

Postępowanie właściwe dla stwierdzenia niezgodności z prawem niewydania decyzji (art. 417¹ § 3 k.c.)

Abstrakt

Artykuł poświęcony jest jednemu ze szczególnych przypadków odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej polegającemu na niewydaniu decyzji, gdy obowiązek jej wydania przewiduje przepis prawa.

Słowa kluczowe

zaniechanie, decyzja, odpowiedzialność za szkodę, szkoda, właściwe postępowanie.

1. Uwagi wprowadzające

Dla ustalenia zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej zasadnicze znaczenie mają postanowienia art. 417 oraz 417¹ k.c. Pierwszy ze wskazanych przepisów ma charakter ogólny, natomiast drugi zawiera regulacje szczególne w tym znaczeniu, że w sytuacjach przewidzianych w § 1, § 2, § 3 i § 4 art. 417¹ k.c. muszą zostać spełnione dodatkowe przesłanki odpowiedzialności. Generalnie rzecz ujmując, warunkiem odpowiedzialności będzie wykazanie we „właściwym postępowaniu” bezprawności działania lub zaniechania powodującego szkodę (szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego – § 1; szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji – § 2; szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa – § 3; szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa – § 4).

Stosownie do art. 417¹ § 3 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Przedmiotem dalszych rozważań pozostaje problem ustalenia „właściwego postępowania” dla niewydania decyzji.

2. Niewydanie „decyzji”

Analiza postanowień art. 417¹ § 3 k.c., analogicznie jak jest to w przypadku art. 417¹ § 2 k.c., prowadzi do wniosku, iż hipotezą zawartą w nim normy zostały objęte decyzje

administracyjne. Taki pogląd prezentowany jest w literaturze przedmiotu przez E. Bagińską, która odwołuje się do zasad wykładni nakazujących nadawanie tego samego znaczenia pojęciom występującym w różnych gałęziach prawa. Jeśli zatem w normie cywilnoprawnej występuje pojęcie decyzji, to należy traktować je tak, jak jest to przyjęte w prawie administracyjnym¹. Z tej racji przepis ten nie dotyczy postanowień ani też innych form działania administracji (do nich stosować należy art. 417 k.c.). Dostrzega jednak szereg okoliczności, które mogą przemawiać na rzecz objęcia zakresem pojęcia „decyzja” także postanowień (przynajmniej pewnej ich grupy, określonej jako postanowienia merytoryczne, zbliżone do decyzji). Zwraca uwagę na różną terminologię stosowaną przez ustawodawcę na oznaczenie różnych typów decyzji administracyjnych (koncesja, zezwolenie itd.) oraz konieczność przyjmowania kryterium materialnego dla ustalenia zakresu tego pojęcia. Poza tym, co podkreśla, dochodzenie roszczeń odszkodowawczych za wadliwe postanowienia na podstawie art. 417 k.c. oznaczałoby w istocie rzeczy poddanie ich kontroli sądu powszechnego, podczas gdy pozostają one w zakresie jurysdykcji sądu administracyjnego. Jest to jednak korzystniejsze dla poszkodowanego, bowiem skraca drogę realizacji roszczenia odszkodowawczego ze względu na brak obowiązku uzyskania prejudykatu wymaganego przez art. 417¹ § 2 k.c. Rozwiązanie tego problemu upatruje w zmianie przepisu art. 417¹ § 2 k.c. poprzez zastąpienie obecnej formuły zwrotem: „indywidualne rozstrzygnięcie”².

Wiele postanowień, co należy podnieść dodatkowo na rzecz tego stanowiska, wydawanych jest na szczególnych podstawach prawnych (nie w trybie k.p.a.) i nie ma możliwości stwierdzenia ich niezgodności z prawem. Przyjęcie, że pozostają one w kręgu decyzji, wykluczałoby możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 417 k.c., jak i art. 417¹ § 2 k.c.

Odmienne poglądy prezentuje Z. Banaszczyk. Jego zdaniem odpowiedzialność przewidziana w art. 417¹ § 2 k.c. może być odnoszona do tej grupy postanowień, co do których ustawa przewiduje tryb stwierdzenia niezgodności z prawem ich wydania³. Będą to zatem postanowienia, na które służy zażalenie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), jak i postanowienia, na które takie zwyczajne środki zaskarżenia nie służą (i tym samym należy uznać je za ostateczne w dacie doręczenia). Mieszczą się one bowiem w ogólnej formule „orzeczeń lub decyzji”⁴. W przepisie art. 417¹ § 2 k.c. chodzi, w istocie rzeczy, o odpowiedzialność za szkody wyrządzone władczymi „czynnościami konwencjonalnymi”⁵, obejmującymi także wskazane wyżej postanowienia.

Niezależnie od kwestii obejmowania zakresem pojęcia „decyzja” także postanowień rodzi pytanie o to, czym jest decyzja w rozumieniu art. 417¹ § 2 i § 3 k.c. Pytanie jest o tyle istotne, że z całą pewnością wyjaśnienie tego pojęcia powinno przebiegać

¹ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 12, Warszawa 2010, s. 336.

² *Ibidem*, s. 337.

³ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody*, [w:] A. Olejniczak (red.), *System Prawa Cywilnego*, t. 6. *Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2009, s. 834.

⁴ Z. Banaszczyk, *op. cit.*, s. 242.

⁵ Z. Radwański, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji Kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 2, s. 15.

z uwzględnieniem ustaleń przyjmowanych w nauce prawa administracyjnego, a tam kwestia ta nie jest jednoznacznie rozstrzygnięta. W szczególności nie jest do końca jasne, czy ustawodawca, posługując się terminem „decyzja”, ma na uwadze jego znaczenie formalne czy materialne. Już w kodeksie postępowania administracyjnego, podobnie jak w ordynacji podatkowej, a więc aktach regulujących tryb podejmowania decyzji, posługuje się raz formalną wersją, a innym razem materialną.

Podejmując próbę charakterystyki decyzji, sięgnąć trzeba do ustaleń przyjmowanych w tym zakresie w piśmiennictwie oraz w orzecznictwie sądowym. Pojęcie decyzji administracyjnej może oznaczać decyzję stosowania prawa administracyjnego (decyzja w ujęciu teoretycznym), decyzję wydaną w trybie kodeksu (decyzja w znaczeniu formalnym) i decyzję rozstrzygającą o prawach i obowiązkach stron postępowania administracyjnego (decyzja w znaczeniu materialnym).

Przywołany podział nie wiąże się jednak z wyznaczeniem nieprzekraczalnych granic między poszczególnymi rodzajami (typami) decyzji administracyjnych. Wręcz odwrotnie, w istocie rzeczy chodzi o tę samą konstrukcję prawną. Ujęcia te, jak trafnie zauważa A. Wróbel, nie pozostają ze sobą w sprzeczności, jedynie akcentują odmienne aspekty tej samej instytucji, które uzupełniają i dopełniają się wzajemnie⁶.

Decyzja, w odróżnieniu od aktów stanowienia prawa, jest rezultatem stosowania prawa, którego istotą będzie ustalanie przez organy państwa konsekwencji prawnych zaistniałych faktów, w sposób wiążący, dla określonych podmiotów na podstawie norm prawa obowiązującego⁷. Chodzi w zasadzie o konsekwencje norm prawa materialnego administracyjnego, ale proces stosowania obejmuje także normy prawa procesowego, jak i w pewnym stopniu normy prawa ustrojowego⁸.

Formalna koncepcja decyzji administracyjnych eksponuje aspekt procesowy, wiążący się z trybem podejmowaniem tego aktu, jak również z jego formą. W doktrynie procesu cywilnego podkreśla się, iż „tworzenie aktu jurysdykcyjnego następuje w określonych formach procesowych, które w stosunku do materialnej podstawy sądowej decyzji merytorycznej są uregulowane w metanormach, w normach o charakterze instrumentalnym”⁹. Przez wydanie decyzji organ administracji publicznej „załatwia sprawę”, rozstrzygając co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji (art. 104 § 1 i § 2 k.p.a. oraz art. 207 § 1 i § 2 o.p.¹⁰). Z formalnego punktu widzenia decyzja zamyka postępowanie administracyjne w danej instancji, stając efektem (wynikiem) czynności procesowych podejmowanych przez organ prowadzący postępowanie, strony oraz inne podmioty w nim uczestniczące, wedle reguł określonych w przepisach procesowych¹¹. Zamknięcie postępowania decyzją rodzi określone skutki

⁶ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 80.

⁷ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 413.

⁸ J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 115.

⁹ K. Piasecki, [w:] Z. Resich (red.), *System prawa procesowego cywilnego*, t. II, Wrocław 1987, s. 226.

¹⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r., poz. 201) – dalej o.p.

¹¹ Nie jest dopuszczalne wydanie decyzji w sytuacji, kiedy nie zawisło postępowanie administracyjne, a co za tym idzie, właściwy organ nie podejmował czynności procesowych w określonej sprawie.

procesowe, w szczególności będzie to związanie organu wydaną decyzją (art. 110 k.p.a. i art. 212 o.p.). Wydana decyzja tworzy stan rzeczy osądzonej, co powoduje, iż poza wyjątkowymi przypadkami wskazanymi w przepisach procesowych organ, który ją wydał (jak również inne organy), w tej samej sprawie nie może już procedować ani orzekać.

Decyzja administracyjna powinna spełniać wymagania co do struktury, określone przepisami prawa procesowego. Dotyczy to zwłaszcza zamieszczenia w niej odpowiednich składników (elementów) wskazanych w art. 107 k.p.a. oraz 201 o.p., jak i innych składników przewidzianych w przepisach szczególnych. Regulacje ustawowe wymagają, aby decyzja została wyrażona w określonej przez prawo formie; dla decyzji wydawanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym przewidziano formę pisemną, ale dopuszczalna jest także forma „elektroniczna” i wyjątkowo forma ustna¹², zaś dla decyzji podatkowych będzie to wyłącznie forma pisemna (art. 211 o.p.).

Dla formalnego ujęcia decyzji nie jest istotne, czy decyzja rozstrzyga o prawach i obowiązkach stron, wystarczy bowiem spełnienie warunków i przesłanek proceduralnych (formalnych) stawianych rozstrzygnięciu¹³. Trafnie ujął to J. Pokrzywnicki: „[...] nawet decyzja materialnie nieważna ubrana została w przepisane prawem formy zewnętrzne, pozostaje ona decyzją, dopóki nie zostanie obalona”¹⁴.

W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że minimum wymagań formalnych, jakie powinna spełniać decyzja, to: oznaczenie organu wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby działającej w imieniu organu¹⁵. Uznanie za konstytutywne jedynie części składników wymienionych w przepisie art. 107 za elementy konieczne dla zakwalifikowania danego aktu jako decyzji administracyjnej było uzasadnione unikaniem przez organy administracji publicznej stosowania formy decyzji administracyjnej w błędnym przeświadczeniu, że brak niektórych elementów decyzji wymaganych przez powyższy przepis czyni rozstrzygnięcie jedynie niewiążącą prawnie informacją. Każde pismo organu administracji publicznej,

¹² Chodzi o przypadek określony w art. 14 § 1 k.p.a., który dopuszcza ustne załatwianie sprawy, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawa nie stoi temu na przeszkodzie. Natomiast treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

¹³ A. Wróbel, *Komentarz do art. 1*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op. cit.*

¹⁴ J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz – Podręcznik*, Warszawa 1948, s. 183.

¹⁵ Por. przykładowo wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, OSP 1982, z. 9-10, poz. 169, z glosą J. Borkowskiego, gdzie stwierdzono, że: „1. Naczelny Sąd Administracyjny jest właściwy w rozstrzygnięciu skarg na decyzje dotyczące praw i obowiązków pracowników mianowanych. Rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczące nawiązania, zmiany lub rozwiązania stosunku pracy z pracownikami mianowanymi oraz roszczeń wynikających z tego stosunku są decyzjami w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 oraz art. 104 k.p.a. i podlegają kontroli NSA na zasadach określonych w tym kodeksie (dział VI). 2. Pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami, pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 §1 k.p.a., jeśli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji. 3. Opinie o pracy, przewidziane w art. 98 kodeksu pracy, nie są decyzjami w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. 4. Rozstrzygnięcie roszczenia w sprawie naprawienia szkody wyrządzonej przez zakład pracy pracownikowi mianowanemu skutkiem niewydania w terminie lub wydania niewłaściwego świadectwa pracy lub opinii jest decyzją administracyjną (art. 99 kodeksu pracy)”.

które zawiera w swej treści wskazane wyżej elementy, powinno być kwalifikowane jako decyzja administracyjna w rozumieniu art. 104, o ile dotyczy sprawy administracyjnej w znaczeniu ustalonym w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a.

Wedle materialnej koncepcji decyzji, istotę tego aktu stanowi merytoryczne rozstrzygnięcie w kwestii praw i obowiązków jej adresata. Materialne pojęcie decyzji administracyjnej oznacza kwalifikowany akt administracyjny, stanowiący przejaw woli organów administracji publicznej, wydany na podstawie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygający konkretną sprawę, konkretnie określonej osoby fizycznej lub prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne. Organ administracji publicznej, podejmując indywidualny akt administracyjny, dokonuje konkretyzacji prawa. Taki akt staje się decyzją dopiero w chwili doręczenia lub ogłoszenia go stronie. Z tą chwilą wobec strony powstają skutki w postaci nabycia praw lub wykonania obowiązków¹⁶.

W tym kierunku zmierza definicja decyzji zaproponowana w projekcie ustawy – „Przepisy ogólne prawa administracyjnego”¹⁷, gdzie określono ją jako „jednostronny, władczy akt organu administracji publicznej rozstrzygający konkretną sprawę indywidualnego podmiotu nie wynikającą z organizacyjnego lub służbowego podporządkowania organowi, który go wydał, niezależnie od nazwy nadanej w przepisach temu aktowi”. Proponowana definicja decyzji administracyjnej, jak podkreślono w uzasadnieniu projektu, ma charakter materialny, przy czym jest ona w pełni zgodna z pojęciem doktrynalnym decyzji przyjętym i akceptowanym powszechnie w orzecznictwie sądowym. O konieczności przyjęcia definicji tej instytucji przesądzają m.in. doświadczenia związane z wątpliwościami, jakie budzi ono w praktyce działania organów administracji oraz w orzecznictwie administracyjnym¹⁸.

W literaturze przedmiotu przywołuje się często charakterystykę dokonaną przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 5 lutego 1988 r., III AZP 1/88, który za decyzję administracyjną uznał: „[...] kwalifikowany akt administracyjny, stanowiący przejaw woli administracyjnych w państwie organów, wydany na podstawie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego lub finansowego, o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygający konkretną sprawę, konkretnie określonej osoby fizycznej lub prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne”. Zwrócił jednocześnie uwagę na trzy właściwości warunkujące uznanie określonego aktu za decyzję: „po pierwsze – decyzja jest przejawem woli organu administracyjnego, co oznacza, że organ ten, rozstrzygając sprawę, narzuca władczo swoje stanowisko; po wtóre – decyzja musi wyraźnie wskazywać podstawę prawną w powszechnie obowiązujących przepisach prawa administracyjnego lub finansowego, chodzi tu zatem o ustawy, dekrety, akty wykonawcze wydane na podstawie upoważnienia ustawowego; po trzecie – decyzja rozstrzyga konkretną sprawę konkretnej osoby fizycznej lub prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne, decyzja wyposażona jest w atrybut ważności, jej adresat

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 11 września 2009 r. I OSK 1326/07, LEX nr 489638.

¹⁷ Art. 5 ust. 1 pkt 1 „Projektu przepisów ogólnych prawa administracyjnego” zamieszonego [w:] *Prawo do dobrej administracji*, Biuletyn RPO nr 60, Warszawa 2008, s. 54.

¹⁸ *Ibidem*, s. 73 i 74.

może się odwołać tylko za pomocą środków przewidzianych w prawie, a w razie niewykonania decyzji stosuje się przymus państwowy”.

Charakterystyka ta, w istocie rzeczy, odnosi się do rozumienia decyzji we wskazanych wyżej trzech ujęciach: wskazuje na kontekst materialnoprawny, jej właściwości jako aktu stosowania prawa oraz jako aktu formalnego.

Pojęcie decyzji użyte w art. 417¹ § 2 i § 3 k.c., podobnie zresztą jak i w innych przepisach prawa cywilnego, karnego i publicznego, o ile ustawodawca wyraźnie bądź w sposób dorozumiany nie nadaje mu innej treści, trzeba widzieć w perspektywie materialnej, bowiem taki właśnie jest jej cel i podstawowa funkcja. Związek między formalnym a materialnym kontekstem decyzji ma taki sam charakter, jak związek między formą a treścią. Świadczyć o tym może powszechnie akceptowany pogląd co do minimum wymagań formalnych odnoszonych do decyzji (oznaczenie organu wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby działającej w imieniu organu), przy czym wymogi te mają określone znaczenie materialne.

Istotę decyzji stanowi merytoryczne rozstrzygnięcie w kwestii praw i obowiązków jej adresata. Jest ona zatem aktem administracyjnym, stanowiącym przejaw woli państwa (organu administrującego działającego w imieniu państwa), wydanym na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w akcie powszechnie obowiązującym, o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygającym konkretną sprawę konkretnie określonej osoby fizycznej lub prawnej. Nie ma istotnego znaczenia nazwa tego aktu. Nie ma też, dla oceny jego charakteru, znaczenia, czy został on wydany w wyniku określonego postępowania. Przykładowo organ odwoławczy będzie uprawniony do kontroli decyzji wydanej poza postępowaniem, o ile spełnia ona materialne wymogi oraz minimum wymogów formalnych. Podobnie wobec tego aktu zastosowanie znajdą nadzwyczajne tryby postępowania, jak również będzie możliwe poddanie go kontroli sądowej.

Traktowanie decyzji jako aktu materialnego powinno uwzględniać domniemanie sprawy indywidualnej i domniemanie decyzyjnej formy załatwienia takiej sprawy. Być może domniemania te straciły trochę na znaczeniu po otwarciu możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego innych aktów i czynności z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.¹⁹), jednakże nie można odmówić im znaczenia, zwłaszcza w kontekście prawa do procesu, jakie gwarantuje przyjęcie formy decyzji.

3. Obowiązek wydania decyzji

Przepis art. 417¹ § 3 k.c. dotyczy tylko tych przypadków, w których zachodzi prawny obowiązek wydania decyzji²⁰. Obowiązek taki może być kształtowany tylko i wyłącznie

¹⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm.).

²⁰ Przepis art. 417¹ § 3 k.c. określa odpowiedzialność władzy publicznej za zaniechania w dokonywaniu aktów indywidualnych o charakterze władczym, czyli za uszczerbki spowodowane przewlekłością postępowania sądowego albo administracyjnego. Odpowiedzialność odszkodowawcza za niewydanie orzeczenia lub decyzji dotyczy tylko przypadków, gdy obowiązujący przepis prawa nakazywał sądowi lub organowi administracyjnemu wydanie orzeczenia lub decyzji. Przesłanką przypisania obowiązku naprawienia szkody

przepisami prawa powszechnie obowiązującego, określającego kompetencje administracji publicznej do rozstrzygania o indywidualnej sytuacji prawnej jednostek w drodze aktu władczego, jednostronnego, podejmowanego w trybie określonym przez k.p.a., o.p. bądź przepisy szczególne. Sam fakt istnienia w prawie materialnym administracyjnym kompetencji do podjęcia decyzji nie zawsze rodzi obowiązek jej wydania. Może on zachodzić w dwu sytuacjach: pierwsza – z przepisów prawa wynika obowiązek wszczęcia z urzędu postępowania zmierzającego do wydania decyzji; druga – z przepisów prawa wynika, iż postępowanie w określonej sprawie wszczynane jest na wniosek legitymowanego podmiotu i podmiot ten skutecznie postępowanie inicjuje. Teoretycznie może mieć miejsce jeszcze inna sytuacja, kiedy z przepisów prawa wynika możliwość wszczęcia postępowania na wniosek, natomiast organ administracji, ze względu na szczególnie ważny interes strony, wszczyna postępowanie z urzędu²¹. Właściwy organ administracji został wyposażony w dyskrecjonalne prawo do zawiązania postępowania. Jednakowoż należy przyjąć, iż ustalenie szczególnie ważnego interesu strony w podjęciu określonej sprawy będzie obligował organ do podjęcia postępowania i załatwienia sprawy w drodze decyzji, chyba że strona nie wyrazi na to zgody.

4. Niewydanie decyzji

Jeśli chodzi o drugą z wymienionych przesłanek, to przyjdzie zauważyć, iż ustawodawca ogranicza ją do przypadków „niewydania decyzji”. Stwierdzenie niewydania w terminie decyzji w obowiązującym terminie oznacza, w istocie rzeczy, stan beczynności organu (rozumiany jako niezakończona sprawa z terminie bez względu na sposób prowadzenia postępowania). Przyjęcie takiego stanowiska, wedle którego zwrot „niewydanie decyzji” rozumiany jest jedynie jako stan beczynności, powodowałoby w konsekwencji wyłączenie możliwości dochodzenia na podstawie art. 417¹ § 3 k.c. roszczeń odszkodowawczych za szkody wyrządzone przewlekłym prowadzeniem postępowania. Oczywiście nie przesądza to o braku podstaw do dochodzenia takich roszczeń na podstawie art. 417 k.c. Bezprawność działania władzy publicznej, polegająca na przewlekłym prowadzeniu postępowania, pozostawałaby zatem poza zakresem hipotezy art. 417¹ § 3 k.c. Nie odnosiłaby się bowiem do niewydania decyzji.

W doktrynie pojawia się jednak pogląd, iż hipotezą art. 417¹ § 3 k.c. objęte są przypadki nie tylko klasycznej beczynności, ale również przewlekłość postępowania administracyjnego²². Znajduje on oparcie głównie w tym, że zachowania polegające na niewydaniu orzeczenia sądowego w rozsądnym terminie stanowią przejaw bezprawnego działania po stronie organów władzy publicznej, zobowiązanych do podejmowania wszelkich starań mających na celu właściwe zorganizowanie postępowania. ETPC

wyrządzonej przewlekłością postępowania jest więc skonkretyzowany w przepisie prawa obowiązek podjęcia przez organ sądowy lub administracyjny określonych działań władczych, o charakterze indywidualnym, których zaniechanie spowodowało szkodę (wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 3 kwietnia 2013 r. I ACa 206/13, LEX nr 1314834).

²¹ Art. 61 § 2 k.p.a.

²² Tak Z. Banaszczyk, *op. cit.*, s. 266 i n.

traktuje takie zachowania jako naruszenie prawa do sądu²³. W przypadku niewydania orzeczenia w postępowaniu sądowym (cywilnym, karnym, karnym skarbowym, w sprawach o wykroczenia), sądowno-administracyjnym lub egzekucyjnym okoliczność taka stwierdza się w odrębnym postępowaniu uregulowanym ustawą 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 zwłoki²⁴. Strona, której skargę wniesioną na podstawie tej ustawy uwzględniono, może w odrębnym postępowaniu dochodzić od Skarbu Państwa albo solidarnie od Skarbu Państwa i komornika naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości (art. 15 ust. 1 ustawy). Postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie co do stwierdzenia przewlekłości postępowania (art. 15 ust. 2 ustawy). Zatem postanowienie uwzględniające skargę na przewlekłość będzie pełniło rolę prejudykatu w postępowaniu odszkodowawczym prowadzonym na podstawie art. 417¹ § 3 k.c. Jeśli strona nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania zgodnie z tą ustawą, może dochodzić naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy na podstawie art. 417 k.c. (art. 16 ustawy).

Wskazana wyżej ustawa nie znajduje zastosowania do przewlekłości postępowania administracyjnego. W tym zakresie obowiązują odrębne regulacje, które przyjmują rozróżnienie beczynności od przewlekłości i w przypadku beczynności określają tryb postępowania oraz orzeczenia, jakie w wyniku postępowania są podejmowane, natomiast nie czynią tego (przynajmniej tak wyraźnie) wobec przewlekłości postępowania. Dotyczy to trybów administracyjnych, służących do stwierdzania beczynności i przewlekłości postępowania, jak i trybów sądowno-administracyjnych. Mając na uwadze zasadnicze różnice między postępowaniem sądowym a postępowaniem administracyjnym, w którym ustawodawca wyznacza instrukcyjne terminy załatwienia sprawy, co traktuje się jako miernik beczynności organu, określeniem „niewydanie orzeczenia lub decyzji” ze względów systemowych należy obejmować także (poza beczynnością) stany przewlekłości postępowania administracyjnego.

5. Stwierdzenie niewydania decyzji we „właściwym” postępowaniu

Niewydanie decyzji powinno zostać stwierdzone we „właściwym postępowaniu”, co oznacza konieczność uzyskania prejudykatu w trybie określonym w przepisach prawa. Jako właściwe w literaturze przedmiotu wskazuje się na postępowania regulowane w art. 37 § 6 k.p.a., art. 149 § 1 p.p.s.a. oraz, z pewnymi zastrzeżeniami, postępowanie skargowe (art. 227 k.p.a.)²⁵.

²³ M. Safjan, K. J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 126.

²⁴ Dz. U. z 2004 r., Nr 179, poz. 1843 z późn. zm.

²⁵ M. Safjan, K. J. Matuszyk, *op. cit.*, s. 125.

Przepis art. 37 § 1 ust. 1 i 2 k.p.a. przyznaje stronie uprawnienie do korzystania ze środka ochrony prawnej w postaci ponaglenia w przypadku, w którym nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczywność) bądź też postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość). Ponaglenie wnoszone jest do organu stopnia wyższego, a jeżeli nie ma takiego organu wyższego stopnia, do organu prowadzącego postępowanie (art. 37 § 3 ust. 1 i 2 k.p.a.).

Stosownie do art. 37 § 6 k.p.a. organ rozpatrujący ponaglenie wydaje postanowienie, w którym:

- 1) wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa;
- 2) w przypadku stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości:
 - a) zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy, wyznaczając termin do jej załatwienia, jeżeli postępowanie jest niezakończony,
 - b) zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bezczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających bezczynności lub przewlekłości w przyszłości.

Postanowienie, którego treścią będzie wskazanie bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, będzie stanowiło prejudykat stwierdzający niewydanie decyzji w terminie. Nie ma przy tym znaczenia, czy ustalone zaniechanie organu miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa²⁶.

Podobnie należy traktować postanowienie podjęte na podstawie art. 141 § 2 o.p. W myśl art. 141 § 1 o.p. na niezakończony sprawy we właściwym terminie lub terminie ustalonym na podstawie art. 140 stronie służy ponaglenie do:

- 1) organu podatkowego wyższego stopnia;
- 2) dyrektora izby administracji skarbowej, jeżeli sprawa dotyczy rozpatrywania odwołań od decyzji, o których mowa w art. 83 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, wydanych przez naczelnika urzędu celno-skarbowego;
- 3) Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, jeżeli sprawa nie została załatwiona przez dyrektora izby administracji skarbowej.

Organ podatkowy wymieniony w § 1, uznając ponaglenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezakończony sprawy w terminie, a w razie potrzeby podejmuje środki zapobiegające naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Organ stwierdza jednocześnie, czy niezakończony sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 141 § 2 o.p.).

²⁶ Natomiast będzie to miało znaczenie dla odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza administracji publicznej, który dopuścił się bezczynności lub przewlekłości. Por. art. 5 ust. 3 w zw. z art. 6 pkt 6 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2016 r., poz. 1169).

Zgodnie z art. 149 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a:

- 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności;
- 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;
- 3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Przewidziana w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. skarga przysługuje na bezczynne lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach dotyczących: decyzji administracyjnych; postanowień wydawanych w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończących postępowanie, a także postanowień rozstrzygających sprawę co do istoty; postanowień wydawanych w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie oraz innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa oraz pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach.

Po nowelizacji art. 149 p.p.s.a.²⁷ nie budzi wątpliwości, że sąd administracyjny może orzec jedynie o bezczynności lub przewlekłym prowadzeniu postępowania (art. 149 § 1 pkt 3) bez zobowiązania organu do wydania w określonym terminie decyzji²⁸.

Orzeczenie sądu administracyjnego, podjęte na podstawie art. 149 § 1 p.p.s.a., będzie miało charakter prejudycjalny w świetle art. 417¹ § 3 k.c. jedynie w zakresie stwierdzenia bezczynności organu przejawiającej się niewydaniem ostatecznej decyzji bądź postanowienia lub prowadzenia przez niego postępowania w tym zakresie w sposób przewlekły²⁹. Stwierdza ono bowiem niezgodność z prawem niewydania decyzji (postanowienia) w tych przypadkach, kiedy obowiązek wydania przewiduje przepis prawa. Natomiast pozostałe orzeczenia podejmowane na tej podstawie prawnej pre Judykatami takimi nie są. Jeśli w wyniku orzeczenia sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu

²⁷ Art. 1 pkt 40 z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2015 r., poz. 658) – dalej p.p.s.a. Zmiana weszła w życie z dniem 15 sierpnia 2015 r.

²⁸ Takie wątpliwości wcześniej podnoszono, aczkolwiek pojawiały się też stanowiska dopuszczające możliwość stwierdzenia jedynie bezczynności lub przewlekłości. Tak m.in. uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 lutego 2014 r. II SAB/Kr 315/13 (LEX nr 1502598). „Przyjęcie wykładni art. 149 p.p.s.a., zgodnie z którą w razie wydania aktu administracyjnego kończącego postępowanie, skarga na bezczynność staje się nieuzasadniona, prowadziła do pozbawienia strony możliwości dochodzenia odszkodowania, o którym mowa w art. 417¹ § 3 k.c. za szkodę, której źródłem jest niewydanie decyzji lub postanowienia. Art. 417¹ § 3 k.c. określa odpowiedzialność władzy publicznej za szkody, których źródłem są zaniechania dotyczące wydania aktów indywidualnych o charakterze władczym, czyli za szkody spowodowane takim działaniem, jeżeli jest to niezgodne z prawem i zostało stwierdzone we właściwym postępowaniu sądowym albo administracyjnym”.

²⁹ Z. Banaszczyk, *op. cit.*, s. 270. Autor nadaje temu orzeczeniu charakter pre Judykatu jedynie w odniesieniu do decyzji, ale nie budzi większej wątpliwości, iż chodzi tu także o część postanowień odpowiadających materialnym cechom decyzji.

lub interpretacji albo dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, to może ono stanowić podstawę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 417 k.c.³⁰

Powyższy, zasadniczy katalog „prejudykatów” powinien zostać uzupełniony o kilka innych przypadków.

Zdaniem M. Safjana właściwym w rozumieniu art. 417¹ § 3 k.c. jest także postępowanie skargowe, prowadzone na podstawie przepisów zawartych w dziale VIII k.p.a. na podstawie art. 221-240. Przedmiotem skargi (postępowania) są w szczególności: zaniechanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. W sytuacji, kiedy przedmiotem skargi będzie przewlekłe załatwianie spraw i skarga ta zostanie uwzględniona³¹, może otwierać to drogę do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w trybie art. 417¹ § 3 k.c.³²

Za właściwe postępowanie w rozumieniu art. 417¹ § 3 k.c. uznać przyjdzie postępowanie „autokontrolne” regulowane art. 54 § 3 p.p.s.a., a za prejudykat decyzję organu odwoławczego uwzględniającą skargę na bezczynność lub przewlekłość postępowania. W istocie rzeczy poprzez uwzględnienie skargi organ potwierdza niezgodność z prawem niewydania decyzji.

Podobnie rzecz się ma z postępowaniem prowadzonym przez sąd okręgowy w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Jeżeli odwołanie wniesiono w związku z niewydaniem decyzji przez organ rentowy lub niewydaniem orzeczenia przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, sąd w razie uwzględnienia odwołania zobowiązuje organ lub zespół do wydania decyzji lub orzeczenia w określonym terminie, zawiadamiając o tym organ nadrzędny, albo orzeka co do istoty sprawy. Wyrok wydany na podstawie art. 477¹⁴ § 3 k.p.c. ma niewątpliwie charakter prejudykat w postępowaniu odszkodowawczym prowadzonym na podstawie art. 417¹ § 3 k.c.

W pewnych przypadkach taką rolę może pełnić także postanowienie wydane na podstawie art. 6 ust. 1a u.p.e.a.³³ Zgodnie z tym przepisem na bezczynność wierzyciela w podejmowaniu czynności, o których mowa w § 1, służy skarga podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku, oraz organowi zainteresowanemu wykonaniem obowiązku. Postanowienie w sprawie skargi wydaje organ wyższego stopnia. Na postanowienie oddalające skargę przysługuje zażalenie. Chodzi o sytuację, w której czynności, których nie podjął wierzyciel egzekucyjny, powinny były przybrać postać decyzji³⁴.

³⁰ *Ibidem*, s. 270

³¹ Przepis art. 238 § 1 k.p.a. przewiduje jako formę załatwienia skargi „zawiadomienie o sposobie jej załatwienia”. Zatem prejudykatem dla art. 417¹ § 3 k.c. było to właśnie zawiadomienie.

³² Autor tego poglądu zastrzega, iż chodzi tu tylko o pewne sytuacje, w których będzie to możliwe, nie wyjaśniając charakteru (rodzaju) tych sytuacji.

³³ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201 z późn. zm.).

³⁴ Takie stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 listopada 2011 r., I CSK 99/11 (LEX nr 1125077)

The procedure governing the finding of non-compliance with the law (article 417¹, paragraph 3, CIVC)

Abstract

The article is devoted to one of the special cases of liability for damage caused by unlawful omission in the exercise of a public authority involving the failure to give a decision where the obligation to issue it provides rule of law.

Key words

omission, decision, liability for damage, damage, proper conduct.

Prof. dr hab. Andrzej Matan – profesor nadzw. UŚ w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

Literatura

- Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 12, Warszawa 2010
- Banaszczyk Z., *Odpowiedzialność za szkody*, [w:] A. Olejniczak (red.), *System Prawa Cywilnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2009
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979
- Pokrzywnicki J., *Postępowanie administracyjne. Komentarz – Podręcznik*, Warszawa 1948
- Prawo do dobrej administracji*, Biuletyn RPO nr 60, Warszawa 2008
- Radwański Z., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji Kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 2
- Resich Z. (red.), *System prawa procesowego cywilnego*, t. II, Wrocław 1987
- Safjan M., Matuszyk K. J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009
- Tarno J.P., *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999

„1. Przewidziana w art. 54 § 2 u.p.e.a. skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego dotyczy sytuacji, gdy toczy się postępowanie egzekucyjne, a nie wówczas, gdy postępowanie egzekucyjne w ogóle nie zostało wszczęte.

2. Art. 6 § 1a u.p.e.a. (obowiązujący od dnia 30 listopada 2001 r.) przewiduje skargę na bezczynność wierzyciela w podejmowaniu czynności, o których mowa w § 1 tego artykułu, którą może wnieść podmiot, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku. Postanowienie wydane na podstawie tego przepisu może być uznane za prejudykat, o którym mowa w art. 4171 § 3 k.c., jedynie wówczas, gdy czynności, których nie podjął wierzyciel egzekucyjny, powinny były przybrać postać decyzji (lub odpowiednio postanowienia)”.