

Karol Pachnik

## Możliwość żądania utraconych korzyści po stwierdzeniu nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej – tryb dochodzenia roszczeń

Sąd Najwyższy (dalej jako SN) wypowiedział się co do zasad prawa intertemporalnego oraz możliwości dochodzenia utraconych korzyści z tytułu wydania ostatecznej decyzji administracyjnej, której nieważność stwierdzono, rozstrzygając tym samym dwa istotne zagadnienia prawne.

### Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31.03.2011 r. (III CZP 112/10)<sup>1</sup>

1. Do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1.09.2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>2</sup> stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, § 2, § 3 i § 6 k.p.a.
2. Jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie<sup>3</sup> Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup>, to odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji RP.

### Analiza

Przedmiotem glosy są zarówno obydwa punkty podjętej przez SN uchwały, jak i szczegółowe argumenty przedstawione w uzasadnieniu głosowanego orzeczenia.

Sąd Najwyższy zajmował się istotnym problemem obowiązywania prawa, a w konsekwencji stosowania stanów prawnych, zaistniałych w skutek zmian normatywnych do zdarzeń, które zostały zainicjowane w stanie prawnym sprzed nowelizacji, a które rozstrzygane były już po zmianie przepisów.

W przedmiotowej sprawie ustawodawca, wprowadzając ustawę z 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw<sup>5</sup> (ustawy nowelizującej) z mocy jej art. 2 pkt 2, uchylił art. 160 k.p.a. Jednocześnie w art. 5 wyżej wymienionego aktu prawnego zapisano, że do zdarzeń i stanów prawnych, powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy<sup>6</sup>, stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420<sup>1</sup>, art. 420<sup>2</sup> i art. 421 kodeksu cywilnego<sup>7</sup>, oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym do wejścia w życie wymienionej ustawy.

Sąd Najwyższy, biorąc pod uwagę regułę prawa międzyczasowego, nakazującą stosować

<sup>1</sup> Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31.03.2011 r. (III CZP 112/10), OSNC 2011/7–8, poz. 75.

<sup>2</sup> Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30, poz. 168 ze zm.), dalej jako k.p.a.

<sup>3</sup> To jest 17.10.1997 r.

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako Konstytucja RP.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 162, poz. 1692.

<sup>6</sup> Ustawa z 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), dalej jako ustawa nowelizująca.

<sup>7</sup> Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.), dalej jako k.c.

do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie nowej ustawy, prawo dotychczasowe, wywiedzione z art. XXVI<sup>8</sup> ustawy z 23.04.1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny, podjął uchwałę o powyższej treści.

Trzeba dostrzec, że zasady międzyczasowe, związane ze stosowaniem prawa, obejmują i dotyczą problemów intertemporalnych, sfery retroaktywności oraz retrospektywności.

Reguły intertemporalne stanowią w pierwszej kolejności o tym, od kiedy dany stan prawny zaczyna obowiązywać (z dniem ogłoszenia, po okresie *vacatio legis*, ze wsteczną mocą obowiązującą), w drugiej zaś kolejności regulują, jaki stan prawny stosować do stanów faktycznych rozpoczętych przed, a zakończonych po dokonaniu zmiany normatywnej.

W obecnie obowiązującym polskim prawodawstwie dopuszczono tylko wyjątkowo możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie<sup>9</sup>.

Dlatego też można przyjąć, że zasadą jest zakaz retroaktywności, a wyłącznie wyjątkiem możliwość odstąpienia od niego. U podstaw tej zasady leży wyrażona w art. 2 Konstytucji RP zasada demokratycznego państwa prawnego<sup>10</sup>.

Mimo że dany akt normatywny zaczyna obowiązywać od określonego terminu, nie oznacza to, iż stosuje się go do wszystkich stanów faktycznych. Decydują o tym zasady określające retrospektywność prawa, która polega na tym, że prawodawca stanowi akty normatywne mające zastosowanie do sytuacji trwających po wejściu w życie tych aktów. Retrospektywność implikuje zasadę bezpośredniego

działania prawa nowego<sup>11</sup>. Prawo powinno, co do zasady, działać „na przyszłość”, wobec tego nie należy stanowić norm prawnych, które miałyby być stosowane do zdarzeń zaszłych i zakończonych przed ich wejściem w życie<sup>12</sup>.

Jeżeli kolizja norm prawnych w czasie nie jest regulowana normami intertemporalnymi, to do stanu faktycznego istniejącego przed wejściem w życie nowej ustawy stosuje się poprzedni porządek prawny (istniejący przed wejściem w życie nowej ustawy). Dopiero do trwających stanów faktycznych na przyszłość (po wejściu w życie nowej ustawy) stosujemy nowe regulacje<sup>13</sup>.

Przekładając reguły teoretyczne na grunt ocenianej sprawy, trzeba zauważyć, że jeśli prawo do dochodzenia odszkodowania powstałoby przed 1.09.2004 r.<sup>14</sup>, to z mocy art. 5 ustawy nowelizującej należałoby stosować tryb i zasady dochodzenia roszczenia zawarte w art. 160 k.p.a. z uwzględnieniem stanu prawnego wykreowanego przez wyrok TK z 23.09.2003 r.<sup>15</sup>

Z braku odmiennej, wyraźnie zawartej regulacji, należy przyjąć, że do stanów faktycznych, pozwalających na dochodzenie odszkodowania wynikłych po 1.09.2004 r., mieć musi zastosowanie nowy stan prawny wprowadzony ustawą nowelizującą, i w tym

<sup>8</sup> Art. XXVI ustawy z 23.04.1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94): do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie kodeksu cywilnego stosuje się prawo dotychczasowe, chyba że przepisy poniższe stanowią inaczej.

<sup>9</sup> Art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z 20.07.2000 r. (Dz. U. Nr 62, poz. 718).

<sup>10</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako TK) z 17.12.1997 r. (K 22/96), OTK 1997/5–6, poz. 71.

<sup>11</sup> Por. wyrok TK z 18.10.2006 r. (P 27/05) OTK 2006/9A, poz. 124.

<sup>12</sup> Biuro Trybunału Konstytucyjnego, *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa TK wypowiedzi tego trybunału dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2011, s. 30, por. [http://www.trybunal.gov.pl/epublikacje/download/proces\\_prawotwoczy.pdf](http://www.trybunal.gov.pl/epublikacje/download/proces_prawotwoczy.pdf).

<sup>13</sup> W. Gontarski, *Lex retro non agit. Uwagi konstytucyjne, cywilistyczne i wspólnotowe*, „Gazeta Sądowa” 2004/6, s. 16.

<sup>14</sup> Dzień wejścia w życie ustawy z 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw.

<sup>15</sup> Wyrok TK z 23.09.2003 r. (K 20/02), OTK 2003/7, poz. 76 z tezą, że art. 160 § 1 k.p.a. oraz art. 260 § 1 ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.) w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, są niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Orzeczenie znajduje zastosowanie do szkód powstałych od 17.10.1997 r., tj. od daty wejścia w życie Konstytucji RP.

zakresie prawidłowe są stanowiska przedstawione SN przez Prokuratora Generalnego oraz Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa.

Nie można trafnie przyjąć, tak jak zrobił to SN, że rozstrzygnięcie o tym, czy wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej stanowi czyn niedozwolony, uzasadniający odpowiedzialność za wyrządzoną nim szkodę, powinno rozstrzygać prawo obowiązujące w chwili wydania tej decyzji. Samo wydanie decyzji, której nieważność stwierdzono, nie decyduje jeszcze o tym, czy powstanie szkoda rzeczywista albo czy poszkodowany utraci spodziewane korzyści. Wysokość szkody, jej umiejscowienie w czasie i inne parametry, można określić dopiero po stwierdzeniu nieważności decyzji wadliwej, gdyż do tego czasu istnieje domniemanie zgodności (prawidłowości) decyzji ostatecznej z prawem<sup>16</sup>. Jednocześnie to stwierdzenie nieważności decyzji stanowi prejudykat ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej, a ustawodawca nie przewidział procedowania nad okolicznością, czy wydanie ostatecznej decyzji stanowi czyn niedozwolony, uzasadniający odpowiedzialność za wyrządzoną nim szkodę, ustanawiając jedynie jako kryteria szczególnie i konieczne do osiągnięcia odszkodowania: konieczność dokonania stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej i zaistnienie na skutek wydania decyzji szkody.

Kontrowersje budzi dokonany przez SN wybór, polegający na określeniu wyłącznie, które paragrafy art. 160 k.p.a. mogą mieć zastosowanie do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1.09.2004 r., jeśli jej nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu.

Wątpliwości biorą się ze spostrzeżenia, że SN zbudował argumentację uzasadniającą podjęcie uchwały o treści jak w pkt 1, na dokonanej przez siebie interpretacji art. 5 ustawy nowelizującej. Treść tej jednostki redakcyjnej aktu prawnego zestawiana z innymi przepisami, oraz wobec dokonania próby odkodowania

intencji ustawodawcy, miała stanowić o sile argumentacji sądu. Jednocześnie orzekając, że do określonych stanów prawnych należy stosować art. 160 k.p.a., ale wyłącznie § 1, § 2, § 3 i § 6, SN w sposób wybiórczy potraktował jasny literalny zapis zawarty w art. 5 ustawy nowelizującej, odstępując tym samym od stosowania prymatu wykładni logiczno-językowej.

Ustawodawca wyraźnie przedstawił – przez wyróżnienie w art. 5 ustawy nowelizującej art. 160 i art. 161 § 1 k.p.a. – że możliwe jest zapisanie, aby stosować wyłącznie określone paragrafy (§ 1, § 2, § 3 i § 6) art. 160 k.p.a.

Wobec braku takiej jednoznacznej regulacji, przyjęcie, że zastosowanie mają tylko niektóre wymienione wyżej paragrafy art. 160 k.p.a., powoduje powstanie zastrzeżeń o stosowanie dowolności interpretacyjnej oraz podejmowanie w orzecznictwie SN działań prawotwórczych (kreujących normy prawne).

Samo orzeczenie, że o odszkodowaniu przysługującym od organu administracji wydającego decyzje, której nieważność stwierdzono, nie orzeka organ administracji publicznej, który stwierdził nieważność decyzji, lecz sąd powszechny nie obliuguje jeszcze organów administracji do określonego działania i nie stanowi o konieczności uznania swojej niewłaściwości przez te organy. W sytuacji przyjęcia, że podstawą dochodzenia roszczeń jest art. 160 k.p.a., i w przypadku procedowania przez organy administracji w trybie art. 160 § 4 k.p.a., nie wydaje się, aby sądy powszechne mogły odrzucać pozwy ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej, jeżeli organ administracji uznał się za właściwy w sprawie. Raczej konsekwencją działania organu administracji byłaby konieczność rozpoznania sprawy w trybie art. 160 § 5 k.p.a. W innych okolicznościach mogłoby dojść do ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu.

Sąd Najwyższy swoje stanowisko w przedmiocie uznania, że jeśli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed wejściem w życie Konstytucji RP, to odszkodowanie na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania,

<sup>16</sup> Art. 16 k.p.a.

choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji RP, oparł na krytyce wyroku TK z 23.09.2003 r. (K 20/02).

Jakkolwiek orzeczenie TK może być dla jego odbiorców błędne, to w zakresie, w jakim TK orzeka w granicach kognicji przewidzianej w art. 188 Konstytucji RP, jego orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne<sup>17</sup>.

Ponadto, samo dojście do przeświadczenia, że stosowanie art. 160 § 1 k.p.a. pozbawia dochodzenia na mocy tego przepisu korzyści utraconych wskutek wydania decyzji, której nieważność stwierdzono, nie przesądzałoby o pozbawieniu w ogóle prawa do dochodzenia utraconych korzyści, jeżeli szkoda powstałaby po 1.09.2004 r.

W takich przypadkach możliwe byłoby dochodzenie roszczenia na podstawie zasady bezpośredniego stosowania przepisów ustawy zasadniczej – zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP.

Wskazuje na to własna treść normatywna Konstytucji RP, a mianowicie możliwość dokonania w drodze wykładni art. 77 konkretnych przesłanek pozwalających na jego zastosowanie, i w konsekwencji dokonywanie subsumpcji. Można wskazać na stan ewolucji prawa i poglądów na temat zasady normatywnego znaczenia przepisów Konstytucji RP<sup>18</sup>.

Przyjmując za klasycznym rozumieniem dominującym w cywilistyce, że za szkodę należy uznać uszczerbek w dobrach poszkodowanego, polegający na różnicy między stanem tych dóbr, powstałym wskutek zdarzenia szkodzącego a stanem, jaki by istniał, gdyby nie zaszło to zdarzenie – uszczerbek ten przybiera postać utraty, zmniejszenia lub niepowiększenia aktywów, albo powstania bądź zwiększenia pasywów<sup>19</sup>, należy odrzucić – jako pogląd

kontrowersyjny, którego prezentacja nie zawiera uzasadnienia – ocenę dokonaną przez SN, że szkodą jest samo naruszenie prawnie chronionego dobra<sup>20</sup>. Treść normatywna przepisów regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą umożliwiła uzyskanie rekompensaty za szkodę w wyniku zaistnienia negatywnych skutków następstw określonego działania, a nie wyłącznie z tytułu takiego działania.

Istotną okolicznością, która pozostaje w opozycji do stanowiska wyrażonego w głosowanej uchwale jest spostrzeżenie, że samo wydanie wadliwej decyzji administracyjnej nie może przesądzać o skutkach naruszenia prawnie chronionego dobra, jeśli nie zostanie potwierdzone decyzją stwierdzającą nieważność wadliwego aktu administracyjnego.

Stwierdzenie nieważności decyzji powoduje jej wyeliminowanie z obrotu prawnego, przez przyjęcie fikcji, że decyzja ta nigdy nie obowiązywała. Bowiem konstrukcja zastosowana w art. 156 k.p.a. jest przykładem unieważnialności z mocą wsteczną<sup>21</sup>.

Jeżeli z mocy prawa należy przyjąć założenie (fikcję), że decyzja administracyjna nie istniała *ex tunc*, to nie można uznać, iż coś, co nie istniało spowodowało szkodę. W takim przypadku źródłem szkody nie będzie decyzja, której nieważność stwierdzono, a czynności faktyczne dokonywane w wyniku wykonywania tej decyzji.

Rację ma SN, oceniając w uzasadnieniu głosowanej uchwały, że nie można wiązać wyrządzenia szkody z wydaniem ostatecznej decyzji w przedmiocie stwierdzenia nieważności innej decyzji, ale wyłącznie dlatego, iż samo wydanie takiego aktu administracyjnego jest wyłącznie determinatem, którego osiągnięcie pozwala na dochodzenie odszkodowania. Skutek w postaci wyrządzenia szkody nie może zostać określony w czasie na chwilę wydania

<sup>17</sup> Art. 190 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>18</sup> P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 132–139 z powołaniem poglądów Marka Safjana, Ewy Łętowskiej, Mariana Kępińskiego, Rafała Szczepaniaka i wskazaną tam literaturą.

<sup>19</sup> M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2008, s. 175.

<sup>20</sup> W innym fragmencie uzasadnienia głosowanej uchwały SN zauważa, że wydanie ostatecznej decyzji może stanowić czyn niedozwolony (a nie szkodę), uzasadniający odpowiedzialność za wyrządzoną nim szkodę.

<sup>21</sup> M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Kraków 2006, s. 242.

ostatecznej decyzji obarczonej wadą nieważności, gdyż to nie sam akt administracyjny, do którego odnosić się nie sposób ze względu na stwierdzenie jego nieważności, tylko konsekwencje jego wydania powodowały szkodę.

Głosowane orzeczenie miało ujednoczyć sposób stosowania prawa, jednak jego treść

wywołuje pewne zastrzeżenia, w szczególności w odniesieniu do rozumienia konstrukcji administracyjnoprawnych i zasad procedury administracyjnej oraz przyjętych założeń intertemporalnych. Wszystko to powoduje, że komentowanej uchwały nie można przyjąć bez pewnych, wyrażonych powyżej zastrzeżeń.

**dr Karol Pachnik**

Autor jest adiunktem w Instytucie Administracji, Samorządu i Prawa na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach oraz wykładowcą w Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego.