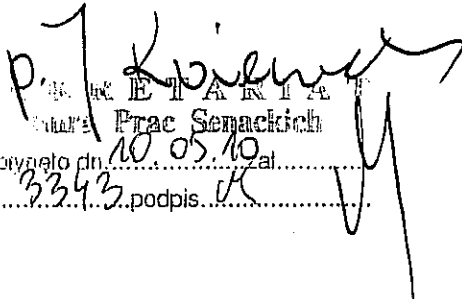
RZECZPOSPOLITA POLSKA
Minister Sprawiedliwości

Warszawa, dnia 7 maja 2010 r.

DL-P-II-0700-11/10

dot. BPS/DSK-043-2629/10

BM-T-0700-128/10/3


 RZECZPOSPOLITA
 Biuro Prac Senackich
 wpłynęło dn. 10.05.10
 nr 2343 podpis.....

Pan

Bogdan Borusewicz

Marszałek Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej

Stanisław Polec Marzałka

Odpowiadając na oświadczenie złożone przez pana senatora Jana Wyrowińskiego podczas 51. posiedzenia Senatu w dniu 26 marca 2010 r., przekazane przy piśmie Pana Marszałka z dnia 31 marca 2010 r. Nr BPS/DSK-043-2629/10, dotyczące przywrócenia rozwiązania znajdującego się w art. 160 § 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.a.”, przewidującego trzyletni termin przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), zwaną dalej „ustawą nowelizującą”, uchylony został art. 160 k.p.a. Od chwili jej wejścia w życie, tj. od dnia 1 września 2004 r., odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wydanie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej uregulowana jest w art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93,

z późn. zm.), zwanej dalej „k.c.”. Jednocześnie w art. 5 ustawy nowelizującej wskazano, że do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie stosuje się przepisy dotychczasowe, w brzmieniu obowiązującym do tego dnia.

Na tle sytuacji, w której wadliwa decyzja administracyjna stała się ostateczna przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej (przed 1 września 2004 r.), a decyzja stwierdzająca nieważność lub niezgodność z prawem takiej decyzji (decyzja nadzorcza) – po tym dniu (po 1 września 2004 r.), prezentowane są w doktrynie i orzecznictwie dwa stanowiska. Pierwsze z nich wskazuje, że skoro zdarzeniem prawnym wywołującym szkodę i powodującym odpowiedzialność Skarbu Państwa jest wadliwa decyzja administracyjna, to z chwilą, gdy staje się ona ostateczna, powstaje zdarzenie prawne, o którym mowa w art. 5 ustawy nowelizującej. Zatem, tylko data, w której decyzja stała się ostateczna, jest istotna dla stwierdzenia, które przepisy – dawne czy nowe – będą miały zastosowanie. W konsekwencji, jeżeli decyzja stała się ostateczna przed dniem 1 września 2004 r., to bez względu na to, kiedy stała się ostateczna decyzja nadzorcza, zastosowanie znajdzie art. 160 k.p.a., także odnośnie do terminu przedawnienia roszczenia, regulowanego tym przepisem (§ 6). Oznacza to, że roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej niezgodną z prawem ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r. ulegają przedawnieniu z upływem trzech lat od dnia, w którym została wydana decyzja nadzorcza.

Według drugiego stanowiska, wprowadzie źródłem szkody i odpowiedzialności Skarbu Państwa jest ostateczna decyzja administracyjna nieważna lub niezgodna z prawem, to jednak dopiero decyzja nadzorcza, stwierdzająca nieważność lub niezgodność z prawem, jest tym zdarzeniem prawnym, które pozwala na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych i wszczęcie odpowiedniego postępowania administracyjnego lub sądowego. Jest to więc decydujące zdarzenie prawne z punktu widzenia art. 5 ustawy nowelizującej. Jeśli zatem wydanie decyzji nadzorczej nastąpiło przed dniem wejścia w życie tej ustawy (przed 1 września 2004 r.), stosuje się dawne przepisy, jeśli po tej dacie (po 1 września 2004 r.)-przepisy nowe, tj. art. 417¹ § 2 k.c., oraz – w zakresie przedawnienia roszczenia – art. 442 k.c., a po jego uchyleniu (od dnia

10 sierpnia 2007 r.) art. 442¹ k.c. Wobec tego, roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej niezgodną z prawem ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., jeśli decyzję nadzorczą wydano po tym dniu, ulegają przedawnieniu z upływem trzech lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do naprawienia, jednakże w każdym przypadku z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę; jeżeli zaś szkoda wynikła ze zbrodni lub występku, roszczenia o naprawienie szkody ulegają przedawnieniu z upływem lat dziesięciu od dnia popełnienia przestępstwa bez względu na to, kiedy poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia (art. 442 k.c.). Roszczenia, które powstały przed dniem 10 sierpnia 2007 r. i w tym dniu jeszcze nieprzedawnione, ulegają przedawnieniu z upływem trzech lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do naprawienia, jednakże termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę; jeżeli szkoda wynikła ze zbrodni lub występku, roszczenia o naprawienie szkody ulegają przedawnieniu z upływem lat dwudziestu od dnia popełnienia przestępstwa bez względu na to, kiedy poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia; w razie wyrządzenia szkody na osobie, przedawnienie nie może skończyć się wcześniej niż z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia (art. 442¹ § 1–3 k.c.).

W uchwale z dnia 6 listopada 2008 r. III CZP 101/08 (OSNC 2009, nr 4, poz. 47) Sąd Najwyższy, dokonując wykładni art. 5 ustawy nowelizującej, podzielił drugie z prezentowanych stanowisk, stwierdzając, że o zastosowaniu starego lub nowego reżimu prawnego decyduje data wydania tzw. decyzji nadzorczej. Sąd Najwyższy uznał, że w przypadku dochodzenia naprawienia szkody wynikającej z nieważnej lub niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji mamy do czynienia z decyzją złożoną (złożoną konstrukcją prawną), przewidującą konieczność zajścia dwóch zdarzeń prawnych, łącznie otwierających możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa za wyrządzoną szkodę. Dopiero to odpowiada pojęciu „zdarzeń

i stanów prawnych”, o których mowa w art. 5 ustawy nowelizującej i decyduje o zastosowaniu po dniu 1 września 2004 r. starego lub nowego reżimu prawnego. Pierwszym zdarzeniem jest ostateczna decyzja nieważna lub niezgodna z prawem, drugim – ostateczna decyzja nadzorcza, bez której nie można wszcząć postępowania odszkodowawczego, a więc dochodzić roszczenia poprzez wniesienie powództwa.

Pogląd ten posłużył następnie Sądowi Najwyższemu w rozważaniach dotyczących przedawnienia roszczeń w omawianych sprawach. W postanowieniu z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 47/09 (LEX nr 518113), Sąd Najwyższy, dzieląc pogląd wyrażony w uchwale z dnia 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08 (OSNC 2009, nr 4, poz. 47), wywiódł, że jeżeli decyzja ostateczna została wydana przed dniem 1 września 2004 r. i przed tą datą wydana została decyzja nadzorcza, to zgodnie z art. 5 ustawy nowelizującej stosuje się dotychczasowe przepisy, a więc art. 160 k.p.a. i trzyletni termin przedawnienia, liczony od decyzji nadzorczej (§ 6 tego przepisu). Jeżeli zaś szkoda została wyrządzona wskutek decyzji nieważnej lub niezgodnej z prawem, która stała się ostateczna przed dniem 1 września 2004 r., ale ostateczna decyzja nadzorcza została wydana po tej dacie, to do odszkodowania za bezprawną decyzję nie znajdzie już zastosowania art. 160 k.p.a., lecz art. 417¹ § 2 k.c. – z czym konsekwentnie wiąże się też zastosowanie przepisów Kodeksu cywilnego o przedawnieniu roszczeń z tytułu czynów niedozwolonych (tj. art. 442 k.c., a następnie art. 442¹ k.c.).

Sąd Najwyższy pominął jednak, że wiele osób poszkodowanych bezprawnymi decyzjami wydanymi w czasach PRL od początku lat 90-tych ubiegało się o ich uchylenie. Niejednokrotnie osoby te uzyskały decyzje nadzorcze dopiero po dniu 1 września 2004 r. (lub nadal na nie oczekują). Stanowisko Sądu Najwyższego prowadzi do pozbawienia takich osób ochrony prawnej. Zastosowanie w tych przypadkach nowego reżimu prawnego i w konsekwencji przepisów Kodeksu cywilnego o przedawnieniu roszczeń deliktowych powoduje bowiem, że roszczenia odszkodowawcze tych osób (ze względu na tok postępowania zmierzającego do wydania decyzji nadzorczej) uległy przedawnieniu.

Przedstawioną powyżej linię orzeczniczą Sądu Najwyższego zakwestionował G. Jędrzejek w artykule: „Przedawnienie roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie decyzji administracyjnej” (Monitor Prawniczy z 2010 r. Nr 1, s. 24 i n.). Autor, przedstawiając obie wskazane wyżej koncepcje, jednoznacznie zajął stanowisko, że nowe terminy przedawnienia roszczeń dotyczą decyzji (ostatecznych i nadzorczych) wydanych po dniu 1 września 2004 r. Nie prowadzą zatem do przedawnienia roszczeń za szkodę spowodowaną przez decyzje wydane przed tą datą. Z tych względów, jeżeli wadliwa decyzja stała się ostateczna przed dniem 1 września 2004 r., a decyzje nadzorczą uzyskano po tym dniu, znajduje zastosowanie art. 160 k.p.a., w tym § 6 tego artykułu, który otwiera trzyletni termin przedawnienia liczony od chwili wydania decyzji nadzorczej.

Wskazana wyżej wykładnia prowadzi do synchronizacji zastosowania starego lub nowego reżimu prawnego z przepisami o przedawnieniu, które muszą być z tymi reżimami powiązane.

Powyższe stanowisko pokrywa się ponadto z tym stanowiskiem, które prezentuje działająca przy Ministrze Sprawiedliwości Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego. Pozostaje w zgodzie zwłaszcza z celem zmian Kodeksu cywilnego dokonanych ustawą nowelizującą. Wobec pojawiających się po wejściu w życie tej ustawy wątpliwości dotyczących interpretacji art. 5, wskazywano, że w przepisie tym, jako kryterium zastosowania znowelizowanych przepisów Kodeksu cywilnego o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej, przyjęta została chwila powstania zdarzenia i stanu prawnego. Przesłanka ta obejmuje różne aspekty wyrządzenia szkody przy wykonywaniu władzy publicznej (uregulowane w art. 417 – 417² k.c.) i dlatego jest ona sformułowana syntetycznie. Mimo, że takie ujęcie nie wskazuje bezpośrednio, o jaką chwilę chodzi w przypadku odpowiedzialności na zasadzie art. 417¹ § 2 k.c., to nie wydaje się, aby były podstawy do poważniejszych wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie. W ramach regulacji dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej chodzi bowiem o zdarzenie lub stan prawny wywołujący szkodę. Nie będzie

to zatem stan faktyczny, na tle którego toczyła się sprawa administracyjna zakończona wadliwą decyzją, ani też moment wszczęcia postępowania w takiej sprawie. Nie będzie to też moment stwierdzenia niezgodności z prawem ostatecznej decyzji. Zdarzeniem wywołującym szkodę (powodującym zaistnienie bezprawnego „stanu prawnego”) jest bowiem ostateczność decyzji administracyjnej naruszającej prawo. Ta chwila stanowi zatem kryterium zastosowania przepisów wprowadzonych ustawą nowelizującą, takie też stwierdzenie znajduje się w uzasadnieniu tej ustawy.

Jednakże, w związku z tym, że Sąd Najwyższy inaczej zinterpretował art. 5 ustawy nowelizującej i – co już było tylko logiczną tego konsekwencją – uznał, że do wadliwych decyzji wydanych w czasach PRL, co do których decyzja nadzorcza została wydana po dniu 1 września 2004 r., znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego o przedawnieniu roszczeń deliktowych, za niezbędną należy uznać inicjatywę legislacyjną, która zapobiegnie krzywdzącym dla obywateli skutkom takiej wykładni (polegającym na przyjęciu, że termin przedawnienia tych roszczeń już upłynął).

Z tych względów działająca przy Ministrze Sprawiedliwości Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego przygotowała propozycję rozwiązań zmierzających do uregulowania kwestii związanych z przedawnieniem roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej.

Komisja stanęła na stanowisku, że przy założeniu, iż art. 5 ustawy nowelizującej należy interpretować zgodnie z opisanym wyżej orzecznictwem Sądu Najwyższego, zasadne byłoby dodanie w Kodeksie cywilnym normy, zgodnie z którą bieg przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji przerywa czynność przed organem administracyjnym zmierzająca do stwierdzenia nieważności, niezgodności z prawem lub uchylenia takiej decyzji. Ze względu na to, że przepis ten powinien znaleźć zastosowanie do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji, jeżeli decyzję nadzorczą uzyskano po dniu 1 września 2004 r. (co według Sądu Najwyższego przesądza o zastosowaniu nowego reżimu prawnego), zasadne byłoby, aby przepis ten miał retroaktywne działanie do tych przypadków, w których wnioski

o wydanie decyzji nadzorczej złożono przed dniem 1 września 2004 r., lecz decyzję nadzorczą uzyskano po tym dniu.

Przez wprowadzenie wskazanej wyżej regulacji uchylone zostałyby negatywne konsekwencje wykładni Sądu Najwyższego w zakresie przedawnienia roszczeń.

Osoby, które uzyskały decyzje nadzorcze po dniu 1 września 2004 r. mogłyby dochodzić roszczeń o naprawienie szkody, ze względu na przerwę biegu terminu przedawnienia roszczeń. Istotą przerywania biegu przedawnienia jest bowiem to, że termin przedawnienia przestaje płynąć z chwilą zaistnienia okoliczności powodującej przerwę (w tym przypadku złożenia wniosku o wydanie decyzji nadzorczej) i nie biegnie przez cały czas jej trwania (postępowania zmierzającego do wydania decyzji nadzorczej), po drugie zaś, że po ustaniu tej okoliczności (zakończenia postępowania zmierzającego do wydania nadzorczej) termin przedawnienia biegnie od początku. Przerwanie biegu terminu przedawnienia ma skutek niweczący w stosunku do biegu tego terminu. Oznacza to, że czas terminu przedawnienia, który upłynął do czasu zaistnienia przerwy, uważa się za niebyły. Zatem wprowadzenie proponowanej regulacji spowodowałoby, że w każdym przypadku uzyskania decyzji nadzorczej po dniu 1 września 2004 r. termin przedawnienia roszczeń deliktowych, określony w przepisach Kodeksu cywilnego, rozpoczynałby bieg na nowo z chwilą wydania decyzji nadzorczej.

Rozważana jest także inna propozycja, która polegałaby na doprecyzowaniu art. 5 ustawy nowelizującej, poprzez wyraźne wskazanie, że przez zdarzenia i stany prawne w rozumieniu tej normy należy rozumieć chwilę, w której stała się ostateczna niezgodna z prawem decyzja administracyjna. W przypadkach więc, w których wadliwa decyzja stała się ostateczna przed dniem 1 września 2004 r., a decyzję nadzorczą uzyskano po tym dniu, znalazłby zastosowanie art. 160 k.p.a., a w konsekwencji § 6 tego artykułu, który otworzyłby trzyletni termin przedawnienia roszczeń liczony od chwili wydania decyzji nadzorczej.

Przyjęcie jednego z proponowanych rozwiązań umożliwi osobom poszkodowanym bezprawnymi decyzjami administracyjnymi, które stały się ostateczne przed dniem 1 września 2004 r., jeżeli decyzje nadzorcze uzyskano po tym dniu,

wytaczanie powództw o odszkodowanie. Roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej niezgodnymi z prawem ostatecznymi decyzjami administracyjnymi nie byłyby bowiem przedawnione.

Odpowiednie regulacje dotyczące przedmiotowej problematyki zostaną zamieszczone w najbliższym projekcie nowelizacji Kodeksu cywilnego.

Z wyrazami szacunku

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
Zbigniew Wrona
PODSEKRETARZ STANU