

WPROWADZENIE

W dniu 19 listopada 2010 r. odbyło się w Krakowie „II Kolokwium Jagiellońskie. Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa” zorganizowane przez Katedrę Prawa Cywilnego Uniwersytetu Jagiellońskiego¹. Przewodnią ideą Kolokwium Jagiellońskich jest stworzenie platformy do wymiany poglądów na aktualne, budzące wątpliwości teoretyczne i rodzące problemy praktyczne, zagadnienia prawa cywilnego². Dzięki udziałowi w Kolokwium Jagiellońskich praktyków reprezentujących różne grupy zawodowe — sędziów, radców prawnych, adwokatów, notariuszy — oraz przedstawicieli środowiska naukowego (nie tylko krakowskiego) możliwa jest pogłębiona analiza ważnych problemów stosowania prawa cywilnego. Konfrontacja refleksji teoretycznej z praktycznym spojrzeniem na pojawiające się problemy powinna przynieść korzyść zarówno uczestniczącym w spotkaniach pracownikom naukowym, jak i prawnikom praktykom, a przy okazji przyczynić się do dalszego zbliżenia obydwu środowisk.

Zamieszczone w niniejszym zeszycie „Transformacji Prawa Prywatnego” opracowania oparte są na referatach zaprezentowanych w trakcie II Kolokwium Jagiellońskiego. Poświęcone zostały wybranym zagadnieniom odpowiedzialności Skarbu Państwa w znowelizowanych w 2004 r.³ przepisach kodeksu cywilnego (art. 417 i n.). Głównym celem tej nowelizacji było dostosowanie przepisów kodeksu cywilnego o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez jego funkcjonariuszy do standardów konstytucyjnych, w szczególności wynikających z art. 77 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Istniejący wcześniej stan prawny był bardzo skomplikowany i niezadowolający. Część przepisów regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa — znajdujących się zresztą nie tylko w kodeksie

¹ I Kolokwium Jagiellońskie odbyło się 19 marca 2010 r. i poświęcone było nowelizacji przepisów o hipotece przez ustawę z 26 czerwca 2009 r. (Dz.U. Nr 131, poz. 1075).

² Więcej informacji na temat Kolokwium Jagiellońskich można znaleźć na stronie: <http://www.law.uj.edu.pl/~kpreyw/index.php/idea>.

³ Nowelizacja art. 417 i n. k.c. została dokonana przez ustawę z 17 czerwca 2004 r. (Dz.U. Nr 162, poz. 1692), która weszła w życie z dniem 1 września 2004 r.

cywilnym, lecz także w innych ustawach (np. kodeksie postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej) — została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczna z Konstytucją⁴. Wykładnia innych przepisów, jak chociażby art. 417 k.c. (w pierwotnym brzmieniu), który został uznany za zgodny z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny w znanym i szeroko omawianym wyroku z 4 grudnia 2001 r.⁵, musiała ulec zmianie w związku z wejściem w życie przepisów Konstytucji. Wspomniana ustawa z 17 czerwca 2004 r. miała także służyć uporządkowaniu stanu prawnego między innymi przez uchycenie niektórych przepisów ustaw pozakodeksowych regulujących odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone władczymi działaniami organów władzy publicznej. Proces porządkowania prawa nie został jednak jeszcze zakończony, o czym świadczą kolejne nowelizacje, między innymi kodeksu postępowania cywilnego i ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶.

Ustawa z 17 czerwca 2004 r. wprowadziła istotne zmiany w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Przede wszystkim szczególnie reżim odpowiedzialności odszkodowawczej wynikający z art. 417 i n. k.c. (w nowym brzmieniu) dotyczy obecnie jedynie szkód wyrządzonych przy wykonywaniu władzy publicznej. W przypadku szkód wyrządzonych na skutek innych zdarzeń niż władcze działania lub zaniechania organów władzy publicznej odpowiedzialność Skarbu Państwa opiera się od tej pory na tych samych podstawach co innych podmiotów prawa cywilnego⁷. Powołana ustawa uregulowała także odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za tzw. bezprawie legislacyjne (art. 417¹ § 1 i 4 k.c.). Możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności Skarbu Państwa za wydanie niezgodnego z konstytucją aktu prawnego budziła wcześniej wątpliwości⁸. Na no-

⁴ Chodziło o art. 418 k.c., art. 160 k.p.a. i art. 260 ordynacji podatkowej. Zob. wyroki TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/2000 (Dz.U. Nr 145, poz. 1638); z 23 września 2003 r., K 20/02 (Dz.U. Nr 170, poz. 1660); z 5 września 2005 r., P 18/04 (Dz.U. Nr 181, poz. 1524).

⁵ Zob. powołany w przypisie poprzednim wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/2000. Na temat tego orzeczenia zob. m.in. I. Karasek: *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy po wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r.*, SK 18/2000, Transformacje Prawa Prywatnego 2002, nr 1–2, s. 93 i n.

⁶ Por. art. 424^{1b} k.p.c. dodany przez ustawę z 22 lipca 2010 r. (Dz.U. Nr 155, poz. 1037); art. 285a i n. ustawy z 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dodane przez ustawę z 12 lutego 2010 r. (Dz.U. Nr 36, poz. 196).

⁷ Te same zasady dotyczą także odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego. Ich odpowiedzialność przed 1 września 2004 r. regulowana była w art. 420¹ i 420² k.c. Po nowelizacji ich odpowiedzialność za szkodę w zakresie, w jakim sprawują one władzę publiczną, oparta jest na podstawie art. 417 i n. k.c. W przypadku szkód wyrządzonych na skutek zdarzeń niezwiązanych ze sprawowaniem władzy publicznej jednostki samorządu terytorialnego odpowiadają na podstawie tych samych przepisów co inne podmioty prawa cywilnego.

⁸ W uchwale pełnego składu Izby Cywilnej SN z 15 lutego 1971 r. (III CZP 33/70, OSN 1971, nr 4, poz. 59), zawierającej wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy, SN stwierdził, że art. 418 k.c. nie może stanowić podstawy odpowiedzialności za wydanie aktu normatywnego. Natomiast w uchwale 7 sędziów SN z 19 maja 2009 r. (III CZP 139/08, OSN 2009, nr 11, poz. 144) SN wykluczył odpowiedzialność Skarbu Państwa za zaniechanie wydania aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Zob. więcej na ten temat R. Trzaskowski: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za zaniechanie normatywne*, Przegląd Sądowy 2008, nr 1, s. 5 i n.; L. Bosek: *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007, s. 45 i n.

wych zasadach została unormowana odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wydanie orzeczenia sądowego i decyzji administracyjnej (art. 417¹ § 2 i 3 k.c.). Najważniejsza zmiana polega na wprowadzeniu przesłanki uzyskania prejudycjalnego orzeczenia, wydanego we właściwym postępowaniu, stwierdzającego niezgodność z prawem orzeczenia sądu. Skutkiem nowelizacji było wreszcie poddanie odpowiedzialności odszkodowawczej innych niż Skarb Państwa państwowych osób prawnych (np. państwowych szkół wyższych, różnych agencji państwowych) zasadom ogólnym, jak w przypadku pozostałych (niepaństwowych) osób prawnych. Dotąd państwowe osoby prawne odpowiadały bowiem za szkodę wyrządzoną przez swoich funkcjonariuszy tak samo jak Skarb Państwa na podstawie art. 417 k.c. w pierwotnym brzmieniu (por. uchylony art. 420 k.c.). Zmiany te szerzej przedstawia w swoim artykule Andrzej Kubas.

Problem odpowiedzialności Skarbu Państwa za naruszenie prawa europejskiego omawia w swoim artykule Nina Półtorak. Jest to zagadnienie, którego znaczenie nie maleje. W ostatnich latach Polska opóźniała się z wdrożeniem do krajowego porządku prawnego kilku ważnych dyrektyw z zakresu prawa prywatnego (m.in. dyrektywy nr 2004/39/WE w sprawie rynków instrumentów finansowych⁹, dyrektywy nr 2007/64/WE w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego¹⁰, dyrektywy nr 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki¹¹). Można się spodziewać, że sądy zostaną niedługo skonfrontowane z problemem żądania naprawienia szkód wyrządzonych na skutek opóźnienia w transpozycji tych aktów prawa europejskiego do prawa polskiego¹².

Innej, niezwykle ważnej kwestii, dotyczy artykuł Józefa Forystka o odpowiedzialności Skarbu Państwa w sprawach reprzywatyzacyjnych. W większości spraw

⁹ Dyrektywa nr 2004/39/WE z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/22/EWG, Dz.Urz. z 30 kwietnia 2004 r., L 145, s. 1. Dyrektywa ta została wdrożona do prawa polskiego przez ustawę z 4 września 2008 r. (Dz.U. Nr 231, poz. 1546), która weszła w życie 13 stycznia 2009 r.

¹⁰ Dyrektywa nr 2007/64/WE z 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylająca dyrektywę 97/5/WE, Dz.Urz. z 5 grudnia 2007 r., L 319, s. 1 ze zm. Dyrektywa ta powinna zostać wdrożona do prawa polskiego do 1 listopada 2009 r. Została ona transponowana do prawa polskiego przez ustawę z 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. Nr 199, poz. 1175), która wejdzie w życie z dniem 24 października 2011 r., a więc prawie dwa lata po terminie.

¹¹ Dyrektywa nr 2008/48/WE z 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady nr 87/102/EWG, Dz.Urz. z 22 maja 2008 r., L 133, s. 66 ze zm. Dyrektywa ta została wdrożona do prawa polskiego przez ustawę z 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz.U. Nr 126, poz. 715 ze zm.), która wejdzie w życie 18 grudnia 2011 r., a więc po ponadpółtorarocznym opóźnieniu (powinna być transponowana do 12 czerwca 2010 r.).

¹² W niektórych sprawach dotyczących wykonania umów opcji walutowych przedsiębiorcy, którzy ponieśli straty na skutek załamania się kursu złotego do walut obcych po wrześniu 2008 r., domagają się przyznania Skarbu Państwa. Zamierzają oni dochodzić od Skarbu Państwa naprawienia szkody spowodowanej zawarciem niekorzystnych ich zdaniem umów opcyjnych, twierdząc, że gdyby dyrektywa nr 2004/39/WE została wdrożona do prawa polskiego w terminie, banki musiałyby ich lepiej informować o ryzyku związanym z zawieraniem umów opcyjnych i nie doszłoby do wspomnianych strat.

związanych z odzyskaniem mienia przejętego przez państwo z naruszeniem przepisów nacjonalizacyjnych pojawia się problem stwierdzenia nieważności wydanych wówczas decyzji administracyjnych. W związku z tym powstaje pytanie, czy należy w tych sprawach stosować znowelizowane przepisy kodeksu cywilnego o odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, czy przepisy uchylone (w tym w szczególności art. 160 k.p.a., który regulował kwestię odszkodowania za szkodę wyrządzoną na skutek wydania decyzji administracyjnej, uznanej następnie za nieważną). Pytanie to zrodziło się na tle niezbyt precyzyjnego art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r.¹³ Dla praktyki problem ten został rozstrzygnięty w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z 31 marca 2011 r.¹⁴, w której SN stwierdził, że art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. należy stosować do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej przed dniem 1 września 2004 r., chociażby do stwierdzenia nieważności tej decyzji lub uznania, że została wydana z naruszeniem prawa, doszło po tym dniu. Ponadto SN przesądził w tym orzeczeniu, że odszkodowanie za szkodę wyrządzoną decyzją wydaną przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. nie obejmuje utraconych na skutek tego korzyści, choćby ich utrata nastąpiła już po wejściu w życie Konstytucji.

Zagadnienie naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem orzeczenia sądowego jest przedmiotem analizy w artykule Ewy Bagińskiej. Autorka przedstawia w nim orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i zmiany przepisów kodeksu postępowania cywilnego, regulujących skargę na stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu (art. 424¹ i n. k.p.c.). W związku z wymaganiami uzyskania orzeczenia prejudycjalnego pojawia się ciekawe zagadnienie dotyczące biegu terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem niezgodnego z prawem orzeczenia. Regulujący kwestię przedawnienia roszczeń deliktowych art. 442¹ k.c. ani przepisy ogólne o przedawnieniu nie przewidują zawieszenia biegu terminu przedawnienia na czas, w którym toczy się — na skutek skargi poszkodowanego — postępowanie o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu, będącego źródłem szkody. Ponieważ przerwę biegu przedawnienia powoduje wszczęcie przed właściwym organem postępowania zmierzającego do ustalenia istnienia określonego stosunku prawnego (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.), można twierdzić, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest właśnie taką czynnością, która zmierza do ustalenia odpowiedzialności Skarbu Państwa za wyrządzoną wydaniem tego orzeczenia szkodę. Po zakończeniu tego postępowania dla poszkodowanego zaczynałby zatem ponownie biec trzyletni termin przedawnienia z art. 442¹ § 1 k.c. do wystąpienia z powództwem o zasądzenie odszkodowania od Skarbu Państwa. Kwestia ta wymagałaby dalszej analizy, na którą nie ma w tym krótkim opracowaniu miejsca.

¹³ Zob. także wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., SK 34/08, Dz.U. Nr 215, poz. 1675.

¹⁴ Uchwała z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSN 2011, nr 7–8, poz. 75; tamże zdanie odrębne SSN W. Katnera.

Należy wyrazić nadzieję, że kolejne Kolokwia Jagiellońskie spotkają się z podobnym życzliwym zainteresowaniem przedstawicieli praktyki prawniczej i środowisk naukowych co dwa dotychczasowe. Warto więc może wspomnieć, że następane III Kolokwium Jagiellońskie, które odbędzie się 25 listopada 2011 r., poświęcone będzie problematyce umów deweloperskich, między innymi w związku z uchwaleniem przez Sejm w dniu 16 września 2011 r. ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu lub domu jednorodzinnego. Ta od dawna oczekiwana ustawa ma zwiększyć bezpieczeństwo osób kupujących lokale mieszkalne i domy jednorodzinne od deweloperów. Nakłada ona na nich różnego rodzaju obowiązki informacyjne oraz wprowadza nakaz ustanowienia zabezpieczenia na rzecz przyszłych nabywców (w szczególności w postaci rachunków powierniczych, na których gromadzone byłyby obligatoryjnie środki wpłacane przez nabywców). Ustawa wprowadza także zmiany w przepisach o postępowaniu upadłościowym, które pozwalałyby na dokończenie inwestycji przez syndyka masy upadłościowej. Ustawa ma wejść w życie w sześć miesięcy po jej ogłoszeniu¹⁵.

Jerzy Pisuliński

Kraków, 17 października 2011 r.

¹⁵ Ustawa nie została jeszcze ogłoszona w Dzienniku Ustaw.