



# Przegląd Sądowy

4

kwiecień 2010

CZASOPISMO POŚWIĘCONE PRAWNYM ZAGADNIENIOM  
WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

# Treść

## ARTYKUŁY

<i>Ogłoszenie o drugiej edycji Konkursu „Przeglądu Sądowego”</i>	3
<i>Regulamin Konkursu „Przeglądu Sądowego”</i>	4
Dr hab. <b>Maciej Kaliński</b> , Uniwersytet Warszawski <i>Przedawnienie odpowiedzialności deliktowej władzy publicznej</i>	7
<b>Aneta Łazarska</b> , sędzia Sądu Rejonowego dla Warszawy Woli <i>Rola sądu we współczesnym procesie cywilnym</i>	15
<b>Józef Forystek</b> , adwokat, <b>Adam Starczewski</b> , radca prawny <i>Przedawnienie roszczeń o odszkodowanie za szkody spowodowane bezprawną decyzją administracyjną (Krytyczne uwagi na tle postanowienia Sądu Najwyższego z 9 lipca 2009 r., III CZP 47/09)</i>	28
Dr <b>Łukasz Żarnowiec</b> , Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie <i>Wysokość odsetek za opóźnienie w zapłacie w świetle art. 78 Konwencji Narodów Zjednoczonych z 11 kwietnia 1980 r. o umowach międzynarodowej sprzedaży towarów</i>	42
<b>Aleksandra Stępniewska</b> , aplikantka adwokacka <i>Dopuszczalność dowodu z urzędu we francuskim procesie cywilnym na tle rozważań polskich</i>	61
<b>Jan Karol Wiegner</b> , doktorant na Uniwersytecie w Bonn <i>Postępowanie uproszczone w niemieckim procesie cywilnym</i>	83
Dr <b>Małgorzata Gałązka</b> , Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II <i>Niemiecka ustawa o ochronie embrionów w kontekście polskiej debaty na temat zapłodnienia in vitro</i>	98

**ORZECZNICTWO SĄDU NAJWYŻSZEGO  
W SPRAWACH CYWILNYCH**

- Glosa do wyroku z dnia 24 lipca 2008 r. IV CSK 87/08*  
(Łukasz Przyborowski, Uniwersytet Jagielloński) 110

**ORZECZNICTWO SĄDU NAJWYŻSZEGO  
W SPRAWACH KARNYCH**

- Glosa do postanowienia z dnia 4 lutego 2009 r. V KK 410/08*  
(Marcin Świerk, sędzia Sądu Rejonowego w Dębicy) 122

**ORZECZNICTWO  
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**

- Glosa do wyroku z dnia 30 lipca 2009 r. I OSK 1115/08*  
(Elżbieta Darmorost-Sierocińska, Warszawa) 128

**Józef Forystek**  
**Adam Starczewski**

# **Przedawnienie roszczeń o odszkodowanie za szkody spowodowane bezprawną decyzją administracyjną**

(Krytyczne uwagi na tle postanowienia Sądu Najwyższego  
z 9 lipca 2009 r., III CZP 47/09)<sup>1</sup>

## **1. Wstęp**

Uzasadnienie powołanego w tytule postanowienia Sądu Najwyższego zasługuje na szybką reakcję doktryny i judykatury, albowiem dotyka w sposób niewłaściwy kwestii związanych z dochodzeniem roszczeń wobec Skarbu Państwa za szkody spowodowane decyzjami administracyjnymi wydanymi przed dniem 1 września 2004 r., których wadliwość została potwierdzona decyzjami wydanymi w postępowaniach nadzorczych po tym dniu.

Sąd Najwyższy dokonał w nim wykładni przepisów o przedawnieniu przez przyzmat art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup>. W wyniku tej nowelizacji, z dniem 1 września 2004 r. (data wejścia w życie ustawy) uchylony został art. 160 k.p.a., a odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem nieważnej lub niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej uregulowana została w art.

417<sup>1</sup> § 2 k.c. Od tej też chwili o odszkodowaniu za szkody wynikające z bezprawnych decyzji administracyjnych orzekają sądy cywilne, bez konieczności uprzedniego wyczerpania przez poszkodowanego trybu przedsądowego postępowania administracyjnego, którego konsekwencją była czasowa niedopuszczalność drogi sądowej. Kwestie międzyczasowe zostały uregulowane w art. 5 ustawy nowelizującej, który stanowi, że do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia ustawy w życie.

Sąd Najwyższy dokonując wykładni art. 5 ustawy nowelizującej doszedł do błędnego i sprzecznego z dotychczasowym jednolitym orzecnictwem wniosku, że bieg terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego w tego typu sprawach rozpoczyna się nie z chwilą, gdy decyzja nadzorcza stanie się ostateczna, lecz dużo wcześniej, bo już z chwilą, gdy pojawia się dla uprawnionego pierwsza

---

<sup>1</sup> Opublikowane w „Biuletynie Sądu Najwyższego” 2009, nr 7.

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 162, poz. 1692; zwanej dalej „ustawą nowelizującą”.

możliwość do zgłoszenia wniosku o wydanie decyzji nadzorczej, przy uwzględnieniu ustania przeszkód co do możliwości skutecznego wniesienia wniosku o wydanie takiej decyzji. Takie stanowisko jest błędne z podanych niżej przyczyn.

W dużym skrócie, omawiane postanowienie Sądu Najwyższego wydane zostało na bazie następującego stanu faktycznego: poprzedniczka prawna powodów została pozbawiona obywatelstwa polskiego w decyzji wydanej w roku 1950. W tej samej decyzji nakazano jej wysiedlenie z Polski i orzeczono przepadek jej majątku. Spadkobiercy tej osoby wszczęli postępowanie o stwierdzenie nieważności wydanej decyzji bądź stwierdzenie wydania jej z naruszeniem prawa, tj. art. 156 § 1 k.p.a. (dalej postępowanie nadzorcze), prawdopodobnie w 2004 r., albowiem korzystna dla nich decyzja nadzorcza została wydana w 2005 r., a więc po wejściu w życie ustawy nowelizującej.

Stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uzasadnieniu postanowienia w żadnym wypadku nie może być wiążące dla innych sądów orzekających w podobnych sprawach. Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały, a w takim przypadku poglądy wyrażone w uzasadnieniu nie wiążą nawet sądu, który zadał pytanie prawne, tj. Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, który orzekał w tej sprawie, gdyż zgodnie z art. 390 § 2 k.p.c. wyłącznie uchwała Sądu Najwyższego rozstrzygająca zagadnienie prawne wiąże w danej sprawie.

## **2. Art. 160 k.p.a. czy art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.**

Kwestia zastosowania art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. albo art. 160 k.p.a. w sprawach, w których decyzja nadzorcza została wydana po 1 września 2004 r. (data wejścia w życie ustawy nowelizującej), dotychczas nie została jednoznacznie rozstrzygnięta w orzecznictwie. W orzecznictwie Sądu Najwyższego zarysowała się tendencja potwierdzona uchwałą z 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08<sup>3</sup>, iż dopiero uprawomocnienie się decyzji nadzorczej jest zdarzeniem prawnym z punktu widzenia art. 5 ustawy nowelizującej, albowiem zgodnie z ogólnymi regułami intertemporalnymi do oceny „złożonego zdarzenia prawnego” jako całości należy stosować ustawę, która obowiązywała w chwili, gdy zdarzył się ostatni fakt należący do złożonego stanu faktycznego danego zdarzenia. Mimo to pojawiają się orzeczenia odmiennie interpretujące art. 5 ustawy nowelizującej. Przykładowo, Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z ostatnich wyroków z 15 kwietnia 2009 r., I OSK 568/08<sup>4</sup> sformułował tezę, iż: „jeżeli wadliwa decyzja ostateczna została wydana przed dniem 1 września 2004 r., zaś stwierdzenie niezgodności z prawem lub stwierdzenie jej nieważności nastąpiło po dniu 1 września 2004 r., do dochodzenia odszkodowania właściwy jest tryb przewidziany w art. 160 k.p.a.”. Z kolei w wyroku z 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08<sup>5</sup>, Sąd Najwyższy stwierdził, że: „gdy wadliwa decyzja została wydana przed dniem 1 września 2004 r., a decyzja nadzorcza zapadła już

---

<sup>3</sup> „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2008, nr 11, poz. 8.

<sup>4</sup> Wyrok opublikowany na stronie [www.orzecznictwo.nsa.gov.pl](http://www.orzecznictwo.nsa.gov.pl).

<sup>5</sup> „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2009, nr 9, poz. 9.

po nadejściu tej daty, art. 160 k.p.a. ma zastosowanie z wyłączeniem przepisów uzależniających dochodzenie odszkodowania na drodze sądowej od uprzedniego wyczerpania trybu administracyjnego”.

Istotne jest, że art. 160 § 6 k.p.a., w brzmieniu sprzed jego uchylenia<sup>6</sup>, samodzielnie (tj. niezależnie od terminów przewidzianych w przepisach Kodeksu cywilnego) określał termin przedawnienia roszczeń odszkodowawczych wywodzonych z wydania bezprawnej decyzji administracyjnej. Termin ten liczył się od dnia, w którym decyzja nadzorcza stała się ostateczna<sup>7</sup>. Tak więc to ten moment należy przyjąć za początek biegu terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa. Dotyczy to również przypadku, gdy podstawę tych roszczeń stanowi obecny art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., o czym będzie mowa dalej, albowiem przepis ten wyraźnie potwierdza, że możliwość dochodzenia odszkodowawczego jest związana nie z bezprawną decyzją „zwykłą”, która wyrządziła szkodę, lecz dopiero z decyzją nadzorczą, która stwierdza wadliwość decyzji pierwotnej.

### 3. Istnienie roszczenia i jego wymagalność

W orzecznictwie ustalona została jednolita wykładnia dawnego art. 160 k.p.a.,

która przyjmuje, iż wymagalność roszczeń związanych ze stwierdzeniem nieważności decyzji administracyjnej powstaje dopiero w momencie wydania ostatecznej decyzji nadzorczej stwierdzającej bezprawność decyzji pierwotnej i od tego momentu biegnie trzyletni termin przedawnienia tych roszczeń określony w art. 160 § 6 k.p.a. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w uchwale SN z 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08<sup>8</sup>, w której wprost stwierdzono, że: „w przepisie art. 160 § 6 k.p.a. związane powstanie stanu wymagalności roszczeń odszkodowawczych nie z chwilą powstania zobowiązania do naprawienia szkody, ale z chwilą, gdy stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wyrządzającej szkodę”. Pogląd ten należy uznać za ugruntowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Wyraźnie sformułował to Sąd Najwyższy w samej tezie uchwały siedmiu sędziów z 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88<sup>9</sup>. Został on także przypomniany w uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05<sup>10</sup> oraz w wyroku z 4 kwietnia 2008 r., I CSK 450/07<sup>11</sup>. W orzecznictwie wyraźnie odróżniono „moment powstania zobowiązania” do naprawienia szkody powstałej wskutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności

<sup>6</sup> Z dniem 1 września 2004 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej uchylającej art. 160 § 6 k.p.c.

<sup>7</sup> Dokładnie: „Roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1”.

<sup>8</sup> „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2008, nr 12, poz. 5.

<sup>9</sup> OSNCP 1989, nr 9, poz. 129.

<sup>10</sup> OSNC 2006, nr 12, poz. 194.

<sup>11</sup> „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2008, nr 7, poz. 9. W wyroku tym Sąd stwierdził, że: „czym innym jest moment powstania zobowiązania do naprawienia szkody wskutek wydania decyzji z naruszeniem

takiej decyzji od „wymagalności roszczenia” i korespondującej z nią kwestią przedawnienia roszczenia odszkodowawczego. W tym ostatnim wyroku (I CSK 450/07) Sąd Najwyższy podkreślił również, że przyjęcie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody spowodowane wydaniem bezprawnej decyzji (ujętej jako czyn niedozwolony) regulacji zawartej w art. 442 k.c. prowadziłoby do zupełnie nieuzasadnionego ograniczenia odpowiedzialności Skarbu Państwa<sup>12</sup>.

#### 4. Domniemanie legalności decyzji oraz przełamanie zasady *lex retro non agit* – art. 3 k.c.

Powołane wcześniej orzecznictwo dotyczące art. 160 k.p.a. należy odnieść wprost do art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. i uznać, że wymagalność wszelkich roszczeń opartych na tym przepisie również powstaje dopiero w momencie ostatecznego stwierdzenia w decyzji nadzorczej nieważności decyzji administracyjnych lub wydania ich z naruszeniem prawa. Wykładnia taka jest zasadna ze względu na podobieństwo obecnego unormowania art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., który stanowi, iż naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie ostatecznej decyzji można żądać dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu jej niezgodności z prawem, oraz dawnego art. 160 § 6

k.p.a., który uzależniał wymagalność roszczenia odszkodowawczego od uprzedniego uzyskania decyzji nadzorczej.

Przed wydaniem decyzji nadzorczej nie można bowiem w ogóle mówić o bezprawnej decyzji administracyjnej, albowiem do chwili wydania decyzji w trybie nadzorczym taka decyzja korzysta z domniemania legalności (art. 16 k.p.a.), zgodnie z którą decyzja – nawet bezprawna – obowiązuje dopóty, dopóki nie zostanie uchylona lub zmieniona przez nową decyzję<sup>13</sup>.

Faktem notoryjnym jest, że art. 417<sup>1</sup> k.c. został wprowadzony do systemu prawnego praktycznie w miejsce art. 160 k.p.a. i **ma pełnić identyczną funkcję**, przy czym *ratio legis* ustawy nowelizującej Kodeks cywilny z dniem 1 września 2004 r. było dostosowanie przepisów dotyczących odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej do przepisów Konstytucji, w tym jej art. 77 ust. 1, oraz przekazanie orzekania o odszkodowaniu w takich przypadkach sądom powszechnym – z pominięciem będącego jedynie fikcją i prowadzącego jedynie do zbędnej przewlekłości przedsądowego postępowania administracyjnego. Jak zauważył Sąd Najwyższy w uchwale III CZP 101/08 oraz co wynika z uzasadnienia projektu ustawy<sup>14</sup> nowelizacja ta wymuszona została wyrokiem Trybunału Konstytucyj-

---

art. 156 § 1 k.p.a., albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, czym innym zaś wymagalność roszczenia o odszkodowanie, wynikającego z takiego zobowiązania, lub kwestia jego przedawnienia”.

<sup>12</sup> Potwierdzenie takiego zapatrywania znajdujemy również w innych orzeczeniach Sądu Najwyższego wydanych po 1 września 2004 r., np. w: wyroku SN z 4 kwietnia 2008 r., I CSK 464/07, LexPolonica nr 2050839; wyroku SN z 8 lutego 2008 r., I CSK 477/07, LexPolonica nr 2050840; wyroku SN z 6 marca 2008 r., I CSK 472/07, LexPolonica nr 1862164. Stanowisko to podziela obecnie jednolicie również Sąd Apelacyjny w Warszawie, np. w wyroku z 30 lipca 2008 r., I ACa 171/08, niepubl. i wyroku z 22 lipca 2008 r., I ACa 1347/07, niepubl.

<sup>13</sup> B. Adamiak, J. Borkowski. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 83.

<sup>14</sup> Druk Sejmowy nr 2007 z 15 września 2003 r.

nego z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00<sup>15</sup>, oraz wyrokiem z 23 września 2003 r., K 20/02<sup>16</sup>. Celem ustawodawcy uchylającego art. 160 k.p.a. z pewnością nie było pogorszenie sytuacji osób, które doznały uszczerbku na swoim majątku wskutek wydania bezprawnej decyzji administracyjnej przez organy władzy publicznej<sup>17</sup>.

Sąd Najwyższy zdaje się nie zauważać, że uchylony art. 160 k.p.a. nie zawierał żadnego ograniczenia czasowego odnośnie do składania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w trybie art. 156 i 158 k.p.a. Podobnie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. nie wprowadza takiego wymogu. Jak wskazano, w orzecznictwie jednolicie przyjęto, iż na gruncie tego przepisu upływ czasu w żaden sposób nie wpływał i nadal nie wpływa negatywnie na sytuację osoby, wobec której została wydana bezprawna decyzja administracyjna, aż do momentu uzyskania przez taką osobę ostatecznej decyzji nadzorczej. Tymczasem prezentowany przez Sąd Najwyższy w sprawie III CZP 47/09 pogląd prowadziłby do niedopuszczalnej zmiany powyższych zasad, bez wyraźnie istniejącej przyczyny, i to w sposób rażąco sprzeczny z zasadą *lex retro non agit* (art. 3 k.c.), będącą fundamentem każdego demokratycznego systemu państwa prawa.

Stosując się do takiej interpretacji omawianej regulacji, o wyłącznie epizodycznym charakterze, Skarb Państwa miałby możliwość zgłoszenia zarzutu przedawnienia, który odnosiłby się do zdarzeń powstałych często 50 lat przed datą wejścia w życie będącego podstawą roszczeń cywilnoprawnych przepisu prawa materialnego (art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.). Zarzut ten, stanowiący korelację prawa podmiotowego, nie przysługiwał w tym zakresie w czasie obowiązywania przepisów art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 160 § 5 k.p.a.

W pierwszej kolejności należy podnieść, że wykładnia przepisu intertemporalnego zaprezentowana przez Sąd Najwyższy jest sprzeczna z art. 5 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych<sup>18</sup>. Pogląd ten koresponduje ze stanowiskiem doktryny, iż zgodnie z zasadą nieretroakcji nowego prawa nie stosujemy do zdarzeń i ich skutków, które miały miejsce przed jego wejściem w życie<sup>19</sup>.

Powszechnie akceptowany jest także pogląd, iż nowe przepisy nie powinny znajdować zastosowania do zrealizowanych już stosunków prawnych. Zdaniem J. Gwiazdomorskiego nowe przepisy nie mają wpływu na stosunki prawne „ostatecznie utrwalone”<sup>20</sup>. Zgodnie z zapatry-

<sup>15</sup> OTK 2001, nr 8, poz. 256.

<sup>16</sup> OTK-A 2003, nr 7, poz. 76.

<sup>17</sup> Zgodnie z uzasadnieniem rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw z 15 września 2003 r. (druk 2007) nie przewidziano żadnych ujemnych skutków wprowadzenia ustawy, a wręcz spodziewano się wzrostu roszczeń za działania funkcjonariuszy państwowych.

<sup>18</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95. Zob. też orzeczenie TK z 31 stycznia 1996 r., K 9/95, OTK 1996, nr 1, poz. 2; wyrok TK z 31 stycznia 2005 r., P 9/04, OTK-A 2005, nr 1, poz. 9; wyrok TK z 30 maja 2005 r., P 7/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 53; wyrok TK z 8 marca 2005 r., K 27/03, OTK-A 2005, nr 3, poz. 22. Tak też P. Sobolewski, w: P. Sobolewski, M. Warciński, *Przedawnienie roszczeń deliktowych*, Warszawa 2007, s. 115.

<sup>19</sup> W Chojnowski, *Niektóre aspekty zasady lex retro non agit w kodeksie cywilnym*, „Palestra” 1968, nr 1, s. 33; J. Gwiazdomorski, *Międzyczasowe prawo prywatne*, cz. 1, „Nowe Prawo” 1965, nr 6, s. 619.

<sup>20</sup> J. Gwiazdomorski, *Międzyczasowe...*, s. 619.



waniem Sądu Najwyższego zawartym w orzeczeniu z 16 listopada 1936 r., C II 1997/36<sup>21</sup>, przepisy nowego Kodeksu nie znajdują zastosowania do stanów faktycznych, w których przedawnienie nastąpiło przed jego wejściem w życie. Takie stany faktyczne nie powinny być bowiem powtórnie oceniane przez pryzmat nowych uregulowań. Zastosowanie tych norm do stosunków prawnych już ukształtowanych godziłoby w zasadę niedziałania prawa wstecz<sup>22</sup>.

Zastosowanie takiej błędnej wykładni zaproponowanej przez Sąd Najwyższy prowadziłoby do usankcjonowania retroaktywnego działania ustawy nowelizującej Kodeks cywilny, pozbawiając możliwości dochodzenia swoich konstytucyjnych praw wynikających z art. 77 ust. 1 Konstytucji wszystkie osoby, które przed czerwcem lub grudniem 1999 r. albo nawet przed 1 września 2004 r.<sup>23</sup> – nie wiedząc o tym, co zrobi ustawodawca w 2004 r. – nie złożyły wniosków o wszczęcie postępowań nadzorczych w stosunku do wydanych wobec nich bezprawnych decyzji (albowiem zgodnie z obowiązującym wówczas art. 160 k.p.a. nie miały żadnego obowiązku składać takich wniosków w jakimś określonym wcześniejszym terminie!). Jak dobitnie wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 lipca 2006 r.<sup>24</sup>, prawo musi być tak

stanowione, aby nie podważać zaufania jednostki do tego, iż kształtować może ona swoje działania w taki sposób, aby nowe regulacje nie nakładały na nią skutków prawnych, których nie mogła przewidzieć w chwili podejmowania decyzji.

Innymi słowy, jedynie na podstawie błędnej wykładni przepisów intertemporalnych wykreowane zostałyby prawo (uprawnienie) podmiotowe, które – wykorzystane w postaci zarzutu przez Skarb Państwa – mogłoby doprowadzić do zmiany bądź ustania istniejących w dniu nowelizacji roszczeń odszkodowawczych. Żaden przepis ustawy nowelizującej z 17 czerwca 2004 r. nie wyraża *explicite* retroaktywnego działania tej ustawy. Moc wsteczna nie wynika także z celu tej ustawy. Wobec czego, w świetle art. 3 k.c., należy uznać przedstawioną przez Sąd Najwyższy w omawianym orzeczeniu III CZP 47/09 wykładnię art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. w zw. z art. 442 k.c. za całkowicie nieuprawnioną i sprzeczną z podstawowymi zasadami wykładni.

Rekapitulując, właściwa wykładnia przepisów dotyczących przedawnienia (art. 442 k.c. względnie 442<sup>1</sup> k.c.) powinna uwzględnić 10-letni termin przedawnienia biegnący od chwili, w której stała się ostateczna decyzja nadzorcza, lub 3-letni termin biegnący od tej samej chwili liczony *a tempore scientiae*.

<sup>21</sup> „Nowy Kodeks Zobowiązań” 1937, nr 7–8, s. 30–31 powołany za P. Sobolewski, w: P. Sobolewski, M. Warciński, *Przedawnienie...*, s. 114.

<sup>22</sup> P. Sobolewski, w: P. Sobolewski, M. Warciński, *Przedawnienie...*, s. 114.

<sup>23</sup> Zawieszenie biegu przedawnienia różnie jest przyjmowane w orzecznictwie, część orzecznictwo upatruje tu daty pierwszych częściowo wolnych wyborów parlamentarnych, tj. 4 czerwca 1989 r. (por. wyrok SN z 27 sierpnia 2008 r., II CSK 132/08, LexPolonica nr 1941795), część – daty zadeklarowania w Konstytucji PRL z 1952 r. demokratycznego charakteru państwa Polskiego, tj. 28 grudnia 1989 r. (por. wyrok SA w Warszawie z 22 lipca 2009 r., I ACa 559/08, omówienie „Rzeczpospolita” z 23 lipca 2009 r., *Braniccy odzyskują archiwum Wilanowa*), jeszcze inni uważają, że datą tą może być dopiero co najwyżej data wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. 1 września 2004 r.

<sup>24</sup> SK 56/2005, OTK-A 2006, nr 7, poz. 92.

## 5. Epizodyczny charakter przepisu intertemporalnego

Artykuł 5 ustawy nowelizującej, jako przepis intertemporalny, a zatem jako norma o charakterze epizodycznym, reguluje wyłącznie kwestię dalszego stosowania wymienionych tam przepisów (w tym art. 160 k.p.a.). Brak podstaw do nadawania mu szerszego znaczenia<sup>25</sup>. Wykładnia tego przepisu ustawy nowelizującej w żaden sposób nie może doprowadzać do zmiany bądź ustania odpowiedzialności Skarbu Państwa za popełniony rażący delikt administracyjny, w szczególności doprowadzić do sytuacji przyznania odpowiedzialnemu z tytułu popełnionego deliktu Skarbowi Państwa prawa podmiotowego do posłużenia się zarzutem przedawnienia roszczenia, który to zarzut nie przysługiwał, a przynajmniej nie był zasadny, na podstawie wcześniejszego reżimu prawnego.

## 6. Istniejące roszczenie jako przedmiot przedawnienia

Stanowisko Sądu Najwyższego zaprezentowane w uzasadnieniu postanowienia III CZP 47/09 pomija okoliczność, iż przedmiotem przedawnienia jest dopiero istniejące roszczenie (w tym odszkodowawcze), a nie czyn niedozwolony<sup>26</sup>. Aby mówić o czynie niedozwolonym, wystarczy stwierdzić powstanie szkody<sup>27</sup>. Wskazany nurt zapatrywań, oparty na przepisie art. 120 § 1 zd. 1 k.c., w myśl którego bieg

terminu przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne, wsparty jest ponadto poglądem Sądu Najwyższego wyrażonym w uchwale składu siedmiu sędziów z 17 czerwca 1963 r. (zasada prawna), III CO 38/62<sup>28</sup>, zgodnie z którym art. 120 § 1 zd. 1 k.c., umiejscowiony w części ogólnej Kodeksu cywilnego, normuje zasadę nadrzędną wobec pozostałych regulacji dotyczących przedawnienia roszczeń, w tym art. 442 k.c., i nie może być wyłączony.

Negatywne skutki w postaci przedawnienia, jakie ustawa przewiduje dla wierzyciela w związku z brakiem aktywności z jego strony, mogą się odnosić tylko do istniejącego już roszczenia. Powyższa dystynkcja potwierdza fundamentalne założenia instytucji przedawnienia roszczenia, zgodnie z którym przedawnienie nie może rozpocząć swojego biegu zanim nie powstanie roszczenie majątkowe będące jego przedmiotem. Warunkiem koniecznym, aby przedawnienie w ogóle mogło nastąpić, jest istnienie roszczenia majątkowego, albowiem przedawnienie jest skutkiem, który może nastąpić dopiero w sytuacji, gdy takie roszczenie już istnieje. Roszczenie nieistniejące nie może bowiem ulec przedawnieniu. Sąd Najwyższy zdaje się ignorować w postanowieniu III CZP 47/09 to zasadnicze założenie instytucji przedawnienia.

Sąd Najwyższy nie wziął pod uwagę tej okoliczności, że kwestie związane ze stwierdzaniem nieważności decyzji nie są wcale oczywiste. Oznacza to, że potwier-

<sup>25</sup> Tak m.in. wyrok SA w Warszawie z 4 czerwca 2008 r., I ACa 254/08, niepubl.

<sup>26</sup> Bliżej M. Niedośpiał, *Glosa do wyroku SA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2000 r.*, I ACa 208/00, OSA 2002, nr 2, s. 75.

<sup>27</sup> T. Dybowski, *Glosa do wyroku SN z dnia 21 maja 2003 r.*, IV CKN 378/01, „Przeгляд Sądowy” 2005, nr 6, poz. 132.

<sup>28</sup> OSNCP 1965, nr 2, poz. 21.

dzenie istnienia lub nieistnienia wady powodującej nieważność niejednokrotnie jest przedmiotem kontrowersji stron, organów i sądów administracyjnych oraz wymaga długotrwałego (trwającego wiele lat) postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Termin przedawnienia nie może zatem biec tak długo, aż te wątpliwości we właściwym trybie nie zostaną wyjaśnione. Warto też zwrócić uwagę, że postępowanie nieważnościowe, zgodnie z art. 157 § 2 k.p.a., wszczyna się nie tylko na wniosek strony, ale i z urzędu. Może, i nawet powinien, takie postępowanie wszcząć sam organ, co wynika z zasady praworządności określonej w art. 6 k.p.a.

### **7. Sytuacje typowe a sytuacje, gdy szkody ujawniają się długo po zaistnieniu pierwotnego zdarzenia szkodzącego**

Znamienne jest, iż przepisy art. 442 § 1 zd. 2 k.c. oraz art. 442 § 2 k.c., jak również art. 442<sup>1</sup> § 1 zd. 2 k.c. ustanowione zostały dla sytuacji typowych, w których szkoda następuje jednocześnie ze zdarzeniem powodującym powstanie szkody bądź niezwłocznie po nim. W tym samym momencie (zdarzenie szkodzące i moment powstania szkody) zazwyczaj poszkodowany jest świadomy zarówno zdarzenia szkodzącego, jak i szkody, a roszczenie odszkodowawcze staje się już wtedy wymagalne, nawet jeżeli poszkodowany nie zna jeszcze osoby odpo-

wiedzialnej za szkodę. W takich przypadkach uzasadnione jest związanie rozpoczęcia biegu przedawnienia z zaistnieniem zdarzenia wywołującego szkodę (popelnieniem czynu niedozwolonego)<sup>29</sup>.

Tymczasem w uzasadnieniu postanowienia III CZP 47/09 Sąd Najwyższy stanął na nieuprawnionym stanowisku, iż: „o biegu przedawnienia decyduje ustawodawca i jest wiele rozwiązań, które wskazują na okoliczności, od których wystąpienia zależy rozpoczęcie biegu przedawnienia roszczeń. Nie musi się więc ono wiązać ani z chwilą powstania zobowiązania, ani z jego wymagalnością”, powołując się przy tym na postanowienie SN z 17 lutego 1982 r., III PZP 3/81<sup>30</sup>. Należy w tym miejscu zauważyć, że postanowienie to (III PZP 3/81) Sąd Najwyższy podjął na gruncie dawnego art. 442 § 1 zd. drugie k.c., który został uznany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 września 2006 r. (SK 14/05<sup>31</sup>) za sprzeczny z art. 2 i art. 77 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał na różnice pomiędzy sytuacją, w której zdarzenie wywołujące szkodę i sama szkoda następują równocześnie, a sytuacją, w której może dojść do ujawnienia uszczerbku dopiero po upływie pewnego dłuższego okresu. W tym ostatnim przypadku dopiero możliwość oceny zaistnienia zmiany w przedmiocie materialnym będzie przesądzała o powstaniu szkody, a w rezultacie – o chwili wymagalności roszczenia odszkodowawczego. Trybunał

<sup>29</sup> M. Warciński, w: P. Sobolewski, *Przedawnienie...*, s. 57; również A. Jodkowski, *Powstanie szkody a moment rozpoczęcia biegu przedawnienia deliktowych roszczeń odszkodowawczych*, w: M. Warciński, K. Zaradkiewicz, *Wybrane zagadnienia prawa cywilnego*, Warszawa 2008, s. 128.

<sup>30</sup> OSNCP 1983, nr 1, poz. 8.

<sup>31</sup> OTK-A 2006, nr 8, poz. 97.

Konstytucyjny uznał, iż dawny art. 442 § 1 zd. 2 k.c. jest niezgodny z Konstytucją w zakresie dotyczącym szkód na osobie, albowiem najczęściej to te właśnie szkody ujawniają się po długim czasie od zaistnienia pierwotnego zdarzenia szkodzącego.

Trybunał Konstytucyjny nie zajmował się w przedmiotowym wyroku oceną art. 442 § 1 zd. 2 k.c. pod kątem jego związku z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., albowiem nie tego dotyczyła skarga konstytucyjna. Jednakże można zauważyć podobieństwo sytuacji, w której szkoda na osobie ujawnia się wiele lat po zaistnieniu zdarzenia szkodzącego, z czym związane jest powstanie roszczenia odszkodowawczego oraz sytuacji, w której decyzja nadzorcza wydana wiele lat po pierwotnej decyzji administracyjnej ujawnia dopiero bezprawność działania organu państwowego i powoduje powstanie roszczenia odszkodowawczego.

Za niedopuszczalnością stanowiska prezentowanego przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia III CZP 47/09 przemawiają także argumenty przedstawione przez Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku SK 14/05. Trybunał Konstytucyjny zauważył bowiem, że przepis art. 442 k.c. w kształcie uporządkowanym wykładnią zawartą w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 17 lutego 2006 r., III CZP 84/05<sup>32</sup>, stwarzał swoistą pułapkę dla poszkodowanego, uniemożliwiając mu *de facto* w pewnych sytuacjach, w odniesieniu do szkody na osobie, które ujawniają się wiele lat po zajściu zdarzenia szkodzącego, wytoczenie roszczeń odszkodowawczych także wtedy, gdy

w zgodzie z ogólnie przyjętymi zasadami (*vigilantibus iuris rem scriptae*) wykazywałby on wymaganą staranność we własnych sprawach.

Pułapka ta nie polega oczywiście na tym, że blokadę dla skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego wywołuje sam mechanizm przedawnienia roszczeń jako taki. Upływ czasu może być bowiem, w zgodzie z postulatem pewności prawa i stabilizacji stosunków prawnych, dostatecznym argumentem na rzecz wyłączenia możliwości skutecznego dochodzenia roszczenia w wyniku podniesionego przez dłużnika zarzutu przedawnienia. Natomiast Trybunał Konstytucyjny zauważa w tym wyroku, że „**sens (istota) przedawnienia roszczeń majątkowych wiązany być musi z sytuacją, w której roszczenie już powstało, istniało, ergo wystąpiły realne możliwości jego dochodzenia** [podkr. – Aut.]”<sup>33</sup>. Z punktu widzenia zasad sprawiedliwości i reguł prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) nie może być utrzymywany w systemie prawnym mechanizm prowadzący *de facto* do kreacji pozornego prawa majątkowego, a więc prawa, które powstając, staje się od razu nieskuteczne, gdyż zanim powstało byłoby już przedawnione. Tego rodzaju koncepcja, którą zdaje się prezentować Sąd Najwyższy w orzeczeniu III CZP 47/09, prowadziłaby do kreacji swoistego *nudum ius*, tworząc złudzenie istnienia skutecznych instrumentów ochrony prawnej.

Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyroku zauważył też, że istnieją sfery działalności władzy publicznej, w ramach których gwarancje odpowiedzialności od-

<sup>32</sup> OSNC 2006, nr 7–8, poz. 114.

<sup>33</sup> Cytowany w przyp. 32 wyrok TK z 1 września 2006 r., SK 14/05.

szkodowawczej władzy publicznej powinny doznawać silniejszej ochrony, a już na pewno ze szczególną ostrożnością należy podchodzić do wszelkich prób limitowania takiej odpowiedzialności. Należy w tym kontekście przywołać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z 23 września 2003 r., K 20/02, w którym wskazano m.in., że: „pojawienie się w Konstytucji art. 77 ust. 1 wprowadziło gwarancję, że ekonomiczny skutek tych ryzyk, błędów czy pomyłek nie będzie obciążał poszkodowanego. Widzieć w tym należy nie tylko wzmocnienie ochrony praw majątkowych (art. 64 Konstytucji), ale także środek stymulacji, gwarancję, iż aparat władzy publicznej będzie dążył do eliminacji tych niepożądanych (z jego punktu widzenia) skutków odszkodowawczych, co tym samym doprowadzi do urealnienia zasady działalności opartej na prawie i w granicach prawa – o czym mowa w art. 7 Konstytucji. Tak więc art. 77 Konstytucji jest nie tylko źródłem prawa podmiotowego dla poszkodowanego, ale i zawiera w sobie jednocześnie instytucjonalną gwarancję dla zasady art. 7 Konstytucji [...]. Obie te funkcje art. 77 ust. 1 Konstytucji (prawo podmiotowe – gwarancja wobec art. 7 Konstytucji) są szczególnie istotne w sytuacji, gdy aparat władzy publicznej i kultura jej wykonywania działa na tyle niesprawnie, że ryzyko wyrządzenia szkód (i bezprawnego zachowania) jest w Polsce bardzo duże”<sup>34</sup>.

Gwarancyjny charakter odpowiedzialności Skarbu Państwa sprawia, że **nie może być tolerowane rozwiązanie, które zakłada pozór prawa podmiotowego po stronie poszkodowanego bezprawną de-**

**cyzją administracyjną.** Roszczenie odszkodowawcze **istnieje o tyle tylko, o ile może być skutecznie dochodzone.** Takie stanowisko – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – nie oznacza oczywiście, że formuła konstytucyjna z art. 77 ust. 1 zawiera w sobie swoisty mechanizm odpowiedzialności absolutnej władzy publicznej. Mechanizm przedawnienia, jako instrument z zakresu gwarancji pewności prawa i bezpieczeństwa stosunków prawnych, jest oczywiście dopuszczalny również w odniesieniu do roszczeń odszkodowawczych kierowanych przeciwko władzy publicznej. Jednakże poziom swobody w kształtowaniu mechanizmu przedawnienia jest tu ograniczony przez podkreśloną już wcześniej funkcję gwarancyjną art. 77 ust. 1 Konstytucji. Wykładnia przepisów ustawy nowelizującej **nie może bowiem prowadzić do całkowitego wyłączenia odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody spowodowane bezprawnymi decyzjami administracyjnymi wydanymi przed 1 września 2004 r.**

Przytoczenie powyższych argumentów Trybunału Konstytucyjnego dotyczących przedawnienia roszczeń o naprawienie szkód na osobie adekwatne do sytuacji, w której źródłem szkody jest bezprawna decyzja administracyjna, która podobnie jak w sytuacji szkody na osobie ujawniającej się w wiele lat po zdarzeniu szkodzącym, ujawnia się dopiero z chwilą potwierdzenia jej bezprawności stosowną decyzją nadzorczą, a zatem nie można jej uznać za sytuację typową określoną w obecnym art. 442<sup>1</sup> k.c. Decyzja administracyjna, nawet bezprawna, jest zgodnie z art. 16 k.p.a. decyzją w pełni **legalną** do-

<sup>34</sup> OTK-A 2003, nr 7, poz. 76; por. też uzasadnienie wyroku TK z 20 stycznia 2004 r. w sprawie SK 26/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 3.

póty, dopóki w postępowaniu nadzorczym nie zostanie na podstawie art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzona jej nieważność bądź na podstawie art. 158 § 2 k.p.a. nie zostanie stwierdzone jej rażące naruszenie.

Podobnie jak osoba, u której uszczerbek na zdrowiu nie ujawnia się przez wiele lat po zdarzeniu szkodzącym, nie dopuszcza się żadnego zaniedbania w staranności o własne sprawy, tak osoba oczekująca z jakichkolwiek powodów na rozstrzygnięcie nadzorcze – w sytuacji, gdy ani art. 156 k.p.a., ani żaden inny przepis Kodeksu postępowania administracyjnego nie ustanawia końcowego terminu do wszczęcia postępowania nadzorczego o stwierdzenie nieważności decyzji – nie może być uznana za „nieostrożną” w rozumieniu zasady *vigilanti-bus iuris rem scriptae*.

## 8. Naruszenie zasady równości wobec prawa

Gdyby uznać, iż wykładnia art. 5 ustawy nowelizującej w zw. z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. w sposób ujęty przez Sąd Najwyższy w postanowieniu III CZP 47/09 była prawidłowa, to nowa regulacja art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. wprowadzałaby rażącą nierówność pomiędzy osobami będącymi w takiej samej sytuacji prawnej. Wobec osób, które złożyły wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji wywołującej szkodę w okresie od czerwca 1999 r. do sierpnia 2004 r., a decyzję nadzorczą uzyskałyby najpóźniej w dniu 31 sierpnia 2004 r., stosowany byłby wyłącznie reżim z art. 160 k.p.a. oraz 3-letni termin przedawnienia liczony od dnia ostatecz-

ności decyzji nadzorczej, czyli termin przedawnienia ich roszczeń w takim przypadku upływałby dopiero 1 września 2007 r. Natomiast wobec osób, które złożyły wnioski w trybie art. 156 k.p.a. również po 1999 r., lecz decyzję nadzorczą uzyskałyby – z niezależnych od siebie przyczyn, wynikających z przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego przez organy państwowe – już po dniu 1 września 2004 r., stosowany byłby reżim z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. z konsekwencjami przyjętymi w stanowisku zawartym w sprawie III CZP 47/09.

Trudny do zaakceptowania jest pogląd, że osoby, które w tym samym czasie wystąpiłyby z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji powodującej szkodę, w jednym wypadku posiadałyby nieprzedawnione roszczenie na podstawie art. 160 k.p.a., natomiast w wypadku zastosowania – wyłącznie na skutek działania organów administracyjnych, a więc przyczyn niezależnych od uprawnionych – reżimu ustawy nowej, ich roszczenie byłoby wielokrotnie przedawnione<sup>35</sup>.

Interpretacja przepisów zaprezentowana przez Sąd Najwyższy w omawianym postanowieniu (III CZP 47/09) prowadzi również do innej nierówności obywateli, mianowicie: po pierwsze – osób, które uzyskały stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej dotyczącej ich mienia oraz po drugie osób, które uzyskały jedynie stwierdzenie wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa (wobec zajścia nieodwracalnych skutków prawnych). Interpretacja taka oznaczałaby bowiem, iż osobom, które uzyskały decyzje stwierdzające nieważność decyzji admini-

<sup>35</sup> Por. J. Relewicz, M. Mazij, *Miało być zgodnie z konstytucją, a jest niesprawiedliwie*, „Rzeczpospolita” z 29 września 2009 r.



stracyjnej, zostanie przywrócony ich majątek (np. przywrócenie stanu prawnego sprzed wydania wadliwej decyzji wywłaszczeniowej). Natomiast te osoby, na rzecz których organ nadzorczy stwierdził jedynie wydanie decyzji z naruszeniem prawa (np. ze względu na nieodwracalne skutki prawne w postaci sprzedania lokali w bezprawnie wywłaszczonej kamienicy), nie otrzymają zwrotu bezprawnie odebranego im majątku, a nadto nie mogą skutecznie dochodzić odszkodowania z powodu przedawnienia ich roszczeń.

Z pewnością nie taki był cel ustawodawcy<sup>36</sup>, który w 2004 r. wprowadził nowelizację Kodeksu cywilnego, i nie takie jego *ratio legis*. W takim wypadku należałoby założyć, że ustawodawca świadomie wykreował przepisy niekonstytucyjne, gdyż art. 5 ustawy nowelizującej oraz art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. byłyby sprzeczne z art. 32 oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji.

## 9. Koncepcja „pierwszego skutku” a koncepcja „zdarzenia prawnego złożonego” – błędne skrzyżowanie dwóch przeciwstawnych koncepcji

Zarówno w judykaturze<sup>37</sup>, jak i w doktrynie<sup>38</sup>, ustalony został pogląd, iż w sytuacjach, gdy „zdarzenie szkodzące” oraz „ujawnienie szkody” dzieli znaczny

upływ czasu, wykładnia wiążąca rozpoczęcie przedawnienia z zaistnieniem zdarzenia, z którym ustawa łączy obowiązek odszkodowawczy (z popełnieniem czynu niedozwolonego), nie jest zasadna.

Warto zwrócić uwagę na konsekwencje jednolitego już przyjęcia w judykaturze znaczenia określenia „zdarzeń i stanów prawnych” użytego w art. 5 ustawy nowelizującej. Powszechnie znana jest jego wykładnia dokonana przez Sąd Najwyższy w cytowanej już uchwale z 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08 i potwierdzona w uchwale SN z 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08<sup>39</sup>. Wykładnia ta zakłada, że w przypadku dochodzenia naprawienia szkody wynikającej z nieważnej lub niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji ma się do czynienia ze złożoną konstrukcją prawną, obejmującą wydanie pierwotnej decyzji (uznanej w okresie późniejszym za bezprawną) oraz decyzji nadzorczej, a zatem o zastosowaniu ustawy nowej bądź starej decyduje data ostatecznego faktu składającego się na tę konstrukcję prawną, a więc data wydania ostatecznej decyzji nadzorczej. Jest to tzw. koncepcja „zdarzenia prawnego złożonego”. Wykładnię tę zaaprobował także Sąd Najwyższy w uzasadnieniu omawianego postanowienia III CZP 47/09.

Z tego punktu widzenia omawiane postanowienie Sądu Najwyższego, III CZP

<sup>36</sup> Druk Sejmowy nr 2007 z 15 września 2003 r.

<sup>37</sup> Por. wyrok SN z 10 czerwca 1986 r., III CRN 101/86, LexPolonica nr 321004; wyrok SN z 2 grudnia 1998 r., I CKN 910/97 – z aprobowaną glosą J. Jagody, OSP 2000, nr 3, poz. 42; wyrok SN z 21 maja 2003 r., IV CKN 378/01, OSNC 2004, nr 7–8, poz. 124; wyrok SN z 23 lutego 2005 r., III CK 295/04, LexPolonica nr 1825246.

<sup>38</sup> Por. Z. Policzkiewicz-Zawadzka, *Powstanie szkody a bieg 10-letniego przedawnienia z art. 442 k.c.*, „Nowe Prawo” 1966, nr 7–8, s. 927; M. Nesterowicz, *Glosa do wyroku SN z dnia 21 maja 2003 r.*, IV CKN 378/01, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2003, nr 4, poz. 55; T. Dybowski, *Glosa do wyroku SN z dnia 21 maja 2003 r.*, IV CKN 378/01, tamże; M. Warciński, *Glosa do wyroku z dnia 16 marca 2005 r.*, II CK 538/04, „Palestra” 2006, nr 1–2, s. 266; M. Warciński, w: P. Sobolewski, M. Warciński, *Przedawnienie...*, s. 53.

<sup>39</sup> „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2008, nr 12.

47/09, staje się wewnątrznie sprzeczne i niezrozumiałe. Zapatrywanie Sądu Najwyższego w sposób nieuzasadniony zmierza do połączenia dwóch przeciwstawnych koncepcji, które legły u podstaw wykładni art. 5 ustawy nowelizującej: pierwszej, iż szkoda powstaje łącznie ze zdarzeniem w postaci deliktu przez wydanie bezprawnej decyzji administracyjnej (tzw. koncepcja pierwszego skutku), gdyż wydanie **decyzji nadzorczej – jako element proceduralny – nie stanowi zdarzenia mającego jakiegokolwiek znaczenie dla odpowiedzialności z tytułu deliktu** (koncepcja przemawiająca za dalszym stosowaniem art. 160 k.p.a.) oraz drugiej, iż decyzja nadzorcza łącznie z bezprawną decyzją ostateczną wydaną w trybie zwykłym, stanowiącą **źródło szkody, stanowią podstawę materialnoprawną** roszczenia odszkodowawczego (koncepcja zdarzenia prawnego złożonego przemawiająca za stosowaniem ustawy nowej i art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.).

Jeżeli bowiem „zdarzeniem prawnym” w ujęciu art. 5 ustawy nowelizującej jest łącznie wystąpienie przesłanek materialnych wymienionych w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., tj. ostatecznej bezprawnej decyzji i ostatecznej decyzji nadzorczej, to niezrozumiałe jest twierdzenie, iż przedawnienie biegnie od daty pierwotnej decyzji, mimo że decyzja druga (nadzorcza), bez której nie wystąpi „zdarzenie prawne złożone”, jeszcze nie została wydana.

Właściwe jest przyjęcie twierdzenia odwrotnego, a mianowicie, że przedawnienie roszczenia może najwcześniej rozpocząć bieg zgodnie z art. 442 § 1 zd. 2 k.c. do-

piero od daty uprawomocnienia się decyzji nadzorczej jako elementu realizującego ostatni element materialnoprawny „złożonego zdarzenia prawnego”. Stanowisko takie jest konsekwencją rozumienia określenia „dzień, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę” użytego w art. 442 § 1 zd. 2 k.c. nie jako dnia, w którym miało miejsce działanie sprawcy lub inne zdarzenie sprawcze wywołujące szkodę, lecz jako dzień, w którym spełnione zostały wszystkie elementy czynu niedozwolonego<sup>40</sup>. Powyższa wykładnia językowa art. 442 § 1 zd. 2 k.c. utożsamiająca „dzień, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę” z kumulatywnym spełnieniem wszystkich elementów czynu niedozwolonego koresponduje wprost z wykładnią art. 5 ustawy nowelizującej przeprowadzoną przez Sąd Najwyższy w uchwale z 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08. W obu przypadkach bowiem wykładnia tych przepisów oparta jest na koncepcji – oddalonych od siebie czasowo – „zdarzeń prawnych złożonych”<sup>41</sup>.

## 10. Prawidłowe stanowisko Sądu Najwyższego oraz Apelacyjnego w Warszawie

W orzecnictwie Sądu Najwyższego oraz sądów niższych instancji pojawiły się przykłady nieuwzględnienia zgłaszanego przez Skarb Państwa zarzutu przedawnienia, mimo że roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej bezprawną decyzją wydaną przed 1 września 2004 r. rozpoznawane było na gruncie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., a nie na gruncie art. 160 k.p.a.

<sup>40</sup> M. Warciński, w: P. Sobolewski, M. Warciński, *Przedawnienie...*, s. 53 oraz cytowana już uchwała SN z 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08.

<sup>41</sup> Zob. J. Gwiazdomorski, *Międzyczasowe...*, s. 621.



Jako przykład należy wskazać wyrok Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2009 r.<sup>42</sup>. Zgodnie z tym nurtem zapatrywać Sąd Najwyższego zobowiązanie wynikające z deliktu, w tym zobowiązanie wynikające z decyzji wydanych z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a., jest wyłącznie zobowiązaniem bezterminowym. Wymagalność tych roszczeń, co wynika z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., nie jest związana z datą wydania niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych. W wypadku bowiem decyzji administracyjnych inny jest moment powstania zobowiązania, który wiąże się z datą wydania wadliwych decyzji administracyjnych, a inny moment, w którym zobowiązania te stają się wymagalne i – stosownie do art. 455 k.c. – rozpoczynają bieg przedawnienia. Moment rozpoczęcia biegu przedawnienia wiąże się zatem z datą stwierdzenia wydania decyzji administracyjnych z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. w postępowaniu administracyjnym.

Tożsamy nurt zapatrywać zaprezentowany został w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 30 czerwca 2009 r.<sup>43</sup> zapadłym w sprawie, w której ostateczna decyzja nadzorcza została wydana 25 marca 2005 r. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Apelacyjny w Warszawie, odnosząc się do zarzutu przedawnienia podnoszonego przez pozwanego Skarb Państwa, stwierdził prawidłowo, iż skoro „powodowie przed upływem terminu

określonego w art. 442<sup>1</sup> § 1 k.c. liczonym od dnia wydania ostatecznej decyzji administracyjnej stwierdzającej nieważność orzeczenia administracyjnego wnieśli powództwo o odszkodowanie za szkodę im wyrządzoną na skutek jego wydania”, to ich roszczenie, również w zakresie rozszerzonego powództwa, nie uległo przedawnieniu.

Takie zastosowanie terminu określonego w art. 442<sup>1</sup> § 1 k.c. (lub w dawnym art. 442 § 1 k.c. – w przypadkach, gdy decyzja nadzorcza stała się ostateczna między 1 września 2004 r. a 10 sierpnia 2007 r.) wydaje się oczywiste i nie powinno budzić wątpliwości.

## 11. Podsumowanie

Prawidłową wykładnią wspomnianych przepisów jest zastosowanie 10-letniego terminu przedawnienia biegnącego od chwili, w której stała się ostateczna decyzja nadzorcza, lub 3-letniego terminu biegnącego od tej samej chwili liczonego *a tempore scientiae*. Stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w uzasadnieniu postanowienia w sprawie III CZP 47/09 jest niezrozumiałe, wewnątrznie sprzeczne i powinno być jak najszybciej zweryfikowane przez inne orzeczenia Sądu Najwyższego. Mamy nadzieję, że nastąpi to już przy okazji udzielenia odpowiedzi na pytanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w sprawie III CZP 4/10.

---

<sup>42</sup> Lex nr 518079.

<sup>43</sup> I ACa 31/09, niepubl.