

JÓZEF FRĄCKOWIAK

Uniwersytet Wrocławski

Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji

I. Ewolucja odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem decyzji lub orzeczenia

1. Odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone władczymi działaniami jego organów przeszła w prawie polskim na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci znamiennej ewolucje¹. W okresie międzywojennym brak było podstaw prawnych dla przypisania państwu odpowiedzialności za takie działania, pomimo że art. 121 Konstytucji marcowej deklarował prawo do odszkodowania także za działania władcze². Przepis ten realizację wyrażonej w nim zasady wiązał jednak z do-

¹ Znakomity opis tej ewolucji do początków lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku odnajdujemy w pracy J. Kosika, *Zasady odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów*, Wrocław 1961. Zob. także: W. Czachórski, [w:] *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1. *Prawo zobowiązań część ogólna*, Wrocław 1981, s. 577 i n. Z nowszej literatury: E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006; M. Saffjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004.

² Przepis ten przewidywał: „Każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Odpowiedzialnym za szkodę jest Państwo solidarnie z winnymi organami; wniesienie skargi przeciw Państwu i przeciw urzędnikom nie jest zależne od zezwolenia władzy publicznej. Tak samo odpowiedzialne są gminy i inne ciała samorządowe, oraz organy tychże. Przeprowadzenie tej zasady określają osobne ustawy”.

określeniem jej w osobnej ustawie³. Ustawy takiej nie wydano, wobec czego Sąd Najwyższy konsekwentnie uznawał, że przepis konstytucji ma znaczenie tylko programowe⁴. Wejście w życie kodeksu zobowiązań nie zmieniło tej sytuacji, gdyż kodeks ten nie zawierał przepisów, które regulowałyby odpowiedzialność państwa w duchu art. 121 Konstytucji marcowej⁵. W orzecznictwie, poprzez rozszerzanie pojęcia „działanie niewładcze państwa”, przyznawano czasem ochronę poszkodowanym wskutek zachowań, które, pomimo ich związku z *imperium*, traktowano jako działalność z zakresu *dominium*⁶.

Takie stanowisko dominowało w orzecznictwie również w pierwszych latach po II wojnie światowej. W czasie prac nad unifikacją prawa cywilnego zgłoszono postulat uregulowania powszechnych zasad odpowiedzialności państwa za czynności urzędowe funkcjonariuszy⁷, który jednak nie doczekał się realizacji. Przepisy ustawy unifikacyjnej⁸, w ocenie judykatury, nie stwarzały podstaw dla odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane działaniami władczymi, chociaż w doktrynie wskazywano na możliwość innej interpretacji tych przepisów⁹.

Przełom w tym podejściu wprowadziła dopiero ustawa z 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych¹⁰, której przepisy następnie w znacznej części zostały włączone do kodeksu cywilnego z 1964 r. Zasady odpowiedzialności państwa – które w ujęciu kodeksowym występowało już jako Skarb Państwa – rozwinięte zostały w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 15 lutego 1971 r., ustalającej wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody

³ Więcej na ten temat: M. Haczkowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007, s. 15 i n.

⁴ Zob. orzeczenie Izby I Sądu Najwyższego z 16 grudnia 1927 r., I 596/26, Zbiór orzeczeń 1927/181, w którym Sąd stwierdził jednoznacznie, że do czasu wprowadzenia ustawy regulującej sam zakres i szczegóły zapowiedzianej odpowiedzialności państwa odpowiedzialność ta nie może opierać się wyłącznie na przepisie art. 121 Konstytucji. Na temat orzecznictwa w okresie międzywojennym: S. Rosmarin, *O roszczeniach odszkodowawczych z powodu bezprawia urzędnika administracyjnego*, Lwów 1933, s. 4 i n.

⁵ Jak podkreślał jego współtwórca, kodeks ten stosuje się także „do odpowiedzialności osób prawnych prawa publicznego, jak Państwo, gmina itp., za szkody wyrządzone przez ich organy przy wykonywaniu działalności o charakterze gospodarczym, tj. takiej, jaką by mogła spełniać osoba prywatna”, R. Longchamp, *Zobowiązania*, Poznań 1948, s. 262.

⁶ Tak postąpił np. Sąd Najwyższy w orzeczeniu powołanym w przypisie 3.

⁷ W. Czachórski, *Problem unifikacji przepisów o odpowiedzialności państwa i związków publiczno-prawnych za szkody wyrządzone bezprawnie przez funkcjonariuszów publicznych*, PiP 1946, nr 4.

⁸ Ustawa z 18 lipca 1950 r. Przepisy wprowadzające przepisy ogólne prawa cywilnego – Dz.U. z 1950 r., Nr 34, poz. 312.

⁹ Zob. A. Stelmachowski, M. Wawilowa, *W kwestii odpowiedzialności państwa w zakresie tzw. „aktów władczych”*, PiP 1956, nr 7, s. 58.

¹⁰ Dz.U. z 1956 r., Nr 54, poz. 243.

wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych¹¹. Podstawowa zmiana wprowadzona do polskiego prawa polegała na tym, że Skarb Państwa ponosił odtąd¹² odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. Został więc odrzucony podział na działania gospodarcze, za które państwo ponosiło odpowiedzialność od dawna¹³, oraz na działania władcze, za które nie ponosiło ono dotychczas odpowiedzialności.

Jak słusznie zwrócono uwagę w doktrynie¹⁴, pozostał jednak wyraźny ślad tego podziału. Przepis art. 4 ustawy z 15 listopada 1956 r., a następnie art. 418 k.c. zawierał istotne ograniczenie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody, które zostały wyrządzone wskutek wydania orzeczenia lub zarządzenia. W takim wypadku dla powstania odpowiedzialności Skarbu Państwa konieczne było, aby przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego, a wina sprawcy szkody została stwierdzona w wyroku karnym lub orzeczeniu dyscyplinarnym albo uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkody. Takie ujęcie, uzależniające odpowiedzialność Skarbu Państwa od podwójnego potwierdzenia winy sprawcy, w znaczący sposób ograniczyło możliwość uzyskania odszkodowania¹⁵. Ujęcie to nawiązywało do wywodzącej się jeszcze z czasów rzymskich, a znajdującej potwierdzenie w nowszych systemach prawnych zasady, że przesłanką odpowiedzialności za działania sędziego, który wydał wyrok niezgodny z prawem, powinno być ustalenie jego winy w odrębnym procesie¹⁶. Było także wyrazem przekonania, że dopuszczenie do możliwości kontroli każdego prawomocnego orzeczenia sądu lub organu administracyjnego pod kątem wyrządzenia szkody przez sąd orzekający w sprawie o odszkodowanie godziłoby w podstawowe zasady, na których opiera się wymiar sprawiedliwości¹⁷.

¹¹ MP nr 20, poz. 136.

¹² Zgodnie z art. 6 ustawy z 15 listopada 1956 r. przewidziano także, z pewnymi wyjątkami, możliwość wynagrodzenia szkód wyrządzonych przed jej wejściem w życie.

¹³ Podstawy dla takiej odpowiedzialności istniały już w prawie rzymskim, zob. J. Kosik, *op. cit.*, s. 19, a współcześnie w większości państw do skutków czynności państwa, które nie są wykonywaniem władzy publicznej, stosuje się ogólne zasady odpowiedzialności przewidziane w prawie cywilnym dla każdej osoby, zob. E. Bagińska, *op. cit.*, s. 6–7.

¹⁴ J. Kosik, *op. cit.*, s. 43.

¹⁵ Warto jednak odnotować, że już na tle art. 4 ustawy z 15 listopada 1956 r. rozważano możliwość objęcia tym przepisem także odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone wydaniem aktu normatywnego, zob. J. Kosik, *op. cit.*, s. 114–116. Możliwość taką odrzucił jednak Sąd Najwyższy w wytycznych powołanych w przypisie 10.

¹⁶ Zob. W. Bojarski, *Prawo rzymskie*, Toruń 1999, s. 216. Na temat odpowiedzialności urzędnika sądowego na tle tzw. ustawy syndykackiej z 12 lipca 1972 r., która obowiązywała na ziemiach polskich do 1950 r., zob. J. Kosik, *op. cit.*, s. 22–23, oraz E. Bagińska, *op. cit.*, s. 343, przypis 2.

¹⁷ Zob. K. Piasecki, *Z problematyki odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia*, „Palestra” 1962, nr 1–2, s. 74 i n. Pogląd ten, w nieco zmodyfikowanej formie, jest wykorzystywany również dla uzasadnienia ograniczania odpowie-

Oprócz art. 418 k.c., który w sposób generalny regulował odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem orzeczenia lub zarządzenia, w niektórych sytuacjach pojawiła się regulacja ujmująca inaczej przesłanki takiej odpowiedzialności za szczególnie akty władztwa, jakimi są orzeczenia sądów lub decyzje administracyjne¹⁸. Doktryna poszukiwała środków, które przynajmniej w tych obszarach, w których obywatel był najbardziej narażony na wyrządzenie mu szkody, pozwalałyby na osiągnięcie tego celu bez konieczności podwójnego ustalania winy sprawcy, co przewidywał art. 418 k.c.¹⁹ Jednym z nich było wprowadzenie sądownictwa administracyjnego oraz inne ujęcie odpowiedzialności Skarbu Państwa w sytuacji, gdy szkoda została wyrządzona ostateczną decyzją administracyjną²⁰. Pojawiła się odmienna od art. 418 k.c. regulacja, zawarta przede wszystkim w art. 160 k.p.a., w której inaczej określono przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody spowodowane wydaniem decyzji administracyjnej. Podstawową przesłanką powstania takiej odpowiedzialności było stwierdzenie, iż szkoda, jaką strona poniosła, nastąpiła na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu 156 § 1 k.p.a., albo stwierdzenie nieważności takiej decyzji. Do powstania więc odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezgodną z prawem decyzję administracyjną, inaczej niż w wypadku wyroków sądowych, nie było potrzeby wykazywania kwalifikowanej winy funkcjonariusza, który brał udział w jej wydaniu²¹.

Ustawa z 15 listopada 1956 r., a następnie kodeks cywilny oraz powołanie sądownictwa administracyjnego i wprowadzenie szczególnej odpowiedzialności za wydanie decyzji niezgodnej z prawem ukształtowały w drugiej połowie XX wieku zręby odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone kwalifikowanym zdarzeniem, jakim jest wydanie orzeczenia lub decyzji administracyjnej²². Poza regulacjami odrębnymi, które dotyczyły sytuacji szczególnych²³, podstawowo-

dzialności Skarbu Państwa przewidzianej w art. 77 Konstytucji. Jak stwierdza M. Safjan, każdy porządek prawny musi zawierać instrumenty, które godzą prawo do kompensacji szkód wyrządzonych władcym działaniem państwa z koniecznością zapewnienia niezbędnej stabilności orzeczeniom i decyzjom wydanym przez organy tego państwa zob. M. Safjan, *op. cit.*, s. 66 i n.

¹⁸ Przegląd tych sytuacji – W. Czachórski, *System...*, s. 592–593.

¹⁹ J. Kremis, *Przepis art. 418 k.c. a zagadnienie sądownictwa administracyjnego*, AUW, Prawo LXXIV, Wrocław 1979, s. 3 i n.

²⁰ Postulat ten został zrealizowany nowelą do k.p.a., wprowadzoną ustawą z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8).

²¹ Więcej na ten temat: uchwała siedmiu sędziów SN z 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, OSN 1989, nr 9, poz. 129.

²² W zasadniczym kształcie była to jednolita odpowiedzialność Skarbu Państwa za działania funkcjonariusza, niezależnie od tego, czy chodziło o czynności władcze lub niewładcze, zob. A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985, s. 22 i n.

²³ Chodzi o odpowiedzialność przewidzianą w art. 552 i n. k.p.k., art. 192 k.k.w., art. 769 k.p.c. (uchylonym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2004 r. w sprawie SK 26/03, Dz.U. Nr 11, poz. 101), a także o odpowiedzialność odszkodowawczą przewidzianą w ustawie

we unormowania znalazły się w art. 418 k.c. oraz art. 160 k.p.a. Warto prześledzić pokrótce, jak wyglądała ewolucja tej odpowiedzialności po wejściu w życie 17 października 1997 r. Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.²⁴, szczególnie gdy chodzi o jej ujęcie w podstawowych regulacjach zawartych w kodeksie cywilnym i kodeksie postępowania administracyjnego.

2. Wejście w życie Konstytucji z 1997 r., a zwłaszcza jej art. 77, wpłynęło wyraźnie na kształt odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wskutek wydania orzeczenia lub decyzji. Przepis art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej przyznał każdemu prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działania władzy publicznej. W tych sytuacjach, kiedy obowiązujące w dacie wejścia w życie Konstytucji ustawodawstwo przewidywało dodatkowe ograniczenia odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wywołane działaniem władzy publicznej, należało przede wszystkim ustalić, jakie różnice pojawiły się pomiędzy dotychczasowym kształtem tej odpowiedzialności a modelem wprowadzonym w Konstytucji, oraz ocenić relacje zachodzące pomiędzy regulacją konstytucyjną a tą, którą określały ustawy istniejące w dniu wejścia Konstytucji w życie. Pierwsza kwestia nie budziła większych kontrowersji. Porównanie treści art. 77 Konstytucji oraz przepisów ustaw, które regulowały odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone przez działania jego organów (funkcjonariuszy), wskazywało wyraźnie, że pomiędzy tym unormowaniami występują znaczne różnice. Przede wszystkim z art. 77 ust. 1 Konstytucji wynikało, że odpowiedzialność państwa za szkody wywołane wykonywaniem władzy nie może być oparta na winie, a jedyną przesłanką jest działanie niezgodne z prawem. Ponadto Konstytucja przewidywała, że wynagrodzona ma być szkoda, czyli każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno majątkowy (*damnum emergens* i *lucrum cesans*), jak i niemajątkowy. Istotna zmiana polegała także na tym, że w art. 77 ust. 1 Konstytucji przewiduje się odpowiedzialność państwa nie za działania jego funkcjonariusza, lecz za działania organu władzy publicznej. Przez organ władzy publicznej należy zaś rozumieć nie organ osoby prawnej w znaczeniu cywilistycznym, lecz każdą strukturę organizacyjną (jednostkę władzy), z której działalnością wiąże się wyrażenie szkody²⁵.

z 23 lutego 1999 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz.U. Nr 34, poz. 149 ze zm.).

²⁴ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

²⁵ Bliżej na temat podstawowych różnic pomiędzy dotychczasowym uregulowaniem odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariusza przy wykonywaniu powierzonej mu czynności a modelem określonym w Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej – G. Bieniek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy – po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 4, s. 3 i n.; M. Kempniński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu art. 77 ust. 1 Konstytucji*, PiP 2000, nr 3; J. Kremis, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2002, nr 6.

Ocena tego, jakie znaczenie dla istniejącej regulacji odpowiedzialności państwa za szkodę miało wejście w życie Konstytucji, wzbudziła o wiele większe kontrowersje²⁶. Dyskusja, w której przyjęto jako punkt wyjścia niekwestionowane założenie, że Konstytucja z 1997 r. nie może mieć znaczenia tylko programowego, koncentrowała się wokół zasadniczej kwestii, którą można sprowadzić do pytania, czy przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji w związku z jej art. 8 może być samodzielną podstawą roszczenia odszkodowawczego. Możliwość oparcia odpowiedzialności wprost na przepisach Konstytucji zyskała pewne poparcie w doktrynie²⁷ oraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁸. Wzmocnieniem tego poglądu było uznanie kompetencji sądu orzekającego w sprawie odpowiedzialności państwa za działania władcze do samodzielnego decydowania o tym, czy przepis określonej ustawy jest niezgodny z Konstytucją i stosowania w jego miejsce przepisów w niej zawartych²⁹.

W obu tych kwestiach, w dużej mierze pod wpływem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, przeważało jednak w doktrynie i orzecznictwie odmienne zapatrywanie. Zasadnicze znaczenie należy przypisać wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r.³⁰ Trybunał uznał, że art. 77 Konstytucji wprowadził do polskiego porządku prawnego nowy model odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władcze działania państwa. Model ten, w ocenie Trybunału, nie odzwierciedlał w całości zasad, na których było oparte ustawodawstwo regulujące odpowiedzialność państwa za szkody i obowiązujące w chwili wejścia Konstytucji w życie. Zdaniem Trybunału art. 77 ust. 1 Konstytucji wprowadził do polskiego porządku prawnego podmiotowe prawo jednostki do odszkodowania w wypadku niezgodnego z prawem działania władzy publicznej oraz określił wszystkie niezbędne przesłanki dla przyjęcia tej odpowiedzialności. Nie oznaczało to jednak, że wejście w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji automatycznie uchyliło

²⁶ Więcej na temat tej dyskusji: E. Bagińska, *op. cit.*, s. 170 i n., oraz powołana tam literatura.

²⁷ S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, PiP 2001, nr 9, s. 18 i n.; E. Łętowska, *Glosa do wyroku SN z dnia 15 maja 2000 r.*, OSN, z. 12/220, poz. 188; R. Mastalski, *Glosa do wyroku SN z dnia 6 lutego 2002 r.*, V CKN 1248/00, OSP 2002, nr 9, poz. 128.

²⁸ Wyrok SN z 6 lutego 2002 r., V CKN 1248/00, OSP 2002, nr 9, poz. 128; wyrok SN z 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNP 2000, nr 1, poz. 6; wyrok SN z 26 września 2000 r., OSNC 2001, nr 3, poz. 37; wyrok NSA z 14 lutego 2002 r., I SA/Po 461/01, OSP 2003, nr 2, poz. 17.

²⁹ Pogląd taki poparła część doktryny, zob. K. Gonera, E. Łętowska, *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, PiP 2003, nr 9, s. 11 i n. oraz powołana tam literatura, a także w niektórych orzeczeniach Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny, zob. np. wyrok SN z 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNP 2000, nr 1, poz. 6; wyrok SN z 29 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNP 2002, nr 6, poz. 130; wyrok SN z 26 września 2000 r., III CKN 1089/00, OSNC 2001, nr 3, poz. 37; wyrok NSA z 14 lutego 2002 r., I SA/Po 461/01, OSP 2003, nr 2, poz. 17.

³⁰ SK/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256. Swoje stanowisko uzupełnił Trybunał w następujących wyrokach dotyczących wpływu art. 77 Konstytucji na ustawy zwykłe: wyrok z 23 września 2003 r., K 20/02, OTK ZU 2003, nr 7, poz. 76; wyrok z 20 stycznia 2004 r., SK 26/03, OTK ZU 2004, nr 1, poz. 3; wyrok z 3 marca 2004 r., K 29/03, OTK ZU 2004, nr 3, poz. 17; wyrok z 3 marca 2004 r., SK 53/03, OTK ZU 2004, nr 3, poz. 16.

dotychczasowe przepisy regulujące tę materię. Rola tego przepisu polegała więc nie tylko na potwierdzeniu, że państwo odpowiada za szkody wyrządzone działaniami władzy publicznej, bo tak było przecież już w okresie przed wejściem Konstytucji w życie. Z regulacji w nim zawartej wynikały dwie wyraźne powinności. Po pierwsze, obowiązek – przede wszystkim samego Trybunału – zbadania, czy dotychczasowe przepisy są zgodne z Konstytucją oraz, po drugie, obowiązek – skierowany do wszystkich organów stosujących prawo – interpretowania dotychczasowych przepisów z uwzględnieniem podmiotowego prawa do odszkodowania, sformułowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji³¹.

Trybunał, po ustaleniu, jak wyglądają przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle art. 77 ust. 1 Konstytucji³² i porównaniu ich z regulacjami zawartymi w kodeksie cywilnym, uznał, że art. 418 k.c. jest sprzeczny z powołanym przepisem Konstytucji i w związku z tym utracił moc obowiązującą. Natomiast art. 417 k.c. był wprawdzie zgodny z Konstytucją, lecz tylko przy założeniu, że odrzucona zostanie jego dotychczasowa wykładnia, zakładająca, iż konieczną przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa jest wina funkcjonariusza³³. Trybunał przyjął także, że art. 77 Konstytucji ma zastosowanie do szkód powstałych już po 17 października 1997 r., czyli od dnia wejścia w życie Konstytucji³⁴. Zdecydowanie wypowiedział się również w kwestii właściwości do orzekania o zgodności ustawy z Konstytucją, stwierdzając, że kompetencję w tej sprawie ma tylko Trybunał Konstytucyjny. Równolegle w orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawiło się wiele orzeczeń, z których wynika, że art. 77 Konstytucji nie może być samodzielną podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa³⁵ oraz że sądom

³¹ Więcej na ten temat: M. Safjan, *op. cit.*, s. 20–25, oraz E. Bagińska, *op. cit.*, s. 170 i n.

³² Na temat rozumienia tych przesłanek na tle art. 77 Konstytucji oraz różnego ich rozumienia w doktrynie przed wydaniem przez Trybunał wyroku z 4 grudnia 2001 r., także ujęcia ich przez sam Trybunał: E. Bagińska, *op. cit.*, s. 170 i n. oraz powołana tam literatura.

³³ Przypomnieć należy, że art. 417 k.c. nie przewidywał wprost winy funkcjonariusza jako przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa, lecz był tak rozumiany pod wpływem wytycznych z 15 lutego 1971 r., a także z w doktrynie, która zwracała jednak uwagę na niektóre negatywne konsekwencje takiego ujęcia, zob. W. Czachórski, *op. cit.*, s. 581–591.

³⁴ Tak stwierdził wprost w sentencji wyroku z 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02, Dz.U. Nr 170, poz. 1660. Chociaż brak takiego stwierdzenia w wyroku Trybunału, który uznał art. 418 k.c. za sprzeczny z konstytucją, to należy uznać, że przy zastosowaniu reguł intertemporalnych, uwzględniających zasady i wartości chronione konstytucją, przepis art. 418 k.c. utracił moc prawną 17 października 1997 r., – tak M. Safjan, *op. cit.*, s. 91; E. Bagińska, *op. cit.*, s. 200, a odmiennie Z. Banaszczyk, [w:] *Kodeks cywilny*, t. I, (red.) K. Pietrzykowski, Warszawa 2005, s. 1109, który uważa, że skutek taki nastąpił dopiero z chwilą opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r.

³⁵ Postanowienie SN z 30 maja 2003 r., III CZP 34/03, PriP 2004/2/30; wyrok SN z 23 marca 2004 r., V CK 376/03, niepubl.; wyrok WSA w Warszawie z 26 czerwca 2007 r., IV SA/Wa 732/07, niepubl.; wyrok SN z 7 lipca 2006 r., I CSK 125/06, niepubl.; uchwała składu siedmiu sędziów SN z 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05, OSNC 2006/12/194.

nie przysługuje kompetencja do orzekania o sprzeczności ustawy z Konstytucją³⁶. Takie stanowisko można też uznać za dominujące w doktrynie³⁷.

W interesującej nas przede wszystkim kwestii odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem orzeczenia lub decyzji przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji w związku z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, wprowadził więc zasadnicze zmiany. Po pierwsze, zniknęła szczególna regulacja (art. 418 k.c.), która poszkodowanych wydaniem orzeczenia niezgodnego z prawem pozbawiała praktycznie możliwości uzyskania odszkodowania. Po drugie, podstawą takiej odpowiedzialnością stał się po 17 października 1997 r. art. 417 k.c., interpretowany jednak zgodnie z Konstytucją. Odpowiedzialność Skarbu Państwa przestała być odpowiedzialnością za zawiniony czyn jego funkcjonariusza, a stała się odpowiedzialnością za własne bezprawne zachowanie tej szczególnej osoby prawnej. Po trzecie, art. 160 k.p.a. oraz art. 260 § 1 ordynacji podatkowej³⁸ uznane zostały w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej tylko do szkody rzeczywistej za niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji³⁹. Po czwarte, art. 160 § 5 k.p.a., w zakresie, w jakim przewidywał trzydziestodniowy termin wniesienia powództwa do sądu powszechnego, został uznany za niezgodny z Konstytucją⁴⁰.

3. Ważne zmiany, dopełniające stworzony przez art. 77 Konstytucji model odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem orzeczenia lub zarządzenia, wprowadziła z dniem 1 września 2004 r. ustawa z 17 czerwca 2004 r., nowelizująca kodeks cywilny⁴¹. Przede wszystkim pojawiła się jednolita podstawa prawna takiej odpowiedzialności w art. 417¹ § 2 k.c. Przepis ten, nawiązując do stanowiska wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny, wprowadza dwie szczególne przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa⁴². Po pierwsze,

³⁶ Postanowienie SN z 14 czerwca 2000 r., V CKN 1119/00, OSNC 2002; wyrok SN z 16 kwietnia 2004 r., I CK 291/03, OSNC 2005/4/71, oraz związane z nim pytanie prawne Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 24 sierpnia 2004 r. do Trybunału Konstytucyjnego i wyrok Trybunału z 5 września 2005 r., P 18/04, OTK-A 2005/8/88; wyrok SN z 27 marca 2003 r., V CKN 1811/00 niepubl.; uchwała NSA z 12 czerwca 2002 r., OPS 6/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 4.

³⁷ E. Bagińska, *op. cit.*, s. 190; A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy*, PiP 2000, nr 5, s. 5 i n.; M. Safjan, *op. cit.*, s. 45.

³⁸ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.). Przepis art. 260 tej ustawy wprowadził do polskiego porządku prawnego samodzielną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niezgodne z prawem decyzje podatkowe, które do tego czasu podlegały przepisom k.p.a., zob. art. 52 ust. 3 ustawy z 19 grudnia 1980 r., Dz.U. z 1993 r., Nr 108, poz. 486 ze zm. Regulacja zawarta w art. 260 Ordynacji podatkowej wyraźnie jednak nawiązywała do konstrukcji odpowiedzialności przyjętej w k.p.a.

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r., K 20/02, OTK ZU 2003, nr 7, poz. 76.

⁴⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 września 2005 r., P 18/04, OTK-A 2005/8/88.

⁴¹ Dz.U. z 2004 r., Nr 162, poz. 1692.

⁴² Przepis ten dotyczy także odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego lub innej osoby prawnej wykonującej władzę publiczną z mocy prawa, co pozostaje poza zakresem prowadzonych w tym opracowaniu rozważań.

odpowiedzialność w nim przewidziana dotyczy tylko orzeczenia prawomocnego lub ostatecznej decyzji administracyjnej. Po drugie, warunkiem odpowiedzialności Skarbu Państwa jest stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności takiej decyzji lub orzeczenia z prawem. Odpowiedzialność za wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji odnosi się także do wypadku, gdy zostały one wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Tryb stwierdzania niezgodności z prawem ostatecznych decyzji administracyjnych uregulowany jest w k.p.a., a w wypadku, gdy stwierdzenie to następuje w wyniku kontroli sądu administracyjnego – w przepisach ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴³. Właściwy tryb dla stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wprowadziła ustawa z 22 grudnia 2004 r., nowelizująca z dniem 6 lutego 2005 r. kodeks postępowania cywilnego⁴⁴.

Ostateczna decyzja administracyjna może zostać uznana za niezgodną z prawem, gdy stwierdza się jej nieważność (art. 156 k.p.a.). Ponadto, jeżeli zgodnie z art. 156 § 2 nie jest możliwe orzeczenie o jej nieważności, stwierdza się, że decyzję wydano z naruszeniem prawa (art. 158 k.p.a.). Podstawą stwierdzenia, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa może być także art. 151 § 2 k.p.a., gdy w wyniku wznowienia postępowania nie można uchylić decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 146 k.p.a. Stwierdzenie nieważności lub wydania decyzji z naruszeniem prawa (gdy orzekanie o jej nieważności nie jest możliwe) może również nastąpić w postępowaniu przed sądem administracyjnym (art. 287 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). We wszystkich wskazanych wypadkach będzie to spełnienie wymogu przewidzianego w art. 417¹ § 2 k.c., który otwiera drogę przed sądem powszechnym do uzyskania odszkodowania od Skarbu Państwa za szkodę wywołaną wydaniem decyzji ostatecznej.

W wypadku, gdy szkoda wyrządzona zostanie przez wydanie prawomocnego orzeczenia, konieczną przesłanką procesu odszkodowawczego przeciwko Skarbowi Państwa jest uzyskanie orzeczenia Sądu Najwyższego, w którym zostanie stwierdzone, że określone orzeczenie zostało wydane z naruszeniem prawa. Zainteresowana odszkodowaniem strona musi więc wpierv wystąpić ze skargą do Sądu Najwyższego, który rozpoznaje ją na podstawie przepisów art. 424¹ do 424¹² k.p.c. Dopiero przesądzenie przez Sąd Najwyższy, że określone orzeczenie naruszyło prawo, otwiera drogę do procesu odszkodowawczego przeciwko Skarbowi Państwa przed sądem właściwym rzeczowo i miejscowo.

Za stwierdzenie we właściwym trybie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem może być także uznane orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W razie stwierdzenia w wyroku Trybunału, że naruszone zostały pra-

⁴³ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

⁴⁴ Dz.U. z 2005 r., Nr 13, poz. 98.

wa wynikające z konwencji, która wiąże Polskę, żądanie od poszkodowanego dodatkowego stwierdzenia tego faktu przez polskie organy byłoby nieuzasadnionym formalizmem na tle art. 417¹ § 2 k.c., który przewiduje przecież konieczność stwierdzenia naruszenia we właściwym trybie bez wskazania bliżej, o jaki tryb chodzi. Jeżeli więc poszkodowanemu prawomocnym orzeczeniem nie zrekompensovano w całości wyrządzonej mu szkody, to niewykluczone, że może on dochodzić od Skarbu Państwa odszkodowania, gdy niezgodność tego orzeczenia z prawem została stwierdzona wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁴⁵.

Skutki wprowadzenia do polskiego porządku prawnego art. 417¹ § 2 k.c. są daleko idące. Niezbędne stało się więc nie tylko uchylenie przepisów dotychczasowych⁴⁶, które inaczej regulowały podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa, ale także ścisłe ustalenie, od kiedy należy stosować ten przepis. Zgodnie z art. 5 ustawy nowelizującej do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, czyli przed 1 września 2004 r., stosuje się przepisy regulujące odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone aktami władczymi do tego dnia.

II. Podstawowe cechy odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem decyzji lub prawomocnego orzeczenia w okresie przejściowym od 17 października 1997 r. do 1 września 2004 r.

4. Jak już wspomniano, w okresie od wejścia Konstytucji w życie, czyli od 17 października 1997 r., do 1 września 2004 r., pod wpływem przede wszystkim wyroków Trybunału Konstytucyjnego, ale także orzecznictwa Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego ukształtował się nowy model odpowiedzialności za szkody wyrządzone wydaniem orzeczenia lub decyzji. Odpowiedzialność ta została w wypadku obu tych zdarzeń ukształtowana jako odpowiedzialność oderwana od winy. Gdy chodzi o szkody wyrządzone decyzjami administracyjnymi była to odpowiedzialność oderwana od winy począwszy już od 1980 r., to jest od chwili nowelizacji art. 160 k.p.a., związanej w wprowadzeniem sądownictwa administracyjnego. W odniesieniu do wyroków sądowych

⁴⁵ Podobnie E. Bagińska, *op. cit.*, s. 360–361; M. Safjan, *op. cit.*, s. 74–75.

⁴⁶ Art. 417, 419, 420, 420¹, 420² i 421 kodeksu cywilnego, oraz art. 153, 160 i 161 § 5 kodeksu postępowania administracyjnego.

oderwanie tej odpowiedzialności od winy nastąpiło na skutek utraty mocy przez art. 418 k.c. Stan taki, ukształtowany orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego, dotyczy szkód powstałych po 17 października 1997 r.⁴⁷

5. Istotna zmiana nastąpiła w zakresie pojmowania podmiotu odpowiedzialnego za szkodę. Do chwili wejścia w życie art. 77 Konstytucji była to, w odniesieniu do orzeczeń sądowych, odpowiedzialność Skarbu Państwa za winę funkcjonariusza. Wspomniany przepis, wprowadzając do porządku prawnego podmiotowe prawo, polegające na możliwości żądania przez każdego odszkodowania za szkody wyrządzone bezprawnym, władcym działaniem państwa, stał się nie tylko podstawą dla oparcia jego odpowiedzialności jedynie na zarzucie bezprawnego działania, ale – w opinii Trybunału Konstytucyjnego – pozwolił na jej ukształtowanie jako odpowiedzialności nie za czyn funkcjonariusza, lecz za czyn własny państwa. W przełożeniu na język prawa cywilnego oznacza to, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za bezprawne działania każdej jednostki organizacyjnej, która stanowi jego część składową. Takie podejście do odpowiedzialności Skarbu Państwa za czyny niedozwolone oznacza, że – podobnie jak w wypadku czynności prawnych – wskazanie osób, których zachowanie traktowane jest jako zachowanie samego Skarbu Państwa, nie następuje poprzez konstrukcję organu osoby prawnej, lecz w drodze ustawowego wskazania osób lub jednostek organizacyjnych, których zachowanie będzie uważane za działanie lub zaniechanie Skarbu Państwa.

6. Podstawą odpowiedzialnością Skarbu Państwa za szkody wyrządzone decyzją administracyjną był przez cały ten okres art. 160 k.p.a. lub art. 260 ordynacji podatkowej. Pod wpływem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przepisy te doznały jednak istotnej modyfikacji. Zniesiono, wynikające z literalnego rozumienia treści tych przepisów, ograniczenie odszkodowania tylko do granic szkody rzeczywistej⁴⁸, a z art. 160 § 5 k.p.a. zniknął przymus występowania do sądu powszechnego w 30-dniowym terminie od dnia otrzymania decyzji odmawiającej przyznania odszkodowania⁴⁹. Wspomniane przepisy, w kształcie określonym przez wyroki Trybunału, stały się podstawą dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem decyzji, których niezgodność z prawem została stwierdzona do 31 sierpnia 2004 r. Zgodnie bowiem z art. 5 ustawy nowelizującej kodeks cywilny od 1 września 2004 r. do zdarzeń i stanów prawnych powstałych po tym dniu nie stosuje się już tych przepisów, gdyż ta sama ustawa uchyliła je⁵⁰.

⁴⁷ Inaczej Z. Banaszczyk, *op. cit.*, s. 1109.

⁴⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r., K 20/02, OTK ZU 2003, nr 7, poz. 76.

⁴⁹ Wyrok TK z 5 września 2005 r., P 18/04, OTK-A 20005/8/88.

⁵⁰ Podobne stanowisko wyraźnie dostrzegalne jest także w orzecznictwie, zob. wyrok SN z 25 stycznia 2006 r., I CK 273/05 niepubl.; wyrok SN z 7 lipca 2005 r., IV CK 52/05 niepubl.;

Pewne wątpliwości natomiast dotyczą odpowiedzi na pytanie, od kiedy należy liczyć termin przedawnienia roszczenia o odszkodowanie, gdy szkoda została wywołana decyzją, którą uznano za niezgodną z prawem. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 września 2003 r., K 20/02, stwierdził, że jego wyrok ma zastosowanie do szkód powstałych po 17 października 1997 r. Dało to podstawy do poglądu, że skoro odpowiedzialność z tytułu czynów niedozwolonych przedawnia się najpóźniej z upływem 10 lat od chwili powstania szkody, zaś źródłem szkody jest decyzja, którą następnie uchylono jako niezgodną z prawem, to bez znaczenia jest data, od kiedy stała się ostateczna decyzja stwierdzająca jej nieważność lub niezgodność z prawem, o ile od daty pierwotnej decyzji minęło już więcej niż 10 lat⁵¹. Pogląd ten nie ma jednak podstaw prawnych, gdyż odpowiedzialność oparta na art. 160 k.p.a. jest odpowiedzialnością ukształtowaną w sposób szczególny, co dotyczy przedawnienia roszczeń objętych tym przepisem. Zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. roszczenia takie przedawniają się z upływem trzech lat od dnia, kiedy stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. Początkiem biegu przedawnienia roszczeń objętych art. 160 k.p.a. nie jest więc data, w której szkoda powstała, lecz data ustalona zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a.⁵² Z powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego wynika wobec tego tylko to, że za szkody, które powstały przed 17 października 1997 r. może być przyznane odszkodowanie w granicach rzeczywiście poniesionej szkody, a wynagrodzeniu nie podlegają utracone korzyści. Natomiast jeżeli szkoda polega na utraconych korzyściach, na przykład niemożliwości korzystania z nieruchomości, to za tę część szkody, która powstała po 17 października 1997 r., a która nie uległa przedawnieniu, Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność⁵³.

7. Niejasno rysowała się w omawianym okresie przejściowym kwestia odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wyrokiem sądowym. Po uchyleniu art. 418 k.c., czyli zgodnie z dominującą wykładnią wyroku Trybunału z 4 grudnia 2001 r., po 17 października 1997 r. odpowiedzialność taka mogła być oparta tylko na art. 417 k.c. w jego nowym rozumieniu. Podstawową przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa była więc jego niezgodność z prawem. W ówczesnym stanie prawnym brak było jednak wyraźnie określonego trybu stwierdzania niezgodności z prawem orzeczeń. Już w swoim wyroku z 4 grudnia 2001 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że niezgodność z prawem nie może

wyrok SN z 17 lutego 2005 r., I CK 623/04 niepubl.; wyrok WSA w Warszawie z 21 października 2005 r., IV SA/Wa 1356/05.

⁵¹ Zob. B. Wierzbowski, *Glosa do wyroku TK z dnia 23 września 2003 r.*, K 20/02, *Monitor Podatkowy* z 2004, nr 2, s. 48.

⁵² Bliżej na ten temat: uchwała siedmiu sędziów SN z 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, OSN 1989, nr 9, poz. 129.

⁵³ Zob. wyrok SN z 4 kwietnia 2008 r., I CSK 464/07, niepubl.

dotyczyć każdego orzeczenia, gdyż realizacja podmiotowego prawa do uzyskania odszkodowania za niezgodne z prawem działania nie może podważać zasad, na których oparty jest wymiar sprawiedliwości⁵⁴. W orzecznictwie zwrócono uwagę na to, że odszkodowanie powinno dotyczyć tylko orzeczeń prawomocnych oraz że stwierdzanie niezgodności z prawem takich orzeczeń było w omawianym okresie uregulowane tylko fragmentarycznie⁵⁵. Za regulacje pełniące taką funkcję można było uznać przepisy art. 552–559 kodeksu postępowania karnego, regulujące odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie. W pewnym zakresie taką funkcję pełniły także przepisy o wznowieniu postępowania w procesie cywilnym (art. 399–416 k.p.c.), co potwierdza treść art. 415 k.p.c., który przewiduje, że uchylając lub zmieniając wyrok sąd orzeka o zwrocie spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia albo o przywróceniu stanu poprzedniego, co nie wyłącza możliwości dochodzenia w osobnym procesie naprawienia szkody poniesionej wskutek wykonania wyroku. Brak jednak było generalnego trybu, w którym poszkodowany wydaniem prawomocnego orzeczenia mógłby stwierdzić, że jest on niezgodny z prawem. Jak trafnie wskazał Trybunał Konstytucyjny, aby taki tryb powstał, wymagana była interwencja ustawodawcy.

III. Podstawowe cechy odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem ostatecznej decyzji lub prawomocnego orzeczenia po 1 września 2004 r.

8. Wprowadzenie z dniem 1 września 2004 r. art. 417¹ § 2 k.c. oraz nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego z dniem 5 lutego 2005 r.⁵⁶ zakończyły

⁵⁴ W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/2000, odnajdujemy następujący passus: „ustalenie przez Trybunał nowego stanu prawnego w analizowanej dziedzinie odpowiedzialności Skarbu Państwa nie może być rozumiane jako stworzenie podstawy dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do każdego wadliwego orzeczenia lub decyzji, które podlegają kontroli instancyjnej lub sądowej. Nie ulega wątpliwości, że kwestia ustalenia niezgodnych z prawem indywidualnych rozstrzygnięć, które mogą być podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, powinna zostać wyraźnie uregulowana ustawowo – ponieważ tylko w ten sposób mogą być na przyszłość wyeliminowane zasadnicze rozbieżności interpretacyjne oraz niespójność praktyki sądowej”.

⁵⁵ Zob. postanowienie SN z 30 maja 2003 r., III CZP 34/03, PriP 2004/2/30, z glosą L. Boska, PiP 12/2003, s. 119.

⁵⁶ Chodzi o dodany przez ustawę z 22 grudnia 2004 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 13, poz. 98) Dział VIII Tytułu VI (art. 424¹–424¹²) k.p.c., które to przepisy weszły w życie z dniem 6 lutego 2005 r.

w zasadzie proces dostosowywania regulacji, dotyczącej roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, do standardów wynikających z art. 77 Konstytucji. Regulacja ta stanowi próbę racjonalnego kompromisu pomiędzy dwoma konstytucyjnie chronionymi wartościami: prawem każdego do odszkodowania za bezprawne działania Skarbu Państwa oraz zasadą państwa prawa, której ważnym elementem składowym jest niewzruszalność prawomocnych orzeczeń oraz przestrzeganie tego, iż każdy ma prawo do osądzenia jego sprawy przez co najmniej dwuinstancyjny sąd. Jest to więc nie tyle wyraźna pozostałość zasady nieodpowiedzialności państwa za działania władcze, ile przede wszystkim konieczność utrzymania tej odpowiedzialności w granicach wyznaczonych przez konstytucję i wartości, które ona chroni.

Nie ulega wątpliwości, co jest tylko kontynuacją rozwiązań przyjętych wcześniej, że jest to odpowiedzialność Skarbu Państwa za jego własne działanie, a nie, jak poprzednio, odpowiedzialność za jego funkcjonariusza. Jest to odpowiedzialność z tytułu czynów niedozwolonych i przy określaniu przesłanek tej odpowiedzialności oraz wysokości odszkodowania należącego poszkodowanemu stosować należy regulacje dotyczące czynów niedozwolonych. Omówienie całościowe tej problematyki przekracza ramy tego opracowania. Jak się jednak wydaje, warto zwrócić uwagę na kilka istotnych zagadnień, które wzbudzają w dalszym ciągu pewne wątpliwości interpretacyjne. Po pierwsze, od kiedy stosujemy tę odpowiedzialność w jej nowym kształcie; po drugie, za jakie decyzje i orzeczenia niezgodne z prawem Skarb Państwa odpowiada; po trzecie, kiedy przedawniają się roszczenia wynikające z art. 417 § 2 k.c.

9. Wykładnia literalna art. 5 ustawy nowelizującej kodeks cywilny prowadzi do wniosku, że art. 417¹ § 2 k.c. ma zastosowanie do decyzji administracyjnych wydanych po 31 sierpnia 2004 r. Do tego dnia obowiązywał bowiem art. 160 k.p.a.⁵⁷, który regulował bliżej tryb dochodzenia odszkodowania. Dopiero wówczas więc, gdy decyzja stwierdzająca nieważność decyzji administracyjnej lub jej niezgodność z prawem została wydana po 31 sierpnia 2004 r., poszkodowany może wystąpić o odszkodowanie od Skarbu Państwa bezpośrednio do sądu powszechnego. Jeżeli decyzja stwierdzająca, o której mowa wyżej, została wydana wcześniej, to – wobec związania poszkodowanego treścią obowiązującego jeszcze wtedy art. 160 k.p.a. – powinien on zachować tryb dochodzenia odszkodowania przewidziany tym przepisem, czyli najpierw wystąpić do organu administracyjnego, a następnie dopiero do sądu.

⁵⁷ Bardziej skomplikowany jest problem decyzji podatkowych. Zgodnie z art. 4 ustawy nowelizującej k.c. z dniem 1 września 2004 r. art. 261 § 1 Ordynacji podatkowej otrzymał brzmienie „Do odszkodowania stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego”, ale w mocy pozostał art. 260 i pozostałe paragrafy art. 261, które utraciły moc dopiero z dniem 1 stycznia 2007 r. Bliższa analiza tego zagadnienia wykracza jednak poza ramy tego opracowania.

Bardziej skomplikowana wydaje się sytuacja, gdy chodzi o szkody wyrządzone orzeczeniem sądu. Z literalnej wykładni art. 5 ustawy nowelizującej wynika, że art. 417¹ § 2 k.c. stosuje się do orzeczeń wydanych po 31 sierpnia 2004 r. Dopiero wtedy bowiem nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę. Jak wynika jednak z art. 424⁶ § 1 k.p.c., skargę o stwierdzenie niezgodności orzeczenia z prawem wnosi się do sądu, który je wydał, w terminie dwóch lat od jego uprawomocnienia się. Przepis ten zezwala więc na uzyskanie poszkodowanemu prejudykatu w postaci orzeczenia Sądu Najwyższego w odniesieniu do orzeczeń, które uprawomocniły się nie później niż 6 lutego 2003 r. Powstaje więc wątpliwość interpretacyjna. Z jednej strony z art. 5 ustawy nowelizującej k.c. wynika, że wprowadzony tą ustawą wymóg stwierdzenia niezgodności z prawem orzeczenia dotyczy szkód wyrządzonych po 1 września 2004 r., czyli dotyczy orzeczeń wydanych po tej dacie, z drugiej zaś z przepisów k.p.c. wynika, że stwierdzenie niezgodności z prawem może dotyczyć również orzeczeń, które uprawomocniły się dużo wcześniej. Zakładając, że ustawodawca jest racjonalny, nie możemy przyjmować, iż z jednej strony umożliwił stronom dochodzenie roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa (czego dowodem jest wprowadzenie możliwości uzyskania niezbędnego prejudykatu w postaci orzeczenia Sądu Najwyższego), a z drugiej wyłączył im taką możliwość generalnie w art. 5 ustawy nowelizującej kodeks cywilny w stosunku do wszystkich orzeczeń wydanych przed 1 września 2004 r. Należy wobec tego uznać, że także w stosunku do orzeczeń wydanych przed tą datą istnieje możliwość stwierdzania ich niezgodności z prawem⁵⁸. Co więcej, przyjęte w art. 424⁶ § 1 k.p.c. rozwiązanie znajduje wyraźne wsparcie w art. 77 Konstytucji interpretowanym tak, jak go rozumie Trybunał Konstytucyjny. Przecież skoro art. 418 k.c. utracił moc z dniem 17 października 1997 r., to tryb stwierdzania niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń powinien dotyczyć wszystkich orzeczeń wydanych po tej dacie. Strona mogła bowiem do 16 października 1997 r. dochodzić odszkodowania za szkody wywołane wydaniem orzeczenia na podstawie art. 418 k.c., natomiast po tej dacie, a nie dopiero od 6 lutego 2003 lub 1 września 2004 r., powinna mieć możliwość stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem, bo tylko to otwiera jej drogę do uzyskania odszkodowania, które gwarantuje art. 77 Konstytucji. Takie rozumienie przywołanych przepisów prowadzi do wniosku, że w większym zakresie zgodny z art. 77 Konstytucji jest art. 424⁶ § 1 k.p.c., ale skutki, do jakich prowadzi jego zastosowanie, także mogą budzić uzasadnione wątpliwości. Jak się bowiem wydaje, można bronić poglądu, że późniejsze wprowadzenie właściwego trybu dla stwierdzania niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń nie mogło ograniczać prawa strony do odszkodowania za szkody wyrządzone wydaniem takiego orzeczenia po 17 października 1997 r.

⁵⁸ Podobnie H. Pietrkowski, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, „Przełęcz Sądowy” 2005, nr 4, s. 8, oraz E. Bagińska, *op. cit.*, s. 348.

Innymi słowy, tryb taki powinien przysługiwać w stosunku do wszystkich orzeczeń, które zostały wydane po 17 października 1997 r. Z jednej strony bowiem nikt nie kwestionuje obowiązku Skarbu Państwa odpowiedzialności za szkody wyrządzone wydaniem orzeczenia, także po utracie mocy przez art. 418 k.c., z drugiej brak jest – gdy chodzi o orzeczenia, które stały się prawomocne przed 6 lutego 2003 r. – trybu, w którym strona mogłaby w wypadku zdecydowanej większości orzeczeń stwierdzić ich niezgodność z prawem. Istnieją więc poważne argumenty przemawiające za tym, że art. 5 ustawy nowelizującej kodeks cywilny w związku z art. 424⁶ § 1 k.p.c. i art. 417¹ § 2 k.c. jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji, gdyż ogranicza istotnie prawo do odszkodowania za szkody wyrządzone prawomocnym orzeczeniem⁵⁹.

10. Może się wydawać, że na tle art. 417¹ § 2 k.c. nie powinno być żadnych wątpliwości, za które orzeczenia i decyzje ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa. Powołany przepis wyraźnie ustala, że chodzi o decyzje ostateczne oraz orzeczenia prawomocne. Tymczasem zarówno w wypadku decyzji, jak i orzeczeń sprawa nie przedstawia się wcale tak jednoznacznie.

Gdy chodzi o decyzje ostateczne, to zgodnie z art. 16 k.p.a. są to decyzje, od których nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji. Nie ma więc znaczenia dla rozumienia „ostateczności decyzji” to, że decyzja taka może zostać uznana za niezgodną z prawem przez organ administracyjny lub NSA⁶⁰. Więcej wątpliwości budzi sytuacja, gdy mamy do czynienia z decyzją, która jest ostateczna, lecz stronie przysługuje prawo złożenia wniosku do organu, który ją wydał, o ponowne rozpoznanie sprawy. Zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy o odwołaniu. Instytucja złożenia wspomnianego wniosku pełni więc niewątpliwie podobną funkcję jak odwołanie i w istocie podyktowana jest tym, że w wypadku, gdy sprawę rozpoznaje w jednej instancji minister lub odwoławcze kolegium samorządowe, brak jakiegokolwiek środka jej weryfikacji mógłby budzić wątpliwości konstytucyjne.

Jak się jednak wydaje, także w wypadku, gdy mamy do czynienia z decyzją, która rozpoznawana jest w jednej instancji, staje się ona ostateczna z chwilą wydania. Za takim rozumieniem przemawia przede wszystkim to, że nie przysługuje od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji. Strona, która ją otrzymuje, jest też informowana o tym, iż ma do czynienia z decyzją ostateczną. Wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy nie jest odwołaniem, a jedynie stosuje się do niego odpowiednio przepisy o odwołaniu. Należy więc uznać, że w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. jest to decyzja ostateczna⁶¹. Ma to ważne znaczenie dla ustalenia początku biegu terminu przedawnienia roszczenia, o którym mowa w tym przepisie.

⁵⁹ Podobnie K. Osajda, *Niejasności mimo zmian*, „Rzeczpospolita” z 28 lipca 2004 r.

⁶⁰ Tak Sąd Najwyższy w wyroku z 20 lutego 2003 r., I KKN 63/01, OSNC 2004/5/78.

⁶¹ Podobnie SN w wyroku z 21 listopada 2008 r., V CSK 204/08 niepubl.; zob. także: B. Adamiak w głosie do uchwały SN z 13 lutego 1996 r., III AZP 23/95, OSP 1996/12/219.

Sformułowanie, że odszkodowanie, o którym mowa w art. 417¹ § 2 k.c., przysługuje od decyzji ostatecznych, wskazuje, że na podstawie tego przepisu nie można dochodzić naprawienia szkody wyrządzonej postanowieniami wydanymi w postępowaniu administracyjnym oraz decyzjami, które nie są ostateczne. Co do postanowień, to jeżeli postanowienie ma charakter ostateczny, a strona wykaże, że wyrządziło szkodę, to nie wydaje się wykluczone dochodzenie odszkodowania od Skarbu Państwa. Podstawą roszczenia nie będzie jednak art. 417¹ § 2 k.c., lecz ogólny przepis dotyczący odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej – art. 417 k.c. Nie można przecież z góry przesądzić, że postanowienie, od którego stronie nie przysługują żadne środki w celu jego wzruszenia, nie wyrządzi jej szkody. Nie widać więc powodów, dla których – gdy takie postanowienie okaże się niezgodne z prawem i pozostające w związku przyczynowym z poniesioną szkodą – odmawiać poszkodowanemu na tle art. 77 Konstytucji i art. 417 k.c. odszkodowania. Stosowanie do roszczeń odszkodowawczych, powstałych w związku z niegodnymi z prawem postanowieniami wydanymi w postępowaniu administracyjnym, art. 417 k.c. prowadzi jednak do konieczności oceny bezprawia administracyjnego przez sąd cywilny, co narusza zasadę rozdziału kompetencji organów administracyjnych i sądów. Pozostaje wobec tego tylko możliwość dochodzenia odszkodowania za skutki związane z wykonaniem takich postanowień.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego dopuszczono, po pewnych wahaniach, również możliwość dochodzenia odszkodowania za szkody wyrządzone decyzją podatkową, która nie ma jeszcze charakteru ostatecznego⁶². Podstawą może być, także w tym wypadku, art. 417 § 1 k.c. Takie stanowisko uzasadnione jest z tego względu, że ordynacja podatkowa przewiduje wykonalność nieostatecznych decyzji organu podatkowego. Możliwość dochodzenia odszkodowania obwarowana została jednak zastrzeżeniem, że decyzja taka została uchylona. Sąd orzekający o odszkodowaniu będzie miał więc stwierdzoną niezgodność z prawem decyzji wyrządzającej szkodę, co nastąpi w postępowaniu administracyjnym. Skoro odpowiedzialność dotyczy szkód wyrządzonych decyzją nieostateczną, to podstawą tej odpowiedzialności nie może być art. 417¹ § 2 k.c., bo dotyczy on tylko decyzji ostatecznych.

Inne wątpliwości powstały w związku z użytym w art. 417¹ § 2 k.c. określeniem „prawomocne orzeczenie”. W art. 424¹ § 1 k.c. w jego pierwotnej wersji ustalono, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przysługuje tylko w wypadku orzeczeń kończących postępowanie w sprawie. Postanowienia, wprawdzie prawomocne, lecz nie kończące postępowania w sprawie, nie mogły więc być objęte postępowaniem ze skargi, a co za tym idzie – nie można było, w wypadku, gdy wyrządziły szkodę, stwierdzić ich nie-

⁶² Zob. uchwała siedmiu sędziów SN z 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 194.

zgodności z prawem. Wspomniany przepis wyraźnie więc ograniczył stosowanie art. 417¹ § 2 k.c. Taka jego redakcja pozwalała na wyciągnięcie dwu odmiennych wniosków. Po pierwsze, prawomocne postanowienia niekończące postępowania w sprawie nie są w konsekwencji objęte art. 417¹ § 2 k.c., co jednak nie wyklucza – gdy wyrządzą szkodę i są niezgodne z prawem – możliwości dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 417 § 1 k.c. Przepis art. 424¹ § 1 k.c. mógłby być rozumiany jako ograniczający surowy tryb w nim przewidziany tylko do orzeczeń (postanowień) kończących postępowanie w sprawie. Jeżeli przyjąć taką interpretację, to w istocie nie pogarszał on sytuacji strony poszkodowanej, lecz wręcz ją ułatwiał, gdyż sąd, do którego ona wystąpiła o odszkodowanie, mógłby sam oceniać, czy takie postanowienie było bezprawne. Łatwo zauważyć, że taka interpretacja prowadzi jednak do podważenia zasad, na których oparty jest wymiar sprawiedliwości, a szczególnie zasady instancyjności, gdyż dopuszcza orzekanie o niezgodnym z prawem postępowaniu sądu drugiej instancji przez sąd niższej instancji.

Druga z możliwych interpretacji art. 424¹ § 1 k.c. prowadzi do wniosku, że wyłączenie w tym przepisie prawomocnych postanowień niekończących postępowania prowadzi do ograniczenia prawa do dochodzenia odszkodowania za szkody wyrządzone takim postanowieniem, gdyż poszkodowany nie może skorzystać z trybu przewidzianego dla wszystkich prawomocnych orzeczeń. Opowiedział się za nią Trybunał Konstytucyjny⁶³, który uznał ograniczenie w art. 424¹ § 1 k.p.c. skargi do jedynie prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawie za niezgodne z art. 32 ust. 1 i art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji. Chociaż, ściśle rzecz biorąc, przepis art. 424¹ § 1 k.p.c. w swym pierwotnym brzmieniu jest niezgodny z art. 417¹ § 2 k.c., a nie z konstytucją, gdyż nie wyklucza odszkodowania, a nawet go stronie ułatwia, to w konsekwencji interwencja Trybunału była zasadna, gdyż dochodzenie odszkodowania za wyrządzenie szkody prawomocnym postanowieniem niekończącym postępowania w sprawie na podstawie art. 417 § 1 k.c. musiałoby prowadzić do orzekania o niezgodności z prawem postanowień wydanych przez sąd wyższej instancji przez sąd instancji niższej, co naruszałoby podstawowe zasady, na których opiera się wymiar sprawiedliwości.

11. Inaczej niż było dotychczas, aktualnie odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji jest uregulowana jednolicie. Nie ma więc różnicy w sytuacji, gdy szkodę wyrządza ostateczna decyzja lub prawomocne orzeczenie. Roszczenie przysługuje poszkodowanemu przeciwko Skarbowi Państwa, a bezprawność decyzji lub orzeczenia musi być stwierdzona we właściwym trybie. Zasadnicze różnice dotyczą tylko trybu stwierdzenia tej niezgodności z prawem, co jest oczywiste, zważywszy na rozdzielność postępowania administracyjnego i sądowego. Jednolicie wygląda też sprawa przedawnienia roszczeń poszkodowanego opartych

⁶³ Wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., SK 77/06, OTK-A 2008/3/39.

na art. 417¹ § 2 k.c. Brak w tym zakresie uregulowań szczególnych, takich jakim był art. 160 k.p.a., wobec czego znajdują tu zastosowanie ogólne reguły dotyczące przedawnienia roszczeń z czynów niedozwolonych. Zgodnie z art. 442¹ § 1 k.c. roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Z tym, że termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę⁶⁴. Początek terminu przedawnienia uzależniony jest więc od dnia zdarzenia wywołującego szkodę, chociaż decyduje także dzień, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie zobowiązanej do jej naprawienia.

Kiedy zdarzeniem wywołującym szkodę jest decyzja administracyjna lub prawomocne orzeczenie sądu, sprawa ustalenia początku terminu przedawnienia uzależnionego od wiedzy poszkodowanego o zdarzeniu i o osobie zobowiązanej do jej naprawienia komplikuje się w związku z koniecznością stwierdzenia we właściwym trybie, czy decyzja lub orzeczenie jest sprzeczne z prawem. Pojawiły się dwa poglądy na temat pojmowania początku terminu przedawnienia roszczeń opartych na art. 417¹ § 2 k.c. Pierwszy wychodzi od spostrzeżenia, że zdarzeniem wywołującym szkodę jest decyzja lub orzeczenie, które zostały uznane we właściwym trybie za niezgodne z prawem. To przecież z tym orzeczeniem lub decyzją wiąże się uszczerbek majątkowy poszkodowanego⁶⁵. Zwolennicy drugiego poglądu uważają, że uzależnienie możliwości żądania odszkodowania od uprzedniego stwierdzenia niezgodności z prawem orzeczenia lub decyzji prowadzi w istocie do wniosku, iż do czasu wydania w tej sprawie orzeczenia przez Sąd Najwyższy lub właściwy organ administracyjny roszczenie poszkodowanego jeszcze nie powstało⁶⁶. Konieczne staje się więc ustalenie, co rozumiemy przez „zdarzenie wyrządzające szkodę”. Czy jest nim sama decyzja lub orzeczenie, które wywołało szkodę, czy też elementem tego zdarzenia jest także decyzja lub orzeczenie stwierdzające niezgodność z prawem pierwotnej decyzji lub orzeczenia. Ten drugi pogląd, chociaż na pierwszy rzut oka trudny do obrony, gdyż decyzja lub orzeczenie stwierdzające niezgodność z prawem nie pociąga za sobą uszczerbku w dobrach poszkodowanego, lecz wręcz przeciwnie – ułatwia jego pokrycie, nie jest jednak pozbawiony racji. Bez stwierdzenia we właściwym trybie niezgodności z prawem pierwotnej decyzji lub orzeczenia nigdy nie mogą one, w świetle prawa, być uznane za zdarzenia wywołujące szkodę, za którą Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność. Ujmując więc rzecz nie w kategoriach faktycznych, lecz prawnych, za zdarzenie, które może być jedną z przesłanek wywołują-

⁶⁴ Chyba że zachodzą wyjątki przewidziane w art. 442¹ § 2, 3 i 4 k.c.

⁶⁵ Tak Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem lub ostateczną decyzją (art. 417¹ § 2 k.c.)*, „Palestra” 2006, nr 5–6, s. 129 i n.

⁶⁶ Tak J. Gudowski, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, „Przeгляд Sądowy” 2006, nr 1, s. 18; H. Pietrkowski, *op. cit.*, s. 6.

cych szkodę, może być uznana tylko decyzja lub orzeczenie, których niezgodność z prawem została stwierdzona we właściwym trybie. W konsekwencji dopiero od chwili stwierdzenia takiej niezgodności z prawem, czyli od chwili wydania ostatecznej decyzji stwierdzającej ten fakt, możemy mówić o zdarzeniu wywołującym szkodę, które jest przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa.

Łatwo zauważyć, że przyjęcie jednej z rysujących się możliwości rozumienia określenia „zdarzenie wywołujące szkodę” ma ważne konsekwencje dla liczenia terminu przedawnienia roszczeń opartych na art. 417 § 2 k.c. Przyjęcie drugiego z proponowanych poglądów prowadzi do wniosku, że bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się – zarówno gdy chodzi o termin trzyletni, jak i dziesięcioletni – w chwili wydania ostatecznej decyzji lub orzeczenia stwierdzającego niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji. Taka interpretacja jest niewątpliwie korzystniejsza dla poszkodowanego. Warto też podkreślić, że w wypadku prawomocnych orzeczeń nie istnieje niebezpieczeństwo wydłużania nadmiernie terminu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa, gdyż poszkodowany musi w terminie zawitym dwóch lat od uprawomocnienia się orzeczenia wystąpić ze skargą o stwierdzenie jego niezgodności z prawem (art. 424⁶ § 1 k.p.c.).

Poważniejsze konsekwencje wiążą się z przyjęciem jednego z możliwych poglądów w wypadku przedawnienia roszczeń odszkodowawczych, których źródłem jest niezgodna z prawem decyzja administracyjna. Zakładając, że szkodę wyrządza pierwotna decyzja, to – zgodnie z art. 442¹ § 1 k.c. – jeżeli od chwili, gdy stała się ona ostateczna, upłyne 10 lat, roszczenie poszkodowanego ulegnie przedawnieniu; nawet jeżeli nie minęły jeszcze trzy lata od momentu, gdy ostateczną stała się decyzja lub orzeczenie sądu stwierdzające jej niezgodność z prawem. Wszyscy poszkodowani decyzjami administracyjnymi wydanymi przed dziesięcioma laty⁶⁷ byłiby wobec tego pozbawieni możliwości uzyskania odszkodowania, nawet jeżeli uzyskali stwierdzenie niezgodności z prawem danej decyzji stosunkowo niedawno, bo przed upływem trzech lat od tej daty. Taka interpretacja prowadzi do wyraźnego pogorszenia sytuacji poszkodowanych ostateczną decyzją administracyjną niezgodną z prawem w porównaniu ze stanem prawnym obowiązującym w Polsce od 1980 r. do 1 września 2004 r. W tym okresie art. 160 § 6 k.p.a. był rozumiany jako wyprzedzający szczególne terminy przedawnienia dla roszczeń osób poszkodowanych wydaniem decyzji niezgodnej z prawem. Liczył się tylko upływ trzech lat od chwili wydania ostatecznej decyzji stwierdzającej, że inna decyzja administracyjna była niezgodna z prawem. Wydaje się więc, że pogląd, który wiąże powstanie roszczenia poszkodowanego, z chwilą wydania orzeczenia lub decyzji stwierdzających niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia lub decyzji ostatecznej, zasługuje na aprobatę⁶⁸. Tym bardziej, jeżeli

⁶⁷ Poza sytuacjami szczególnymi, określonymi w art. 442¹ § 2, 3 i 4 k.c.

⁶⁸ Mieści się on w idei szanowania, szczególnie w relacjach obywatel–państwo, zasady ochrony przede wszystkim interesów poszkodowanego. Zwracał na to uwagę piszący o odpowiedzialności

wziąć pod uwagę, że bez takiego orzeczenia lub decyzji nie możemy stwierdzić, iż mamy do czynienia ze zdarzeniem wyrządzającym szkodę. Można więc uznać, że jest to zdarzenie złożone, którego początkiem jest wydanie decyzji lub orzeczenia, a które kończy się dopiero wyrokiem lub decyzją stwierdzającą, iż pierwotna ostateczna decyzja lub prawomocne orzeczenie są niezgodne z prawem. Mając na uwadze powyższe ustalenia, należy przyjąć, że termin przedawnienia roszczenia z art. 417¹ § 2 k.c. rozpoczyna swój bieg od daty wydania wyroku przez Sąd Najwyższy lub daty ostatecznej decyzji bądź orzeczenia sądu administracyjnego, stwierdzających niezgodność z prawem innej decyzji administracyjnej.

12. Jak widać z dokonanego przeglądu, regulacja odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone wydaniem orzeczenia lub decyzji przeszła poważną ewolucję: od braku takiej odpowiedzialności, poprzez jej oparcie na winie funkcjonariusza państwowego, po odpowiedzialność na zasadzie ryzyka⁶⁹. Warto odnotować, że już prawie 50 lat temu Jan Kosik pisał: „Sądzimy jednakże, że doceniając w pełni rolę winy, trzeba sobie zdawać sprawę z tego: instytucja odpowiedzialności cywilnej, i umownej, i deliktowej, istnieje ostatecznie nie tylko po to, żeby piętnować winnych, zwłaszcza gdy zaliczamy do nich osoby prawne – ile raczej po to, by poszkodowanemu zapewnić wynagrodzenie majątkowe”⁷⁰. Niewątpliwie spostrzeżenie to podzielił ustawodawca, kształtując w art. 77 Konstytucji i art. 417¹ § 2 k.c. aktualną regulację odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem ostatecznej decyzji lub prawomocnego orzeczenia. Jak widać, rzetelne badania nad przełomową dla odpowiedzialności państwa za działania władcze ustawą z 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych doprowadziły ich Autora do rezultatów, które są ciągle żywe i znaczące.

ści państwa J. Kosik, wskazując, że „gdy się bierze pod uwagę interesy poszkodowanego i osoby odpowiedzialnej za szkodę, należałoby w zasadzie, jeżeli może nie *de lege lata*, to w każdym razie *de lege ferenda*, dać pierwszeństwo poszkodowanemu” – J. Kosik, *op. cit.*, s. 210.

⁶⁹ Więcej na ten temat: E. Bagińska, *op. cit.*, s. 217 i n.

⁷⁰ J. Kosik, *op. cit.*, s. 209.