



# Minister Finansów

---

Warszawa, 24 kwietnia 2024 roku

---

Sprawa: Interpelacja nr 2294, p. posła Dariusza Mateckiego w sprawie  
odszkodowań za przekroczenie czasu na rozpatrzenie sprawy w  
urzędzie  
Znak sprawy: DSP3.054.2.2024  
Kontakt: Kancelaria MF  
tel.: +48 22 694 55 55  
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

---

**Pan Szymon Hołownia**  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 2294 Pana Posła Dariusza Mateckiego w sprawie odszkodowań za przekroczenie czasu na rozpatrzenie sprawy w urzędzie, proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień.

Pan Poseł w swoim wystąpieniu zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o odpowiedź na poniższe pytania:

*Na jakim etapie jest realizacja obietnicy wyborczej: Odpowiedzialność urzędników wprowadzimy "Karniaki". Państwo wypłaci Ci odszkodowanie, jeśli przekroczy czas na rozpatrzenie Twojej sprawy? Kiedy obietnica zostanie wprowadzona w życie oraz jakie będą jej koszty?*

Zgodnie z treścią art. 77 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>, każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (ust. 1), a ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (ust. 2). Przedmiotowy przepis ustawy zasadniczej nie wskazuje wyczerpująco ani na zakres szkody, ani nie rozstrzyga, co decyduje o bezprawności, ani też nie daje bezpośredniej drogi realizacji uprawnienia odszkodowawczego. Ścieżkę realizacji gwarancji konstytucyjnej co do wynagrodzenia szkody powstałej w związku z niezgodnym

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 oraz z 2001 r., Nr 28, poz. 319 oraz z 2006 r., Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r., Nr 114, poz. 946; dalej: „Konstytucja”.

z prawem działaniem czy zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej wskazują przepisy ustaw – w szczególności przepisy ustawy Kodeks cywilny<sup>2</sup>.

Zgodnie z treścią art. 417 § 1 k.c., za szkodę wyrządzoną przez niegodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Z kolei § 3 tego artykułu mówi, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej (§ 3).

Władza publiczna ponosi odpowiedzialność niezależnie od winy, na zasadzie niezgodności z prawem działania lub zaniechania. Bezprawność na gruncie art. 417 i następnych k.c. nie ma przy tym charakteru kwalifikowanego, ograniczonego do przypadków rażącego naruszenia prawa<sup>3</sup>.

Odrębnością, którą wprowadza art. 417<sup>1</sup> k.c. w porównaniu z art. 417 k.c. jest wymóg uzyskania określonego w przepisach szczególnych prejudykatu, a więc orzeczenia przesądzającego o niezgodności z prawem danego zachowania władzy publicznej. Rola tego prejudykatu polega na tym, że niedopuszczalne jest przed jego wydaniem zasądzenie odszkodowania za szkodę spowodowaną deliktem władzy publicznej – wyjątek stanowi tu ww. art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c.<sup>4</sup> W orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje stanowisko<sup>5</sup>, że pojęcie zaniechania, stanowiącego przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej dotyczy tych sytuacji, w których obowiązek określonego działania jest skonkretyzowany w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej, aby do szkody nie doszło. Za zaniechanie uznaje się każde niewykonanie, zupełne lub częściowe, obowiązku dostatecznie skonkretyzowanego w normie prawnej.

Odpowiedzialność odszkodowawcza władz publicznych zależy od ziszczenia się wszystkich przesłanek odpowiedzialności, a mianowicie oprócz zdarzenia sprawczego (deliktu władzy publicznej), konieczne jest wykazanie poniesionej szkody oraz adekwatnego związku przyczynowego między szkodą i owym zdarzeniem.

W kontekście treści interpelacji należy wspomnieć o przepisach ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>6</sup>. Stosownie do art. 3 § 2 tej ustawy sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej.

W ramach tej kontroli sądy rozpoznają skargi m.in. na:

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, 1615, 1890 i 1933; dalej: „k.c.”

<sup>3</sup> Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 19.04.2012 r., IV CSK 406/11, Legalis.

<sup>4</sup> Art. 417 § 4. 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.

<sup>5</sup> Zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 5 sierpnia 2004 r., III CK 332/03; z dnia 28 kwietnia 2005 r., III CK 367/04, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2005, nr 7, s. 14; z dnia 25 marca 2011 r., IV CSK 407/10; z dnia 8 maja 2014 r., V CSK 349/13; a także uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2011 r., III CZP 120/10, OSNC-ZD 2011, nr 3, poz. 55.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.; dalej: „upsa”.

- a) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 ustawy lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;
- b) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Dodatkowo art. 154 upsa stanowi, że w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny (§ 1). Nadto, zgodnie z § 4, osobie, która poniosła szkodę wskutek niewykonania orzeczenia sądu, służy roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym. Odszkodowanie to przysługuje od organu, który nie wykonał orzeczenia sądu, a jeżeli organ w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku o odszkodowanie nie wypłacił odszkodowania, uprawniony podmiot może wnieść powództwo do sądu powszechnego (§ 5).

Orzeczenie wydane przez sąd administracyjny w trybie upsa, stwierdzające przewlekłe prowadzenie postępowania, poza innymi przestankami odpowiedzialności, stanowi prejudykat warunkujący dochodzenie odszkodowania od organu (art. 417 i n. k.c.). Natomiast stwierdzenie, że miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa warunkuje odpowiedzialność majątkową funkcjonariusza publicznego (art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa<sup>7 8</sup>).

W odniesieniu do wspomnianej odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych, o której mowa w ww. ustawie, należy wskazać, że zgodnie z art. 1 u.o.m.f.p. ustawa określa zasady odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych wobec Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa oraz zasady postępowania w przedmiocie takiej odpowiedzialności. Stosownie do treści art. 5 u.o.m.f.p. funkcjonariusz publiczny ponosi odpowiedzialność majątkową w razie łącznego zaistnienia następujących przestanków:

- 1) na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa;
- 2) rażące naruszenie prawa, o którym mowa w pkt 1, zostało spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego;

---

<sup>7</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1169, dalej: „u.o.m.f.p.”.

<sup>8</sup> Zob. Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 12 stycznia 2022 r., II CSKP 20/22.

3) rażąco naruszenie prawa, o którym mowa w pkt 1, zostało stwierdzone zgodnie z art. 6. Przepis art. 6 ww. ustawy wyczerpująco określa, co należy rozumieć przez „stwierdzenie rażącego naruszenia prawa”.

Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych na zasadach określonych w przedmiotowej ustawie ma charakter kwalifikowany - jest oparta na przesłance rażącego naruszenia prawa. Ponadto wyłącza ona przewidzianą w przepisach odrębnych odpowiedzialność majątkową funkcjonariusza publicznego wobec podmiotu odpowiedzialnego za szkodę wyrządzoną tym samym działaniem lub zaniechaniem (por. art. 3 u.o.m.f.p.).

Odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej wskutek rażącego naruszenia prawa ma charakter deliktowy. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na treść art. 2 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, który wprost odsyła do art. 417 k.c.

Odpowiedzialność władzy publicznej za przekroczenie czasu na rozpatrzenie sprawy rozciąga się również na opieszale funkcjonowanie organów wymiaru sprawiedliwości, która jest regulowana ustawą 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 1725). Zgodnie z art. 2 ust. 1 strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania).

Zgodnie z ust. 2 ww. artykułu dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie albo czynności podjętych przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze w celu zakończenia postępowania przygotowawczego lub czynności podjętych przez sąd lub komornika sądowego w celu przeprowadzenia i zakończenia sprawy egzekucyjnej albo innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego. Dokonując tej oceny, uwzględnia się łączny dotychczasowy czas postępowania od jego wszczęcia do chwili rozpoznania skargi, niezależnie od tego, na jakim etapie skarga została wniesiona, a także charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawichości, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania.

Uwzględniając skargę, sąd stwierdza, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania (art. 12 ust. 2). Ponadto uwzględniając skargę, sąd na żądanie skarżącego przyznaje od Skarbu Państwa, a w przypadku skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika sądowego – od komornika sądowego, sumę pieniężną w wysokości od 2000 do 20 000 złotych. Wysokość sumy pieniężnej, w granicach wskazanych w zdaniu pierwszym, wynosi nie mniej niż 500 złotych za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania,

niezależnie od tego, ilu etapów postępowania dotyczy stwierdzona przewlekłość postępowania.

Sąd może przyznać sumę pieniężną wyższą niż 500 złotych za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania, jeżeli sprawa ma szczególne znaczenie dla skarżącego, który swoją postawą nie przyczynił się w sposób zawiniony do wydłużenia czasu trwania postępowania. Na poczet tej sumy zalicza się kwoty przyznane już skarżącemu tytułem sumy pieniężnej w tej samej sprawie. Przyznając skarżącemu sumę pieniężną, sąd wskazuje, jakiego okresu przewlekłości postępowania ona dotyczy. Sumy pieniężnej nie przyznaje się w razie uwzględnienia skargi wniesionej przez Skarb Państwa albo państwowe jednostki sektora finansów publicznych (ust. 4).

Zgodnie z art. 16 ww. ustawy strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania zgodnie z art. 5 ust. 1, może dochodzić - na podstawie art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360, 2337 i 2339 oraz z 2023 r. poz. 326 i 1285) - naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy.

Z upoważnienia Ministra Finansów

**Jarosław Neneman**  
Podsekretarz Stanu