

# Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej

Warszawa, czerwiec 2016

# Spis treści

Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej.....	3
Król nie zawsze ma rację.....	6
Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wynikającą z naruszenia prawa UE.....	9
Odpowiedzialność władzy publicznej w procesie inwestycji budowlanej.....	12
Przewlekłość postępowania i jej skutki .....	15
Autorzy.....	20
O kancelarii .....	22

# Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej

Leszek Zatyka, Aleksandra Florek

Tematyka odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej nie jest powszechnie znana. Wiele osób nie jest świadomych szerokich uprawnień, którymi dysponują w związku z działaniami organów władzy publicznej. W efekcie poszkodowani nie dochodzą zwykle naprawienia szkód powstałych w związku z działalnością szeroko rozumianej administracji publicznej.

Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej nie jest nowością w prawie polskim. Jej genezy należy szukać już w Konstytucji z 1921 r., która przewidywała solidarną odpowiedzialność Skarbu Państwa i odpowiedzialnego za szkodę organu. Stosowne przepisy zostały też zawarte w ustawie z 15 października 1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, które następnie niemal całkowicie powtórzono w art. 417 – 421 Kodeksu cywilnego z 23 kwietnia 1964 r. Przepisy Kodeksu cywilnego, z wyjątkiem uchylonych art. 418 – 420<sup>2</sup>, obowiązują w tym zakresie do dziś.

Instytucja odpowiedzialności Skarbu Państwa nie jest dziś wyrazem wyłącznie dobrej woli polskiego ustawodawcy. Na uprawnienia każdego obywatela Polski ma wpływ zarówno prawo międzynarodowe, jak i prawo Unii Europejskiej, w tym bogate orzecznictwo sądów wspólnotowych. Prawo do odszkodowania z tytułu wykonywania władzy publicznej jest też zawarte w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Odpowiedzialność odszkodowawcza podmiotów władzy publicznej uregulowana jest

w Kodeksie cywilnym oraz w przepisach szczególnych.

## **Odpowiedzialność odszkodowawcza podmiotów władzy publicznej za niezgodne z prawem działanie lub zaniechania**

Władza publiczna ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu tej władzy (art. 417 § 1 k.c.), jak również za szkodę, która powstała w związku z wydaniem aktu normatywnego (art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c.), prawomocnego orzeczenia albo ostatecznej decyzji (art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.), jak również w związku z niewydaniem orzeczenia, decyzji (art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.) albo aktu normatywnego (art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c.), gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa.

Podmiotami władzy publicznej, które ponoszą odpowiedzialność, są Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne osoby prawne wykonujące władzę publiczną z mocy prawa. Odpowiedzialność Skarbu Państwa wiąże się z działalnością poszczególnych jednostek organizacyjnych, których organy reprezentują Skarb Państwa w sprawach odszkodowawczych (*stationes fisci*). Wśród tych

podmiotów wyróżnić można między innymi: ministrów, wojewodów, organy rządowej administracji zespolonej (np. wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska, wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego) oraz organy administracji niezespolonej (np. naczelnicy urzędów skarbowych, naczelnicy urzędów celnych). Odpowiedzialność podmiotów władzy publicznej powstać może również w związku z funkcjonowaniem m.in. Agencji Nieruchomości Rolnych czy Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Skarb Państwa ponosi również odpowiedzialność za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu czynności przez komornika. Odpowiedzialność ta jest jednakże solidarna z komornikiem, który w pierwszej kolejności obowiązany jest do naprawienia szkody wywołanej swoimi czynnościami (art. 23 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji).

Skarb Państwa nie ponosi natomiast odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez notariusza przy wykonywaniu czynności notarialnych. Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie ciężar odpowiedzialności odszkodowawczej został przesunięty na notariusza, który obowiązany jest do posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej (art. 19a oraz art. 49 Prawa o notariacie).

Odpowiedzialność podmiotów władzy publicznej może powstać w zasadzie w każdej dziedzinie życia gospodarczego, na styku funkcjonowania przedsiębiorców, osób fizycznych oraz administracji publicznej. Ma to szczególne znaczenie dla podmiotów gospodarczych, gdyż z uwagi na zakres i wielkość prowadzonej działalności wadliwe działania organów władzy publicznej mogą prowadzić do powstania szkód dużych rozmiarów bądź szeregu innych negatywnych konsekwencji.

Skutkiem takich działań może być bowiem ograniczenie prowadzonej działalności gospodarczej, niemożność realizacji zleceń dla kontrahentów, utrata rynku, utrata renomy na rynku, konieczność redukcji zatrudnienia, a w skrajnych przypadkach nawet upadłość.

Szczególnie widoczne przypadki występowania szkód u przedsiębiorców mają związek z funkcjonowaniem organów podatkowych lub organów celnych. Wiąże się to w szczególności z wadliwym nakładaniem obciążeń finansowych na przedsiębiorców, zajmowaniem w toku postępowań urzędów przedsiębiorstwa czy też towarów. Na dodatek organy te wyposażone są w instrumenty prawne, które pozwalają im na szybkie wyegzekwowanie podjętych decyzji (zanim np. zdążą one zostać zbadane przed sądem administracyjnym, gdzie zostaną uznane za błędne). Działania te w znacznym stopniu utrudniają prowadzenie bieżącej działalności, uniemożliwiają wywiązanie się z zaciągniętych zobowiązań kontraktowych oraz negatywnie wpływają na płynność finansową, co w konsekwencji skutkuje powstaniem szkody.

Często dopiero po wielu latach okazuje się, że podjęte przez administrację publiczną czynności miały charakter wadliwy, a odzyskany po długim czasie towar bywa uszkodzony czy wręcz zupełnie pozbawiony wartości.

Negatywne skutki wadliwej działalności organów władzy publicznej powstać mogą u podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa z branży energetycznej, wydobywczej, paliwowej, lotniczej, transportowej czy u różnego rodzaju producentów, którzy w prowadzonej działalności posługują się koncesjami i zezwoleniami. Każda wadliwa odmowa wydania koncesji czy zezwolenia bądź ich odebranie prowadzić może do powstania szkody podmiotu, który poczynił inwestycje, a utracił

możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w danym obszarze.

Odpowiedzialność podmiotów władzy publicznej może być też spowodowana odmową wydania decyzji administracyjnej bądź wydaniem decyzji administracyjnej niezgodnej z prawem. Z takimi przypadkami mamy do czynienia np. w sprawach związanych z działalnością deweloperów oraz firm budowlanych. Odmowa wydania decyzji o warunkach zabudowy bądź pozwoleniu na budowę, ale również wydanie wadliwych decyzji, kontestowanych później, może prowadzić do nieprzeprowadzenia bądź niedokończenia inwestycji budowlanej, a w konsekwencji do utraty zainwestowanych środków finansowych oraz niezyskania planowanych zysków. Powyższe kwestie opisaliśmy w artykule „Odpowiedzialność władzy publicznej w procesie inwestycji budowlanej”.

Wskazane powyżej naruszenia to tylko niektóre z możliwych sytuacji mogących rodzić odpowiedzialność organów władzy publicznej na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego.

### **Przepisy szczególne względem Kodeksu cywilnego**

Przytoczone wyżej podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa nie są wyczerpujące, na co wprost wskazuje art. 421 k.c. Przepis ten stanowi, że art. 417, art. 417<sup>1</sup> i art. 417<sup>2</sup> k.c. nie mają zastosowania, jeżeli odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej uregulowana jest w przepisach szczególnych.

Takimi przepisami są m.in. przepisy Kodeksu postępowania karnego regulujące odpowiedzialność za niesłuszne skazanie oraz niesłuszne tymczasowe aresztowanie bądź zatrzymanie (art. 552 – 558 k.p.k.). Należy pamiętać jednak, że problem odpowiedzialności karnej może być również konsekwencją po-

dejżenia popełnienia przestępstwa o charakterze gospodarczym i może bezpośrednio dotyczyć działalności prowadzonej przez przedsiębiorców. Wadliwe działania organów państwowych w takich sprawach będą niosły negatywne konsekwencje nie tylko dla osoby objętej postępowaniem karnym, ale również dla przedsiębiorstwa, którego taka osoba była reprezentantem. Im wyższe stanowisko jednostka ta piastowała, tym większe konsekwencje wizerunkowe, a w konsekwencji finansowe poniesie podmiot gospodarczy.

Inną podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa za wadliwe działania są przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, regulujące kwestie odpowiedzialności za przewlekłe prowadzenie postępowań. Odpowiedzialność podmiotów publicznych na podstawie tej ustawy opisaliśmy w artykule „Przewlekłość postępowania i jej skutki”.

Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą również w oparciu o umowy międzynarodowe o wzajemnym popieraniu i wspieraniu inwestycji – zwane umowami BIT (*Bilateral Investment Treaties*), na podstawie których państwo polskie zapewniło inwestorom zagranicznym z danego kraju bezpieczeństwo i ochronę inwestycji. Dochodzenie roszczeń przez inwestorów zagranicznych następuje przed międzynarodowymi trybunałami arbitrażowymi.

### **Odpowiedzialność organów władzy publicznej za działania legalne**

Opisane wcześniej przypadki odpowiedzialności podmiotów władzy publicznej wiążą się z ich działaniami niezgodnymi z przepisami prawa, a więc działaniami bezprawnymi.

Przesłanka bezprawności nie zawsze jest jednak wymagana do powstania odpowiedzialności organów władzy publicznej. Wyjątkowo bowiem można mówić o odpowiedzialności za działania legalne, podjęte w interesie publicznym. Jako przykład wskazać można przede wszystkim kwestie wywłaszczenia – w związku z przygotowaniem inwestycji drogowych (art. 12 i nast. ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych) czy te dotyczące nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne (art. 128 i nast. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami). Do tej samej kategorii zaliczyć trzeba m.in. szkody powstałe w związku z uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego, w wyniku którego korzystanie z nieruchomości lub z jej części stało się nie-

możliwe bądź znacznie ograniczone (art. 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

### Podsumowanie

W zestawieniu z rozwiązaniami europejskimi konstrukcja odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej w prawie polskim przyznaje jednostkom szerokie możliwości. Wielość podstaw prawnych, wsparta bogatym orzecnictwem, wyposaża poszkodowanych w silne instrumenty w walce z działaniami i zaniechaniami władz. Warto z nich czasem skorzystać.

## Król nie zawsze ma rację

Mikołaj Kubik, Agata Górka

W dawnych czasach przyjmowano, że król jest nieomylny, a podważanie jego sądów zwykle kończyło się nieszczęśliwie dla kwestionującego. Dziś, szczęśliwie dla ludu, istnieją narzędzia pozwalające egzekwować odpowiedzialność władzy zarówno za jej działanie, jak i zaniechanie.

Kodeks cywilny, który świętował niedawno półwiecze obowiązywania, od samego początku zawierał artykuł 417 traktujący o odpowiedzialności podmiotów władzy publicznej. Przepis ten ulegał wielu przemianom i dziś nie wymaga określenia, kto konkretnie dopuścił się naruszenia. Co to oznacza dla poszkodowanego?

Otóż w obecnym stanie prawnym poszkodowany nie musi wskazywać konkretnej osoby, która ponosi winę za naruszenie, które do-

prowadziło do ujemnych skutków po jego stronie. Konstrukcja przepisu wskazuje, że Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa odpowiada za takie działanie jak za swoje własne.

Takie unormowanie jest korzystne dla poszkodowanego, ponieważ wskazuje, że podmiot władzy publicznej nie odpowiada na zasadzie winy, toteż nie może zwolnić się od odpowiedzialności, wykazując jej brak. Wy-

starczy, że naruszenie jest niezgodne z obowiązującym prawem.

### **Co to są podmioty władzy publicznej?**

Katalog podmiotów wchodzących w zakres *imperium* jest dosyć obszerny. Polscy konstytucjoniści opowiadają się za twierdzeniem, że są to wszelkie podmioty o państwowym lub samorządowym charakterze, które zostały wyposażone w atrybut władzy, a więc w uprawnienie pozwalające na stosowanie wobec obywateli środków przymusu. Jednak orzecznictwo poszerza tę kategorię o wszelkie podmioty wykonujące zadania publiczne. Wprost o odpowiedzialności podmiotów wykonujących zadania publiczne wypowiedział się Sąd Najwyższy w sprawie o sygnaturze III CSK 211/13, gdzie w orzeczeniu zawarto tezę mówiącą, że: „jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa”. Również na gruncie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE ustalono zakres podmiotów wykonujących działania w sferze *imperium*. Używane wcześniej pojęcie podmiotów przejawiających „emanację państwa” uściślone zostało orzeczeniem TSUE w sprawie *Foster* (C-188/89), które wskazuje, że podmiot taki świadczy usługi publiczne, ma specjalne uprawnienia dla świadczenia takich usług oraz działa pod kontrolą państwa.

### **Przesłanki odpowiedzialności**

Są trzy podstawowe przesłanki odpowiedzialności podmiotów władzy publicznej, które muszą zostać spełnione kumulatywnie, aby można było skorzystać z art. 417 k.c. Są nimi szkoda, bezprawne działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej oraz

związek przyczynowy pomiędzy działaniem lub zaniechaniem a szkodą.

Omawiając pierwszą z przesłanek – szkodę – należy zauważyć, że ustawodawca nie definiuje jej w kontekście przepisu art. 417 k.c. Przyjąć należy zatem szeroką koncepcję szkody ujętą w art. 361 § 2 k.c., na którą składają się dwa elementy składowe – *damnum emergens*, czyli szkoda rzeczywista, która określa stratę w aktywach lub powiększenie pasywów poszkodowanego, oraz *lucrum cessans*, czyli utracone pożytki, a więc niemożność osiągnięcia potencjalnych korzyści w przyszłości. Należy jednak zauważyć, że taka wykładnia dotyczy szkody wyrządzonej po wejściu w życie Konstytucji. Wykładnię tę ugruntowało orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 2003 r. w sprawie o sygnaturze K 20/02. TK uznał wówczas, że niektóre ograniczenia odpowiedzialności władzy publicznej za zaistniałe i potencjalne szkody są niezgodne z ustawą zasadniczą. Tym samym pozbawił władzę publiczną możliwości ograniczenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej.

Drugą przesłanką odpowiedzialności podmiotów władzy publicznej jest bezprawne działanie lub zaniechanie. Bezprawność jest efektem niezgodności z prawem zaistniałym na gruncie publicznoprawnym, nie zaś w sferze relacji cywilnoprawnych. Takie działanie lub zaniechanie musi nastąpić w związku z wykonywaniem władzy publicznej, gdyż w innym wypadku nie będzie można mówić o odpowiedzialności powstałej w sferze *imperium*. Nie bez powodu bezprawność nie jest tu postrzegana tożsamo z niezgodnością. Przychylając się bowiem do obecnie kształtowanych poglądów, to pierwsze określenie zawiera szerszy desygnat pojęć. W przeciwieństwie do czystej niezgodności pozwala poszkodowanemu na wskazywanie niezgodności nie tylko z prawem pozytywnym, a więc tym spi-

sany w postaci różnych aktów prawa, ale również z zasadami współżycia społecznego. Te z kolei charakteryzują się znacznie większą elastycznością i dają poszkodowanemu większe pole do dochodzenia swoich roszczeń. Co więcej źródła takiej interpretacji cywiliści upatrują w samej Konstytucji, która w art. 2 stanowi, że Rzeczpospolita ma specjalny wzgląd na zasadę sprawiedliwości społecznej.

Ostatnią z przesłanek kodeksowych, która musi zostać spełniona, by móc dochodzić roszczeń z tytułu odpowiedzialności podmiotów władzy publicznej, jest związek przyczynowy pomiędzy dwiema opisanymi wyżej przesłankami.

W pierwszej kolejności sąd zbada, czy rzeczywiście doszło do działania (lub jego braku), które wywołało ujemny skutek po stronie skarżącego. Następnym krokiem będzie ustalenie, czy faktycznie powstała szkoda. Dopiero na końcu poddany badaniu prawnemu zostanie związek przyczynowy. Deliktowy charakter odpowiedzialności podmiotów władzy publicznej wyraża się tym, że to po stronie skarżącego, jako osoby posiadającej interes prawny w załatwieniu sprawy, tj. np. w uzyskaniu odszkodowania, istnieje obowiązek dowiedzenia, że wszystkie przesłanki zostały spełnione. Wyjątkiem są sprawy z zakresu ochrony dóbr osobistych, gdzie istnieje kodeksowe domniemanie, że osoba naruszająca czyjeś dobra osobiste działała bezprawnie.

W kontekście przesłanek warunkujących odpowiedzialność władzy publicznej nie sposób nie wspomnieć o przesłance uzyskania prejudykatu, tj. stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem działań władzy publicznej. Uzyskanie prejudykatu nie jest wymagane przy dochodzeniu naprawienia szkody w oparciu o art. 417 k.c., lecz w przypadkach, do których mają zastosowanie art. 417<sup>1</sup> § 1, § 2, § 3 k.c. Dotyczy to zatem sytuacji, gdy szkoda powstała w wyniku wydania aktu normatywnego, prawomocnego orzeczenia sądu lub ostatecznej decyzji, zaniechania wydania orzeczenia lub decyzji, których obowiązek wydania przewiduje prawo. Przesłanka uzyskania prejudykatu została wprowadzona do Kodeksu cywilnego w 2004 r. w momencie uchylecia art. 160 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa, a także jednostek samorządu terytorialnego, jest więc w Kodeksie cywilnym uregulowana dość szeroko, co w połączeniu z legislacją europejską daje poszkodowanemu możliwość skutecznego domagania się naprawienia szkody. Wykazanie tej odpowiedzialności i jej przesłanek wymaga jednak szerokiej inicjatywy dowodowej po stronie poszkodowanego.



# Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wynikającą z naruszenia prawa UE

Agnieszka Kraińska

Potencjalnie można dochodzić od Skarbu Państwa odszkodowania za szkodę wynikającą z naruszenia prawa UE, np. z niewdrożenia unijnej dyrektywy. Trudności proceduralne sprawiają jednak, że mało kto decyduje się na takie rozwiązanie.

Traktat o Unii Europejskiej (TUE) w art. 4 ust. 3 zobowiązuje państwa członkowskie i UE do lojalnej współpracy; zobowiązuje też państwa do podjęcia wszelkich środków koniecznych do wykonania zobowiązań wynikających z prawa UE, a więc do zapewnienia skuteczności (efektywności) prawa europejskiemu na ich terytorium. Zasada efektywności wymaga od państwa członkowskiego zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem unijnym, na co wskazuje z kolei art. 19 ust. 1 TUE. Trybunał Sprawiedliwości UE w swoim orzecznictwie podkreślał niejednokrotnie, że zasada skutecznej ochrony prawnej jest prawem podstawowym chronionym przez Europejską Konwencję Praw Człowieka i Kartę Praw Podstawowych UE, uznanym przez wspólną dla państw UE tradycję konstytucyjną.

Odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone jednostkom na skutek naruszenia praw przyznanych tym jednostkom prawem unijnym lub prawem krajowym stanowi element skutecznej ochrony prawnej.

## Przesłanki odpowiedzialności

Kluczowymi orzeczeniami Trybunał Sprawiedliwości UE dla określenia zasad odpowiedzialności państw członkowskich za naruszenie prawa UE są wyroki w sprawach

C-6/90 i C-9/90 *Francovich i Bonifaci*, C-46/93 *Brasserie du Pêcheur* i C-48/93 *Factortame*.

Trybunał we wspomnianych wyrokach wskazał, że państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność, jeżeli:

- naruszony przepis przyznaje uprawnienie jednostce,
- naruszenie jest wystarczająco poważne,
- występuje szkoda,
- istnieje bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy naruszeniem przez państwo członkowskie obowiązku wynikającego z prawa UE a poniesioną szkodą.

Państwo postrzegane jest jako jedność, niezależnie od tego, czy naruszenie będące przyczyną szkody przypisać należy organom władzy ustawodawczej, sądowniczej czy wykonawczej. Odpowiedzialność państwa członkowskiego nie jest uzależniona od wcześniejszego wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE stwierdzającego to naruszenie.

## Poważne naruszenie

Pojęcie poważnego naruszenia zostało doprecyzowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE jako oczywiste i poważne wykroczenie przez państwo członkowskie poza granice przysługującego mu swobodne

go uznania. Badając naruszenie, należy brać pod uwagę stopień jasności i precyzji naruszonej normy, zakres swobodnego uznania, jaki naruszona norma pozostawia władzom krajowym, umyślny lub nieumyślny charakter popełnionego uchybienia lub spowodowanej szkody, usprawiedliwiony lub nieusprawiedliwiony charakter ewentualnego błędu w stosowaniu prawa lub okoliczność, że postępowanie jednej z instytucji Wspólnoty mogło przyczynić się do zaniechania, wydania lub utrzymania w mocy przepisów lub praktyki krajowej sprzecznych z prawem wspólnotowym.

Za poważne naruszenie należy uznać sytuację, gdy uchybienie trwało mimo ogłoszenia wyroku, wydania orzeczenia prejudycjalnego lub istnienia utrwalonego orzecznictwa Trybunału w danej dziedzinie, z których wynikał bezprawny charakter postępowania państwa członkowskiego. Nieterminowa transpozycja dyrektywy również stanowi poważne naruszenie prawa UE.

### **Autonomia proceduralna**

Dochodzenie odszkodowania odbywa się zgodnie z procedurą krajową przed sądem państwa członkowskiego. Zasady dotyczące naprawienia szkody, ustanowione przez prawo krajowe, nie mogą być mniej korzystne niż zasady dotyczące podobnych krajowych środków prawnych (zasada równoważności). Nie mogą też być tak skonstruowane, by w praktyce uniemożliwiały lub nadmiernie utrudniały otrzymanie odszkodowania (zasada efektywności). Procedury krajowe mogą przewidywać termin na dochodzenie roszczenia, zasady określenia związku przyczynowego, miarkowania szkody czy oceny jej rozmiaru. Zasadą jest jednak, że podlegająca naprawieniu szkoda obejmuje zarówno szkodę rzeczywistą, jak i utracone korzyści.

### **Procedura polska**

Kodeks cywilny w art. 417 statuuje odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Zgodnie z art. 417<sup>1</sup> k.c. szkoda może zostać wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji albo poprzez niewydanie aktu normatywnego, orzeczenia lub decyzji. Jednocześnie art. 417<sup>1</sup> k.c. przewiduje, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody.

W odniesieniu do wydania aktu normatywnego, prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji oraz niewydania orzeczenia lub decyzji art. 417<sup>1</sup> k.c. warunkuje wszczęcie postępowania odszkodowawczego przeprowadzeniem wcześniejszego postępowania stwierdzającego niezgodność z prawem aktu normatywnego, prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji albo stwierdzającego obowiązek wydania orzeczenia lub decyzji (prejudykat).

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej zasady odpowiedzialności za naruszenie prawa UE przez państwo członkowskie, zasadę efektywności prawa UE oraz stwierdzony w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE brak obowiązku uzyskiwania wcześniejszego wyroku Trybunału stwierdzającego naruszenie obowiązków traktatowych przez państwo członkowskie, wymóg uzyskiwania prejudykatu stanowi niedopuszczalne ograniczenie dla dochodzenia odszkodowania w przypadku niezgodności aktu normatywnego z prawem UE. W konsekwencji wymóg uzyskania pre-

judykatu dla dochodzenia odszkodowania w przypadku niezgodności aktu normatywnego z prawem UE należy w naszej ocenie pominąć, a o naruszeniu prawa UE powinien decydować sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody (analogicznie jak w przypadku niewydania aktu normatywnego).

Jeżeli chodzi o możliwość wzruszenia prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji oraz o przypadki szkody spowodowanej niewydaniem orzeczenia lub decyzji, postępowania stanowiące prejudykat muszą być ukształtowane w ten sam sposób w odniesieniu do zarzutów związanych z naruszeniem prawa krajowego i zarzutów związanych z naruszeniem prawa unijnego (zasady równoważności i efektywności prawa UE).

W odniesieniu do związku przyczynowego art. 361 k.c. wskazuje, że odpowiedzialność dotyczy normalnych następstw działania lub zaniechania, z którego szkoda wynika, i obejmuje straty poniesione przez poszkodowanego oraz utracone korzyści.

### **Dwa wyroki Sądu Najwyższego**

Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z 19 maja 2009 r. (III CZP 139/08) stwierdził, że art. 417 k.c. stanowił podstawę prawną odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa wspólnotowego (w tym za zaniechanie implementacji dyrektywy we właściwym terminie) już od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.), a więc jeszcze przed wejściem w życie art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. Z kolei w wyroku z 19 czerwca 2013 r. (I CSK 392/12) Sąd Najwyższy przeprowadził szeroką analizę zasad odpowiedzialności Skarbu Państwa w przypadku zaniechania legislacyjnego dotyczącego prawa UE. Podkreślił w niej, że naruszony obowiązek wydania aktu prawnego musi wynikać z określonych przepisów prawa oraz być skonkretyzowany co do terminu

i treści. Sąd zaznaczył, że prawo żądania odszkodowania przysługuje tylko tym osobom, których sytuacja prawna miała być w sposób korzystny dla nich ukształtowana przez przepisy niewydanego aktu normatywnego. Ponadto konieczne jest stwierdzenie, że doznany uszczerbek majątkowy nie nastąpiłby bez rozpatrywanego zaniechania legislacyjnego, co skutkuje uznaniem takiego uszczerbku za normalny skutek takiego zaniechania. SN ocenił, że wynikające z polskiego prawa przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej za zaniechanie legislacyjne nie są mniej korzystne od tych wywodzonych z prawa unijnego i dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego wobec jednostek za naruszenie prawa UE.

Co ciekawe, w wyroku z 19 czerwca 2013 r. SN zauważył, że prawo unijne nie uzależnia odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego od uprzedniego stwierdzenia naruszenia tego prawa wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE. Sąd stwierdził wprost, że „rozstrzygnięcie czy doszło do naruszenia prawa unijnego – obojętnie w jakiej postaci (działania legislacyjnego, wydania decyzji lub orzeczenia albo zaniechania legislacyjnego, niewydania decyzji lub orzeczenia) – należy do sądu państwa członkowskiego, do którego wniesiono pozew o odszkodowanie”.

Wspomniany fragment wyroku świadczyć może o tym, że wymóg uzyskania prejudykatu w postępowaniu odszkodowawczym, określony w art. 417<sup>1</sup> k.c., w opinii Sądu Najwyższego powinien być wyłączony w odniesieniu do wszystkich postaci naruszenia prawa UE przez państwo członkowskie.

### **Podsumowanie**

Odpowiedzialność państwa za szkodę wynikającą z naruszenia prawa UE wynika bezpośrednio z prawa UE. Państwa członkowskie w ramach autonomii proceduralnej zapewnia-

ją realizację tego prawa. Polska procedura dotycząca odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wynikającą z czynu niedozwolonego nie przewiduje wymogów surowszych niż te wynikające z prawa UE w odniesieniu do dochodzenia odszkodowania za zaniechanie legislacyjne. W odniesieniu do dochodzenia odszkodowania w przypadku niezgodności aktu normatywnego z prawem UE wymóg uzyskania prejudykatu w naszej ocenie stanowi wymóg surowszy niż ten wynikający z prawa UE, a co za tym idzie jest z prawem unijnym niezgodny.

W procedurze dochodzenia odszkodowania od państwa członkowskiego za naruszenie prawa UE muszą być przestrzegane zasada efektywności prawa UE oraz zasada równoważności. Gdyby przestrzeganie tych zasad mogło ulec naruszeniu w procesie dochodzenia odszkodowania, naszym zdaniem sąd krajowy powinien odmówić stosowania krajowych przepisów sprzecznych z prawem unijnym.

## Odpowiedzialność władzy publicznej w procesie inwestycji budowlanej

Leszek Zatyka

Proces inwestycyjny w działalności deweloperskiej jest uzależniony od rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. Proces inwestycyjny składa się przy tym z szeregu następujących po sobie etapów i dopiero pozytywne zakończenie jednego z nich umożliwia przystąpienie do kolejnego.

Jeżeli na danym terenie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, rozpoczęcie inwestycji budowlanej wymaga uzyskania decyzji organów gminy o warunkach zabudowy oraz decyzji starosty o pozwoleniu na budowę. Jeżeli taki plan obowiązuje, wystarczy sama decyzja o pozwoleniu na budowę. Uzyskanie pozwolenia na budowę wymagać może dodatkowo uzyskania przez inwestora szeregu pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów. Zakończenie inwestycji budowlanej i rozpoczęcie użytkowania obiektu budowlanego łączy się zaś z koniecznością zawiadomienia o zakończeniu budowy budynku bądź z koniecznością uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Rolą organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz organów nadzoru budowlanego (inspektorzy nadzoru budowlanego) jest nadzór i dbanie, aby proces budowlany przebiegał zgodnie z przepisami prawa. Organy administracji posiadają instrumenty prawne umożliwiające wypełnianie powyższych zadań, takie jak możliwość wydania postanowienia w sprawie wstrzymania robót budowlanych czy też decyzji nakazującej usunięcie nieprawidłowości w obiekcie budowlanym bądź nakazującej jego rozbiórkę.

Przeprowadzenie procesu budowlanego łączy się oczywiście z koniecznością poniesienia przez inwestora znacznych nakładów finansowych, zawarcia szeregu umów i zaciągnięcia

zobowiązań finansowych. Do takich kosztów należą koszty pozyskania terenu pod inwestycję, koszty usług geodezyjnych i architektonicznych, koszty materiałów budowlanych i sprzętu, jak również koszty obsługi osobowej inwestycji i jej zabezpieczenia. Przed przystąpieniem do inwestycji budowlanej inwestor sporządza biznesplan, w którym określa ramy czasowe planowanej inwestycji, jej koszty, planowany zysk i źródła finansowania. Biznesplan jest również podstawą pozyskania źródła finansowania, w postaci np. kredytu bankowego.

Wadliwe funkcjonowanie administracji architektoniczno-budowlanej i niewłaściwe korzystanie z przysługujących jej instrumentów prawnych wpływać może bezpośrednio na przebieg procesu inwestycyjnego, prowadząc do jego przerwania bądź nawet zakończenia wbrew woli inwestora. Każde zaś przerwanie bądź przedwczesne zakończenie inwestycji budowlanej prowadzić będzie do powstania szkody inwestora.

Wadliwe działania i zaniechania organów władzy publicznej w procesie architektoniczno-budowlanym mogą wiązać się z przewlekłym prowadzeniem postępowań administracyjnych, bezpodstawnym odmawianiem wydania decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o pozwoleniu na budowę, ale również z wydaniem decyzji wadliwych, które mogą zostać następnie usunięte z obrotu prawnego, co może prowadzić nawet do nakazania rozbiórki obiektu budowlanego.

O tym, że wadliwe działania organów administracji architektoniczno-budowlanej nie stanowią pojedynczych przypadków, niech świadczy raport Najwyższej Izby Kontroli z 9 marca 2016 r. o wynikach kontroli w wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie

obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą [do pobrania [na stronie NIK](#)]. Raport ten wskazał na szereg naruszeń w działaniach organów administracji, takich jak nierzetelne prowadzenie postępowań, dokonywanie różnych rozstrzygnięć w sprawach o podobnym charakterze czy też trudności z interpretacją przez organy przepisów prawa budowlanego.

Szkoda inwestora może przybierać różne postaci w zależności od tego, na jakim etapie nastąpiła, jakie były aktualne uwarunkowania rynkowe oraz w jakiej sytuacji faktycznej i majątkowej ostatecznie znalazł się inwestor. W orzecznictwie sądowym przez szkodę rozumie się różnicę między obecnym stanem majątkowym poszkodowanego a tym stanem, jaki zaistniałby, gdyby nie wystąpiło zdarzenie wywołujące szkodę. Szkoda zgodnie z art. 361 k.c. może obejmować zarówno straty (*damnum emergens*), jak i korzyści, których inwestor nie uzyskał (*lucrum cessans*).

Szkodą mogą być zarówno poniesione przez inwestora dodatkowe koszty związane z koniecznością przerwania inwestycji (takie jak koszty zabezpieczenia placu budowy, koszty niewywiązania się z zobowiązań wobec podwykonawców czy dostawców materiałów budowlanych, koszty związane z naprawieniem szkody nabywców lokali w związku z nieterminowym oddaniem budynku do użytkowania), jak i zmniejszony zysk z inwestycji, w porównaniu z hipotetycznym zyskiem, jaki mógłby zostać osiągnięty z inwestycji w przypadku, gdyby nie nastąpiły wadliwe działania administracji publicznej i możliwa była wcześniejsza komercjalizacja inwestycji. Szkodą mogą być również dodatkowe koszty, które inwestor musiał ponieść w związku z obsługą pozyskanego finansowania.

Wysokość szkody inwestora wiąże się również nierozdzielnie ze zmieniającą się sytuacją rynkową i zmieniającymi się cenami nieruchomości. Szkada powstanie, gdy w hipotetycznym okresie sprzedaży inwestycji ceny nieruchomości były wyższe niż w dacie, gdy nastąpiła faktyczna sprzedaż opóźnionej inwestycji. Szkodą będzie zaś różnica w cenie.

W zależności od charakteru bezprawnych działań organów administracji publicznej roszczenia odszkodowawcze inwestora budowlanego mogą być oparte na podstawie art. 417 k.c. albo art. 417<sup>1</sup> § 2 bądź § 3 k.c.

Odpowiedzialność władzy publicznej w wyżej opisanych przypadkach wywodzona jest w szczególności w oparciu o przepisy art. 417<sup>1</sup> § 2 bądź § 3 k.c. z uwagi na wydanie wadliwej **ostatecznej** decyzji administracyjnej, bądź jej niewydanie. Wymaga to jednak uzyskania we właściwym postępowaniu pre Judykату – stwierdzenia niezgodności z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej, bądź jej niewydania, gdy obowiązek jej wydania wynikał z przepisów prawa. Takim pre Judykatem może być wyrok sądu administracyjnego wydany na podstawie art. 145 czy art. 145a ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi czy też np. decyzja stwierdzająca na podstawie art. 156 k.p.a. nieważność innej decyzji administracyjnej, będącej podstawą odpowiedzialności władzy publicznej. Takim pre Judykatem będzie również rozstrzygnięcie sądu administracyjnego stwierdzające przewlekłość postępowania administracyjnego.

Jeżeli inwestor uzyska we właściwym postępowaniu np. orzeczenie uchylające wadliwe rozstrzygnięcia nakazujące wstrzymanie prac budowlanych, będzie mógł domagać się naprawienia szkody spowodowanej faktycznym przestojem na budowie. Pamiętać jednak należy, że samo uzyskanie pre Judykату nie skut-

kuje automatycznym obciążeniem odpowiedzialnością podmiotu władzy publicznej. Konieczne jest bowiem wykazanie pozostałych przesłanek odpowiedzialności, jakimi są szkoda oraz związek przyczynowy między szkodą a wadliwym działaniem / zaniechaniem władzy publicznej.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się natomiast, że art. 417 k.c. będzie mógł stanowić podstawę odpowiedzialności wyłącznie w odniesieniu do **nieostatecznych** decyzji administracyjnych. W przypadku dochodzenia naprawienia szkody w tym trybie konieczne będzie jednak wykazanie wszystkich przesłanek odpowiedzialności, a więc również wykazanie, że działania / zaniechania władzy publicznej miały charakter bezprawny.

Postępowania sądowe mające na celu naprawienie szkód spowodowanych wadliwymi działaniami organów administracji publicznej w procesie inwestycji budowlanych mają charakter dość skomplikowany. Wynika to z tego, że poszkodowany musi wykazać szereg okoliczności hipotetycznych, jakie zaistniałyby, gdyby organy administracji działały prawidłowo. Poszkodowany musi wykazać, że posiadał wystarczające środki na realizację inwestycji, że z bardzo dużym prawdopodobieństwem udałoby mu się dokończyć budowę w zakładanym terminie oraz znaleźć nabywców, którzy gotowi byłiby zapłacić cenę przez niego oczekiwaną. W postępowaniu konieczny jest udział biegłych sądowych różnych specjalizacji – ds. wyceny nieruchomości, architektury, urbanistyki, budownictwa czy też rachunkowości i finansów przedsiębiorstw.

Pomimo trudności, jakie wiążą się z dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych dotyczących inwestycji budowlanych, należy pamiętać, że działania takie nie tylko mogą doprowadzić do naprawienia szkody, ale mają

też duże znaczenie edukacyjne dla administracji publicznej. Zagrożenie koniecznością zapłacenia dużego odszkodowania może spowodować, że organy administracji zaczną podejmować działania naprawcze wewnątrz

swoich organizacji w celu wyeliminowania wadliwych działań w przyszłości.



## Przewlekłość postępowania i jej skutki

Barbara Majewska

**Odpowiedzialność władzy publicznej za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie rozciąga się również na opieszale funkcjonowanie sądów, naruszające prawo jednostki do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Stwierdzenie przewlekłości postępowania umożliwia sądowe dochodzenie naprawienia szkody z niej wynikłej.**

Odpowiedzialność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego wynika nie tylko z art. 417 i n. Kodeksu cywilnego (o czym piszemy w artykule „Król nie zawsze ma rację”), ale również z szeregu innych ustaw. Jedną z nich jest ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki z 17 czerwca 2004 r., nosząca pierwotnie tytuł: ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (dalej jako: „ustawa o przewlekłości postępowania”).

Choć prawo strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało zagwarantowane w aktach prawa międzynarodowego oraz w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (zgodnie z którym „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”), polskie ustawodawstwo aż do 2004 r. nie za-

wierało środka prawnego, który przeciwdziałałby przewlekłości postępowań sądowych. Dopiero ustawa o przewlekłości postępowania wprowadziła odpowiednie rozwiązania prawne, rozszerzając tym samym zakres odpowiedzialności władz publicznych.

Impulsem dla uchwalenia ustawy było orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz), a w szczególności sprawa *Kudła przeciwko Polsce* z 26 października 2000 r. (sprawa nr 30210/96). W orzeczeniu tym ETPCz wskazał, że istnieje obowiązek zapewnienia przez prawo krajowe środków, które będą służyły zapobieganiu lub właściwemu reagowaniu na naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. W ocenie ETPCz prawo jednostki do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie nie będzie efektywne, dopóki nie zostanie wprowadzona możliwość wnoszenia skargi na przewlekłość postępowania w pierwszej kolejności do władz krajowych. W wyniku realizacji powyższych wskazań, jak również w celu realizacji prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie wynikającego z art. 45

ust. 1 Konstytucji RP, wprowadzono do polskiego porządku prawnego regulację pozwalającą przeciwdziałać nadmiernemu przewlekaniu się postępowania sądowego.

### **Nowelizacja ustawy**

Już po wejściu w życie ustawy w 2004 r. pojawiły się wątpliwości, czy przyjęta regulacja i jej stosowanie w praktyce spełniały wymagania i kryteria wynikające z orzecznictwa ETPCz. Wskazywano, że sądy krajowe w wielu przypadkach odstępują od zasądzenia zadośćuczynienia za szkody wynikające z przewlekłego prowadzenia postępowania sądowego bądź decydują się na kompensację w bardzo niskiej wysokości, zaledwie na poziomie 20% maksymalnej kwoty możliwej do przyznania skarżącemu (początkowo 10 000 zł). Wątpliwości związane ze stosowaniem ustawy znalazły wyraz w bogatym orzecznictwie ETPCz w sprawach polskich. Wynika z niego, że sądy polskie, oceniając długotrwałość postępowania sądowego, w wielu przypadkach nie uwzględniały standardów orzecznictwa ETPCz. Ponadto jako wadę ustawy w pierwotnym kształcie wskazywano na ograniczenie jej zastosowania wyłącznie do postępowania sądowego i wykonawczego. Nieprawidłowości w stosowaniu ustawy z 17 czerwca 2004 r. i związany z tym wpływ licznych skarg do ETPCz stanowiły impuls do wprowadzenia zmian w ustawie. Celem nowelizacji było podniesienie skuteczności ustawy jako środka mającego przeciwdziałać przewlekłości postępowań oraz mającego zapewniać efektywny i realny tryb przeciwdziałania przewlekłości postępowania przygotowawczego, sądowego i wykonawczego.

### **Przedmiotowy zakres odpowiedzialności władzy publicznej**

Ustawa o przewlekłości postępowania w obecnym kształcie reguluje zasady i tryb

wnoszenia oraz rozpoznawania skargi strony, której prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu lub prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze. Ustawa znajduje ponadto odpowiednie zastosowanie, gdy na skutek działania lub bezczynności sądu albo komornika sądowego doszło do naruszenia prawa strony do przeprowadzenia i zakończenia bez nieuzasadnionej zwłoki sprawy egzekucyjnej lub innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego.

Ustawa po nowelizacji znajduje zastosowanie do wszystkich postępowań sądowych, a więc szeroko pojętego postępowania cywilnego (m.in. z zakresu prawa cywilnego, gospodarczego, rodzinnego, prawa pracy, ubezpieczeń społecznych, ksiąg wieczystych, krajowego rejestru sądowego, rejestru zastawów), postępowania karnego, w tym odnoszącego się do części wojskowej, postępowania karnego skarbowego, postępowania w sprawach o wykroczenia, postępowania egzekucyjnego, również w zakresie, w jakim to postępowanie prowadzi komornik sądowy, oraz postępowania sądownoadministracyjnego, a także do przewlekłości postępowania przygotowawczego jako pierwszego stadium procesu karnego<sup>1</sup>.

### **Czym jest przewlekłość i jak z nią walczyć**

Zgodnie z art. 2 ust. 1 komentowanej ustawy przewlekłość postępowania występuje wtedy, gdy dochodzi do naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Naruszenie to ma miejsce w sytuacji, w której postępowanie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności

---

<sup>1</sup>P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, Skarga na przewlekłość postępowania przygotowawczego i sądowego. Komentarz. Oficyna 2010, komentarz do art. 1.



faktycznych i prawnych, które są istotne dla jej rozstrzygnięcia, albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że przewlekłość postępowania ma miejsce wtedy, gdy jest ono długotrwałe, prowadzone rozwickle i trwa ponad konieczność wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych niezbędnych do końcowego rozstrzygnięcia, będących w związku przyczynowym z działaniem lub bezczynnością sądu<sup>2</sup>. W ocenie Sądu Najwyższego „do nieuzasadnionej zwłoki może dojść zarówno wskutek bezczynności, jak i wskutek działania sądu. Konieczne jest rozważanie przy rozpoznawaniu skargi na przewlekłość postępowania nie tylko terminowości podjętych czynności, ale także ich prawidłowości. O przewlekłości można mówić zarówno wtedy, gdy sąd nie podejmuje żadnych czynności, jak i wtedy, gdy je podejmuje, ale nie są one prawidłowe i w ich następstwie dochodzi do zwłoki w rozpatrzeniu sprawy”<sup>3</sup>.

Dla stwierdzenia, czy w sprawie zaistniała przewlekłość postępowania, pomocne są kryteria zawarte w art. 2 ust. 2 ustawy, zgodnie którymi oceniając opieszałość postępowania należy zwrócić uwagę na:

- terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty, uwzględniając charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawilosci,
- znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień,

- zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania.

Powyższe kryteria powinny być interpretowane przez pryzmat orzecznictwa ETPCz, zgodnie z którym oceny przewlekłości postępowania należy dokonywać na tle całkowitej długości postępowania, niezależnie od tego, przed iloma instancjami sądowymi się ono toczyło i przed jakim sądem jest zawisłe w momencie orzekania o przewlekłości przez sąd krajowy. Ograniczanie ocen sądu rozpoznającego skargę na przewlekłość postępowania tylko do czasu pozostawania sprawy w jednej instancji sądowej nie spełnia wymagań i standardów narzuconych przez ETPCz (patrz np. wyrok ETPCz z 11 października 2005 r. w sprawie 52690/99 *Majewski przeciwko Polsce*).

Skarga na przewlekłość w postępowaniu cywilnym przysługuje stronie, a zatem powodowi i pozwanemu, interwenientowi ubocznemu oraz uczestnikowi postępowania, którym jest każdy zainteresowany w sprawie rozpoznawanej w trybie nieprocesowym. Skargę należy złożyć do sądu, przed którym toczy się postępowanie główne, w trakcie trwania tego postępowania, które dotknięte jest przewlekłością. Co do zasady kompetencję do orzekania w zakresie skargi ma sąd przełożony nad sądem, przed którym toczy się przewlekłe postępowanie.

Skarga pod kątem formalnym powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego, zgodnie z przepisami regulującymi typ postępowania, któremu zarzuca się opieszałość w prowadzeniu. Powinna też zawierać żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie oraz przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie. Ponadto skarga może zawierać żądanie wydania sądowi rozpoznającemu sprawę zalecenia

<sup>2</sup> Por. Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 22 marca 2007 r., II S 1/07, Legalis nr 86067.

<sup>3</sup> Por. Postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lutego 2014 r., WSP 9/13, Lex nr 1430407.

podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności oraz zasądzenia sumy pieniężnej w wysokości od 2000 zł do 20 000 zł. Sąd właściwy, po przekazaniu mu skargi wraz z aktami sprawy, zawiadamia o toczącym się postępowaniu Skarb Państwa – prezesa sądu, z którego działaniem lub bezczynnością związana jest przewlekłość postępowania, doręczając mu odpis skargi.

Sąd rozpoznający skargę ma obowiązek wydać orzeczenie w terminie dwóch miesięcy od daty jej złożenia. W razie uwzględnienia skargi sąd, kierując się wyżej opisanymi kryteriami, stwierdza, że postępowanie, którego dotyczy skarga, toczy się w sposób przewlekły. Ponadto sąd może na żądanie skarżącego lub z urzędu zalecić podjęcie przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty sprawy odpowiednich czynności. Na żądanie skarżącego sąd przyznaje też od Skarbu Państwa na rzecz skarżącego sumę pieniężną w wysokości od 2000 zł do 20 000 zł, jako „szczególną formę zadośćuczynienia za naruszenie prawa do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie, orzekaną jednak na szczególnych zasadach”<sup>4</sup>. W przypadku przyznania sumy pieniężnej od Skarbu Państwa wypłaty dokonuje sąd prowadzący postępowanie, w którym nastąpiła przewlekłość postępowania – ze środków własnych tego sądu.

Ustawodawca w art. 14 ustawy przewidział możliwość ponownego wystąpienia ze skargą na przewlekłość w tej samej sprawie po upływie 12 miesięcy od wydania pierwszego orzeczenia w tej kwestii. Wprowadzenie terminu, jaki musi upłynąć między merytorycznym rozpoznaniem skargi na przewlekłość a ponownym wniesieniem skargi przez uprawnionego w tym samym postępowaniu,

ma przeciwdziałać przewlekaniu sprawy przez ponawianie skarg na przewlekłość postępowania (przepis nie dotyczy sytuacji, w których skarga została odrzucona). Skrócony, sześciomiesięczny termin na ponowne wniesienie skargi przewidziano dla postępowań przygotowawczych, w których zastosowano tymczasowe aresztowanie oraz w sprawach egzekucyjnych lub innych dotyczących wykonania orzeczenia sądowego.

### **Co ze szkodą**

Należy jednak podkreślić, że ustawa nie reguluje kwestii naprawienia ewentualnej szkody wyrządzonej na skutek przewlekłego postępowania sądowego. Suma pieniężna wypłacana w ramach postępowania ze skargi na przewlekłość nie kompensuje szkody poniesionej na skutek przewlekłości postępowania, a jedynie kompensuje naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, niezależnie od poniesionej szkody.

W związku z brzmieniem art. 15 ust. 1 ustawy o przewlekłości postępowania strona, której skargę uwzględniono, może w odrębnym postępowaniu dochodzić naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości od Skarbu Państwa albo solidarnie od Skarbu Państwa i komornika, na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. Koniecznym warunkiem do skorzystania z tej możliwości jest uprzednie uzyskanie postanowienia uwzględniającego skargę na przewlekłość postępowania sądowego, którym to postanowieniem – w zakresie stwierdzenia przewlekłości postępowania – będzie związany sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie. Strona, która poniosła szkodę wynikłą z przewlekłego prowadzenia postępowania, może zatem wytoczyć odrębne powództwo o naprawienie szkody mającej źródło właśnie w opieszalym prowadzeniu postępowania. Jednak warunkiem koniecznym dla ustalenia odpo-

---

<sup>4</sup>J. Skorupka (red.), Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Komentarz. Warszawa 2010, komentarz do art. 15.

wiedzialności Skarbu Państwa jest wykazanie zaistnienia adekwatnego związku przyczynowo-skutkowego między przewlekłością postępowania a szkodą po stronie skarżącego.

Warto zauważyć, że zgodnie z art. 16 ustawy o przewlekłości postępowania nieskorzystanie ze skargi na przewlekłość postępowania nie pozbawia strony możliwości naprawienia szkody powstałej wskutek nadmiernie przedłużającego się działania sądu. Żądanie naprawienia szkody znajdzie wówczas podstawę w art. 417 § 1 k.c., statuującym ogólną zasadę odpowiedzialności władzy publicznej za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie. Żądanie takie będzie mogło być zgłoszone dopiero po prawomocnym rozstrzygnięciu postępowania co do istoty sprawy. W takim przypadku będzie istniała jednak konieczność wykazania po pierwsze przewlekłości postępowania, po drugie szkody, a po trzecie związku przyczynowego między szkodą a przewlekłością postępowania.

### **Niedoskonała ustawa**

Choć zasada odpowiedzialności władzy publicznej za przewlekłe i opieszale prowadze-

nie postępowań wymienionych w ustawie z 17 czerwca 2004 r. nie powinna budzić wątpliwości, to rozwiązania przyjęte w tym zakresie są daleko niedoskonałe i nie chronią w sposób należyty praw skarżącego. Obowiązująca ustawa wymaga dalszych zmian legislacyjnych, wynikających chociażby z konieczności wykonania orzeczenia ETPCz z 7 lipca 2015 r. w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*, nr skargi 72287/10, 13927/11 i 46187/11, wydanego w ramach procedury wyroku pilotażowego. Pomimo wielu słabości ustawy jako instrumentu do zwalczania przewlekłości postępowań, korzystanie ze środków w niej przewidzianych powinno dyscyplinować sądy do sprawnego działania i rozpoznawania spraw bez nieuzasadnionej zwłoki oraz jest konieczne w celu uzyskania prejudykatu otwierającego drogę do naprawienia szkody wynikłej z opieszałości i przewlekłości w postępowaniach objętych ustawą w przypadku dochodzenia naprawienia szkody na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.



# Autorzy



**Leszek Zatyka** jest radcą prawnym w praktyce reprivatyzacyjnej. Zajmuje się postępowaniami sądowymi, arbitrażowymi, administracyjnymi i sądownoadministracyjnymi. Reprezentuje klientów instytucjonalnych oraz indywidualnych w sprawach cywilnych, gospodarczych, jak również w postępowaniach egzekucyjnych. Ma duże doświadczenie w prowadzeniu spraw dotyczących uregulowania stanu prawnego nieruchomości, rozliczeń między właścicielem nieruchomości i jej posiadaczem, jak również odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za wadliwe działania i zaniechania. Obsługiwał szereg transakcji obejmujących nieruchomości przeznaczone na cele inwestycyjne, w tym związanych z ryzykiem reprivatyzacyjnym.

**E-mail:** [leszek.zatyka@wardynski.com.pl](mailto:leszek.zatyka@wardynski.com.pl)



**Barbara Majewska** jest radcą prawnym w praktyce reprivatyzacyjnej. Reprezentuje klientów w sprawach związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości oraz w sprawach odszkodowawczych, ze szczególnym uwzględnieniem gruntów warszawskich. Doradza także w zakresie prawa spadkowego. Ma doświadczenie w zakresie postępowań wywłaszczeniowych. Uczestniczy w transakcjach związanych z obrotem nieruchomościami pod inwestycje deweloperskie, zajmując się głównie analizą prawną gruntów pod kątem roszczeń reprivatyzacyjnych i związanych z tym ryzykiem inwestycyjnym.

**E-mail:** [barbara.majewska@wardynski.com.pl](mailto:barbara.majewska@wardynski.com.pl)



**Agnieszka Kraińska** jest radcą prawnym. Specjalizuje się w zagadnieniach dotyczących prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej, postępowań przed Komisją Europejską i Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

**E-mail:** [agnieszka.krainska@wardynski.com.pl](mailto:agnieszka.krainska@wardynski.com.pl)



**Agata Górska** jest adwokatem w praktyce reprivatyzacyjnej. Zajmuje się głównie sprawami z zakresu prawa cywilnego i administracyjnego. W ramach spraw reprivatyzacyjnych zajmuje się również postępowaniami spadkowymi oraz polskimi i zagranicznymi aktami stanu cywilnego. Ma również doświadczenie w zakresie mediacji.

**E-mail:** [agata.gorska@wardynski.com.pl](mailto:agata.gorska@wardynski.com.pl)



**Aleksandra Florek** jest członkiem praktyki reprivatyzacyjnej. Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, a obecnie aplikantka adwokacka I roku. Odyła półroczne studia na Erasmus Universiteit w Rotterdamie w ramach programu LLP Erasmus. W 2015 r. przebywała na trzymiesięcznym stażu w Ambasadzie RP w Brasilii, prowadząc jednocześnie własne badania, które pozwoliły na napisanie pracy magisterskiej nt. dwustronnych stosunków Polski i Brazylii w zakresie przekazywania osób skazanych.

**E-mail:** [aleksandra.florek@wardynski.com.pl](mailto:aleksandra.florek@wardynski.com.pl)



**Mikołaj Kubik** jest członkiem praktyki reprivatyzacyjnej. Studiuje na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ukończył studia o kierunku gospodarka przestrzenna na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Działa również jako ko-mediator w Centrum Rozwiązywania Sporów i Konfliktów przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

**E-mail:** [mikolaj.kubik@wardynski.com.pl](mailto:mikolaj.kubik@wardynski.com.pl)

# O kancelarii

Kancelaria Wardyński i Wspólnicy została założona w 1988 roku. Czerpiemy z najlepszych tradycji kancelarii adwokackich w Polsce. Skupiamy się na biznesowych potrzebach naszych klientów, pomagając im znaleźć skuteczne i praktyczne rozwiązanie najtrudniejszych problemów prawnych.

Firma jest szczególnie ceniona przez klientów i konkurencję za swoje usługi w dziedzinie sporów, transakcji, własności intelektualnej, nieruchomości i reprivatyzacji.

Obecnie w firmie jest ponad 100 prawników świadczących obsługę prawną w języku polskim, angielskim, francuskim, niemieckim, hiszpańskim, rosyjskim, czeskim i koreańskim. Nasze biura znajdują się w Warszawie, Krakowie, Poznaniu i Wrocławiu.

Klientom doradzamy w następujących dziedzinach: bankowość i finansowanie projektów, *compliance*, dochodzenie trudnych wierzytelności, doradztwo dla klientów indywidualnych, fuzje i przejęcia, infrastruktura, instytucje finansowe, kontrakty w obrocie profesjonalnym, *life science*, nieruchomości i inwe-

stycje budowlane, nowe technologie, obsługa klientów z sektora rolnictwa, obsługa korporacyjna, ochrona danych osobowych, ochrona zdrowia, outsourcing, podatki, pomoc publiczna, postępowania sądowe i arbitrażowe, prawo energetyczne, prawo europejskie, prawo karne, prawo konkurencji, prawo lotnicze, prawo ochrony środowiska, prawo pracy, prawo sportowe, prawo upadłościowe, *private equity*, reprivatyzacja, restrukturyzacja, rynki kapitałowe, sprzedaż detaliczna i sieci sprzedaży, transport, ubezpieczenia, usługi płatnicze, własność intelektualna, zamówienia publiczne i partnerstwo publiczno-prywatne.

Dzielimy się wiedzą i doświadczeniem za pośrednictwem portalu dla prawników i przedsiębiorców ([www.codozasady.pl](http://www.codozasady.pl)), firmowego Rocznika, a także publikacji z serii „Prawo w praktyce”. Jesteśmy też wydawcą pierwszej polskojęzycznej aplikacji o tematyce prawnej na urządzenia mobilne (Wardyński+). Aplikację można pobrać nieodpłatnie w App Store i Google Play.

[www.wardynski.com.pl](http://www.wardynski.com.pl)

[www.codozasady.pl](http://www.codozasady.pl)

Wardyński+

Wardyński i Wspólnicy  
Al. Ujazdowskie 10  
00-478 Warszawa

Tel.: 22 437 82 00, 22 537 82 00

Faks: 22 437 82 01, 22 537 82 01

E-mail: [warsaw@wardynski.com.pl](mailto:warsaw@wardynski.com.pl) ●