



Kraków, dnia 23 sierpnia 2011 roku

ODPIŚ

Do
Trybunału Konstytucyjnego
Rzeczypospolitej Polskiej

Al. J. Ch. Szucha 12 A

00-918 Warszawa

Skarżąca:

Z F

reprezentowana przez pełnomocnika adwokata **Józefa FORYSTKA**
z kancelarii FORYTEK & PARTNERZY Adwokaci i Radcowie Prawni

adres do doręczeń:

ul. Armii Krajowej 16, bud. NEWTON, I p.,
30-150 Kraków

SKARGA KONSTYTUCYJNA

o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP
art. 5 Ustawy Nowelizującej KC z 17.06.2004 r.
(Dz. U. Nr 162, poz.1692)

Partnerzy:

Józef Forystek - adwokat
Marek Forystek - adwokat
Łukasz Wołk - adwokat
Tomasz Pogoda - radca prawny

www.forystek.pl
e-mail: kancelaria@forystek.pl

bud. NEWTON, I piętro
ul. Armii Krajowej 16, 30-150 Kraków
tel.+48 12 622 45 11, fax +48 12 622 45 10

bud. PASAŻ SASKI, I piętro
ul. Grzybowska 12/14, 00-132 Warszawa
tel. +48 22 890 96 30, fax +48 22 890 96 31

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 w związku z art. 188 pkt 5 i art. 191 ust. 1 pkt 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz z art. 2 ust. 1 pkt 4 oraz art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), zwanej dalej „u.t.k.”, w imieniu skarżącej Z F ,

w n o s z ę o s t w i e r d z e n i e , ż e:

1. art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 162, poz. 1692), dalej jako „Ustawa Nowelizująca KC” w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. w części ograniczającej odszkodowanie do rzeczywistej szkody (*damnum emergens*) za szkody powstałe po dniu 17 października 1997 roku, których źródłem były działanie organu władzy publicznej niezgodne z prawem

j e s t s p r z e c z n y z:

- a. art. 77 ust. 1 Konstytucji RP poprzez naruszenie prawa do pełnego wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej;
- b. art. 32 ust. 1 Konstytucji RP poprzez naruszenie zasady równości wobec prawa;
- c. art. 2 Konstytucji RP poprzez naruszenie zasad przyzwoitej legislacji (tj. zasady określoności oraz zasady ochrony praw nabytych) w zw. z art. 77 ust. 1, 64 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- d. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez naruszenie zasady proporcjonalności, tj. nieuzasadnione ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnych praw (art. 77 ust. 1, 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), w sytuacji niewystąpienia przesłanek określonych w tym przepisie;

oraz

2. ustalenie, iż skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego zapadłego zgodnie z wnioskiem ad. 1 znajdują zastosowanie także do **szkód w postaci utraconych korzyści (*lucrum cessans*) powstałych po dniu 17 października 1997 roku**, niezależnie od daty wydania bezprawnego orzeczenia organu Państwa będącego źródłem tej szkody, a więc także, gdy źródłem szkody było orzeczenie (decyzja administracyjna) wydana przed dniem 17 października 1997 roku, a jego bezprawność została stwierdzona po tej dacie.

UZASADNIENIE

I. UZASADNIENIE DOPUSZCZALNOŚCI SKARGI KONSTYTUCYJNEJ.

Skarżąca wiąże naruszenie przysługujących jej praw konstytucyjnych z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w K z dnia maja 2011 roku sygn. akt . Wyrok ten jest prawomocny, albowiem nie przysługują od niego zwyczajne środki odwoławcze. W konsekwencji, w sprawie skarżącej doszło do „wyczerpania drogi prawnej” w rozumieniu art. 46 ust. 1 u.t.k..

Wyżej wymieniony prawomocny wyrok został doręczony pełnomocnikowi skarżących w dniu 28 czerwca 2011 roku, a zatem skarga konstytucyjna została wniesiona w terminie 3-miesięcznym, o którym mowa w art. 46 ust. 1 u.t.k..

2. Wskazane w *petitum* skargi konstytucyjnej przepisy stanowiły podstawę prawną prawomocnego wyroku w sprawie skarżącej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, co do których Skarżąca wnosi o stwierdzenie ich niezgodności z Konstytucją RP.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „podstawa rozstrzygnięcia obejmuje całokształt przepisów prawa (norm) stosowanych przez organ władzy publicznej w celu wydania aktu stosowania prawa” (wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). W uzasadnieniu postanowienia z dnia 6 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 139/00, Trybunał wyjaśnił: „O tym, że zaskarżony akt normatywny był w znaczeniu konstytucyjnym podstawą ostatecznego orzeczenia można generalnie mówić wtedy, gdy owo rozstrzygnięcie – przy tym samym przedmiocie i zakresie sprawy – byłoby lub mogłoby być inne w przypadku nieobowiązania normy prawnej o treści kwestionowanej przez skarżącego”. Podstawą rozstrzygnięcia jest więc przepis, który „determinuje w sensie normatywnym treść orzeczenia” (postanowienie TK z dnia 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 25/03).

Okoliczność wydania orzeczeń w oparciu o przepisy stanowiące przedmiot niniejszej skargi zostanie szczegółowo wykazana poniżej poprzez opisanie stanu faktycznego sprawy wraz z uzasadnieniami wyroków wydanych w sprawie przez rozpoznające je sądy powszechne.

Fakt, że Sąd Apelacyjny uznał, opierając się na wykładni art. 5 Ustawy Nowelizującej KC dokonanej w uchwale pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 roku, III

CZP 112/10, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 roku, której wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po dniu 1 września 2004 roku (tj. po dacie wejścia w życie Ustawy Nowelizującej KC) **ma zastosowanie art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu sprzed wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 roku, sygn. K 20/02**, OTK-A 2003/7/76, LEX 80984, uznającego za niezgodne z Konstytucją ograniczenie odszkodowania przewidzianego w art. 160 § 1 k.p.a. do rzeczywistej szkody spowodował, że **Skarżącej odmówiono zasądzenia odszkodowania z tytułu utraconych korzyści (powstałych po dniu 17 października 1997 roku)**, jakie Skarżąca mogłaby uzyskać, gdyby organy Państwa nie wydały bezprawnej Decyzji wywłaszczeniowej.

Wobec powyższego, ocena zgodności z Konstytucją wskazanego powyżej **art. 5 Ustawy Nowelizującej KC w zw. z art. 160 § 1 k.p.a.** jest konieczna dla ochrony przysługujących Skarżącej konstytucyjnych praw w rozumieniu art. 39 ust. 3 ustawy o TK, tj. prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, własności prywatnej, oraz prawa do słusznego odszkodowania za wywłaszczone mienie.

Nie może przy tym budzić wątpliwości dopuszczalność badania zgodności z konstytucją uchylonego już art. 160 k.p.a. – skoro zgodnie z uchwałą SN z 31.03.2011r., III CZP 112/10 ma on nadal zastosowanie do wszelkich szkód, których źródłem są bezprawne decyzje administracyjne wydane przed dniem 1 września 2004 roku.

Co prawda, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 1997 r. Nr 102 poz. 643 ze zm.), jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, postępowanie ulega umorzeniu. Jednak Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny stwierdzając, że uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis mocy obowiązującej **„Jeżeli nadal możliwe jest zastosowanie uchylonego przepisu do jakiegokolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości, to przepis taki nie utracił mocy obowiązującej i nie ma podstaw do umorzenia postępowania...”** (orzeczenie z 26 września 1995 r. U. 4/95 OTK 1995/II poz. 27). Pogląd ten Trybunał podtrzymał po wejściu w życie ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (por. postanowienie z 13 października 1998 r. SK 3/98 OTK ZU 1998/5 poz. 69).

Ta linia orzecznicza potwierdzona została przez Trybunał w pełnym składzie w wyroku z 31 stycznia 2001 r. P. 4/99 (OTK ZU 2001/1 poz. 5 str. 57), w którym stwierdzono, że „*przepis*

obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej".

Opisany poniżej stan faktyczny niniejszej sprawy wskazuje wprost na fakt zastosowania zaskarżonej normy prawnej na podstawie art. 5 Ustawy Nowelizującej KC.

Ponadto, rozstrzygając zagadnienie dopuszczalności oceny zgodności art. 5 ustawy zmieniającej k.c., jako przepisu przejściowego z Konstytucją należy wskazać, iż kwestia ta została już poddana kontroli Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie z 3 lipca 2007 r., sygn. SK 4/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 83). Trybunał uznał: "Warunkiem dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej, skierowanej przeciwko regulacji przejściowej, jest założenie, że skarżący spełnił przesłanki z art. 424¹ i n. k.p.c., a **jedynie art. 5 ustawy zmieniającej k.c. realizację jego praw udaremnił z naruszeniem art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji**". Ponieważ i w niniejszej sprawie art. 5 Ustawy Nowelizującej jest bezpośrednią przyczyną naruszenia konstytucyjnych praw Skarżącej, niniejsza skarga jest w pełni uzasadniona.

W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że „przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, że zachodzi związek między daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki: po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych; po drugie, nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie zanim ów przepis utracił moc obowiązującą; po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej” (zob. m.in. wyrok z dnia 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00).

W niniejszej sprawie niewątpliwie doszło do naruszenia wymienionych powyżej praw majątkowych rangi konstytucyjnej. Na podstawie art. 5 Ustawy Nowelizującej KC w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. Sąd Apelacyjny orzekł ostatecznie co do tych praw na niekorzyść Skarżącej. Co więcej, ponieważ, Sąd Apelacyjny w wydanym wyroku oparł się na wykładni prawa (wątpliwej) dokonanej przez pełny skład Sądu Najwyższego, brak jest realnych szans na zmianę tego wyroku w wyniku

kontroli kasacyjnej, wobec treści art. 61 § 6 w zw. z art. 62 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym, w myśl których skład SN rozpoznający skargę kasacyjną jest związany uchwałą stanowiącą zasadę prawną, od której można by odstąpić tylko po wydaniu odmiennej uchwały pełnego składu SN. Z uwagi na niedawny czas wydania wskazanej uchwały CZP 112/10, nie można liczyć na zmianę zapatrywania pełnego składu Sądu Najwyższego pod wpływem niniejszej sprawy. (por. podobne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 14/05, w której TK uznał przyjętą przez SN interpretację przepisu za istotny czynnik oceny jego konstytucyjności)

Wobec powyższego, jedynie eliminacja z systemu prawnego zaskarżonych przepisów we wskazanym w petitum zakresie zagwarantuje Skarżącej możliwość uzyskania słusznej i należytej jej ochrony jej konstytucyjnych praw, poprzez możliwość wznowienia postępowania w sprawie i uzyskania pełnego odszkodowania z tytułu dokonanego z rażącym naruszeniem prawa wyłączenia majątku należącego do poprzednika prawnego Skarżącej.

II. STAN FAKTYCZNY SPRAWY.

II.1. ŹRÓDŁO SZKODY W MAJĄTKU SKARŻĄCEJ.

Skarżąca jest jedynym, (wykazanym w aktach sprawy) następcą prawnym swojego ojca - K R , zmarłego w dniu lipca 1951 roku, który był **właścicielem nieruchomości rolnej** położonej w K pomiędzy ulicą i (obecnie część ulicy) objętej , składającej się z dwóch działek o oznaczeniach (o łącznej pow. m²) i (o łącznej pow. m²), dalej jako „**Nieruchomość**”. Na nieruchomości aż do chwili wyłączenia prowadzone było gospodarstwo rolne.

W dniu grudnia 1957 roku Prezydium Rady Narodowej Miasta K działając na podstawie art. 1, 10 i 21 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 roku o nabywaniu, przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych orzekło o wyłączeniu Nieruchomości na rzecz Państwa -Wojewódzkiego Zarządu Dróg Publicznych w K , dalej jako „**Decyzja wyłączeniowa**”.

Orzeczeniem z dnia października 1961 r. Urząd Spraw Wewnętrznych Prezydium Rady Narodowej w K przyznał spadkobiercom K R -Z R odszkodowanie. Odszkodowania to nie zostało jednak nigdy wypłacone Skarżącej.

Decyzją z dnia czerwca 2005 roku Minister Infrastruktury stwierdził, że orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w K z dnia grudnia 1957 roku - w części dotyczącej **wywłaszczenia na rzecz Skarbu Państwa części Nieruchomości oznaczonej jako parcela o pow. m² zostało wydane z rażącym naruszeniem prawa**, dalej jako „Decyzja nadzorcza”, bowiem nie doszło do prawidłowego i wymaganego Dekretem uprzedniego wezwania właściciela do dobrowolnego odstąpienia nieruchomości Państwu za określoną cenę. Organ nadzorczy nie mógł wydać decyzji stwierdzającej nieważność decyzji wywłaszczeniowej z 1957 roku, zaistniała bowiem jedna z przesłanek określonych w art. 156 § 2 k.p.a., tzn. decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

II.2. NIEUDANA PRÓBA UZYSKANIA ODSZKODOWANIA NA DRODZE ADMINISTRACYJNEJ.

Wobec wątpliwości co do treści przepisów intertemporalnych, w szczególności art. 5 Ustawy Nowelizującej KC, która uchyliła art. 160 k.p.a., **Skarżąca wniosła w trybie administracyjnym przewidzianym w (uchylonym) art. 160 § 5 k.p.a. o zasądzenie odszkodowania z tytułu utraconej w wyniku bezprawnej Decyzji wywłaszczeniowej Nieruchomości.**

Decyzją z dnia czerwca 2007 roku Minister Budownictwa wydał decyzję **umarzającą postępowanie** administracyjne w sprawie o przyznanie odszkodowania za wydanie orzeczenia o wywłaszczeniu nieruchomości powódki z naruszeniem prawa. Uzasadniając tę decyzję Minister Budownictwa wskazał, że z dniem 1 września 2004 roku, zgodnie z przepisem art. 2 Ustawy Nowelizującej KC został uchylony przepis art. 160 k.p.a, a zatem, zgodnie z art. 5 Ustawy Nowelizującej KC, zdaniem Ministra, do zdarzeń i stanów prawnych zaistniałych po dniu 1 września 2004 roku **zastosowanie znajduje wprowadzony w/w nowelą nowy reżim prawny odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa**, który przewiduje dochodzenie roszczeń odszkodowawczych za niezgodne z prawem decyzje administracyjne jedynie na drodze postępowania sądowego przed sądami powszechnymi **na podstawie art. 417¹ k.c.**

Tym samym organ stanął na stanowisku zgodnym z **linią orzecniczą** wyrażoną m.in. w **uchwale Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2008 roku, III CZP 101/08**, uchwale SN z dnia 5 grudnia 2008 roku, III CZP 123/08, w wyrokach SN: z dnia 25 stycznia 2006 roku, I CK 273/05, z dnia 26 czerwca 2008 roku, II CSK 79/08, z dnia 3 listopada 2009 roku, II CSK 247/09, z dnia 6 listopada 2009 roku, I CSK 101/09, w postanowieniu SN z dnia 9 lipca 2009 roku III CZP 47/09, oraz licznych wyrokach sądów administracyjnych: por. wyroki WSA w Warszawie z dnia 21 października 2005 roku, sygn. akt IV SA/Wa 1356/05 oraz z dnia 30 listopada 2007 roku, IV SA/Wa 1895/07, a

także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 października 2006 roku, sygn. akt I OSK 207/06, wyrok NSA z dnia 12 lutego 2009 roku, I OSK 246/08, wyrok NSA z 7 maja 2009, I OSK 684/08, wyrok NSA z dnia 8 maja 2009 roku, I OSK 697/08, wyrok NSA z dnia 17 lipca 2009 roku, I OSK 1013/08, wyrok NSA z dnia 23 października 2009 roku, II OSK 1675/08, **(dalej przywoływane łącznie jako „linia orzecznicza III CZP 101/08”)** w których orzekano, że o dopuszczalności zastosowania uchylonego już art. 160 k.p.a. przesądza data wydania decyzji nadzorczej w sprawie przed 1 września 2004 roku. Natomiast, zgodnie z tym poglądem, gdy szkoda została wyrządzona wskutek decyzji nieważnej lub niezgodnej z prawem, która stała się ostateczna przed dniem 1 września 2004 roku, ale ostateczna decyzja nadzorcza została wydana po tej dacie, to do odszkodowania należnego poszkodowanemu bezprawną decyzją administracyjną stosuje się nowy reżim prawny odpowiedzialności Skarbu Państwa, wprowadzony Ustawą Nowelizująca KC.

II.3. PRÓBA DOCHODZENIA ODSZKODOWANIA PRZED SĄDEM POWSZECHNYM.

II.3.A. ŻĄDANIA STRON.

Następnie Skarżąca Z F , złożyła do Sądu Okręgowego w K **pozew o zasądzenie od Skarbu Państwa Wojewody odszkodowania w łącznej kwocie zł z odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty.**

Na dochodzoną pozewem sumę składała się kwota zł, odpowiadająca wartości rynkowej utraconego przez powódkę prawa własności nieruchomości (*damnum emergens*) oraz **kwota zł, odpowiadająca wynagrodzeniu należnemu powódce z tytułu utraconych korzyści (*lucrum cessans*)** - w związku z niemożnością korzystania z nieruchomości w okresie od dnia 17 września 1999 roku do dnia sporządzenia opinii wyceniającej wysokość utraconych korzyści przez biegłego.

Podstawą prawną, na której Skarżąca opierała swe roszczenia był art. 417¹ § 2 k.c. w zw. z art. 417 § 1 k.c., regulujący (w myśl art. 5 Ustawy Nowelizującej KC - w interpretacji linii orzeczniczej najlepiej wyrażonej w uchwale SN z 6 listopada 2008 roku, III CZP 101/08) odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem decyzji administracyjnych niezgodnych z prawem, których bezprawność została stwierdzona po 1 września 2004 roku.

Skarżąca wywodziła powstałą w jej majątku szkodę z faktu, iż została ona bezprawnie pozbawiona własności Nieruchomości w oparciu o wydaną z naruszeniem prawa, a następnie uchyloną Decyzję

wywłaszczeniową. Na skutek wydania **bezprawnej Decyzji wywłaszczeniowej z dnia grudnia 1957 roku** powódka poniosła szkodę, w postaci utraty nieruchomości, za którą nie otrzymała w zamian innej nieruchomości, ani też odszkodowania pieniężnego. Fakt bezprawności tej decyzji został stwierdzony **decyzją nadzorczą Ministra Infrastruktury z dnia czerwca 2005 roku**.

Wysokość straty powstałej w majątku powódki odpowiada wartości nieruchomości wywłaszczonej. Kwota utraconych korzyści, stanowi natomiast odszkodowanie za uniemożliwienie pobierania czynszu dzierżawnego z nieruchomości należącej do niej, a przejętej na własność Skarbu Państwa na podstawie orzeczenia wywłaszczeniowego.

Pozwany Skarb Państwa Wojewoda wniósł o oddalenie powództwa, kwestionując m.in. powołaną przez powódkę podstawę prawną dochodzonego roszczenia. Pozwany Skarb Państwa podniósł, iż **zgodnie z art. 5 Ustawy Nowelizującej KC w przedmiotowej sprawie zastosowanie powinny znaleźć przepisy art. 160 k.p.a. oraz przepisy kodeksu cywilnego, w brzmieniu sprzed nowelizacji** która weszła w życie w dniu 1 września 2004 roku, a to z uwagi na datę wydania decyzji wywłaszczeniowej w 1957 roku (a więc jeszcze przed 1 września 2004 roku). Tym samym pozwany wywodził, iż pojęcie „do zdarzeń i stanów prawnych” użyte w treści zaskarżonego art. 5 Ustawy Nowelizującej KC odnosić należy jedynie do daty pierwszej decyzji w sprawie (tu: decyzji wywłaszczeniowej z 1957 roku), natomiast, że bez znaczenia jest data stwierdzenia nieważności takiej decyzji już po dniu 1 września 2004 roku.

Powyższy zarzut pozwany Skarb Państwa oparł o linię orzeczniczą przeciwną do **linii III CZP 101/08** wyrażoną m. in. w: uchwałach składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05 i z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06, w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2007 r., I CSK 220/07, z dnia 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08, z dnia 18 czerwca 2009 r., II CSK 26/09, z dnia 15 października 2009 r., I CSK 66/09, i z dnia 12 lutego 2010 r., I CSK 328/09, w oraz w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2009, I OSK 568/08 (LEX nr 554899), wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2008 r., II CSK 110/08, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 2010 r., I CSK 328/09, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2003 r., I CK 150/02, uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08 (**dalej jako „linia orzecznicza III CZP 125/05”**).

Zgodnie z tą linią orzeczniczą, za zdarzenie prawne, o którym mowa w art. 5 Ustawy Nowelizującej KC, determinujące zastosowanie starego (sprzed 1 września 2004 roku) lub nowego (obowiązującego po tej dacie) reżimu odpowiedzialności Skarbu Państwa uznaje się wyłącznie wydanie wadliwej decyzji administracyjnej (pierwotnej), bez względu na datę wydania decyzji

Skarb Państwa podniósł w apelacji, że Sąd Okręgowy określając materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia sporu dowolnie oparł się na tej linii orzecznictwa Sądu Najwyższego, która przyjmuje stosowanie art. 417¹ § 2 k.c. w sytuacji, gdy wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed wejściem w życie Ustawy Nowelizującej KC, a Decyzja nadzorcza już po tej dacie.

Apelujący Skarb Państwa zwracał uwagę na rysującą się w orzecznictwie rozbieżność na tle problemu wykładni art. 5 Ustawy Nowelizującej KC. W jego ocenie w niniejszej sprawie winna mieć zastosowanie ta linia, która przyjmuje, że gdy wadliwa decyzja została wydana przed dniem 1 września 2004 r. a decyzja nadzorcza zapadła już po nadejściu tej daty, ma zastosowanie art. 160 k.p.a. (z wyłączeniem przepisów uzależniających dochodzenie odszkodowania na drodze sądowej od uprzedniego wyczerpania trybu administracyjnego). Taki pogląd stanowi opowiedzenie się za linią orzeczniczą III CZP 125/05).

Sąd Apelacyjny uznał za trafny powyższy zarzut apelacyjny pozwanego **naruszenia art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 5 Ustawy Nowelizującej KC poprzez przyjęcie, że na Pozwanym ciąży obowiązek naprawienia szkody w zakresie obejmującym utracone korzyści.**

Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie Sąd Apelacyjny zauważył słusznie, że istotą problemu w przedstawionej sprawie było rozstrzygnięcie przy zastosowaniu jakich przepisów należy rozpoznać roszczenie Skarżącej Z F – (a) czy tych, które obowiązywały w dacie wydania Decyzji wyłączeniowej (1957 rok), (b) czy też obowiązujących w dacie wydania Decyzji nadzorczej (2005 rok). Sąd podkreślił, że rozstrzygnięcie tej kwestii ma zasadnicze znaczenie w sprawie z uwagi na zmianę stanu prawnego w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa wprowadzonej Ustawą Nowelizującą KC. Z dniem wejścia w życie tej ustawy (1 września 2004 roku) przestał obowiązywać art. 160 k.p.a. w miejsce którego odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej została uregulowana w art. 417 § 1 k.c.. oraz art. 417¹ § 2 k.c..

Sąd Apelacyjny wskazał, że odpowiedź na pytanie co do właściwej w sprawie podstawy prawnej rozstrzygnięcia zależy od wykładni art. 5 Ustawy Nowelizującej KC, zgodnie z którym do zdarzeń i **stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy** stosuje przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 ustawy **Kodeks cywilny** oraz art. 153 **art. 160 i art. 161 § 5 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy**. Sąd dostrzegł także, że niejednoznaczna treść powołanego powyżej przepisu wywołała zasadnicze rozbieżności w orzecznictwie.

STANOWISKO I a:

Według pierwszego stanowiska do kategorii "zdarzeń i stanów prawnych" o jakich mowa w art. 5 Ustawy Nowelizującej KC należy zaliczyć wyłącznie wadliwą decyzję, jako bezprawną przyczynę sprawczą szkody (czyn niedozwolony), a o zastosowaniu art. 160 kpa powinna decydować chwila jej wydania. (linia orzecznicza III CZP 125/05).

STANOWISKO II a:

Drugie stanowisko, do niedawna dominujące w orzecznictwie i zdaniem Skarżących słuszne, opiera się na twierdzeniu, że choć niewątpliwie źródłem szkody i odpowiedzialności Skarbu Państwa jest ostateczna decyzja administracyjna niezgodna z prawem lub nieważna, to jednak dopiero ostateczna decyzja nadzorcza stwierdzająca jej nieważność lub niezgodność z prawem jest tym zdarzeniem prawnym, które pozwala na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych i wszczęcie odpowiedniego postępowania administracyjnego lub sądowego (konstrukcja złożonego zdarzenia prawnego, którego ostatnim elementem jest decyzja nadzorcza). Dopiero zatem uprawomocnienie się decyzji nadzorczej jest decydującym "zdarzeniem prawnym" z punktu widzenia art. 5 Ustawy nowelizującej KC, którego data wystąpienia ma decydować o zastosowaniu nowego lub starego reżimu odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa. Tak linia orzecznicza III CZP 101/08).

Ponadto, Sąd Apelacyjny dostrzegł także problem rozbieżności rysujących się w orzecznictwie dotyczącym samego sposobu obliczania odszkodowania, wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 roku K 20/02, gdzie uznano, iż zawarte w art. 160 § 1 k.p.a. ograniczenie odszkodowania do "rzeczywistej szkody", było niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny wskazał, że orzeczenie to znajduje zastosowanie **do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 roku, to jest od daty wejścia w życie Konstytucji RP**.

Wylaniająca się na tle tego postanowienia kontrowersja, wiązała się z pytaniem, czy przez szkodę powstałą po wejściu w życie Konstytucji, o której mowa w tym postanowieniu, należy rozumieć powstały po dniu 16 października 1997 roku uszczerbek w majątku poszkodowanego, czy też powstałe po tym dniu zdarzenie w postaci wadliwej decyzji, będące źródłem uszczerbku w majątku poszkodowanego.

STANOWIKO I b:

Według jednego stanowiska, przez powstałą po wejściu w życie Konstytucji szkodę, o której mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 20/02 określającym czasowy zasięg jego skutków, należy rozumieć powstały po dniu 16 października 1997 r. uszczerbek w majątku poszkodowanego (tzw. **skutkowe ujęcie szkody**). Zgodnie z tym poglądem odszkodowanie zasadzane na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. obejmuje nie tylko straty wynikające z wydania wadliwej decyzji, ale i korzyści utracone na skutek wydania tej decyzji od dnia 17 października 1997 roku.

Orzeczenia popierające to stanowisko to m.in.: wyrok Sądu Najwyższego: z dnia 8 lutego 2008 r., I CSK 477/07, z dnia 12 marca 2008 r., I CSK 435/07 (LEX nr 484709), z dnia 18 kwietnia 2008 r., II CSK 639/07 (niepubl.), z dnia 26 czerwca 2008 r., II CSK 79/08 (niepubl.), z dnia 30 października 2008 r., II CSK 257/08 (niepubl.), i z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08 (LEX nr 466348), zgodnie z którymi, przez powstałą po wejściu w życie Konstytucji szkodę, o której mowa w postanowieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego określającym czasowy zasięg jego skutków, należy rozumieć powstały po dniu 16 października 1997 r. uszczerbek w majątku poszkodowanego (skutkowe ujęcie szkody); ściśle rzecz biorąc doniosłość przypisuje się tu tylko powstałemu w tym czasie uszczerbkowi w postaci *lucrum cessans*.

STANOWISKO II b:

W myśl natomiast drugiego stanowiska, przytoczonego przez Sąd Apelacyjny, przez szkodę powstałą po wejściu w życie Konstytucji należy rozumieć jedynie powstałe po dniu 16 października 1997 roku zdarzenie w postaci wadliwej decyzji, będące źródłem uszczerbku w majątku poszkodowanego. W tym ujęciu szkoda oznacza naruszenie przez wadliwą decyzję prawnie chronionych dóbr poszkodowanego (**jednolite pojęcie szkody**).

Orzeczenia popierające to stanowisko to m.in.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2003 r., I CK 150/02 (OSNC 2004, nr 7-8, poz. 132), wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 273/05, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2007 r., I CSK 220/07 (LEX nr 306813), wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 301/07 (LEX nr 371425), wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2008 r., I CSK 472/07. Przede wszystkim jednak za powyżej przytoczoną linią orzecniczą stojącą na stanowisku jednolitego ujęcia szkody opowiedział się Sąd Najwyższy w ostatnio wydanej, kontrowersyjnej uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 roku (III CZP 112/10, Lex nr 751460).

W odniesieniu do powyżej zarysowanych problemów i rozbieżności interpretacyjnych Sąd Apelacyjny w zasadzie nie wyraził swojej opinii, a jedynie ograniczył się do stwierdzenia, iż Sąd ten **przyjmuje** pogląd prawny wyrażony w przytoczonej powyżej **uchwale Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 roku**, „czego konsekwencją jest **konieczność** częściowej zmiany wyroku” Sądu Okręgowego w niniejszej sprawie. W uchwale tej (zdaniem Skarżącej błędnie) przyjęto, iż:

„Do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 §1, 2, 3 i 6 k.p.a.

Jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, 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.

Nieuniknionym następstwem przyjęcia za swoje przez Sąd Apelacyjny cytowanych powyżej poglądów Sądu Najwyższego było uznanie w niniejszej sprawie, iż Skarżącej nie należy się odszkodowanie w zakresie korzyści utraconych w wyniku bezprawnego wywłaszczenia nieruchomości, nawet za okres po wejściu w życie Konstytucji.

Skoro Decyzja wywłaszczeniowa (z 1957 roku), będąca źródłem szkody Powódki, została wydana przed wejściem w życie Ustawy Nowelizującej KC, to bez względu na okoliczność, że decyzja nadzorczą stwierdzająca jej bezprawność (i warunkująca możliwość dochodzenia odszkodowania) zapadła po tej dacie (1 września 2004 roku), to i tak w myśl powołanej uchwały SN, **Sąd Apelacyjny uznał, iż podstawą prawną dochodzonych przez powódkę roszczeń winien być art. 160 k.p.a. a nie art. 417 i 417¹ § 2 k.c.**

W konsekwencji powyższego, podążając za cytowaną (chybioną) uchwałą SN Sąd Apelacyjny uznał następnie, iż skoro Decyzja wywłaszczeniowa została wydana przed wejściem w życie Konstytucji RP, to **odszkodowanie przysługujące Skarżącej na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje utraconych korzyści, nawet poniesionych już po wejściu w życie Konstytucji.**

Powyższe rozstrzygnięcie, w opisanym powyżej stanie faktycznym jest rażąco krzywdzące dla pokrzywdzonej, a w szczególności narusza jej Konstytucyjne prawo do słusznego odszkodowania za niezgodne z prawem działania władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji), w zakresie w jakim odmawia Skarżącej odszkodowania z tytułu utraconych korzyści związanych z niemożnością

korzystania z bezprawnie wywłaszczonej Nieruchomości. Zdaniem Skarżącej, przepisy na których oparto ostateczne orzeczenie Sądu Apelacyjnego w opisanej sprawie, jak i przepisy nierozłącznie związane z omawianym problemem, a zaskarżone niniejszą skargą konstytucyjną nie dają się pogodzić z porządkiem gwarantowanym w Konstytucji RP z przyczyn opisanych szczegółowo poniżej.

III. UZASADNIENIE ZARZUTÓW SKARGI KONSTYTUCYJNEJ.

III.1. ZARZUT NIEZGODNOŚCI ART. 5 USTAWY NOWELIZUJĄCEJ KC W ZW. Z ART. 160 § 1 K.P.A. Z ART. 77 UST. 1 KONSTYTUCJI RP

III.1.1. UWAGI WSTĘPNE.

W pierwszej kolejności Skarżąca zarzuca niezgodność zaskarżonych przepisów (art. 5 Ustawy Nowelizującej KC w zw. z art. 160 § 1 k.p.a.) z art. 77 ust. 1 Konstytucji poprzez niekonstytucyjne ograniczenie prawa Skarżącej do wynagrodzenia szkody (w zakresie utraconych po 17 października 1997 roku korzyści – *lucrum cessans*) wyrządzonej jej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej oraz prawa do słusznego odszkodowania za wywłaszczone na cele publiczne mienie.

Naruszenie konstytucyjnych praw Skarżącej jest bezpośrednim **wynikiem** (wątpliwej – por. uwagi poniżej) **wykładni zaskarżonych przepisów dokonanej przez Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2011 roku, III CZP 112/10, dalej jako „uchwała III CZP 112/10”, a sprzecznej z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 roku K 20/02, gdzie uznano, iż zawarte w art. 160 § 1 k.p.a. ograniczenie odszkodowania do "rzeczywistej szkody", było niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji.**

Choć uchwały Sądu Najwyższego nie mają charakteru wiążącego w innych sprawach, to z uwagi na treść art. 61 § 6 w zw. z art. 62 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym, w myśl których skład SN rozpoznający skargę kasacyjną jest związany uchwałą stanowiącą zasadę prawną, od której można odstąpić tylko po wydaniu odmiennej uchwały pełnego składu SN, w praktyce wykładnia prawa dokonana w uchwale pełnego składu Izby ma niepodważalny wpływ na stanowisko zajmowane przez wszystkie sądy powszechne i to wszystkich instancji.

Z praktycznego punktu widzenia zatem, pomimo możliwych innych interpretacji, dokonana w uchwale III CZP 112/10 wykładnia art. 5 Ustawy Nowelizującej KC w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. będzie miała znaczenie bliskie wykładni legalnej, determinując rozumienie zaskarżonych przepisów w orzecznictwie sądów powszechnych. Z tego powodu, zdaniem Skarżącej, w pierwszej kolejności

należy ocenić zaskarżone przepisy w rozumieniu nadanym im przez Sąd Najwyższy w powołanej uchwale (podobne stanowisko zajął TK w wyroku SK 14/05).

III.1.2. NARUSZAJĄCA KONSTYTUCJĘ WYKŁADNIA ART. 5 USTAWY NOWELIZUJĄCEJ KC W ZW. Z ART. 160 § 1 K.P.A. W UCHWALE SĄDU NAJWYŻSZEGO III CZP 112/10

Wykładnia zaskarżonych przepisów, dokonana w uchwale III CZP 112/10 opiera się na dwóch teoretycznych założeniach, przy czym, drugie z nich prowadzi wprost do skutku w postaci naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji, **ignorując derogacyjne działanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 roku K 20/02, dalej jako „wyrok K 20/02”**.

III.1.2.a. ZAŁOŻENIE I

Pierwsze, zdaniem Skarżącej błędne, założenie teoretyczne przyjęte w uchwale III CZP 112/10 polega na przyjęciu stanowiska wyrażonego w linii orzeczniczej III CZP 125/05 (por. pkt II.3.A), zgodnie z którym hipotezą art. 5 ustawy nowelizującej KC, nakazującego stosować art. 160 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym w chwili jego uchylecia **"do zdarzeń i stanów prawnych"** powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, **są objęte wszystkie sytuacje, w których ostateczna decyzja administracyjna dotknięta uchybieniami określonymi w art. 156 § 1 k.p.a. (decyzja wadliwa) została wydana przed dniem 1 września 2004 roku** a nie jak w poglądzie przeciwnym, tylko te w których także decyzja nadzorcza zapadła przed datą 1 września 2004 roku. Tym samym Sąd Najwyższy odrzucił ugruntowaną w prawie cywilnym **konceptję złożonego stanu prawnego**, zgodnie z którym to ostatecznie z łańcucha zdarzeń prawnych determinujących odpowiedzialność odszkodowawczą (tu data wydania decyzji nadzorczej jako tzw. Prejudykant) winno decydować o wyborze stanu prawnego według którego mają być oceniane skutki danego zdarzenia prawnego w aspekcie czasowym.

W konsekwencji tego założenia, Sąd Najwyższy przyjął, iż w sytuacjach w których wadliwa decyzja została wydana przed 1 września 2004 roku, a decyzja nadzorcza stwierdzająca wydanie wadliwej decyzji z naruszeniem art. 156 k.p.a. zapadła po tej dacie, właściwy do oceny skutków prawnych decyzji wadliwej jest w całości stan prawny obowiązujący przed 1 września 2004 roku (tj. zastosowanie znajduje art. 160 k.p.a. (ale w brzmieniu niekonstytucyjnym sprzed **wyroku TK z dnia 23 września 2003 roku, K 20/02**), a nie wprowadzony w jego miejsce art. 417¹ § 2 k.c.).

Powyższe założenie, choć błędne zdaniem Skarżącej, nie wywołuje samo w sobie stanu sprzeczności z Konstytucją RP, choć odmawiając zastosowania nowego reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej, w którym niewątpliwie jest stosowanie wynikającej z art. 361 § 2 k.c. zasady pełnego odszkodowania, daje grunt, dla wykładni art. 160 § 1 k.p.a. sprzecznego z Konstytucją RP i wykładnią TK zawartą w wyroku K 20.02. Natomiast efekt niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów ujawnia się niewątpliwie i bezpośrednio w świetle drugiego z założeń uchwały III CZP 112/10.

III.1.2.b. ZAŁOŻENIE II

Podążając za wykładnią, zgodnie z którą w stanach faktycznych tożsamy ze sprawą Skarżącej, opisaną w punkcie II powyżej, tj. gdy decyzja wadliwa zapadła przed 1 września 2004 roku, zaś stwierdzenie jej niezgodności z art. 156 k.p.a. nastąpiło po tej dacie, zastosowanie znajduje art. 160 § 1 k.p.a., Sąd Najwyższy wyciągnął z powyższego zupełnie **błędny**, nieuzasadniony w świetle dominujących poglądów doktryny, i przede wszystkim **niezgodny z Konstytucją RP wniosek, iż w powyższych stanach faktycznych zastosowanie znajdzie art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu sprzed wyroku TK K 20/02.** W konsekwencji tego założenia, SN uznał, że jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji (1 października 1997 roku), **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.**

Do powyższego wniosku doprowadził SN następujący tok rozumowania:

Artykuł 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie wyroku TK K 20/02 przewidywał odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wynikające z niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych **jedynie w granicach rzeczywistej szkody**. Zgodnie z ugruntowanym w doktrynie i orzecznictwie poglądem, odszkodowanie, zgodnie z art. 160 § 1 k.p.a., przysługiwało jedynie za szkodę rzeczywistą (art. 361 § 2 k.c.) i obejmowało *damnum emergens* (stratę materialną, jaką faktycznie strona poniosła) z wyłączeniem *lucrum cessans* - przyszłych korzyści utraconych przez stronę z powodu nieważności decyzji polegających na nieuzyskaniu pożytków naturalnych i cywilnych (tak: A. Matan, *Komentarz do art. 160 k.p.a. (w:) Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2010; por. Jaśkowska Małgorzata, Wróbel Andrzej, *Komentarz aktualizowany do art. 160 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2011).

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 23 września 2003 r. (K 20/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 76), uznał art. 160 § 1 k.p.a. w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody za niezgodny z art. 77 Konstytucji RP. Jednocześnie stwierdził, iż teza wyrażona w orzeczeniu znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 roku, tj. od daty wejścia w życie Konstytucji. Tym samym, po wskazanej dacie, odpowiedzialność odszkodowawcza z art. 160 k.p.a. obejmuje pełną szkodę (*damnum emergens* oraz *lucrum cessans*).

Zdaniem Sądu Najwyższego, niejasne jest stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego określające czasowy zakres derogacji wynikający z powołanego wyroku K 20/02: „do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 roku”.

Zarówno w uchwale III CZP 112/10, jak i w Postanowieniu składu 7 sędziów SN z dnia 24 sierpnia 2010 roku, III CZP 4/10 o przedstawieniu przedmiotowego zagadnienia prawnego pełnemu składowi Izby Cywilnej, które zaowocowało wydaniem uchwały III CZP 112/10, Sąd Najwyższy powołał dwie przeciwstawne linie orzecznicze, co do kwestii rozumienia terminu „szkody” w orzeczeniu TK K 20/02, przytaczając orzeczenia według których na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. w związku z wyrokiem K 20/02 można zasądzić odszkodowanie obejmujące utracone korzyści, jak i orzeczenia w których odrzucono taką możliwość.

III.1.2.b.(i) SKUTKOWE UJĘCIE SZKODY

Według pierwszej linii orzeczniczej, opowiadającej się za skutkowym ujęciem szkody, reprezentowanej m.in. przez orzeczenia Sądu Najwyższego: z dnia 22 stycznia 2008 r., II CSK 376/07 (niepublikowanego), z dnia 8 lutego 2008 r., I CSK 477/07 (LEX nr 398419), z dnia 12 marca 2008 r., I CSK 435/07 (LEX nr 484709), z dnia 4 kwietnia 2008 r., I CSK 464/07 (LEX nr 484712), z dnia 18 kwietnia 2008 r., II CSK 639/07 (LEX nr 515705), z dnia 26 czerwca 2008 r., II CSK 79/08, z dnia 30 października 2008 r., II CSK 257/08 (LEX nr 560546), z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08, z dnia 9 stycznia 2009 r., I CSK 272/08 (LEX nr 490425), z dnia 14 maja 2009 r., I CSK 306/08 (LEX nr 512001), i z dnia 14 maja 2009 r., I CSK 485/08 (LEX nr 510995), przez powstałą po wejściu w życie Konstytucji szkodę, o której mowa w punkcie drugim sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, należy rozumieć zaistniały po dniu 16 października 1997 roku uszczerbek w majątku poszkodowanego. Praktycznie rzecz biorąc, doniosłość przypisuje się tu powstałemu w tym czasie uszczerbkowi w postaci *lucrum cessans*.

Konsekwencją tego stanowiska jest objęcie odszkodowaniem na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie tylko strat wynikłych na skutek wydania wadliwej decyzji, ale i korzyści utraconych w okresie od dnia 17 października 1997 roku na skutek wydania tej decyzji, choćby jej wydanie nastąpiło przed tą datą.

Zdaniem Skarżącej jedynie ta linia orzecznicza jest słuszna w świetle granic zarysowanych przez Konstytucję RP, oraz prawidłowej wykładni wyroku TK K 20/02, gdyż tylko taka wykładni zapewnia gwarancję ochrony konstytucyjnych praw jednostki, zakorzenionych w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Także argumenty powołujące się na cywilistyczne rozumienie szkody, zdecydowanie przemawiają za skutkowym rozumieniem szkody, zwłaszcza w przypadku szkód polegających na utraconych korzyściach ujawniających się w sposób ciągły i narastający w okresie wielu lat od zdarzenia wywołującego szkodę.

III.1.2.b.(ii) KONCEPCJA JEDNOŚCI SZKODY

Natomiast Sąd Najwyższy w uchwale III CZP 112/10, wbrew literalnej i celowościowej wykładni wyroku TK K 20/02, a także wbrew stanowisku zajętemu w sprawie III CZP 112/10 przez Prokuratora Generalnego opowiedział się za drugą z linii orzeczniczych, bazującą na wątpliwej i niezwykle kontrowersyjnej wykładni pojęcia ‘szkoda’, tj. tzw. teorii jedności szkody, w myśl której, za datę szkody powstałej po dniu 17 października 1997 roku należy rozumieć dzień wydania ostatecznej wadliwej decyzji administracyjnej, której nieważność lub niezgodność z prawem na podstawie art. 156 § 1 k.p.a. później stwierdzono, przy czym w myśl tej koncepcji bez znaczenia jest czy następstwa w postaci poszczególnych konkretnych uszczerbków majątkowych spowodowane wadliwą decyzją nastąpiły przed czy po wejściu w życie Konstytucji RP. Innymi słowy, szkoda, według tego stanowiska, oznacza jedynie naruszenie przez wadliwą decyzję prawnie chronionych dóbr poszkodowanego.

Opowiadając się za powyższą koncepcją szkody, uchwała III CZP 112/10 stanowi kontynuację linii orzeczniczej wyznaczonej następującymi orzeczeniami SN: wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 273/05, uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05 oraz wyrokami Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2007 r., I CSK 220/07, z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 301/07, z dnia 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08, z dnia 18 czerwca 2009 r., II CSK 26/09 i z dnia 15 października 2009 r., I CSK 66/09.

W świetle powyższego rozumienia szkody, przyjętego w ślad za uchwałą III CZP 112/10 w wyroku Sądu Apelacyjnego w sprawie Skarżącej, odszkodowanie może obejmować utracone korzyści tylko wtedy, gdy wydanie wadliwej decyzji nastąpiło po dniu 16 października 1997 roku. Skoro w sprawie Skarżącej wydanie bezprawnej decyzji wyłączeniowej, będącej źródłem szkody nastąpiło jeszcze w 1957 roku, w myśl koncepcji, przyjętej przez SN w oparciu o zaskarżone niniejszą Skargą przepisy, odszkodowanie w postaci utraconych korzyści z tytułu niemożności czerpania zysków (pobierania czynszu dzierżawnego) nie należy się Skarżącej za żaden okres, nawet co do pożytków, które mogłyby być pobrane już po 17 października 1997 roku.

W konsekwencji, Sąd Najwyższy wychodząc ze słusznej konstatacji, opartej na wyroku TK z dnia 8 grudnia 2009 roku, SK 34/08, mówiącym, iż do konstytucjonalizacji podmiotowego prawa do domagania się odszkodowania za bezprawne działanie władzy publicznej doszło dopiero z chwilą wejścia w życie Konstytucji, wysunął w omawianej uchwale nielogiczny i błędny wniosek, jakoby uszczerbki majątkowe powstałe już po dniu wejścia w życie Konstytucji RP, a jedynie wynikające z wydanej dużo wcześniej bezprawnej decyzji administracyjnej, miały nie być objęte gwarancjami konstytucyjnymi, w szczególności jakoby nie stosował się do nich wyrok TK K 20/02.

Swoje błędne rozumowanie SN opiera obok teoretycznych ram koncepcji jedności szkody argument ze spójności dyspozycji art. 5 Ustawy Nowelizującej KC.

Mianowicie, w uchwale III CZP 112/10 podnosi się, iż artykuł 160 § 1 k.p.a., po orzeczeniu o niezgodności z normą art. 77 ust. 1 Konstytucji przewidzianego w nim ograniczenia odszkodowania do rzeczywistej szkody pozostał w mocy w pozostałym zakresie, nadal więc zawierał regulację przewidującą odpowiedzialność odszkodowawczą za czyn niedozwolony polegający na wydaniu decyzji administracyjnej w okolicznościach uzasadniających stwierdzenie jej nieważności. Również zatem po zmianie wynikającej z wyroku Trybunału Konstytucyjnego określał zdarzenie stanowiące czyn niedozwolony oraz przesłanki naprawienia (pełnej już – po wyroku K 20/02) szkody.

W konsekwencji, mimo że rozpatrywana zmiana art. 160 § 1 k.p.a. była wynikiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, należało, zdaniem SN przy określaniu czasowego jej zasięgu uwzględnić regułę intertemporalną, nakazującą oceniać zobowiązania z czynów niedozwolonych według przepisów obowiązujących w chwili zdarzenia, z którym ustawa łączy odpowiedzialność odszkodowawczą. Skoro zatem w myśl Założenia I (por. powyżej) SN uznał, że zdarzeniem z którego wynika odpowiedzialność odszkodowawcza jest jedynie moment decyzji wadliwej (a nie także data decyzji nadzorczej – jak twierdzi Skarżąca), to, zdaniem SN, również o tym, czy

zastosowany zostanie art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu zmienionym przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego, powinna decydować chwila wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. Skutki tych uszczerbków należy określić na podstawie art. 160 k.p.a. w brzmieniu właściwym ze względu na chwilę wydania wadliwej decyzji administracyjnej (z uwzględnieniem noweli do art. 160 k.p.a. z 1980 roku działającej ze skutkiem wstecznym, jednak z pominięciem wyroku K 20/02.

III.1.3. KRYTYKA STANOWISKA SN

W niniejszej skardze należy jedynie na marginesie zaznaczyć, iż wykładnia dokonana przez Sąd Najwyższy jest błędna. Jak zauważono powyżej, pomimo licznych wątpliwości co do jej teoretycznej poprawności i logiki, uchwała III CZP 112/10 niewątpliwie nadaje zaskarżonym przepisom znaczenie, którego nie sposób pominąć przy ocenie ich konstytucyjności.

Po pierwsze, należy jednak nadmienić, iż literalna wykładnia tez i uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 20/02, w powiązaniu ze stanem faktycznym na tle którego został ten wyrok wydany jednoznacznie wskazuje, na wolę „ustawodawcy negatywnego” – TK objęcia działaniem tego przepisu wszelkich uszczerbków majątkowych ujawniających się po dniu 17 października 1997 roku wynikających z bezprawnego działania organów państwowych, niezależnie od daty wydania decyzji będącej źródłem szkody (por. szerzej pkt IV.1. poniżej).

W szczególności, należy zauważyć głos doktryny wyraźnie opowiadający się za przeciwną do uchwały III CZP 112/10 interpretacją znaczenia wyroku TK K 20/02 dla przepisu międzyczasowego – art. 5 Ustawy Nowelizującej KC. „Treść art. 160 k.p.a. uległa zmianie w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r. w zakresie, w jakim przepisy te przewidywały możliwość kompensacji jedynie w granicach tzw. szkody rzeczywistej (*damnum emergens*). Odniesienie w art. 5 ustawy nowelizacyjnej do dotychczasowego brzmienia tych przepisów może w konsekwencji wprowadzać w błąd. Biorąc jednak pod uwagę powszechną moc obowiązującą wyroków Trybunału Konstytucyjnego, należy uznać, że treść obu wskazanych przepisów uległa zmianie od momentu ogłoszenia wyroku (tj. od 30 września 2003 r.), a w rezultacie odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu określonych tam wadliwości aktów administracyjnych obejmowała pełną szkodę (*damnum emergens* oraz *lucrum cessans*) - także w odniesieniu do stanów sprzed wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej, tj. przed 1 września 2004 r. Ze względu zaś na wskazaną wyżej argumentację w kwestii konstytucjonalizacji prawa do odszkodowania gwarantowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji, a także wyraźne rozstrzygnięcie kwestii

skutków w wyroku TK z 23 września 2003 r., zasada pełnej kompensacji znajduje w omawianych wypadkach zastosowanie w odniesieniu do wszystkich stanów ukształtowanych po 17 października 1997 roku. (M. Saffjan, K. Matuszczyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej, W-wa 2004, Rozdział VIII Problemy międzyczasowe, LexPolonica*)

Po drugie, interpretacja ta opiera się na z gruntu błędnej i nie przystającej w szczególności do sytuacji szkód ujawniających się na przestrzeni długiego okresu czasu teorii jedności szkody, zgodnie z którą szkodę ujmuje się jako samo naruszenie dóbr służących poszkodowanemu, a nie, jak w teorii przeciwstawnej skutek takiego naruszenia.

W szczególności, krytycznie na temat tej teorii wypowiedział się M. Kaliński, wskazując, iż uzasadnia się ją zazwyczaj na gruncie szkód na osobie, argumentem, iż samo naruszenie nietykalności cielesnej stanowi naruszenie dobra prawem chronionego i jako takie winno być traktowane jako szkoda. Jak słusznie zauważa Kaliński, że rozumowanie takie przyjmuje dowodzona tezę za przesłankę wniosku. (M. Kaliński (w:) *System Prawa Prywatnego, tom. 6, Prawo zobowiązań – część ogólna, red. A. Olejniczak, W - wa 2009, str. 95*)

Z kolej za znajdującą zdecydowanie więcej zwolenników w doktrynie prawa teorią skutkowa szkody przemawia obok intuicyjnego rozumienia pojęcia szkody szereg racji praktycznych. W szczególności, tylko skutkowe ujęcie szkody pozostaje w zgodności z powszechnie obecnie przyjmowaną dyferencyjną metodą wyceny uszczerbków majątkowych, w której dla ustalenia czy mamy do czynienia ze szkodą konieczne jest stwierdzenie jakie następstwa wywołało naruszenie danego dobra w całokształcie interesów poszkodowanego, a nie tylko w dobrze bezpośrednio dotkniętym naruszeniem. (M. Kaliński, *ibidem*)

Słusznie też zauważa ten autor, iż:

„ujęcie szkody jako skutku naruszenia znajduje silne uzasadnienie normatywne w art. 361 § 1 k.c., w którym odrębnie wymieniono „następstwa” działania bądź zaniechania oraz „szkodę”. Naruszenie jest w tej konwencji terminologicznej skutkiem zdarzenia szkodzącego, a zarazem przyczyną szkody. Argument ten ulega dalszemu wzmocnieniu na tle art. 471 k.c. gdzie jest mowa o szkodzie wynikłej z niewykonania” (ibidem, s. 96)

Ponadto za skutkowym ujęciem szkody przemawia fakt, iż nie każde naruszenie dóbr danej osoby prowadzi do powstania po jej stronie uszczerbku. A także okoliczność, iż nie jest wymagane, aby skutek zdarzenia szkodzącego wystąpił zaraz po jego zajściu. Wielokrotnie skutek w postaci uszczerbku powstaje dopiero po jakimś czasie od daty zdarzenia szkodzącego.

Istotny argument za skutkowym ujęciem szkody podnosi także Sośniak, wskazując, że zgoda uprawnionego na naruszenie nie jest tożsama ze zgodą na szkodę, który to wniosek nie dałby się uzasadnić na gruncie jednolitego ujęcia szkody (*M. Sośniak, Znaczenie zgody uprawnionego w zakresie cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej, ZNUJ nr 27, Prace prawnicze nr 6, Kraków 1959, s. 170*)

Wszystkie powyższe argumenty wskazują na nieadekwatność teorii jedności szkody, zwłaszcza na gruncie postaci szkody jaką jest *lucrum cessans*, które z natury rzeczy powstaje dopiero w następstwie naruszenia prawa.

Szerzej krytyczne argumenty na temat teorii jedności szkody podnoszą m. in.: *M. Safjan, Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej, Warszawa 2004; Lewaszkiewicz – Petrykowska, Wyrządzenie szkody, ibidem, s. 67-69; J. Panowicz – Lipska, Majątkowa ochrona dóbr osobistych, Warszawa 1975 s. 34 - 37; Z. Radwański, Zadośćuczynienie pieniężne za szkodę niemajątkową., Poznań 1956 s. 173; Z. Masłowski, Komentarz do kodeksu cywilnego, t. II, 1972, 1097, J. Jastrzębski, glosa do wyroku SN z dnia 11.10.2001 roku II CKN 578/99, PPH 2003, nr 4, s. 51; E. Wojtaszek, Odpowiedzialność cywilna z tytułu szkód wyrządzonych dziecku przed jego poczęciem NP. 1990, nr 10-12, s. 96.*

III.1.4. NARUSZENIE ART. 77 UST. 1 KONSTYTUCJI RP - ARGUMENTY

Powyżej przytoczona wykładnia dokonana przez Sąd Najwyższy w uchwale III CZP 112/10, skutkująca odmową przyznania Skarżącej pełnego odszkodowania za doznaną w wyniku bezprawnej Decyzji wywłaszczeniowej szkodę jest nie do zaakceptowania w świetle standardów wyznaczonych przez Konstytucję RP i **musi przesądzać o uznaniu zaskarżonych przepisów za niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji, w zakresie w jakim przepisy te dopuszczają taki skutek.**

III.1.4.1 Wyrok SK 34/08

Na wstępie, mając na uwadze spójność orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w podobnych sprawach, należy wskazać na zasadność uwzględnienia przy rozpoznaniu niniejszej skargi wyroku TK z dnia 8 grudnia 2009 roku, **SK 34/08, OTK-A 2009/11/165, w którym Trybunał uznał już, co prawda w innym zakresie (tzw. wyrok zakresowy - w zakresie, w jakim wyłącza skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrządzającego szkodę, które stało się prawomocne po dniu wejścia w życie Konstytucji RP) zaskarżony art. 5 Ustawy Nowelizującej KC za niezgodny z Konstytucją** (art. 77 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji).

W powołanym wyroku TK podkreślił konieczność zapewnienia efektywności konstytucyjnego prawa domagania się słusznego odszkodowania za działania władzy publicznej. W szczególności Trybunał odwołał się do wykładni systemowej i funkcjonalnej art. 77 Konstytucji (przywołując przy tym wyrok z 15 maja 2000 r., sygn. **SK 29/99**, OTK ZU nr 4/2000, poz. 110) i przyjął, że zrekonstruowane na podstawie art. 77 Konstytucji prawo - jako pozostające w ścisłym związku z ochroną praw i wolności jest istotnym elementem państwa prawnego - art. 2 Konstytucji, z czego wywiódł co następuje:

„W tym znaczeniu zapewnienie efektywności realizacji prawa do domagania się odszkodowania nabiera szczególnego znaczenia i może być rozpatrywane również w kategoriach zaufania obywateli do państwa i prawa. Zważywszy, że wprowadzenie skargi miało na celu zapewnienie efektywności korzystania z konstytucyjnego prawa podmiotowego oraz zapewnienie, aby ustawodawstwo zwykle realizowało konstytucyjną aksjologię wyznaczoną przez art. 77 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy zgodzić się z podnoszonym przez uczestników postępowania argumentem, że ustawodawca nie wywiązał się z obowiązku doprowadzenia do zgodności stanu prawnego z Konstytucją.”

Zdaniem Skarżącej także w jej sprawie doszło do niepełnej i wadliwej regulacji nowo ustanowionego reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niezgodne z prawem decyzje administracyjne. Regulacja Ustawy Nowelizującej KC nie uwzględnia bowiem należycie konieczności zagwarantowania efektywnej i realnej możliwości dochodzenia pełnego odszkodowania za bezprawie administracji publicznej dokonane jeszcze przed 1 września 2004 roku, którego skutki ujawniły się już po wejściu w życie konstytucji. Tym samym ustawodawca zaniedbał obowiązek realizowania konstytucyjnej aksjologii wyznaczonej przez art. 77 ust. 1 Konstytucji. Powyższe uzasadnia zarzut naruszenia zasad przyzwoitej legislacji (obmówiono dalej), jednak skutkuje też przede wszystkim naruszeniem art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

III.1.4.2. Art. 77 jako prawo podmiotowe bezpośrednio stosowane

Art. 77 ust. 1 Konstytucji jest źródłem konstytucyjnego prawa podmiotowego do domagania się odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (zob. np. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97; zob. też. L. Garlicki, Uwaga 9 do art. 77, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 11 i powołana tam literatura).

III.1.4.3. Wyrok SK 18/00

Powyższe potwierdził i szczegółowo uzasadnił Trybunał Konstytucyjny w szeroko cytowanym wyroku z 4 grudnia 2001 r. (SK 18/2000, *LexPolonica* nr 354055, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 256) w którym TK opowiedział się na rzecz stanowiska, zgodnie z którym art. 77 ust. 1 Konstytucji „kreuje podmiotowe prawo jednostki do odszkodowania w wypadku niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej, ergo określa wszystkie niezbędne przesłanki dla przyjęcia odpowiedzialności Skarbu Państwa”.

Regulacja przyjęta w art. 77 ust. 1 nie jest więc, zdaniem TK, powtórzeniem zasad ukształtowanych w ramach prawa powszechnego, ale „wprowadza nowe samodzielne treści, które muszą być uwzględniane na poziomie regulacji ustawowej - przede wszystkim zawartej w kodeksie cywilnym”.

W orzeczeniu SK 18/00 bardzo wyraźnie podkreślono samodzielne znaczenie rozwiązania konstytucyjnego, które nie może być sprowadzone wyłącznie do roli proklamacji idei odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Istotne *novum* regulacji konstytucyjnej polegało, zdaniem TK na określeniu przez samą Konstytucję granic, w jakich ta odpowiedzialność może się urzeczywistniać, a zatem nadano omawianej regulacji konstytucyjnej charakter ściśle gwarancyjny, samodzielnie określający wszystkie wymagane prawem przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa.

W wyroku SK 18/00 sprecyzowano te przesłanki wskazując, iż: „znaczenie art. 77 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że w odniesieniu do niezgodnych z prawem działań organów publicznych ustanawia surowsze (dla odpowiedzialnego Skarbu Państwa – przypis JF) przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, w porównaniu z ogólnymi zasadami opartymi na przesłance winy (...)”. Zaostrzenie to polega przede wszystkim na związaniu odpowiedzialności z obiektywną przesłanką, jaką jest „niezgodność z prawem zachowania władzy publicznej”. Gwarancyjny charakter tego przepisu zakazuje jednocześnie rozszerzania przesłanek odpowiedzialności SP o nowe, nie przewidziane konstytucją kryteria.

Podkreślając autonomiczny, prawnokonstytucyjny wymiar prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działania władzy publicznej Trybunał zauważył, że „zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji, podstawa odpowiedzialności jest wyłącznie (niezgodne z prawem) działanie organu władzy publicznej, nie ma zatem znaczenia, czy działanie to było subiektywnie zawinione. Przepis ten jest usytuowany w grupie przepisów regulujących konstytucyjne środki ochrony wolności i praw. Ewentualne uznanie dopuszczalności ustanowienia w ustawie

dodatkowej przesłanki odpowiedzialności w postaci winy, prowadziłyby do ograniczenia konstytucyjnie określonych ram ochrony tych wolności i praw. Znaczenie art. 77 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że w odniesieniu do niezgodnych z prawem działań organów publicznych ustanawia surowsze przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, w porównaniu z ogólnymi zasadami opartymi na przesłance winy (art. 415 kc). To odstępstwo od ogólnych reguł jest **uzasadnione szczególną, służebną rolą organów władzy publicznej, które mają zapewnić ochronę wolności oraz praw człowieka i obywatela**"

Powyższe uwagi znajdują analogiczne zastosowanie do sprawy przedstawionej w niniejszej skardze. Wychodząc bowiem z niekwestionowanego obecnie założenia (omówiono poniżej), według którego art. 77 ust. 1 **gwarantuje co do zasady prawo do pełnego odszkodowania**, tj. w zakresie zarówno straty jak i utraconych korzyści, to te same argumenty które podniesiono w wyroku SK 18/00, winny przesądzać o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, jako zawężających przewidziany art. 77 ust. 1 Konstytucji zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa jedynie do szkody rzeczywistej. W stosunku do szkód powstałych (w rozumieniu skutkowej teorii szkody) po dniu wejścia w życie Konstytucji RP zawężenie takie nie znajduje żadnego uzasadnienia w kontekście gwarantowanego Konstytucją porządku prawnego.

Ponadto warto tutaj przytoczyć *in extenso* cytat z wyroku SK 18/00, nakładający na ustawodawcę obowiązek zgodnego z porządkiem konstytucyjnym uregulowania kwestii odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wynikłe z jego bezprawnych działań:

*„Usunięcie art. 418 kc z systemu prawnego wskutek wyroku TK stwierdzającego niezgodność z Konstytucją oznacza, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za działania organów publicznych polegające na wydaniu niezgodnych z prawem orzeczeń lub zarządzeń będzie kształtowana w oparciu o ogólne przesłanki odpowiedzialności przewidywane w art. 417 kc **Do ustawodawcy należy wprowadzenie całościowego i spójnego uregulowania tej problematyki w drodze odpowiednich zmian stosownych przepisów, dostosowujących ją do wymagań art. 77 ust. 1 Konstytucji**. Nie ulega wątpliwości, że kwestia ustalania niezgodności z prawem indywidualnych rozstrzygnięć, które mogą być podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, **powinna zostać wyraźnie uregulowana ustawowo - ponieważ tylko w ten sposób mogą być na przyszłość wyeliminowane zasadnicze rozbieżności interpretacyjne oraz niespójność praktyki sądowej**.”*

Również w wyroku **SK 34/08** TK potwierdził wprost, iż „Ukształtowany po uznaniu niezgodności art. 418 k.c. z Konstytucją stan prawny "z natury rzeczy mógł być taktowany tylko jako tymczasowy" (zob. Z. Radwański, *Zmiany w KC dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną*, "Monitor

Prawniczy" nr 21/2004, s. 971). **Na ustawodawcy ciążył obowiązek przyjęcia właściwych rozwiązań legislacyjnych, które doprowadzą do uzgodnienia ustawowego mechanizmu odpowiedzialności odszkodowawczej z normą konstytucyjną. Art. 77 ust. 1 Konstytucji wyznaczał zakres i treść tego obowiązku."**

Niniejsza skarga najlepiej ukazuje, iż pomimo wprowadzonej Ustawy Nowelizującej KC, która miała całościowo uregulować problematykę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, obecna regulacja budzi podstawowe wątpliwości konstytucyjne, w zakresie, w jakim dopuszcza ograniczenie odszkodowania za bezprawne działania Państwa jedynie do *damnum emergens* - co do uszczerbków powstałych po 17.10.1997 roku. Z pewnością nie można obecnej regulacji nazwać całościowym i spójnym uregulowaniem, gdyż cytowane w punkcie II rozbieżne linie orzecznicze na gruncie art. 5 Ustawy Nowelizującej dobitnie wskazują na niejasność regulacji, a co za tym idzie o niespełnianiu przez nią gwarancyjnej funkcji art. 77 ust. 1 Konstytucji.

III.1.4.4. Wyrok K 20/02

W powyżej cytowanym wyroku TK z 4 grudnia 2001 roku SK 18/00 nie została rozstrzygnięta wprost kwestia skutków tego orzeczenia w odniesieniu do stanów z przeszłości. Natomiast stanowisko co do punktu początkowego obowiązywania nowych reguł odpowiedzialności odszkodowawczej wynikających z art. 77 ust. 1 Konstytucji Trybunał wyraził wprost w najistotniejszym z punktu widzenia niniejszej skargi wyroku - **z 23 września 2003 roku K 20/2002, LexPolonica nr 363358**), ustalając bezpośrednio w sentencji, że jest **to moment wejścia w życie nowej Konstytucji, tj. 17 października 1997 r.**

W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, iż:

- „1. **Art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego** (Dz. U. 2000 r. Nr 98 poz. 1071 ze zm.) oraz art. 260 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. 1997 r. 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 Rzeczypospolitej Polskiej.**
2. Punkt pierwszy **znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., to jest od daty wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej."**

W myśl powołanego wyroku K 20/02, na rzecz stanowiska o obowiązywaniu reguł odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa wpływających z art. 77 ust. 1 Konstytucji od dnia jej wejścia w życie przemawia przede wszystkim fakt konstytucjonalizacji publicznego prawa podmiotowego do odszkodowania, które wcześniej nie miało w systemie swego oparcia w gwarancjach konstytucyjnych.

Co do konstytucjonalizacji prawa podmiotowego do odszkodowania od władzy publicznej za jej sprzeczne z prawem akty i działania, które nastąpiło z chwilą wprowadzenia art. 77 ust. 1 Konstytucji - aprobować zob. wyrok SN z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt I CSK 315/07, Lex nr 371449; wyrok SN z 12 września 2007 r., sygn. akt I CSK 220/07, Lex nr 306813; nt. skutków wejścia w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji zob. też cytowaną uchwałę SN w sprawie o sygn. akt III CZP 139/08 i powołane tam orzecznictwo).

Ponadto Trybunał podkreślił w omawianym zakresie także istotne znaczenie sfery stosunków między obywatelem a władzą publiczną dla kształtowania standardu demokratycznego państwa prawnego.

W konsekwencji, również w art. 2 Konstytucji można poszukiwać uzasadnienia dla odniesienia skutków rozstrzygnięcia TK do stanów z przeszłości, tj. tych, które nastąpiły po dniu wejścia w życie nowej Konstytucji, a przed dniem ogłoszenia wyroku TK w Dzienniku Ustaw.

Nie sposób też pominąć faktu, iż w wyroku tym Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się bardzo wyraźnie na temat niezgodności art. 160 § 1 k.p.a. z art. 77 ust. 1 Konstytucji, tymczasem, poprzez przepis międzyczasowy – zaskarżony art. 5 Ustawy Nowelizującej KC, przepis ten w dawnym brzmieniu (ograniczającym odszkodowanie jedynie do *damnum emergens*) niejako „tylnymi drzwiami” powraca do obrotu prawnego, i ogranicza znacząco zakres odszkodowań w stosunku do tych wszystkich poszkodowanych, którzy zostali pokrzywdzeni bezprawnymi decyzjami administracyjnymi organów Państwa polskiego wydanymi przed 1 września 2004 roku.

Na tle opisanego w punkcie II stanu faktycznego niniejszej sprawy ujawnia się (aktualna w wielu podobnych przypadkach) potrzeba wydania przez Trybunał Konstytucyjny analogicznego do wyroku K 20/02 orzeczenia w stosunku do przepisu art. 160 § 1 k.p.a. (już jednoznacznie ocenionego przez TK) w związku z art. 5 Ustawy Nowelizującej KC. W szczególności, w świetle pełnego niezrozumienia celu i funkcji wyroku K 20/02 przez Sąd Najwyższy, pojawiła się potrzeba ostatecznego wyjaśnienia znaczenia pojęcia „szkody powstałe po dniu 17

października 1997 roku” w rozumieniu, jaki nadaje temu pojęciu sam Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu uchylającym art. 160 § 1 k.p.a. co do ograniczenia odszkodowania do szkody rzeczowej.

Zdaniem Skarżącej, wykładnia taka mieści się w pełni w zakresie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, gdyż w praktyce wyrokowania sprowadzać się będzie do eliminacji z porządku prawnego oznaczonych fragmentów przepisów art. 5 Ustawy Nowelizującej KC oraz art. 160 § 1 k.p.a. – tj. w zakresie normy każącej co do uszczerbków majątkowych w postaci utraconych korzyści powstających (ujawniających się) po 17 października 1997 roku ograniczyć zasądzone odszkodowanie do rzeczowej szkody (straty).

Najistotniejsze w prawidłowej wykładni wyroku K 20/02 – w zakresie rozumienia przez TK wyrażonego w tezie 2 sformułowania „znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 roku, jest odwołanie się wprost do stanu faktycznego, który legł u podstaw zadania przez Sąd Apelacyjny w Rzeszowie pytania prawnego Trybunałowi w sprawie K 20/02.

Mianowicie, pytanie prawne zostało sformułowane w tle następującego stanu faktycznego: na skutek apelacji powodów toczyła się przed Sądem Apelacyjnym w Rzeszowie sprawa przeciwko pozwanemu Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę Podkarpackiego o zapłatę odszkodowania z tytułu pozbawienia ich, na skutek wyłączenia Powodów decyzją z 3 czerwca 1982 roku (a więc wydanej jeszcze przed dniem wejścia w życie Konstytucji) prawa do swobodnego dysponowania nieruchomością, w tym jej wydzierżawienia na warunkach wolnorynkowych.

Kwotę żadanego w tej sprawie odszkodowania powodowie wyliczyli w oparciu o przyjmowaną jednostkową stawkę czynszu dzierżawy gruntu na cele komercyjne. Poza sporem pozostawała okoliczność, że w toku przeprowadzonego postępowania administracyjnego stwierdzono nieważność decyzji wyłączeniowej. Wojewoda Podkarpacki odmówił powodom przyznania odszkodowania, którego domagali się na zasadzie art. 160 § 4 kpa.

Powództwo wniesione w trybie art. 160 § 4 tego kodeksu do Sądu Okręgowego w Rzeszowie zostało oddalone na podstawie zarzutu, że powodowie nie wykazali, by ponieśli szkodę rzeczywistą w rozumieniu art. 160 § 1 kpa (gdyż domagali się odszkodowania za korzyści utracone w związku z brakiem możliwości uzyskiwania czynszu dzierżawczego).

To właśnie na gruncie opisanego powyżej stanu faktycznego Trybunał Konstytucyjny orzekł o nieobowiązaniu art. 160 § 1 k.p.a. co do szkód powstałych po 17.10.1997 roku. Nie może być zatem żadnych wątpliwości, skoro w sprawie chodziło wyłącznie o utracone korzyści, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku TK 20/02 pod pojęciem „szkody powstałe od dnia 17.10.1997 roku” miał na myśli nie datę wydania decyzji będącej źródłem szkody, ale poszczególne uszczerbki majątkowe z takiej decyzji wynikające – w tym przypadku w formie lucrum cessans. Tym samym w świetle przywołanego stanu faktycznego należy uznać, że wyrok K 20/02 odnosi pojęcie szkody wyłącznie do teorii skutkowego ujęcia szkody.

To zaś przesądza o derogacji już wyrokiem K 20/02 treści art. 160 § 1 w zakresie w jakim przepis ten ogranicza odszkodowanie za uszczerbki poniesione po wejściu w życie Konstytucji do szkody rzeczywistej (straty). Mając jednak na względzie błędną wykładnię dokonaną w uchwale SN III CZP 112/10, obecnie, z uwagi na cel ochrony konstytucyjnych praw jednostek, zaistniała potrzeba wydania analogicznego do wyroku K 20/02 orzeczenia, w którym zostanie przesądzone, że art. 5 Ustawy Nowelizującej KC w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie ograniczającym odszkodowanie do straty – co do uszczerbków w tym utraconych korzyści powstałych po dniu 17.10.1997 roku jest niezgodny z Konstytucją RP.

Odmienny wniosek stoi w sprzeczności z treścią wyroku K 20/02.

Już w tym miejscu należy też podnieść, iż argumenty, które miał na względzie Trybunał Konstytucyjny orzekając o niezgodności z Konstytucją RP art. 160 § 1 k.p.a. w wyroku K 20/02 znajdują pełne zastosowanie także w niniejszej sprawie, skoro poprzez art. 5 Ustawy Nowelizującej KC art. 160 § 1 k.p.a. nadal reguluje wycinek stanów prawnych – jak w sprawie Skarżącej.

Argument z nieuzasadnionego rozróżniania podobnych sytuacji prawnych

W szczególności należy wskazać, iż zaskarżony art. 160 § 1 k.p.a. był przedmiotem krytyki piśmiennictwa prawniczego, z uwagi na wiele wątpliwości interpretacyjnych - konstrukcyjnej, systemowej i pragmatycznej natury. Dotyczyło to zwłaszcza relacji między unormowaniem odpowiedzialności w kpa i kc, a także niezrozumiałego różnicowania zakresu naprawienia szkody w wypadkach unormowanych w art. 153 oraz 160 kpa. W szczególności, z art. 153 § 1 kpa wynika, że stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 145 § 1 kpa albo uchylecia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania, służy roszczenie odszkodowawcze w zakresie i na zasadach określonych w kodeksie cywilnym. Obejmuje

więc ono - **zgodnie z art. 361 § 2 kodeksu cywilnego - nie tylko wyrównanie za poniesione straty, lecz także za utracone korzyści.** Tymczasem brak było jakiegokolwiek systemowego lub aksjologicznego uzasadnienia aby odmiennie od wyżej wymienionych sytuacji kształtować kwestię odszkodowania za stwierdzone naruszenia prawa materialnego przez organy administracji, co jest domeną art. 160 k.p.a. (Por.: *A. Agopszowicz, Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej w kodeksie postępowania administracyjnego, Palestra 1986/4, J. Kremis, Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego, Wrocław 1986; A. Szpunar, Znaczenie art. 160 kpa jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej, Państwo i Prawo 1990/9.*)

Co bardziej istotne jednak, Trybunał zwrócił uwagę na fakt, iż konstytucjonalizacja zasady art. 77 ust. 1 spowodowała, że system, jaki tworzą łącznie ta właśnie zasada i jej dalsza operacjonalizacja (rozmiar szkody, charakter bezprawności, tryb dochodzenia itd.) w wielu przepisach różnych ustaw zwykłych **musi być poddany ocenie z punktu widzenia zasad konstytucyjnych.**

Zauważając, że w systemie prawa funkcjonują obok siebie dwa reżimy odpowiedzialności – jedne wypadki **bezprawnego działania władzy publicznej** pociągały za sobą pełne odszkodowanie, gdy chodziło o hipotezy objęte dawniej art. 417 i 418 kc, natomiast istnienie odrębnych hipotez odszkodowawczych w art. **160 § 1 kpa i 260 § 1 ordynacji podatkowej – m.in. w przypadku szkody spowodowanej wydaniem decyzji administracyjnej,** - nadal wiązało się z mechanizmem odszkodowawczym (**niepełne odszkodowanie**) uregulowanym w przepisach kpa i ordynacji podatkowej.

Zdaniem Trybunału taka sytuacja oznacza „*differencjację na szczeblu konstytucyjnym, ale poprzez działanie ustaw zwykłych zastanych przez Konstytucję, dwóch różnych mechanizmów rekompensacyjnych, wiązanych z różnymi postaciami bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną. **Przed wejściem w życie Konstytucji, ustawy te w zakresie obowiązku odszkodowawczego mogły być uznawane za lex specialis wobec kc.** Jednak **po konstytucjonalizacji zasady naprawienia szkody** wyrządzonej bezprawnym działaniem władzy publicznej, wedle mechanizmu przewidzianego w art. 417 kc - mechanizm szczególny (znamienny sposobem określenia obowiązku reparatornego) przewidziany w art. 160 § 1 kpa i 260 § 1 ordynacji podatkowej - **nie może w dalszym ciągu być uznawany za prawidłowy z konstytucyjnego punktu widzenia.**”*

Powyższe argumenty Skarżąca podziela w całości w odniesieniu do niniejszej sprawy. Również bowiem w sprawie Skarżącej stawiany jest zarzut naruszenia art. 160 § 1 k.p.a (w bardzo podobnych okolicznościach faktycznych), tyle tylko, że w niniejszej sprawie ocenie konstytucyjności poddawany

jest przepis art. 160 § 1 k.p.a. stosowany poprzez normę międzyczasową – art. 5 Ustawy Nowelizującej KC.

Również w tej sprawie zachodzi nie uzasadniona żadnymi wartościami konstytucyjnymi różnica w reżimach odpowiedzialności, gdzie kryterium oddzielającym zastosowanie nowego (korzystniejszego dla Poszkodowanych) reżimu odpowiedzialności Skarbu Państwa lub starego – opartego o art. 160 § 1 k.p.a. jest jedynie arbitralnie przyjęta przez Sąd Najwyższy – data wydania decyzji stanowiącej źródło szkody, bez uwzględnienia daty ujawnienia się skutków takiej bezprawnej decyzji – w postaci szkody.

III.1.4.5. Zasada pełnego odszkodowania jako zasada konstytucyjna

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny nie budzi obecnie wątpliwości fakt, iż co do zasady pojęcie „odszkodowania” w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji należy wyklądać zgodnie z jego **cywilistycznym znaczeniem**, tj. należy je ujmować jako obejmujące odszkodowanie w pełnym zakresie – tj. za równo co do szkód majątkowych, jak i zadośćuczynienia, oraz obejmującym zarówno rzeczywistą stratę, jak i utracone korzyści.

Podsumowanie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie zawiera wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2010 r., **SK 21/08**, OTK-A 2010/6/62, Dz.U.RP 2010/142/961 LEX 589936, w którym czytamy:

„Pojęcie szkody na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje nie tylko doznaną stratę rzeczywistą (damnum emergens), ale również utracone przez podatnika korzyści (lucrum cessans). Takie rozumienie art. 77 ust. 1 Konstytucji koresponduje niewątpliwie z utrwalonym w doktrynie prawa poglądem, że spośród funkcji odpowiedzialności odszkodowawczej główną i najdonioślejszą jest funkcja kompensacyjna, zwana także wyrównawczą lub naprawczą (por. szerzej na ten temat m.in. A. Szpunar, Uwagi o funkcjach odpowiedzialności odszkodowawczej, "Państwo i Prawo" z. 1/2003, s. 17 i n. oraz J. Kuźmicka-Sulikowska, Funkcje cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej, "Przegląd Sądowy" nr 9/2008, s. 12 i nast.). Jej istotą jest wyrównanie uszczerbku doznanego w dobrach prawnie chronionych i przywrócenie dzięki temu poprzedniego stanu tych dóbr. Prawidłową kompensację powinny cechować przede wszystkim: pełność (odpowiedniość), pewność (gwarancja jej otrzymania) oraz szybkość (bezzwłoczność).”

W tym kontekście Skarżąca podnosi, że zaskarżona regulacja prawna narusza zarówno dyrektywę pełności odszkodowania, a także poprzez naruszenie zasad prawidłowej legislacji – o czym poniżej – narusza zasadę pewności, dając pole do różnorodnych i sprzecznych interpretacji zaskarżonych przepisów.

Na temat rozumienia szkody na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 marca 2004 roku K 29/2003, w którym TK uznał, iż:

„Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji nie określa bezpośrednio, w jakich granicach szkoda wyrządzona zachowaniem organu władzy publicznej podlega naprawieniu. Nie może być jednak dla oceny treści gwarancji zawartych w art. 77 ust. 1 Konstytucji obojętne, na co wskazywano również w sprawie SK 18/2000, że regułą podstawową na gruncie współczesnych systemów prawnych pozostaje - w stosunku do szkody podlegającej kompensacji - zasada pełnego odszkodowania. Ten generalny kierunek rozwiązań przyjmowanych w dziedzinie odpowiedzialności odszkodowawczej musi więc wpływać także na wykładnię art. 77 ust. 1 Konstytucji w tej części, w której przepis ów mówi o wynagrodzeniu szkody. Pojęcie to należy rozumieć jako każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym. Zakres i sposób ustalenia wielkości szkody oraz jej kompensacji określają ogólne reguły prawa cywilnego.”

Podobnie, co do pełnego odszkodowania: por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2003 r. K. 4/2002.

Mocne argumenty na poparcie szerokiego ujęcia szkody na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji wskazał TK w przywoływanym już powyżej wyroku K 20/02 oraz powołanej tam literaturze. Po pierwsze, Trybunał odwołał się przy wykładni zakresu pojęcia szkoda na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji do prawa europejskiego, prawa Rady Europy oraz tendencji międzynarodowych, orzekając co następuje:

*„Regulacja zawarta w art. 160 § 1 kpa niewątpliwie także wykazuje aksjologiczną anachroniczność wobec współczesnych tendencji dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, przynajmniej wobec rażących naruszeń powinności „dobrego administrowania” dąży się do pełnej rekompensaty tego rodzaju szkód (por. np. *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons*, wyd. Council of Europe, Directorate of Legal Affairs, Strasbourg 1996, rozdz. 6 „Public liability and reparation” - w odniesieniu do tendencji reparacyjnych w zakresie szkód wyrządzonych przez administrację; Karta*

Podstawowych Praw Unii Europejskiej, art. 41 ust. 3, gdzie jest mowa o naprawieniu „wszelkich szkód” wyrządzonych działaniami organów wspólnotowych. Mimo, że Karta działa tylko jako zbiór zasad o nienormatywnym charakterze, jest ona odwzorowaniem współczesnych tendencji w zakresie oceny odpowiedzialności władzy publicznej. Por. także J. Schwarze (Hrg.), EU-Kommentar, Baden-Baden, Nomos Verlag, str. 2298-2299)”.
Mimo, że Karta działa tylko jako zbiór zasad o nienormatywnym charakterze, jest ona odwzorowaniem współczesnych tendencji w zakresie oceny odpowiedzialności władzy publicznej. Por. także J. Schwarze (Hrg.), EU-Kommentar, Baden-Baden, Nomos Verlag, str. 2298-2299)”.

III.1.4.6. Stanowisko doktryny co do zakresu odszkodowania na gruncie 77 ust. 1 Konstytucji

Za cywilistycznym rozumieniem szkody na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji, obejmującym odszkodowanie w pełnym zakresie, tj. z uwzględnieniem utraconych korzyści opowiadają się liczni przedstawiciele doktryny: (por. M. Haczkowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007, s. 100; M. Niedosiał, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 17 czerwca 2002 r.*, I ACA 1356/01. Teza 4 OSA 2004/12/76; Kępiński Marian, *Szczepaniak Rafał, O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji. Teza nr 3, PiP 2000 rok, nr 3*; P. Granecki, *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (wybrane zagadnienia)*, *Palestra* 2000/11-12/16.)

W szczególności P. Granecki, wyraźnie opowiada się za pełnym zakresem obowiązku odszkodowawczego na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji, pisząc:

„Użyty w art. 77 [Konstytucji RP] zwrot "wynagrodzenie szkody" odnosi się tak do szkody majątkowej, jak i niemajątkowej oraz obejmuje stratę rzeczywistą i utracone korzyści. Inne rozumienie tego zwrotu stałoby w jawnej sprzeczności z postulatem jedności systemu prawa odszkodowawczego cywilnego i ugruntowanym sposobem interpretacji jego norm.” (Granecki, *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (wybrane zagadnienia)*, *Palestra* 2000/11-12/16.)

M. Niedosiał wskazuje natomiast, iż:

„Przepisy szczególne nie mogą ograniczać wysokości odszkodowania (zasada pełnego odszkodowania za poniesione straty - damnum emergens i utracone korzyści - lucrum cessans - art. 361 § 2 k.p.c.). [...] Odpowiedzialność odszkodowawcza za akty władzy publicznej jest niezależna od winy funkcjonariusza (obiektywna), wymagana jest tylko bezprawność zachowania organu władzy publicznej (niezgodność z prawem lub zasadami współżycia społecznego). [...] Przepisy te nie mogą

wyłączać lub ograniczać drogi sądowej do odszkodowania z tytułu działania władzy publicznej (art. 77 ust. 2 Konstytucji - prawo do sądu). **Jeśli przepisy te naruszają te zasady (art. 77 ust. 1, ust. 2 Konstytucji), to są niezgodne z Konstytucją i ma zastosowanie art. 77 ust. 1, ust. 2 Konstytucji, który stosuje się bezpośrednio** (art. 8 ust. 2 Konstytucji). (M. Niedośpiół, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 17 czerwca 2002 r., I ACa 1356/01. Teza 4 OSA 2004/12/76*)

Z kolei Kępiński i Szczepaniak uzupełniają powyższe wywody podnosząc, iż:

„Jeżeli nie ma żadnych w tym zakresie ograniczeń, to sądzić można, że chodzi o pełne odszkodowanie. W Konstytucji brak przepisu, który zastrzegałby, iż ustawodawca może ograniczyć wysokość odszkodowania za szkodę wyrządzoną bezprawnym działaniem organu władzy publicznej. Art. 81 Konstytucji nadaje, co prawda, ustawodawcy kompetencję do określenia granic dochodzenia pewnych praw, nie wymienia jednak w katalogu tych praw prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez organ władzy publicznej. **Postanowienia art. 77 Konstytucji nie nadają sprawom odszkodowawczym innego charakteru niż mają go zwykłe sprawy o odszkodowanie rozstrzygane na tle przepisów k.c.** (Kępiński Marian, Szczepaniak Rafał, *O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji. Teza nr 3, PiP 2000 rok, nr 3, poz. 79*)

III.1.4.7. Wąskie pojmowanie wyjątków od zasady pełnego odszkodowania

Komentując orzecznictwo TK, w szczególności wyrok K 20/02 przedstawiciele doktryny wskazują, iż choć co do szkody Trybunał Konstytucyjny stwierdził niewątpliwie, że **zasadniczo powinna być ona rozumiana w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego** (pełne odszkodowanie – przy. JF), to jednak w późniejszych orzeczeniach Trybunał sprecyzował jednocześnie, że ustawodawca zwykły może w pewnych sytuacjach ograniczyć wysokość należnego odszkodowania, **jeśli będą za tym przemawiać inne istotne racje konstytucyjne.** (K. Matuszyk, M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej, W-wa 2004, wyd. LexPolonica, rozdz. VI*)

Zdaniem Matuszyka i Safjana, odesłanie TK do uregulowań szczególnych budzi pytanie, czy - co do samej zasady - takie odmienności mogą być w ogóle brane pod uwagę, zważywszy na **kategoryczną treść art. 77 ust. 1 Konstytucji, który wprost nie zawiera żadnych wyłączeń i zdaje się jednolicie traktować wszystkie wypadki odpowiedzialności wywołanej niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej.** Zdaniem autorów można dopuścić wyjątki od zasady odszkodowania uregulowanej w art. 77 Konstytucji, jednak **tylko gdy są one dostatecznie uzasadnione z punktu widzenia innych konstytucyjnie gwarantowanych wartości, takich na**

przykład jak bezpieczeństwo publiczne lub ochrona praw innych podmiotów. Podnosi się, iż celowe jest położenie w tych przypadkach akcentu na perspektywę oceny przyjmowanej nie tyle z punktu widzenia sądu i sędziego, ile z perspektywy praw i interesów jednostki, które zostały naruszone wadliwym rozstrzygnięciem. Takie ujęcie wydaje się przede wszystkim koherentne z koncepcją konstytucyjną, która wszakże zakłada, że art. 77 ust. 1 Konstytucji tworzy podstawę konstytucyjnego prawa podmiotowego dla jednostki, a więc tym samym jest instrumentem gwarancyjnym z punktu widzenia praw i wolności podmiotu, którego interesy są naruszone działaniem władzy publicznej. (tak: K. Matuszyk, M. Sajjan, *ibidem*)

Nie sposób też nie zauważyć, że zakres sytuacji objętych szczególnymi przepisami, odbiegającymi od ogólnych podstaw odpowiedzialności władzy publicznej, uległ ograniczeniu po wejściu w życie Konstytucji. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego potwierdziło w kilku wypadkach niezgodność z Konstytucją przepisów szczególnych. Należy tu przede wszystkim wskazać na wyrok z 20 stycznia 2004 r. w sprawie SK 26/2003, *LexPolonica* nr 365571, dotyczącej wąsko ujętych w art. 769 k.p.c. podstaw odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezgodne z prawem czynności komornika OTK ZU 2004, nr 1A, poz. 3. Por. także wyrok dotyczący odpowiedzialności za szkody doznane w związku z pełnieniem służby wojskowej (wyrok z 7 października 2003 r., K. 4/2002, *LexPolonica* nr 364009, OTK ZU 2003, nr 8A, poz. 80) oraz tzw. służb mundurowych (wyrok z 3 marca 2004 r., K. 29/2003, OTK ZU 2004, nr 3A, poz. 17).

Tym bardziej zatem za niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji należy uznać art. 5 Ustawy Nowelizującej KC, który w dużej mierze przypadkowo, w sposób niezamierzony przez ustawodawcę wprowadza, poprzez stosowanie art. 160 § 1 k.p.a. istotne i niczym nie uzasadnione odstępstwo od zasady pełnej kompensacji szkody – nawet co do uszczerbków powstałych już po wejściu w życie Konstytucji.

Na konieczność wąskiego i ostrożnego interpretowania wszelkich wyjątków od zasady pełnego odszkodowania zwrócił uwagę TK w wyroku **K 29/2003**, podkreślając, iż:

„Zasada pełnego odszkodowania, wyznaczając bowiem ogólny kierunek przyjętych na gruncie danej gałęzi prawa rozwiązań, stanowić może punkt odniesienia dla konkretnych, często zróżnicowanych regulacji normatywnych. Odrębności w zakresie obowiązku kompensacyjnego mogą być uzasadnione, o ile jednocześnie jest respektowany system zasad i wartości konstytucyjnych. Funkcje kompensacyjne są realizowane przez różnorodne mechanizmy odpowiedzialności odszkodowawczej, dla której zasada pełnego odszkodowania pozostaje zasadą kierunkową.

(...)

Sam fakt ograniczenia zakresu kompensacji należnej na tle zakwestionowanych rozwiązań ustawy z 1972 r. nie może być więc uznany za uzasadniający wniosek co do niekonstytucyjności analizowanego przepisu. Jeśli jednak takie ograniczenie nie znajduje podstaw w innych wartościach i zasadach konstytucyjnych, to wniosek o niezgodności art. 17 ustawy z 1972 r. z art. 77 ust. 1 Konstytucji należy uznać za uzasadniony”

(...)

Odejście od zasady pełnej kompensacji w stosunku do szkód, objętych hipotezą art. 77 ust. 1 Konstytucji wymaga zawsze wskazania przekonujących argumentów konstytucyjnych wskazujących na potrzebę innego ukształtowania zakresu obowiązku kompensacyjnego.
*Swoboda ustawodawcy w zakresie określania obowiązku odszkodowawczego ma wyraźnie charakter względny i w żadnym wypadku **nie może prowadzić do rozwiązań przypadkowych i arbitralnych**. Każde ograniczenie prawa do pełnego odszkodowania w przypadku trwałego uszczerbku na zdrowiu albo utraty żywiciela musi bowiem z uwagi na charakter szkody znajdować uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych. Należy zauważyć, że ograniczenie prawa do wynagrodzenia szkody nie może być też uznane za konieczne w demokratycznym państwie prawnym z punktu widzenia przesłanek **określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji**.”*

Ponieważ w sprawie Skarżącej nie można wskazać żadnych istotnych konstytucyjnych racji, które uzasadniałyby odstępstwo od prawa podmiotowego do pełnego odszkodowania za wydanie niezgodnej z prawem decyzji wyłączeniowej, słuszny jest wniosek o niezgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów.

III.2. ZARZUT NARUSZENIA ART. 32 UST. 1 KONSTYTUCJI RP POPRZEC NARUSZENIE ZASADY RÓWNOŚCI

Jak zaznaczono powyżej zaskarżona regulacja prawna prowadzi do niczym nie uzasadnionego nierównego traktowania podmiotów pokrzywdzonych wydaniem bezprawnej decyzji administracyjnej.

Jak wyjaśnił **Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wystąpieniu z dnia 19 lutego 2010 roku do Ministra Sprawiedliwości** (zob. str. 5):

„Skoro bowiem w systemie prawa administracyjnego w pewnych sytuacjach dopuszczalne jest wzruszenie decyzji administracyjnej w k a ż d y m c z a s i e (zwłaszcza na rażące naruszenie prawa – art. 156 § 1 pkt 2 kpa), to regulacja taka powinna zostać skorelowana z regulacją odpowiedzialności odszkodowawczej. Osoba, która uzyskała

decyzję stwierdzającą nieważność, np. aktu wyłączenia, odzyskuje swoje prawo poprzez jego pełną restytucję, gdyż taki skutek odnosi wyeliminowanie wadliwego aktu z obrotu prawnego. Tymczasem inny wyłączonego podmiot, który uzyskał wyłącznie decyzję wydaną na podstawie art. 158 § 2 kpa (np. z uwagi na nieodwracalność skutków prawnych decyzji, która umożliwia skuteczne zbycie nieruchomości), nie uzyska nawet odszkodowania (....). Co jednak najbardziej istotne, owo niesprawiedliwe (nierówne) traktowanie dotyczy realizacji art. 77 ust. Konstytucji – który tworzy „prawo podmiotowe do odszkodowania (zob. wyrok TK z 1 września 2006r.m sygn. SK 14/05)”.

Tym samym zachodzi nie uzasadniona żadnymi wartościami konstytucyjnymi różnica w reżimach odpowiedzialności, gdzie kryterium oddzielającym zastosowanie nowego (korzystniejszego dla Poszkodowanych) reżimu odpowiedzialności Skarbu Państwa lub starego – opartego o art. 160 § 1 k.p.a. jest jedynie arbitralnie przyjęta przez Sąd Najwyższy w uchwale III CZP 112/10 – data wydania decyzji stanowiącej źródło szkody, bez uwzględnienia daty ujawnienia się skutków takiej bezprawnej decyzji – w postaci szkody, a także co ważniejsze **daty stwierdzenia bezprawności takiej decyzji (a więc daty decyzji nadzorczej)**. Pamiętać przy tym należy, że aż do daty wydania decyzji nadzorczej każda decyzja korzysta z tzw. domniemania legalności (art. 16 kpa).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2004 r. K. 29/2003

Art. 17 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji (Dz. U. 1972 r. Nr 53 poz. 345, Dz. U. 1983 r. Nr 16 poz. 79, Dz. U. 1985 r. Nr 20 poz. 85 i Nr 38 poz. 181, Dz. U. 1989 r. Nr 35 poz. 192 oraz Dz. U. 2001 r. Nr 81 poz. 877) jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

„Ewidentnie sprzeczne z zasadą równości wobec prawa jest również zróżnicowanie sytuacji prawnej wewnątrz kategorii funkcjonariuszy służb mundurowych i uzależnienie możliwości dochodzenia odszkodowania ponad przyznane świadczenie z tytułu wypadku lub choroby, od umyślnego albo nieumyślnego wyrządzenia szkody. Kryterium stopnia winy sprawcy szkody nie może być bowiem w żadnym wypadku uznane za cechę relevantną pozwalającą na wyodrębnienie określonej grupy podmiotów - funkcjonariuszy poszkodowanych z winy umyślnej i nieumyślnej - i uzasadniające odmienne potraktowanie w zakresie możliwości dochodzenia pełnego naprawienia szkody.”

„Z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 konstytucji, wynika... nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być zatem traktowane równo, a więc według jednakowej miary” (por. wyrok z 10 czerwca 2003 r. K. 16/2002 OTK ZU 2003/6A poz. 52).

Trybunał zwracał przy tym uwagę, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego i ustawodawca może od niej odstąpić. Odstępstwo takie jest konstytucyjnie dopuszczalne, jeżeli ustawodawca łącznie spełni następujące warunki: 1) kryterium przyjęte za podstawę różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesu, który zostaje naruszony w wyniku przyjętego różnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które uzasadniają przyjęte przez ustawodawcę różnicowanie podmiotów podobnych. Należy przy tym podkreślić, że to na ustawodawcy ciąży ciężar wykazania, że odstępstwo od tak rozumianej zasady równości jest konstytucyjnie dopuszczalne i powinno to wynikać wprost z treści uchwalonych przepisów (**por. też wyrok TK z dnia 7 października 2003 r. K. 4/2002**).

Pozwoliło to Trybunałowi Konstytucyjnemu dokonać wyczerpującej oceny konstytucyjności badanej regulacji z punktu widzenia postawionego zarzutu braku pełnego wynagrodzenia szkody na drodze postępowania sądowego. Natomiast ocena konstytucyjności badanej regulacji w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji, pozwoliła ujawnić wynikający z niej aspekt nierównego traktowania podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą istotną (art. 77 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji).

III.3. ZARZUT NARUSZENIA ART. 2 KONSTYTUCJI RP POPRZECZ NARUSZENIE ZASAD PRZYZWOITEJ LEGISLACJI (TJ. ZASADY OKREŚLONOŚCI ORAZ ZASADY OCHRONY PRAW NABYTYCH)

Zasada rzetelnej legislacji, a szczególnie wywodzony z niej nakaz określoności stanowionego prawa, zobowiązuje ustawodawcę do tworzenia jasnych i precyzyjnych przepisów. Nie wyklucza jednak możliwości posługiwania się zwrotami niedookreślonymi, o ile możliwe jest ustalenie znaczenia przepisu przy zastosowaniu ogólnie aprobowanych technik wykładni.

Na wypadek nie uwzględnienia zarzutów podniesionych powyżej w punkcie I niniejszej skargi wypada także nadmienić, iż **przepisy art. 5 Ustawy Nowelizującej KC w powiązaniu z art. 160 § 1 k.p.a. budzą podstawowe wątpliwości na gruncie sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny zasad przyzwoitej legislacji.**

Poprzez dwuznaczność sformułowania „do zdarzeń i stanów prawnych” art. 5 Ustawy Nowelizującej nie pozwala z wymaganą w świetle art. 2 Konstytucji dozą pewności określić treści normy prawnej wpływającej z niego. Najlepszym dowodem na niejasność i mylący charakter zaskarżonego przepisu jest występowanie w tym samym okresie czasu dwóch – wskazanych powyżej w punkcie II niniejszej skargi linii orzeczniczych Sądu Najwyższego, które diametralnie różnie wykladały pojęcie do zdarzeń i stanów prawnych. Przyjęcie jednej lub drugiej interpretacji rodziło dla adresatów istotne skutki prawne, gdyż decydowało o mniej (art. 160 § 1 k.p.a.) lub bardziej (art. 417zn1 k.c.) korzystnym dla zainteresowanych reżimie odpowiedzialności Skarbu Państwa.

Skoro nawet wybitne umysły prawnicze członków Sądu Najwyższego różniły się tak znacząco w poglądach na temat znaczenia art. 5 Ustawy Nowelizującej KC, trudno utrzymywać, że przepis ten spełnia postulat jasności prawa, który wymaga aby przepis dał się łatwo zinterpretować przez jego adresatów.

Nieprecyzyjność sformułowania „do zdarzeń i stanów prawnych”, powodującą (według interpretacji dokonanej w uchwale pełnego składu SN z dnia 31 marca 2011 roku, III CZP 112/10) nakazanie stosowania do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 roku, której nieważność lub wydanie z naruszeniem prawa stwierdzono po tym dniu - art. 160 § 1 – 3 k.p.a. w brzmieniu sprzed wyroku TK z 2003 roku doprowadziła przede wszystkim

- (i) nieprecyzyjność sformułowania „do zdarzeń i stanów prawnych”, które umożliwia także niekonstytucyjną wykładnię tych przepisów dopuszczającą rozpoczęcie obliczania biegu terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych już od dnia wydania decyzji administracyjnej naruszającej prawo (dalej jako „bezprawna decyzja”), a przed wydaniem decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność decyzji lub jej wydanie z naruszeniem prawa (dalej jako „decyzja nadzorcza”), oraz
- (ii) nieuwzględnienie przy nowo wprowadzonej regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa specyfiki roszczeń odszkodowawczych, w których zaistnienie zdarzenia wywołującego szkodę w postaci bezprawnej decyzji administracyjnej („pierwotnej”) znacznie wyprzedza moment powstania samego roszczenia odszkodowawczego, które powstaje dopiero z chwilą wydania decyzji nadzorczej.

Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 22 lutego 2010 roku (Znak: RPO-638931-IV/10/MC), skierowanym do pełnomocnika skarżącej (w załączeniu) potwierdził, że istniejące

uregulowania „nie dość że budzą poważne wątpliwości interpretacyjne, to dodatkowo nasuwają zasadnicze zastrzeżenia z punktu widzenia ich konstytucyjności”.

Zasada prawidłowej legislacji.

Z zasad demokratycznego państwa prawnego oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, niezależnie od innych jeszcze zasad, wywodzi się zasada prawidłowej legislacji.

Zasada ta jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego bardzo różnie nazywana, np. także „**zasadą rzetelnej legislacji**” (orz. K 2/02 OTK 2003/1A/4, SK 12/03 OTK 2003/6A/51), „**zasadą poprawnej legislacji**” (orz. U 19/88 OTK 1989/1/11, K 9/93 OTK 1993/1/3, K 19/99 OTK 2001/2/30), „wymaganiami dobrej legislacji” (IK P/1/90 OTK 1991/1/6), „**regułami prawidłowej legislacji**” (K 1/95 OTK 1995/1/7, K 8/95 OTK 1995/2/8, K 7/99 OTK 2000/1/2), czy „**regułami przyzwoitej legislacji**” (IK K 40/97 OTK 1998/2/12). Niezależnie jednak od rozbieżności terminologicznych, w oparciu o bardzo bogate orzecznictwo Trybunału w tej materii można określić, na czym ww. zasada polega. Jak stwierdził Trybunał „zasada ta stanowi (..) zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanym tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego” (orz. K 26/97 OTK 1997/5-6/64).

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny prawniczej wynika, że na zasadę prawidłowej legislacji składają się: (i) **zasada niedziałania prawa wstecz**, (ii) **zasada *pacta sunt servanda***, (iii) **zasada poszanowania interesów w toku**, (iv) **zasada ochrony praw nabytych**, (v) **zasada nakazująca stosowanie przepisów przejściowych**, (vi) **zasada odpowiedniego *vacatio legis***, (vii) **zasada zakazująca zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego**, (viii) **zasada określoności przepisów prawa, zasada proporcjonalności a także** **(ix) nakaz przestrzegania zasad techniki prawodawczej**.

(tak m.in. T. Zalasieński *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51 i nast.; S. Wronkowska *zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 675-683).

Nie ulega ponadto wątpliwości, że podstawą oceny zgodności z Konstytucją może być też w każdym wypadku normatywny kształt rozwiązania prawnego, rozpatrywany z punktu widzenia zasad tzw. prawidłowej legislacji, dekodowanych z art. 2 Konstytucji.

Tak więc art. 77 Konstytucji jest nie tylko źródłem prawa podmiotowego dla poszkodowanego, ale i zawiera w sobie jednocześnie instytucjonalną gwarancję dla zasady

art. 7 Konstytucji. (...) Obie te funkcje art. 77 ust. 1 Konstytucji (prawo podmiotowe - gwarancja wobec art. 7 Konstytucji) są szczególnie istotne w sytuacji, gdy aparat władzy publicznej i kultura jej wykonywania działa na tyle niesprawnie, że ryzyko wyrządzania szkód (i bezprawnego zachowania) jest w Polsce bardzo duże" (por. też uzasadnienie wyroku w sprawie SK 26/03).

Z całą pewnością celowe jest wprowadzenie silniejszej ochrony poszkodowanego, przed działaniem tych struktur władzy publicznej, które są oparte na podporządkowaniu, przymusie, silnej hierarchizacji, zakładają nieraz daleko idące ograniczenie osobistej wolności osób takim strukturom podporządkowanym

Gwarancyjny charakter tej odpowiedzialności sprawia, że nie może być w regulacjach kształtowanych na poziomie ustaw zwykłych tolerowane rozwiązanie, które w takich wypadkach zakłada pozór prawa podmiotowego po stronie poszkodowanego. Prawo wszak istnieje, tyle tylko że - w wyniku podniesienia zarzutu przedawnienia - nie może być skutecznie dochodzone, tak jak się to dzieje w wypadku skarżącego w niniejszej sprawie. Ustawodawca nie może bowiem tworzyć mechanizmu, który w odniesieniu do pewnej kategorii szkód będzie prowadził do całkowitego wyłączenia odpowiedzialności

Na gruncie stanu faktycznego niniejszej sprawy za relewantny wzorzec kontroli konstytucyjnej można uznać następujące zasady:

Zasada określoności.

W doktrynie wskazuje się na różne rozumienia pojęcia **prawo jasne**. W pierwszej kolejności, prawo jest jasne wówczas, gdy wiadomo, które z norm postępowania mają charakter norm prawnych. W tym rozumieniu kładzie się nacisk na spojrzenie systemowe na prawo, i procedury tworzenia prawa. (por. T. Zalasinski, ibidem, s. 183). Po drugie, pod pojęciem prawo jasne należy rozumieć zbiór norm prawnych, które tworzą uporządkowaną, pozbawioną niezgodności całość (system) także pod względem aksjologicznym (S. Wronkowska, Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji, PiP 1976, nr 10, s. 19)

W jeszcze innym ujęciu „**prawo jasne**” to prawo powszechnie zrozumiałe, a co najmniej komunikatywne oraz precyzyjnie wyznaczające co, kto i kiedy powinien czynić (S. Wronkowska, Problemy racjonalnego tworzenia prawa, Poznań 1982, s. 188)

W szczególności, zdaniem S. Wronkowskiej, „dany tekst prawny jest jasny dla określonych podmiotów, jeżeli podmioty te z rozważanego tekstu i przy zastosowaniu znanych im i

akceptowanych przez nie dyrektyw wykładni odtworzą normy prawne tej samej treści.”(S. Wronkowska, Postulat jasności..., ibidem, s. 22)

Podsumowując, T. Zalewski konkluduje, iż w doktrynie kładzie się nacisk na dwa elementy: materialny, tj. nakaz kształtowania systemu prawa w sposób przejrzysty i zrozumiały dla adresatów aktów prawnych oraz formalny, tj. nakaz formułowania aktów prawnych w sposób precyzyjny, pozbawiony wewnętrznych sprzeczności i umożliwiający wywiedzenie z nich jednoznacznych norm prawnych. (T. Zalewski, ibidem, s. 183).

Doktrynalne rozumienie zasady określoności prawa rozwinął w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Na przykład w wyroku U 11/97, OTK 1997/5-6/67 trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów przejściowych, wprowadzających zmiany w prawie emerytalno-rentowym w sposób uniemożliwiający adresatom samodzielną orientację w treści obowiązujących przepisów. W wyroku tym po raz pierwszy wywiódł z art. 2 Konstytucji nie tylko zakaz tworzenia prawa na tyle nieprecyzyjnego by mogło stać się podstawą nieuzasadnionego naruszania praw jednostki, ale także jako nakaz (w sensie pozytywnym) tworzenia prawa zrozumiałego dla jednostki.

Nakaz stosowania przepisów przejściowych.

Jest to kolejny składnik zasady prawidłowej legislacji. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na jego temat następująco: „w państwie prawnym obywatele nie powinni być zaskakiwani nagle niekorzystnymi dla nich regulacjami, ustawodawca w celu zapewnienia bezpieczeństwa powinien posłużyć się techniką przepisów przejściowych, (...) a co najmniej odpowiednio długim *vacatio legis*, by zainteresowani mogli dostosować się w miarę możliwości do zmienionej sytuacji prawnej” (orz. K 14/91 OTK 1992/1/7). Ponadto Trybunał wskazywał wielokrotnie również, że przestrzeganie przepisów proceduralnych co do tworzenia nowych regulacji prawnych ma za zadanie równoważyć swobodę, jaką dysponuje ustawodawca, w kształtowaniu nowego prawa (por. m.in. orz. K 27/98 OTK 1999/1/1, orz. 26/97 OTK 1997/5-6/64).

Jednocześnie Trybunał wskazał jednak, że w razie wątpliwości, czy stosować ustawę dawną, czy nową, pierwszeństwo ma ustawa nowa (orz. W 4/93 OTK 1993/2), w innym orzeczeniu podkreślił natomiast, że w razie gdy doszłoby do kolizji „nowego” prawa z interesem jednostki, należy przyznać pierwszeństwo zasadzie dalszego stosowania prawa dawnego” (orz. SK 12/03 OTK 2003/6/51).

Naruszenie rozumianego w powyższy sposób nakazu stosowania przepisów przejściowych może być podstawą do przyjęcia, iż tym samym doszło do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa.

Tak wskazał dobitnie Trybunał Konstytucyjny w orz. K 27/98, stwierdzając, że ochrona interesów w toku „**rodzi obowiązek ustanowienia takich przepisów przejściowych, by umożliwić dokończenie owych przedsięwzięć** stosownie do przepisów obowiązujących w chwili rozpoczynania albo by stworzyć inne możliwości dostosowania się [...] do zmienionej sytuacji prawnej.”.

Jedna z podstawowych takich reguł wypracowanych przez Trybunał Konstytucyjny głosi, że poprawna legislacja „wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela” (tak TK w wyroku z 15.09.1998 r., K 10/98, za: S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *Księga XX – lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 676). Naruszenie takiej reguły nie powoduje samo w sobie nieważności aktu, ale TK zadaje sobie pytanie, „czy dany akt prawny jest obarczony wadą istotną, tzn. taką, w następstwie której doszło do naruszenia określonych wartości, i czy w następstwie legislacyjnego błędu lub niedbalstwa jednostka musiałaby ponieść jakieś, według Trybunału, nieakceptowalne, negatywne konsekwencje”.

Zgodnie z wyrokiem TK *SK 18/00 do ustawodawcy należy wprowadzenie całościowego i spójnego uregulowania problematyki w drodze odpowiednich zmian stosownych przepisów, dostosowujących ją do wymagań art. 77 ust. 1 Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że kwestia ustalania niezgodności z prawem indywidualnych rozstrzygnięć, które mogą być podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, powinna zostać wyraźnie uregulowana ustawowo - ponieważ tylko w ten sposób mogą być na przyszłość wyeliminowane zasadnicze rozbieżności interpretacyjne oraz niespójność praktyki sądowej.*”

Niniejsza skarga najlepiej ukazuje, iż pomimo wprowadzonej Ustawy Nowelizującej KC, która miała całościowo uregulować problematykę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, obecna regulacja budzi podstawowe wątpliwości konstytucyjne, w zakresie, w jakim dopuszcza ograniczenie odszkodowania za bezprawne działania Państwa jedynie do *damnum emergens* – w zakresie uszczerbków (utraconych korzyści) powstałych po 17.10.1997 roku. Z pewnością nie można obecnej regulacji nazwać całościowym i spójnym uregulowaniem, gdyż cytowane w punkcie II rozbieżne linie orzecznicze na gruncie art. 5 Ustawy Nowelizującej dobitnie wskazują na niejasność regulacji, a co za tym idzie o niespełnianiu przez nią gwarancyjnej funkcji art. 77 ust. 1 Konstytucji.

„Pominięcie ustawodawcze”.

Trybunał Konstytucyjny wypracował pojęcie "**pominięcia ustawodawczego**" (odróżniając je od pojęcia „luki w prawie”). Sytuacja "pominięcia" występuje, gdy prawodawca podjął decyzję

legislacyjną i dał jej wyraz w tekście prawnym; decyzja prawodawcy jest jednak tak wadliwa, że niekonstytucyjna, bo np. w sposób arbitralny różnicuje pozycje podmiotów prawa, ich prawa lub obowiązki. Wtedy prawodawca negatywny może spowodować utratę mocy norm, które stwarzając korzystne sytuacje jednym podmiotom, dyskryminują inne. Stan prawny ukształtowany takim rozstrzygnięciem negatywnego prawodawcy nie odpowiada wprawdzie intencji prawodawcy-twórcy danej regulacji, ale nie jest niekonstytucyjny.

III.4. ZARZUT NARUSZENIA ART. 31 UST. 3 KONSTYTUCJI RP POPRZEZ NARUSZENIE ZASADY PROPORCJONALNOŚCI, TJ. NIEUZASADNIONE OGRANICZENIE W KORZYSTANIU Z KONSTYTUCYJNYCH PRAW (ART. 77 UST. 1, 64 UST. 1 I 2 KONSTYTUCJI), W SYTUACJI NIEWYSTĄPIENIA PRZESŁANEK OKREŚLONYCH W TYM PRZEPISIE;

Zdaniem skarżących w uzasadnieniu projektu ustawy nie wskazano w sposób przekonujący i dostatecznie uzasadniony innej zasady konstytucyjnej na rzecz ochrony której następuje naruszenie zasady ochrony praw nabytych przez poszkodowanych.

Ograniczenia odpowiedzialności Skarbu Państwa do damnum emergens należy uznać za nie dość starannie uzasadnione i zbyt arbitralne, a przez to - za nieodpowiadające wymogom art. 2, art. 31 ust. 3, a nadto - art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Przy ingerencji w treść praw majątkowych koniecznym jest **zachowanie ram konstytucyjnych, które wyznaczają granice ochrony konstytucyjnej określonego prawa majątkowego** (wyrok z 12 stycznia 2000 r., P. 11/99, OTK ZU nr 1/2000, s. 37, wyrok w sprawie SK 7/00). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „ograniczenia takie Konstytucja wprowadza w art. 31 ust. 3. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału wielokrotnie wskazywano, iż przepis ten taksatywnie określa przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Należą do nich: 1) ustawowa forma ograniczenia, 2) istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, a więc również brak innych dostępnych, skutecznych środków realizujących podobny cel, 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) i 4) zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności”.

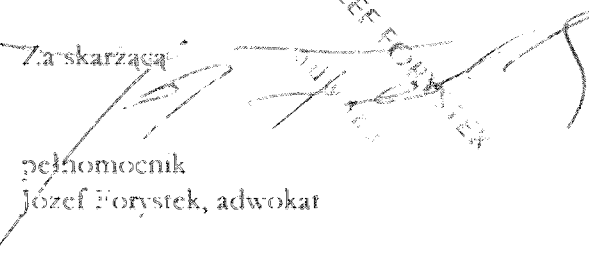
W wyroku z dnia 29 czerwca 2001 r., K. 23/00 (OTK ZU nr 5/2001, poz. 124), Trybunał stwierdził, że „granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie wymaga rozważenia: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do

zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela".

Prawo własności prywatnej jako podstawowe prawo człowieka, ma charakter podmiotowy i jako takie korzysta ze szczególnej ochrony w porównaniu z prawem własności publicznej. Do jego ochrony odnosi się m.in. art. 31 ust. 3 Konstytucji, który przewiduje jego ograniczenie ustawowe tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą przy tym naruszać istoty prawa własności prywatnej.

KONKLUZJA

Skoro wskazane przepisy w sposób rażący naruszają Konstytucję RP i konstytucyjne prawa podmiotowe przysługujące skarżącej toteż konieczny stało się wniesienie niniejszej skargi konstytucyjnej

Za skarżącą

pełnomocnik
Józef Forystek, adwokat

Załączniki:

1. Cztery odpisy skargi,
2. Pełnomocnictwo,
3. Wyrok Sądu Okręgowego w K z listopada 2010 roku, sygn. akt
4. Wyrok Sądu Apelacyjnego w K z maja 2011 roku, sygn. akt
5. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 19 lutego 2010 r. do Ministra Sprawiedliwości (Znak: RPO-631547-IV/09/BB);
6. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z lutego 2010 r. do Mec. J. Forystka (Znak:)