



PG VIII TK 119/12

(SK 56/12)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	04. 07. 2013
L.dz. L. zał.	

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z połączonymi skargami konstytucyjnymi:

- 1) M T. i J T. z dnia 11 stycznia 2011 r. o stwierdzenie, że :
 - a) art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) w związku z art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), w części ograniczającej do rzeczywistej szkody odszkodowanie za szkody powstałe od dnia 17 października 1997 r., których źródłem było działanie organu władzy publicznej niezgodne z prawem, jest niezgodny z art. 77 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 2 w związku z art. 77 ust.1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2004 r., w części ograniczającej do rzeczywistej szkody odszkodowanie za szkody powstałe od dnia 17 października 1997 r., rozumiane jako poszczególne uszczerbki majątkowe wynikające ze zdarzenia będącego źródłem szkody, a powstające od dnia 17 października 1997 r., których źródłem było działanie władzy publicznej

niezgodne z prawem, jest niezgodny z art. 77 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 2 w związku z art. 77 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) Z F. z dnia 23 sierpnia 2011 r. o stwierdzenie, że art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) w związku z art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), w części ograniczającej do rzeczywistej szkody odszkodowanie za szkody powstałe od dnia 17 października 1997 r., których źródłem były działania organu władzy publicznej niezgodne z prawem, jest niezgodny z art. 77 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 2 w związku z art. 77 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

3) E L. z dnia 1 września 2011 r. o stwierdzenie, że:

a) art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) w zakresie, w jakim ogranicza odszkodowanie z tytułu wadliwej decyzji administracyjnej tylko do szkody rzeczywistej, nie obejmując utraconych korzyści w przypadku, gdy ich utrata nastąpiła już po wejściu w życie Konstytucji RP, jeśli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed tą datą – to jest w zakresie odnoszącym się do treści, jaką przepisowi nadał pkt 2 uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. III CZP 112/10, mającej moc zasady prawnej, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP,

b) art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) w zakresie, w jakim przewiduje zastosowanie art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) ze względu na datę wydania wadliwej decyzji administracyjnej, a nie ze

względem na chwilę nastąpienia uszczerbku w postaci utraconych korzyści, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP;

4) J B. z dnia 1 września 2011 r. o stwierdzenie, że:

a) art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) w zakresie, w jakim ogranicza odszkodowanie z tytułu wadliwej decyzji administracyjnej tylko do szkody rzeczywistej, nie obejmując utraconych korzyści w przypadku, gdy ich utrata nastąpiła już po wejściu w życie Konstytucji RP, jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna była wydana przed tą datą – to jest w zakresie odnoszącym się do treści, jaką przepisowi nadał pkt 2 uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. III CZP 112/10, mającej moc zasady prawnej, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP,

b) art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) w zakresie, w jakim przewiduje zastosowanie art. 160 § 1 ustawy dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) ze względu na datę wydania wadliwej decyzji administracyjnej, a nie ze względu na chwilę nastąpienia uszczerbku w postaci utraconych korzyści, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

– na podstawie art. 33 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) Art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) w zakresie, w

jakim, w przypadku powstania szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 17 października 1997 r., której nieważność albo wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 tej ustawy stwierdzono po wejściu w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), nie obejmuje odszkodowaniem korzyści utraconych od dnia 17 października 1997 r., jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna M T. i J T. została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

M T. i J T. są spadkobiercami S T., dawnego właściciela nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Własność gruntu przedmiotowej nieruchomości przeszła z mocy prawa na własność gminy miasta stołecznego Warszawy, a następnie na rzecz Skarbu Państwa, na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy.

Prezydium Rady Narodowej w Warszawie, orzeczeniem z dnia marca 1952 r., odmówiło ustanowienia prawa własności czasowej na rzecz spadkobierców dotychczasowego właściciela. Orzeczenie to zostało utrzymane w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia maja 1952 r.

Sprzedaż lokali nr i w budynku położonym na przedmiotowej nieruchomości nastąpiła na podstawie decyzji administracyjnych o ich sprzedaży, wydanych przez Naczelnika Dzielnicy Warszawa i

Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego Warszawa Lokale i zostały sprzedane bez wydania szczegółowych decyzji o ich sprzedaży, bezpośrednio na podstawie wymienionego orzeczenia Prezydium Rady Narodowej w Warszawie z dnia marca 1952 r.

Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, decyzją z dnia grudnia 1998 r., stwierdził, że decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia maja 1952 r. w części dotyczącej sprzedanych lokali nr , , i w budynku położonym na wymienionej nieruchomości oraz związanych z nimi udziałów w częściach wspólnych budynku i udziałów w prawie użytkowania wieczystego gruntu została wydana z naruszeniem prawa, a w pozostałym zakresie stwierdził jej nieważność.

Decyzja Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast została utrzymana w mocy decyzją z dnia kwietnia 1999 r.

Decyzją z dnia marca 1999 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło decyzję Prezydium Rady Narodowej w Warszawie z dnia marca 1952 r., z wyłączeniem części tego rozstrzygnięcia dotyczącej sprzedanych lokali.

Decyzjami z dnia maja i czerwca 2006 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło, że decyzje dotyczące sprzedaży lokali nr i zostały wydane z naruszeniem prawa, ale wywołały nieodwracalne skutki prawne.

Wyrokiem z dnia lutego 2010 r. Sąd Okręgowy w Warszawie zasądził od Skarbu Państwa – Ministra Infrastruktury, na rzecz M T. i J T., odpowiednio – kwoty po zł gr oraz zł gr wraz z ustawowymi odsetkami, tytułem odszkodowania za poniesioną przez nich rzeczywistą szkodę w wysokości odpowiadającej wartości utraconego prawa do sprzedanych lokali wraz ze związanymi z nimi udziałami w częściach wspólnych budynku i prawie użytkowania wieczystego gruntu.

Sąd przyjął, że źródłem szkody była wymieniona decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia maja 1952 r., która została wydana z naruszeniem prawa.

Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił natomiast powództwo M T. i J T. w części dotyczącej żądania zasądzenia korzyści utraconych w związku z wydaniem tej decyzji.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Okręgowy wskazał m.in., że, w wyroku z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, Trybunał Konstytucyjny, uznając za niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji przepis art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) [dalej: k.p.a.], w zakresie ograniczającym odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej do rzeczywistej szkody, orzekł, iż wyrok ten ma zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października, tj. od daty wejścia w życie Konstytucji. Sąd stwierdził w związku z tym, że żądanie zasądzenia korzyści utraconych na skutek wydania wadliwej decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 15 maja 1952 r. jest nieuzasadnione, gdyż przedmiotowa decyzja wydana została przed dniem 17 października 1997 r. Szkada powstała zatem z dniem jej wydania, niezależnie od powstania dalszych skutków, w tym rozciągniętego w czasie uszczerbku w postaci utraconych korzyści, dochodzonych za okres późniejszy, tj. okres następujący po dniu 17 października 1997 r. (uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego).

Wyrokiem z dnia lipca 2011 r., Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację Skarżących od wyroku Sądu Okręgowego. W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny stwierdził m.in., że podziela rozważania prawne sądu pierwszej instancji dotyczące roszczeń obejmujących odszkodowanie z tytułu utraconych korzyści. Sąd Apelacyjny powołał się ponadto na uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. III CZP 112/10. W konsekwencji Sąd Apelacyjny uznał, że w sytuacji, gdy w rozpoznawanej przez

niego sprawie wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., roszczenie o odszkodowanie obejmujące utracone korzyści nie znajduje podstawy prawnej.

Skarga konstytucyjna Z F. została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Z F. jest spadkobiercą K R. – byłego właściciela nieruchomości rolnej położonej w K , składającej się z dwóch działek o oznaczeniach i Decyzją z dnia grudnia 1957 r. Prezydium Rady Narodowej Miasta K , działając na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych do realizacji narodowych planów gospodarczych, orzekło o wywłaszczeniu przedmiotowej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa – Wojewódzkiego Zarządu Dróg Publicznych w K

Decyzją z dnia czerwca 2005 r. Minister Infrastruktury uznał, że orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w K z dnia grudnia 1957 r., w części dotyczącej wywłaszczenia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości oznaczonej jako parcela , zostało wydane z rażącym naruszeniem prawa oraz stwierdził, iż wywołało ono nieodwracalne skutki prawne.

Z F. wystąpiła z powództwem o odszkodowanie w łącznej kwocie zł gr, z tytułu szkody wyrządzonej przez wydaną z naruszeniem prawa decyzję administracyjną Prezydium Rady Nadzorczej w K z dnia grudnia 1957 r. Powództwo obejmowało żądanie naprawienia szkody w wysokości odpowiadającej wartości wywłaszczonej nieruchomości oraz wartości utraconych korzyści, w następstwie uniemożliwienia pobierania czynszu dzierżawnego z tejże nieruchomości.

Wyrokiem z dnia listopada 2010 r. Sąd Okręgowy w K uwzględnił powództwo w całości.

Wyrokiem z dnia maja 2011 r. Sąd Apelacyjny w K zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił powództwo Skarżącej w zakresie żądania zapłaty odszkodowania z tytułu korzyści utraconych w wyniku braku możliwości korzystania z wywłaszczonej nieruchomości.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny, powołując się na uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca, sygn. III CZP 112/10, stwierdził m.in., że ostateczna decyzja administracyjna, będąca źródłem szkody wyrządzonej Z F., została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, tj. przed 17 października 1997 r. Tym samym, należne odszkodowanie nie obejmuje korzyści utraconych przez Z F. w związku z niemożnością korzystania z przedmiotowej nieruchomości w okresie po wejściu w życie Konstytucji.

W skargach konstytucyjnych Z F. oraz J T. i M T. w obszernych uzasadnieniach podniesiono m.in., że naruszenie konstytucyjnych praw Skarżących jest wynikiem wykładni zaskarżonych przepisów, przyjętej w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. III CZP 112/10.

W ocenie Skarżących, wykładnia ta opiera się na dwóch błędnych założeniach, z których drugie prowadzi do naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji, ignorując derogacyjne działanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02.

Pierwsze z tych założeń polegać ma na przyjęciu stanowiska, zgodnie z którym hipotezą art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) [dalej: ustawa zmieniająca], nakazującego stosowanie art. 160 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym przed jego uchyceniem w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 20/02, do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, są objęte wszystkie

sytuacje, w których ostateczna decyzja administracyjna, dotknięta uchybieniami określonymi w art. 156 § 1 k.p.a., została wydana przed dniem 1 września 2004 r., a nie tylko te, w których także decyzja nadzorcza wydana została przed wymienioną datą.

Zdaniem Skarżących, przedmiotowe założenie nie wywołuje samo w sobie stanu sprzeczności z Konstytucją, chociaż stwarza podstawy dla wykładni art. 160 § 1 k.p.a. w sposób sprzeczny z Konstytucją i wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 20/02. Niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów ujawniać się ma w świetle drugiego z założeń uchwały SN w sprawie III CZP 112/10. Przyjmując bowiem wykładnię, zgodnie z którą w stanach faktycznych, w których wadliwa decyzja administracyjna zapadła przed dniem 1 września 2004 r., a stwierdzenie jej niezgodności z art. 156 k.p.a. nastąpiło po tej dacie, zastosowanie znajdzie art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu sprzed wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 20/02, SN wyciągnął z wyroku TK wnioszek niezgodny z Konstytucją. Skarżący wskazali, iż w konsekwencji tego założenia SN uznał, że jeśli ostateczna, wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, tj. przed 17 października 1997 r., 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 (*vide* – uzasadnienia skarg konstytucyjnych: M T. i J T. – str. 17 oraz Z F. – str. 14).

Skarżący zwrócili przy tym uwagę, że przed wydaniem uchwały SN w sprawie III CZP 112/10 w orzecznictwie sądowym występowały dwa kierunki wykładni dotyczące powstałej po wejściu w życie Konstytucji szkody, o której mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 20/02.

Zgodnie z pierwszym kierunkiem, w orzecznictwie sądowym opowiedziano się za tzw. skutkowym ujęciem szkody i przyjmowano, że przez powstałą po wejściu w życie Konstytucji szkodę, o której mowa w pkt 2 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 20/02, należy

rozumieć powstały po dniu 17 października 1997 r. uszczerbek w majątku poszkodowanego. Zgodnie z tym poglądem, odszkodowanie zasądzone na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. obejmuje nie tylko straty wynikające z wydania wadliwej decyzji, ale i utracone w wyniku tego korzyści. Skarżący podnieśli, że w uchwale w sprawie III CZP 112/10 SN oparł się na odmiennym kierunku wykładni pojęcia *szkoda*, bazującym na jednolitym ujęciu szkody, w myśl której przez szkodę powstałą po wejściu w życie Konstytucji należy rozumieć jedynie powstałe po dniu 16 października 1997 r. zdarzenia w postaci wadliwej decyzji administracyjnej, będące źródłem uszczerbku w majątku poszkodowanego. W tym ujęciu szkoda oznacza naruszenie przez wadliwą decyzję administracyjną prawnie chronionych dóbr poszkodowanego (*vide* – uzasadnienie skargi konstytucyjnej Z F., str. 16). Zgodnie z przyjętą przez SN teorią jedności szkody, *za datę szkody powstałej po dniu 17 października 1997 r. 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 uszczerbków majątkowych spowodowane wadliwą decyzją nastąpiły przed czy po wejściu w życie Konstytucji* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej J T. i M T., str. 19).

Skarżący, powołując się na poglądy wyrażane w literaturze, przedstawili krytyczną ocenę stanowiska SN przyjętego w uchwale w sprawie III CZP 112/10.

Wskazali, że teoria jedności szkody była krytykowana w doktrynie, zaś zdecydowanie więcej zwolenników znajduje teoria skutkowego ujęcia szkody.

Skarżący podnieśli, że tylko skutkowe ujęcie szkody pozostaje w zgodności z powszechnie obecnie przyjmowaną dyferencyjną metodą wyceny uszczerbków majątkowych, w której dla ustalenia szkody konieczne jest stwierdzenie, jakie następstwa wywołało naruszenie danego dobra w całokształcie interesów poszkodowanego, a nie w odniesieniu do dobra

bezpośrednio dotkniętego naruszeniem. Zwrócili przy tym uwagę, że literalna wykładnia tez i uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 20/02 wskazuje na wolę Trybunału objęcia działaniem art. 77 ust. 1 Konstytucji wszelkich uszczerbków majątkowych ujawnionych po wejściu w życie Konstytucji, wynikających z niezgodnego z prawem działania organów władzy, niezależnie od daty wydania decyzji administracyjnej będącej źródłem szkody. Podnieśli też, że Trybunał Konstytucyjny uznał art. 160 § 1 k.p.a. za niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem, poprzez art. 5 ustawy zmieniającej, przepis art. 160 § 1 k.p.a. w dawnym brzmieniu, ograniczającym odszkodowanie jedynie do *damnum emergens*, powraca do obrotu prawnego i ogranicza zakres odszkodowania w stosunku do osób poszkodowanych bezprawnymi decyzjami administracyjnymi wydanymi przed dniem 1 września 2004 r.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów wyrażanych w doktrynie, Skarżący stwierdzili, że zaskarżone przepisy zawężają zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa do rzeczywistej szkody. W stosunku do szkód, w rozumieniu skutkowej teorii szkody, powstałych po dniu wejścia w życie Konstytucji, zawężenie takie nie znajduje zaś żadnego uzasadnienia w kontekście gwarantowanego ustawą zasadniczą porządku prawnego. Kwestionowana regulacja narusza regułę pełnego odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez wydanie wadliwej decyzji administracyjnej. Skarżący wskazali, że, w Ich ocenie, za niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji należy uznać art. 5 ustawy zmieniającej, *który w dużej mierze przypadkowo, w sposób niezamierzony przez ustawodawcę wprowadza, poprzez art. 160 § 1 k.p.a. istotne i niczym nieuzasadnione odstępstwa od zasady pełnej kompensacji szkody – nawet co do uszczerbków powstałych już po wejściu w życie Konstytucji* (uzasadnienia skarg konstytucyjnych: J T. i M T. – str. 36 oraz Z F. – str. 32). Zdaniem Skarżących, nie można wskazać żadnych istotnych konstytucyjnych wartości, które uzasadniałyby odstępstwo od prawa

podmiotowego do pełnego odszkodowania za wydanie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej.

W kontekście zarzutów dotyczących niezgodności z Konstytucją kwestionowanych regulacji Skarżący, odwołując się do argumentacji podniesionej w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 19 lutego 2010 r. skierowanym do Ministra Sprawiedliwości, zwrócili uwagę, że zachodzi *nieuzasadniona 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* (uzasadnienia skarg konstytucyjnych: J T. i M T. – str. 38 oraz Z F. – str. 33).

Skarżący wskazali, że celowe jest wprowadzenie silniejszej ochrony poszkodowanego przed działaniem struktur władzy publicznej. W Ich ocenie, kwestionowana regulacja w sposób niepełny i wadliwy reguluje problematykę odpowiedzialności Skarbu Państwa. Regulacja ustawy zmieniającej, w szczególności poprzez odesłanie do art. 160 § 1 k.p.a., nie uwzględnia bowiem należycie konieczności efektywnej i realnej możliwości dochodzenia pełnego odszkodowania za *bezprawie administracji publicznej* dokonane przed 1 września 2004 r., którego skutki ujawniły się dopiero po wejściu w życie Konstytucji (*vide* – uzasadnienia skarg konstytucyjnych: J T. i M T. str. 44 oraz Z F. – str. 21, 36 i 37).

Zdaniem Skarżących, w art. 160 § 1 k.p.a. oraz art. 5 ustawy zmieniającej pominięto regulację dotyczącą roszczeń z tytułu utraconych korzyści, spowodowanych bezprawną decyzją administracyjną. Brak tej regulacji w przepisie międzyczasowym lub w art. 160 § 1 k.p.a., stanowi pominięcie ustawowe naruszające art. 2, art. 32, art. 64 i art. 77 Konstytucji. Ustawodawca

nie dostrzegł bowiem, że szkoda wywołana wadliwą decyzją administracyjną, wydaną nawet w latach 50 – tych XX wieku, *wywołuje skutki finansowe przez dziesięciolecia*, w tym po dniu 17 października 1997 r. (*vide* – uzasadnienie skargi konstytucyjnej Z F., str. 39).

Skarżący podnieśli ponadto, że kwestionowana regulacja nie odpowiada wymogom art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, gdyż ograniczenie odpowiedzialności Skarbu Państwa do *damnum emergens* należy uznać za *nie dość starannie uzasadnione i zbyt arbitralne*.

W tytule punktu III.4. uzasadnienia skargi J T. i M T. (str. 45) oraz Z F. (str. 40) wskazano przy tym, że chodzi o zarzut *naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji poprzez naruszenie zasady proporcjonalności, tj. nieuzasadnione ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnych praw (art. 77 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji) w sytuacji niewystąpienia przesłanek określonych w tym przepisie*.

W skardze konstytucyjnej J T. i M T. podkreślono ponadto, że (w wypadku nieuwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji), *wypada także nadmienić*, iż art. 5 ustawy nowelizującej w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. budzą wątpliwości co do zgodności ze sformułowanymi przez Trybunał zasadami przyzwoitej legislacji. Wskazano, że dwuznaczne, nieprecyzyjne i niejasne jest użyte w art. 5 ustawy nowelizującej sformułowanie *do zdarzeń i stanów prawnych*, na co dowodem ma być występowanie w orzecznictwie sądowym dwóch diametralnie różnych linii dotyczących wykładni tego pojęcia (*vide* – uzasadnienie skargi konstytucyjnej J T. i M T., str. 39, 40).

Skarga konstytucyjna E L. została skierowana w oparciu o następujący stan faktyczny.

E L. jest spadkobiercą S J., będącego właścicielem przedsiębiorstwa K w W

Zarządzeniem z dnia lutego 1951 r. Prezes Centralnego Urzędu Drobnej Wytwórczości ustanowił zarząd państwowy nad tym przedsiębiorstwem.

Orzeczeniem z dnia stycznia 1960 r. Przewodniczący Komitetu Drobnej Wytwórczości stwierdził przejście przedsiębiorstwa na własność Skarbu Państwa.

Decyzją z dnia listopada 2000 r. Minister Gospodarki stwierdził, że wymienione orzeczenia administracyjne z dnia lutego 1951 r. i stycznia 1960 r. zostały wydane z naruszeniem prawa, ale wywołały nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją z dnia grudnia 2001 r.

Decyzją z dnia lipca 2008 r. Minister Gospodarki przyznał E L. odszkodowanie w kwocie zł, odpowiadającej wysokości rzeczywistej szkody obejmującej wartość majątku ruchomego przedsiębiorstwa.

E L. wystąpiła z pozwem o zasądzenie od Skarbu Państwa kwoty zł, tytułem naprawienia szkody obejmującej utracone korzyści za okres od 17 października 1997 r. do dnia 19 grudnia 2001 r. z tytułu niemożności korzystania z przejętego przez Państwo przedsiębiorstwa.

Wyrokiem częściowym z dnia września 2010 r. Sąd Okręgowy w W uwzględnił powództwo.

Wyrokiem z dnia kwietnia 2011 r. Sąd Apelacyjny w W zmienił wyrok Sądu Okręgowego z dnia września 2010 r. w ten sposób, że oddalił powództwo E L.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny w W oparł się na uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. III CZP 112/10.

Skarga konstytucyjna J B. została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

J B. jest spadkobiercą większościowych współwłaścicieli przedsiębiorstwa M

Zarządzeniem z dnia września 1951 r. Minister Przemysłu Drobego i Rzemiosła ustanowił przymusowy zarząd państwowy nad tym przedsiębiorstwem. Orzeczeniem z dnia listopada 1963 r. Przewodniczący Komitetu Drobnej Wytwórczości stwierdził przejście przedsiębiorstwa na własność Skarbu Państwa.

Decyzją z dnia kwietnia 2007 r. Minister Gospodarki stwierdził nieważność obydwu wymienionych decyzji administracyjnych.

J B. wystąpił w pozwem o zasądzenie od Skarbu Państwa – Ministra Gospodarki kwoty zł tytułem odszkodowania za szkodę rzeczywistą w majątku ruchomym przejętego przez Skarb Państwa przedsiębiorstwa oraz utracone korzyści z tytułu działalności tegoż przedsiębiorstwa za okres od 17 października 1997 r. do 23 kwietnia 2007 r.

Wyrokiem z dnia kwietnia 2008 r. Sąd Okręgowy w W zasądził na rzecz J B. kwotę zł tytułem odszkodowania za przejęcie przedsiębiorstwa wraz ze znajdującym się w nim mieniem ruchomym przez Skarb Państwa, natomiast oddalił powództwo w części dotyczącej utraconych z tego powodu korzyści.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Okręgowy stwierdził, że wywołujące szkodę orzeczenia nacjonalizacyjne zostały wydane przed dniem 17 października 1997 r., tj. przed wejściem w życie Konstytucji. Powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r. w sprawie K 20/02, Sąd wskazał, że dla dochodzenia zwrotu utraconych korzyści ważny jest moment powstania szkody i tylko wydanie orzeczenia wywołującego tę szkodę po dniu wejścia w życie Konstytucji uprawnia do dochodzenia roszczeń w zakresie

lucrum cessans. Tymczasem roszczenia dochodzone przez J B. dotyczą szkody wywołanej orzeczeniami wydanymi przed 17 października 1997 r.

Wyrokiem z dnia marca 2009 r. Sąd Apelacyjny w W oddalił apelację Skarżącego od wskazanego wyroku Sądu Okręgowego, uznając, iż nie udowodnił on wystarczająco faktu poniesienia szkody w postaci utraconych korzyści, a także związku przyczynowego między wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej a utraconymi korzyściami.

Wyrokiem z dnia maja 2011 r. SN oddalił skargę kasacyjną J B. od wyroku Sądu Apelacyjnego.

W uzasadnieniu wyroku SN, powołując się na uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. III CZP 112/10, stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie powodowi w ogóle nie przysługuje roszczenie o odszkodowanie z tytułu utraconych korzyści. W konsekwencji SN oddalił skargę kasacyjną, uznając, iż zaskarżony wyrok, mimo błędnego uzasadnienia, ostatecznie odpowiada prawu.

W uzasadnieniach skarg konstytucyjnych E L. i J B. Skarżący wskazali m.in., że dla oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów istotne znaczenie ma pojęcie *powstanie szkody i jego przesłanki w postaci daty wydania wadliwej decyzji* (uzasadnienia skarg konstytucyjnych: E L. – str. 5 i J B. – str. 5). Podkreślili, że w orzecznictwie i literaturze występuje koncepcja jedności szkody, zakładająca, że szkoda jest zawsze jedna oraz koncepcja zakładająca *szkodę obrachunkową*, która składa się z różnych powiązanych ze sobą postaci szkody.

W koncepcji jedności szkody kluczową przesłanką jest przy tym zdarzenie będące źródłem szkody. Zdaniem Skarżących, koncepcja jedności szkody była *odrzućana przez większość judykatury*.

W ocenie Skarżących, trudno zasadnie przyjąć, mając na względzie dynamizm i zmienność w czasie szkody o charakterze *lucrum cessans* oraz fakt,

że początkowa chwila jej powstania może znacząco odbiegać od daty wydania wadliwej decyzji administracyjnej będącej źródłem tejże szkody, aby przesłanka w postaci daty wydania wadliwej decyzji *mogła na tyle silnie oddziaływać na prawne pojęcie powstania szkody, by prawo podmiotowe do odszkodowania uczynić pustym, niewykonalnym* (uzasadnienia skarg konstytucyjnych: E L. – str. 7 i J B. – str. 7 i 8).

Skarżący wskazali, że w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. III CZP 112/10, przyjęto koncepcję jedności szkody, w której kluczową przesłanką staje się zdarzenie będące źródłem szkody w postaci wadliwej decyzji administracyjnej. W Ich ocenie, przyjęcie wykładni prezentowanej w uchwale SN z dnia 31 marca 2011 r. prowadzi do uznania sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, za niezrozumiałą i wewnętrznie sprzeczną (*vide* – uzasadnienia skarg konstytucyjnych: E L. – str. 9 i 10 oraz J B. – str. 10). Skarżący podnieśli, że w literaturze i orzecznictwie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym wydanie wadliwej decyzji administracyjnej jest naruszeniem prawa o charakterze złożonym i ciągłym, które trwa do wydania decyzji nadzorczej. Składa się na nie decyzja wywołująca szkodę oraz decyzja nadzorcza stwierdzająca jej nieważność. Bez decyzji nadzorczej pierwotna, wadliwa decyzja nie mogłaby być źródłem szkody powodującej odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa. Według Skarżących, po wejściu w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji władza publiczna powinna była przewidywać skutki swojego działania i zaniechania. Niewydanie decyzji nadzorczej po 17 października 1997 r. jest bezprawnym zaniechaniem, rodzącym samoistną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej. Stopień *zawinienia* organów władzy za takie zaniechanie *jest wyższy niż przed 17 października 1997 r., co uzasadniałoby zwiększenie odpowiedzialności także do obowiązku zwrotu *lucrum cessans** (uzasadnienia skarg konstytucyjnych: E L. – str. 12 i J B. – str. 12).

Skarżący, odwołując się do stanów faktycznych, na podstawie których zostały skierowane obydwie wymienione skargi konstytucyjne, wskazali, że skutkiem wydania decyzji administracyjnych z naruszeniem prawa było bezprawne – w świetle decyzji nadzorczych – władztwo państwa nad przejętymi przedsiębiorstwami, i to zarówno przed dniem 17 października 1997 r., jak i po tej dacie. Władztwo to miało charakter ciągły i nieprzerwany. Z tych względów, w ocenie Skarżących, negatywne skutki tegoż władztwa powinny być oceniane według stanu prawnego, w którym trwało zdarzenie ciągłe – inaczej do 17 października 1997 r., a inaczej od tej daty. Prawo podmiotowe do odszkodowania powinno być więc oceniane na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., ale z uwzględnieniem obowiązywania Konstytucji od dnia 17 października 1997 r. Prowadzić to ma do wniosku, że poszkodowani wadliwą decyzją wydaną przed 17 października 1997 r. mogą domagać się pełnego odszkodowania za okres od wejścia w życie Konstytucji.

W ocenie Skarżących, *regulacja ustawowa w sposób pozwalający Sądowi Najwyższemu na podjęcie zasady prawnej o treści czyniącej bezprzedmiotowe (...) prawo podmiotowe do pełnego odszkodowania w tej grupie podmiotów, a ponadto sprzeczne z brzmieniem punktu 2 sentencji wyroku TK 20/02, musi być uznane za regulację niekonstytucyjną. Mamy tutaj do czynienia z pominięciem ustawodawczym.* (uzasadnienia skarg konstytucyjnych: E L. – str. 13 i J B. – str. 13). Ich zdaniem, przepisy art. 160 § 1 k.p.a. i art. 5 ustawy zmieniającej, których treść uniemożliwia dochodzenie odszkodowania z tytułu korzyści utraconych po dniu wejścia w życie Konstytucji, wskutek decyzji administracyjnej niezgodnej z prawem wydanej przed tym dniem, muszą być uznane za niekonstytucyjne.

Skarżący podnieśli ponadto, że art. 160 § 1 k.p.a., o treści nadanej mu *zasadą prawną Sądu Najwyższego*, narusza zasadę równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji, w odniesieniu do realizacji zagwarantowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji prawa do pełnego odszkodowania. Następuje bowiem

zróznicowanie tego prawa tylko ze względu na czas wydania wadliwej decyzji administracyjnej, która to okoliczność leży wyłącznie po stronie władzy publicznej. Zróznicowanie to zależy zatem od okoliczności przypadkowych z punktu widzenia obywatela.

Według Skarżących, nastąpiło nieuprawnione pogorszenie sytuacji prawnej osób, względem których wydano wadliwe decyzje administracyjne przed 17 października 1997 r., w stosunku osób, względem których takie decyzje zostały wydane po wejściu w życie Konstytucji. Osoby należące do pierwszej grupy pozbawione bowiem zostały odszkodowania z tytułu utraconych korzyści za okres po wejściu w życie Konstytucji tylko dlatego, że wadliwe decyzje administracyjne zostały w stosunku do nich wydane przed dniem 17 października 1997 r., choćby negatywne skutki tychże decyzji w postaci utraty *lucrum cessans* nastąpiły po wejściu w życie Konstytucji.

Na mocy zarządzeń Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wszystkie wymienione skargi konstytucyjne są rozpatrywane łącznie, pod wspólną sygnaturą SK 56/12 – z uwagi na tożsamość przedmiotową.

Przepis art. 160 § 1 k.p.a. stanowił:

Art. 160. § 1. Stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie.

W takim brzmieniu przepis ten został wprowadzony z dniem 28 marca 1980 r., w tekście jednolitym ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26).

Rozstrzygnięcie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej następuje również w drodze decyzji administracyjnej (art. 158 § 1 k.p.a.). Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w §

1 pkt 1, 3, 4 i 7 art. 156 § 1 k.p.a., jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (art. 156 § 2 k.p.a.).

Jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a., organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji (art. 158 § 2 k.p.a.).

Wyrokiem z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02 (OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

1. Art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 ze zm.) oraz art. 260 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.) w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, są niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji 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.

Wyrok Trybunału został opublikowany w Dzienniku Ustaw z dnia 30 września 2003 r. (Dz.U. Nr 170, poz. 1660) i z tą datą przepis art. 160 § 1 k.p.a. utracił moc obowiązującą w części, w jakiej został uznany za niezgodny z Konstytucją.

Przepis art. 160 § 1 k.p.a. został ostatecznie uchylony przez art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej, która weszła w życie z dniem 1 września 2004 r.

Ustawą tą, w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) [dalej: k.c. lub Kodeks cywilny] dodano zaś art. 417¹ w brzmieniu:

"Art. 417¹. § 1. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

§ 2. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

§ 3. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

§ 4. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody.

Zgodnie z art. 5 ustawy zmieniającej, do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 ustawy, o której mowa w art. 1, oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 ustawy, o której mowa w art. 2, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 5 ustawy zmieniającej zawiera regulację intertemporalną i został wprowadzony dla rozgraniczenia czasowego zakresu stosowania dotychczasowych oraz nowych przepisów regulujących zasady odpowiedzialności za bezprawne działanie władzy publicznej.

Przepis ten jest wyrazem przyjęcia przez ustawodawcę określonych reguł intertemporalnych.

Po pierwsze, ustawodawca odrzucił moc wsteczną znowelizowanych przepisów regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej.

Po drugie, jeśli chodzi o stosowanie nowej regulacji na przyszłość od jej wejścia w życie, spośród dwóch możliwych rozwiązań, tj. zasady bezpośredniego działania ustawy nowej i dalszego działania ustawy dawnej, w art. 5 ustawy zmieniającej ustawodawca wybrał to drugie rozwiązanie. Tym samym opowiedział się za ogólną regułą prawa międzyczasowego, wyrażoną w art. XXVI ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94 ze zm.), zgodnie z którym do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie Kodeksu cywilnego stosuje się prawo dotychczasowe. W efekcie do stanów prawnych powstałych pod rządem dawnego prawa, które trwają nadal także pod rządem nowej ustawy, należy stosować prawo dotychczasowe, czyli obowiązujące przed zmianą. Przyjęcie przez ustawodawcę w art. 5 ustawy zmieniającej innego dopuszczalnego rozwiązania intertemporalnego, tj. zasady bezpośredniego działania ustawy nowej (tzw. retroakcja niewłaściwa, retrospekcja), oznaczałoby w praktyce obowiązek stosowania nowych zasad odpowiedzialności także do stanów prawnych powstałych przed wejściem w życie ustawy, pod warunkiem ich utrzymywania się po tej dacie, czyli po 1 września 2004 r. (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 26/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 46).

W uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. III CZP 112/10 (OSNC z 2011 r., nr 7 – 8, poz. 75; LEX nr 751460) orzeczono, że:

1. 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.

2. 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.

Cytowana uchwała została wydana w związku z postanowieniem Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów z dnia 24 sierpnia 2010 r., III CZP 4/10, który przekazał na podstawie art. 61 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) [dalej: ustawa o Sądzie Najwyższym] do rozstrzygnięcia składowi Izby Cywilnej zagadnienie prawne, przedstawione przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego we wniosku z dnia 8 stycznia 2010 r. złożonym na podstawie art. 60 § 1 wymienionej ustawy, o następującej treści:

1. Czy art. 160 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692) znajduje zastosowanie do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie przed dniem 1 września 2004 r. ostatecznych decyzji administracyjnych, których nieważność bądź wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. zostały stwierdzone po tej dacie?

2. W razie udzielenia odpowiedzi pozytywnej na pytanie pierwsze - czy w stanie rzeczy, o którym mowa w tym pytaniu, przedawnienie roszczenia o naprawienie szkody jest regulowane przez art. 160 § 6 k.p.a., a w szczególności, czy rozpoczyna ono bieg od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji administracyjnej lub jej wydanie niezgodnie z prawem?

3. Czy w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02 (OTK-A 2003, nr 7, poz. 76; sentencja publ.: Dz.U. z 2003 r. Nr 170, poz. 1660), art. 160 § 1 k.p.a. stosuje się do korzyści utraconych od dnia

wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, to znaczy od dnia 17 października 1997 r., na skutek wydania przed tym dniem ostatecznej decyzji administracyjnej?

W uzasadnieniu wniosku Pierwszy Prezes SN wskazał m.in. na występujące w orzecznictwie SN dwa nurty co do czasowego zasięgu zastosowania art. 160 k.p.a., po jego uchyleniu z dniem 1 września 2004 r. przez art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej. Według jednego z nich, hipotezą art. 5 ustawy nowelizującej, nakazującego stosować art. 160 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym w chwili jego uchylenia 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 r. W myśl innego nurtu orzecznictwa SN, hipotezą art. 5 ustawy nowelizującej są objęte tylko te przypadki, w których także ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji dotkniętej uchybieniami określonymi w art. 156 § 1 k.p.a. lub ostateczna decyzja stwierdzająca wydanie decyzji z uchybieniami określonymi w art. 156 § 1 k.p.a. (decyzja nadzorcza) została wydana przed dniem 1 września 2004 r.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał ponadto na występującą w orzecznictwie rozbieżność stanowisk co do możliwości zasądzenia na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, odszkodowania obejmującego korzyści utracone po dniu wejścia w życie Konstytucji wskutek ostatecznej wadliwej decyzji wydanej przed tym dniem. Przytoczył orzeczenia SN, w których przyjęto, że na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. w związku z wymienionym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego może być zasądzone odszkodowanie obejmujące wspomniane korzyści, oraz orzeczenia, w których odrzucono taką możliwość.

W uzasadnieniu uchwały w sprawie III CZP 112/10 SN wskazał m.in., że, z wchodzących w zakres przedstawionego zagadnienia prawnego, podstawowe znaczenie ma kwestia dotycząca czasowego zasięgu zastosowania art. 160 k.p.a., w świetle art. 5 ustawy zmieniającej. Chodzi o rozgraniczenie zastosowania art. 160 k.p.a., uchylonego z dniem 1 września 2004 r. i ustanowionego z mocą od tego dnia art. 417¹ § 2 kodeksu cywilnego. *Różnice dotyczą także zakresu szkody podlegającej naprawieniu. Według nowego stanu prawnego, szkoda podlega naprawieniu w pełnym zakresie, a według dawnego stanu prawnego naprawienie szkody w pełnym zakresie jest możliwe tylko w przypadkach, których dotyczy – wywołujący kontrowersje – pkt 2 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02.*

Uzasadniając przyjęte w pkt 1 sentencji cytowanej uchwały stanowisko, SN podniósł m.in., że, zgodnie z art. 417¹ § 2 k.c, czynem niedozwolonym jest wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia lub niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji. Art. 160 k.p.a. również ustanawiał samodzielną podstawę odpowiedzialności deliktowej za szkody związane z wydaniem naruszającej prawo ostatecznej decyzji. Art. 5 ustawy zmieniającej rozgranicza, pod względem czasowego zasięgu zastosowania, przepisy o odpowiedzialności deliktowej za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej. SN wskazał, że specyficzną cechą odpowiedzialności deliktowej przewidzianej w art. 160 k.p.a. oraz art. 417¹ § 2 k.c. jest uzależnienie dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem ostatecznej decyzji od uprzedniego stwierdzenia jej niezgodności z prawem we właściwym postępowaniu. Chodzi o stwierdzenie nieważności decyzji z powodu kwalifikowanych naruszeń określonych w art. 156 § 1 k.p.a. lub o stwierdzenie - w sytuacji, o której mowa w art. 158 § 2 k.p.a. – wydania decyzji z takimi kwalifikowanymi naruszeniami prawa. Ostateczna decyzja nadzorcza zawierająca takie stwierdzenie wiąże w sprawie o odszkodowanie, ma więc niewątpliwie charakter prejudykatu przesadzającego jedną z przesłanek

omawianej odpowiedzialności deliktowej – bezprawności działania organu przy wydaniu decyzji. SN stwierdził, że decyzja administracyjna wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. jest aktem istniejącym i funkcjonującym w obrocie prawnym dopóty, dopóki nie zostanie usunięta z obrotu prawnego w trybie i na zasadach określonych w przepisach k.p.a. Decyzja nadzorcza, zarówno stwierdzająca nieważność wadliwej decyzji, jak i wydanie jej z naruszeniem prawa, ma moc wsteczną. W sprawie o odszkodowanie należy zatem na podstawie ostatecznej decyzji nadzorczej przyjąć, że będąca jej przedmiotem wadliwa decyzja administracyjna była aktem bezprawnym, a więc stanowiła czyn niedozwolony rodzący obowiązek odszkodowawczy już w chwili jej wydania. SN stwierdził w związku z tym, że *jakkolwiek decyzja nadzorcza jest nieodzowna do uznania ostatecznej wadliwej decyzji za czyn niedozwolony, to taka kwalifikacja decyzji wadliwej musi być już odniesiona ze względu na skutek wsteczny decyzji nadzorczej do chwili wydania decyzji nadzorczej. Obowiązkiem odszkodowawczym, zarówno na gruncie art. 160 k.p.a., jak i art. 417¹ § 2 k.c. objęte jest tylko wyrządzenie szkody decyzją naruszającą prawo, a decyzja nadzorcza jest wynikiem zgodnego z prawem postępowania zmierzającego do usunięcia naruszeń prawa. Nie można wiązać wyrządzenia szkody z wydaniem ostatecznej decyzji nadzorczej nawet w tych przypadkach, w których przedmiotem działań nadzorczych jest decyzja wadliwa nadająca stronie prawo. SN podniósł, że zastosowanie, odpowiadającego zasadzie niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) oraz zasadzie stosowania do oceny danego zdarzenia stanu prawnego obowiązującego w chwili jego zaistnienia (*tempus regit actum*), rozwiązania intertemporalnego w zakresie odpowiedzialności deliktowej oznacza, że o tym, czy wydanie ostatecznej decyzji stanowi czyn niedozwolony, uzasadniający odpowiedzialność za wyrządzoną nią szkodę, powinno rozstrzygać prawo obowiązujące w chwili wydania tej decyzji.*

W ocenie SN, zgodnie z przyjętym rozwiązaniem, właściwości w tym względzie prawa obowiązującego w chwili wydania ostatecznej decyzji nadzorczej nie może uzasadniać konstrukcja zdarzenia złożonego, obejmującego – obok decyzji wadliwej – decyzję nadzorczą. W myśl tego rozwiązania, złożony stan faktyczny należy oceniać według ustawy obowiązującej w chwili ziszczenia się ostatniego elementu tego stanu, przy czym jeżeli stan faktyczny obejmuje nie tylko oświadczenia woli lub czyny, właściwa do jego oceny jest ustawa obowiązująca w chwili nastąpienia ostatniego elementu będącego zachowaniem się człowieka. Decyzja nadzorcza nie jest zaś elementem czynu niedozwolonego ani w świetle art. 160 k.p.a., ani w świetle art. 417¹ § 2 k.c. SN wskazał też, że przy wykładni art. 5 ustawy zmieniającej w kontekście decyzji nadzorczej nie ma w ogóle podstaw do odwoływania się do art. XLIX ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzającej Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94 ze zm.) ponieważ decyzja ta, ze względu na swój jedynie procesowy wymiar w ramach dochodzenia zobowiązania do naprawienia szkody wyrządzonej wadliwą decyzją, nie może być zaliczona do kategorii zdarzeń wpływających na to zobowiązanie (jego treść lub zmianę), a tylko takie zdarzenia są objęte wymienionym przepisem.

SN stwierdził, że wykładnia art. 5 ustawy zmieniającej, *uwzględniająca założone przez jego twórców zasady lex retro non agit i tempus regit actum*, prowadzi zatem do wniosku, że zdarzeniem w rozumieniu tego przepisu w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej decyzją jest wydanie ostatecznej wadliwej decyzji. *W konsekwencji, do ostatecznych wadliwych decyzji podjętych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej powinno się stosować (...) art. 160 k.p.a., chociażby decyzje nadzorcze zapadły później.*

SN stwierdził, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, że ze względu na cel ustawy zmieniającej w postaci dostosowania polskiego ustawodawstwa do wymagań art. 77 ust. 1 Konstytucji, cezura ewentualnego przełamania zasady nieretroakcji w

odniesieniu do przepisów ustawy nowelizującej mogłaby być co najwyżej data wejścia w życie Konstytucji. SN stwierdził przy tym, że *Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podkreśla, że do konstytucjonalizacji podmiotowego prawa do domagania się odszkodowania za bezprawne działanie władzy publicznej doszło dopiero z chwilą wejścia w życie Konstytucji, skutkiem zaś zastosowania art. 417¹ § 2 k.c. do ostatecznych decyzji wydanych przed dniem 1 września 2004 r., których niezgodność z prawem stwierdzono po tym dniu, byłaby – wykluczona w świetle art. 160 k.p.a. w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02 – możliwość dochodzenia odszkodowania obejmującego utracone korzyści także w odniesieniu do okresu poprzedzającego wejście w życie Konstytucji.*

Uzasadniając wyrażone w pkt 2 sentencji cytowanej uchwały stanowisko SN wskazał, że zarówno w orzecznictwie, jak i w piśmiennictwie prezentowany jest pogląd, iż przez powstałą po wejściu w życie Konstytucji szkodę, o której mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 20/02, należy rozumieć zaistniały po dniu 16 października 1997 r. uszczerbek w majątku poszkodowanego. Konsekwencją tego stanowiska jest zaś 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 r. na skutek wydania tej decyzji, choćby jej wydanie nastąpiło przed tym dniem. W orzecznictwie i piśmiennictwie prezentowane jest też stanowisko, zgodnie z którym szkoda oznacza naruszenie przez wadliwą decyzję prawnie chronionych dóbr poszkodowanego, odszkodowanie może więc obejmować utracone korzyści tylko wtedy, gdy wydanie wadliwej decyzji nastąpiło po dniu 16 października 1997 r.

SN podniósł, że brzmienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 20/02 i jego uzasadnienie, a w szczególności odwołanie się do stanu faktycznego sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie rozstrzygnięte tym wyrokiem, mogłyby przemawiać za przyjęciem pierwszego z tych

stanowisk. SN stwierdził, że [a]rgumenty odwołujące się do brzmienia wyroku i jego uzasadnienia nie wystarczają jednak do akceptacji wspieranego przez nie stanowiska. Do rozstrzygnięcia wskazanej kontrowersji konieczna jest kompleksowa wykładnia art. 160 § 1 k.p.a. po jego zmianie wprowadzonej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, ona zaś prowadzi do odmiennego wniosku. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego nie są źródłem prawa. Trybunał Konstytucyjny nie ma także kompetencji do udzielania w swych orzeczeniach wiążących wskazówek organom stosującym prawo. Wpływ wyroku Trybunału Konstytucyjnego na treść obowiązującego prawa sprowadza się do eliminacji z porządku prawnego określonych przepisów, wynikających z nich norm lub - jak w przypadku wyroku z dnia 23 września 2003 r., K 20/02 – oznaczonych fragmentów przepisu.

SN wskazał przy tym, że art. 160 § 1 k.p.a., po orzeczeniu przez Trybunał o niezgodności z art. 77 ust. 1 Konstytucji przewidzianego w nim ograniczenia odszkodowania do rzeczywistej szkody, nadal zawierał regulację przewidującą odpowiedzialność odszkodowawczą za czyn niedozwolony polegający na wydaniu decyzji administracyjnej w okolicznościach uzasadniających stwierdzenie jej nieważności. Art. 160 § 1 k.p.a. określał więc zdarzenie stanowiące czyn niedozwolony i, wraz z ogólnymi przepisami o odpowiedzialności odszkodowawczej, przesłanki przypisania odpowiedzialności odszkodowawczej za ten czyn oraz jej treść. W konsekwencji, mimo że rozpatrywana zmiana art. 160 § 1 k.p.a. była wynikiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, należało 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. Innymi słowy, 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. (czy jej wydanie nastąpiło po

wejściu w życie Konstytucji), chwila zaś wynikłych, w jakiegokolwiek postaci, uszczerbków z tej decyzji (przed lub po wejściu Konstytucji w życie) jako zdarzeń związanych z istotą zobowiązania z czynu niedozwolonego powinna być z tego punktu widzenia, zgodnie z założeniami art. XLIX p.w.k.c. [ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 64 ze zm.)] obojętna. Skutki tych uszczerbków należy określić na podstawie art. 160 k.p.a. w brzmieniu właściwym ze względu na chwilę wydania wadliwej decyzji administracyjnej.

SN podniósł ponadto, że opowiedzenie się za stanowiskiem, zgodnie z którym odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. obejmuje zarówno straty wynikłe na skutek wydania wadliwej decyzji, jak i korzyści utracone w okresie od dnia 17 października 1997 r. na skutek wydania tej decyzji, choćby jej wydanie nastąpiło przed tym dniem, oznaczałoby niezrozumiałą różnicę w porównaniu z rozwiązaniem przyjętym w art. 5 ustawy zmieniającej. Przepis art. 5 ustawy zmieniającej przewiduje bowiem zastosowanie art. 160 k.p.a. ze względu na chwilę wydania wadliwej decyzji, a nie ze względu na chwilę nastąpienia w wyniku tego uszczerbku.

SN stwierdził, że *[s]tanowisko pierwsze pozostaje ponadto w sprzeczności z założeniami kontroli aktów normatywnych przez Trybunał Konstytucyjny. Podstawą sprawowanej przez Trybunał kontroli mogą być jedynie przepisy obowiązującej Konstytucji; jest ona źródłem konstytucyjnych praw podmiotowych, których zagwarantowanie znacznie zacieśniło w wielu dziedzinach swobodę prawotwórczą zwykłego ustawodawcy. Jej celem jest zapewnienie skutecznej ochrony tych praw po wejściu w życie, z czego wyprowadza się wniosek, że zawarte w niej wzorce nie mogą pełnić funkcji adekwatnego kryterium oceny przez Trybunał Konstytucyjny stanowionego wcześniej prawa w odniesieniu do normowanych przez to prawo stanów faktycznych zaistniałych przed wejściem Konstytucji w życie. (...). Konstytucja nie działa wstecz i nie uzasadnia podważania przewidzianych w aktach*

normatywnych obowiązujących przed jej wejściem w życie skutków prawnych takich stanów. W uzasadnieniu uchwały SN wskazał ponadto, że, zgodnie z zasadą tempus regit actum, zdarzenie prawne wywołuje skutki określone przez normy prawne obowiązujące w chwili zajścia zdarzenia. Wychodząc z takich założeń, przyjmuje się, w zgodzie z motywami wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, że stan prawny będący skutkiem tego wyroku - m.in. orzekającego, iż art. 418 k.c. jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji - ma zastosowanie w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej orzeczeniem lub zarządzeniem wydanym po wejściu w życie Konstytucji, a przed dniem 1 września 2004 r. W sprawach natomiast o naprawienie szkody wyrządzonej orzeczeniem lub zarządzeniem wydanym po wejściu w życie kodeksu cywilnego, a przed wejściem w życie Konstytucji należy nadal stosować art. 418 k.c. (...). SN dodał przy tym, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02 oraz z dnia 4 grudnia 2001 r., pozostają z sobą w ścisłym związku. Z tego względu, wszystkie racje przemawiające za związaniem czasowego zasięgu skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, z chwilą wydania orzeczenia lub zarządzenia są aktualne także w odniesieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, tj. uzasadniają związanie czasowego zasięgu wprowadzonej tym wyrokiem zmiany stanu prawnego z datą wydania wadliwej decyzji administracyjnej. Objęcie odszkodowaniem na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, korzyści utraconych w okresie od dnia 17 października 1997 r. wskutek wadliwej decyzji wydanej przed tym dniem byłoby więc równie nieuzasadnione, jak objęcie odszkodowaniem na podstawie art. 417 k.c. w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, uszczerbków powstałych w okresie od dnia 17 października 1997 r. wskutek wydanego przed tym dniem orzeczenia lub zarządzenia, które nie uzasadniało odpowiedzialności w świetle

art. 418 k.c. ze względu na brak przesłanek dotyczących winy funkcjonariusza. W obu przypadkach uznanie odpowiedzialności odszkodowawczej zakładałoby zastosowanie będącego następstwem wyroków Trybunału Konstytucyjnego nowego, dostosowanego do wymagań Konstytucji stanu prawnego z mocą wsteczną, odniesioną do okresu sprzed wejścia w życie Konstytucji, każdy zaś wyjątek od zakazu wstecznego działania prawa musi wynikać w sposób niewątpliwy z ustawy, a tu nie miałby on takiej podstawy, w każdym razie nie można by za nią uważać wymagania zgodności ustaw zwykłych z Konstytucją, ponieważ granicę czasową tego wymagania wyznacza dzień wejścia Konstytucji w życie.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zasadności zarzutów sformułowanych w skargach konstytucyjnych odnieść należy się do kwestii formalnych, związanych z ich dopuszczalnością oraz zakresem rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna nie jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli abstrakcyjnej, a więc realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. W postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną możliwa jest kontrola jedynie regulacji, która znalazła faktyczne zastosowanie przy orzekaniu. Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny

determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 6 lipca 2005 r., sygn. SK 27/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 84; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 kwietnia 2008 r., sygn. SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47 i 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1).

W kwestii wnoszenia skarg konstytucyjnych art. 79 ust. 1 Konstytucji odsyła do zasad określonych w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Zgodnie z art. 47 ust. 1 tej ustawy, skarga konstytucyjna poza wymaganiami dotyczącymi pisma procesowego powinna zawierać: dokładne określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, na podstawie którego sąd lub organ administracji orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do których skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (pkt 1), wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone (pkt 2) oraz uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego (pkt 3).

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Braki skargi konstytucyjnej w przedstawionym zakresie lub przekroczenie terminu do wniesienia skargi wyłączają możliwość orzekania w jej przedmiocie przez Trybunał Konstytucyjny.

Skarga konstytucyjna J B. została wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego po terminie określonym w art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, tj. po upływie trzech miesięcy od daty doręczenia temu Skarżącemu wyroku Sądu Apelacyjnego w W z dnia marca 2009 r. Wyrokiem tym oddalona została apelacja Skarżącego od wyroku Sądu Okręgowego w W z dnia kwietnia 2008 r., w którym oddalono powództwo w części dotyczącej utraconych przez niego korzyści.

Wskazany wyrok Sądu Apelacyjnego w W jest prawomocnym wyrokiem w rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Przekroczenie przewidzianego w tym przepisie terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej J B. uniemożliwia jej rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny, co skutkuje koniecznością umorzenia postępowania w tym zakresie, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Okoliczność, że już po wydaniu tego wyroku została wydana przez SN przytaczana uchwała o sygn. III CZP 112/10, zaś Skarżący oczekiwał na rozstrzygnięcie przez SN skargi kasacyjnej skierowanej od wyroku Sądu Apelacyjnego, nie ma wpływu na ocenę dopuszczalności rozpoznania Jego skargi konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny.

Zauważyć ponadto należy, że, jak już wcześniej wskazano, Sąd Apelacyjny oddalił apelację Skarżącego od wskazanego wyroku Sądu Okręgowego, uznając, iż nie udowodnił on wystarczająco faktu poniesienia szkody w postaci utraconych korzyści, a także związku przyczynowego między wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej a utraconymi korzyściami.

Wyrokiem z dnia maja 2011 r. SN oddalił skargę kasacyjną J B od wskazanego wyroku Sądu Apelacyjnego.

W uzasadnieniu wyroku SN, powołując się na uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. III CZP 112/10, stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie powodowi w ogóle nie przysługuje roszczenie o odszkodowanie z tytułu utraconych korzyści. W

konsekwencji SN oddalił skargę kasacyjną, uznając, iż zaskarżony wyrok, mimo błędnego uzasadnienia, ostatecznie odpowiada prawu.

Stwierdzić w tym kontekście trzeba, że nawet ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji nie miałoby wpływu na treść prawomocnego wyroku w sprawie, na tle której skierowana została skarga konstytucyjna J B., a tym samym na pozycję prawną tegoż Skarżącego w postępowaniu sądowym o naprawienie szkody.

Podstawą rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego w W. , utrzymującego w mocy wyrok sądu I instancji oddalającego powództwo o naprawienie szkody w części dotyczącej roszczenia o odszkodowanie z tytułu utraconych korzyści, nie była bowiem kwestionowana przez Skarżącego regulacja, lecz dokonana przez sąd odwoławczy ocena materiału dowodowego przedstawionego w sprawie, co należy do wyłącznej kompetencji sądu orzekającego.

Trybunał Konstytucyjny nie może zaś orzekać o stosowaniu prawa czy też w sposób prawnie doniosły oceniać działalności organów państwa, w tym sądów. Trybunał jest bowiem *sądem prawa*, a nie *sądem faktów*. Skarga konstytucyjna w polskim systemie prawnym jest zaś zawsze *skargą na przepis*, a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli prowadziłoby ono do niekonstytucyjnego skutku (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2005 r., sygn. SK 27/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 84; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1; 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17).

Podniesiony w skardze konstytucyjnej J B. zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych w niej przepisów pozbawiony jest zatem waloru aktualności.

W świetle powyższego, postępowanie w zakresie dotyczącym skargi konstytucyjnej J B. podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W *petitum* skargi konstytucyjnej E L. jako przepisy, co do których został podniesiony zarzut niezgodności z Konstytucją, zostały wskazane:

– art. 160 § 1 k.p.a., w zakresie, w jakim ogranicza (...) odszkodowanie z tytułu wadliwej decyzji administracyjnej tylko do szkody rzeczywistej, nie obejmując utraconych korzyści nawet w wypadku, gdy utrata korzyści nastąpiła już po wejściu w życie Konstytucji, jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed wejściem w życie Konstytucji – to jest w zakresie odnoszącym się do treści, jaką przepisowi nadał pkt 2 uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r. (III CZP 112/10), mającej moc zasady prawnej, oraz

– art. 5 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje zastosowanie art. 160 § 1 k.p.a. ze względu na datę wydania wadliwej decyzji administracyjnej, a nie ze względu na chwilę nastąpienia uszczerbku w postaci utraconych korzyści.

W *petitum* skargi konstytucyjnej J T. i M T. jako przedmiot kontroli wskazano:

– art. 5 ustawy zmieniającej 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 r., których źródłem było działanie organu władzy publicznej niezgodne z prawem, oraz

– art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1.09.2004 (w zakresie, w jakim stanowi podstawę orzekania (...), w części ograniczającej odszkodowanie do rzeczywistej szkody (*damnum emergens*) za szkody powstałe po dniu 17 października 1997 roku (rozumiane zgodnie ze skutkową teorią

szkody – jako poszczególne uszczerbki majątkowe wynikające ze zdarzenia będącego źródłem szkody, a powstające po dniu 17 października 1997 r.), których źródłem było działanie władzy publicznej niezgodne z prawem.

W *petitum* skargi konstytucyjnej Z F. jako przedmiot zaskarżenia wskazano zaś *art. 5 ustawy zmieniającej 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 r., których źródłem były działania organu władzy publicznej niezgodne z prawem.*

W skargach konstytucyjnych M T. i J T. oraz Z F. Skarżący wnieśli przy tym *o ustalenie, iż skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego zapadłego zgodnie z wnioskami zawartymi w Ich skargach konstytucyjnych znajdują zastosowanie także do szkód w postaci utraconych korzyści (lucrum cessans) powstałych po dniu 17 października, 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 r., a jego bezprawność została stwierdzona po tej dacie (vide – skarga konstytucyjna Z F., str. 2) bądź przed lub po tej dacie (skarga konstytucyjna M T. i J T., str. 2).*

Wskazać należy, że przepisy art. 5 ustawy zmieniającej oraz art. 160 § 1 k.p.a. były już przedmiotem kontroli konstytucyjnej. W związku z tym rozważenia wymaga, czy w rozpatrywanej sprawie nie występuje podstawa umorzenia postępowania, ze względu na zaistnienie przesłanki *ne bis in idem*.

Potrzeba umorzenia postępowania w przedmiocie kontroli konstytucyjności zaskarżonej regulacji prawnej, ze względu na zbędność orzekania, wynikającą z zasady *ne bis in idem*, występuje w sytuacji, gdy kwestia zgodności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z tym samym wzorcem kontroli była już przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 26

marca 2008 r., sygn. SK 24/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 38 i 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada *ne bis in idem* jest bowiem pojmowana jako zakaz ponownego orzekania o tym samym przedmiocie (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 85), przy czym umorzenie postępowania konieczne jest wówczas, gdy występuje tożsamość zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz zarzutów (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 stycznia 1998 r., sygn. K. 11/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 5). Zasada *ne bis in idem* nakłada na Trybunał Konstytucyjny obowiązek dokonania, w kategoriach pragmatycznych, oceny celowości prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 stycznia 1998 r., sygn. K. 33/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 8; 10 lipca 2007 r., sygn. P 40/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 86 i 4 września 2008 r., sygn. P 25/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 129).

Wyrokiem z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08 (OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 5 ustawy zmieniającej 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, jest niezgodny z art. 77 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Przedmiotem kontroli w tejże sprawie był art. 5 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim nakazuje stosować przepisy Kodeksu cywilnego w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej do zdarzeń oraz stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie tejże ustawy. Z uwagi na zakres zaskarżenia, poza rozważaniami Trybunału w sprawie SK 34/08 pozostała druga część przepisu art. 5 ustawy zmieniającej, nakazująca do

zdarzeń oraz stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej stosować przepisy k.p.a.

Zauważyć ponadto należy, że postanowieniem z dnia 3 lipca 2007 r., sygn. SK 4/07 (OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 83), postanowieniem pełnego składu z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 26/09, *op.cit.*) oraz postanowieniem z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 46/12 (dotychczas niepublikowane, dostępne w Bazie Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego) Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym umorzył postępowania w sprawach, w których przedmiotem kontroli był także przepis art. 5 ustawy zmieniającej – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W sprawie SK 4/07 przedmiotem skargi konstytucyjnej był art. 5 ustawy zmieniającej, w zakresie wyłączającym stosowanie art. 424¹ Kodeksu postępowania cywilnego w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń, które uprawomocniły się przed dniem 1 września 2004 r. Skarżący wnosił bowiem o zbadanie zgodności art. 5 ustawy zmieniającej – w zakresie, w jakim nie jest dopuszczalne wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w stosunku do orzeczeń wydanych w postępowaniu cywilnym, które stały się prawomocne przed dniem 1 września 2004 r. – z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W sprawie SK 26/09 podniesiony w skardze konstytucyjnej zarzut dotyczył zgodności art. 5 ustawy zmieniającej – w zakresie, w jakim przepis ten wyłączał stosowanie art. 417¹ § 4 kodeksu cywilnego do szkód wyrządzonych przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewidywał przepis prawa przed 17 października 1997 r. – z art. art. 77 ust. 1 w zw. z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1, art. 37 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji oraz art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 1 i 2 oraz z art. 2 Konstytucji.

Brak jest zatem podstaw do uznania, że przedmiot kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie oraz w sprawach SK 34/08, SK 4/07 i SK 26/09 jest

tożsamy, a więc w tym zakresie nie występują podstawy do umorzenia postępowania ze względu na przesłankę *ne bis in idem*.

Jeśli chodzi o sprawę SK 46/12, dotyczyła ona dwóch skarg konstytucyjnych połączonych celem wspólnego rozpoznania.

W jednej z nich w odniesieniu do art. 5 ustawy zmieniającej podniesiono zarzut niezgodności tego przepisu – w części, w której przez *zdarzenie i stan prawny* powstałe przed dniem 1 września 2004 r. rozumie się decyzję niezgodną z prawem bez względu na to, czy uszczerbek majątkowy (szkoda) w postaci utraconych korzyści powstał przed czy po 17 października 1997 r. i bez względu na to, kiedy wydano decyzję stwierdzającą niezgodność z prawem decyzji wyrządzającej szkodę – z art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dodać należy, że w skardze tej kwestionowano także zgodność art. 160 § 1 k.p.a. m.in. z art. 77 ust. 1, art. 8 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W zakresie dotyczącym rozpatrzenia tej skargi postępowanie zostało umorzone ze względu na to, że skarżący kwestionowali w niej przepisy, które nie stanowiły podstawy ostatecznego orzeczenia w ich sprawie.

W drugiej skardze konstytucyjnej, której dotyczyło postanowienie Trybunału w sprawie SK 46/12, zaskarżono art. 5 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim przepis ten do roszczeń o naprawienie (wynagrodzenie) szkody obejmującej utracone korzyści (*lucrum cessans*), wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., nakazuje zastosowanie art. 160 § 1 k.p.a., w brzmieniu, w jakim przepis ten obowiązywał do dnia 30 września 2003 r., zaś jako wzorce kontroli wskazano art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji.

W sprawie, na tle której została skierowana ta skarga konstytucyjna, Sąd Apelacyjny, wydając wyrok, stanowiący ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, podzielił stanowisko SN wyrażone w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej w sprawie III CZP 112/10 i uznał, że, skoro decyzja

administracyjna została wydana przed 1 września 2004 r. i odszkodowanie dochodzone jest za okres sprzed 1 września 2004 r., zastosowane w sprawie powinno być *prawo dawne*. Spośród przepisów *prawa dawnego* podstawą rozstrzygnięcia powinien być art. 160 § 1 k.p.a., uchylony ustawą zmieniającą, lecz nadal stosowany w sprawie na podstawie art. 5 tejże ustawy. Sąd Apelacyjny przyjął, zgodnie z wymienioną uchwałą, że zastosowanie w sprawie powinien mieć art. 160 § 1 k.p.a. bez uwzględniania konsekwencji prawnych wynikających z brzmienia punktu pierwszego sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r. o sygn. K 20/02.

W uzasadnieniu postanowienia umarzającego postępowanie w zakresie dotyczącym tej skargi Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 5 ustawy zmieniającej miał zastosowanie w sprawie, na tle której została wniesiona skarga konstytucyjna. Trybunał wskazał przy tym, że przepis ten przesądził jedynie o niestosowaniu prawa nowego, tj. art. 417¹ § 2 Kodeksu cywilnego. Nie stanowił zaś *bezpośredniej podstawy wyboru przez Sąd Apelacyjny jednej spośród dwóch „wersji” prawa starego i w konsekwencji zastosowania art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu nieuwzględniającym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02*. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *zasieg uwzględniania przez sądy wyroku Trybunału podczas stosowania art. 160 § 1 k.p.a. wynika bezpośrednio z treści jego sentencji, a przede wszystkim z jej punktu drugiego przesądzającego, iż orzeczenie znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., to jest od daty wejścia w życie Konstytucji. Zatem nie art. 5 ustawy zmieniającej, lecz treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02 o mocy powszechnie obowiązującej stanowi przyczynę wyróżniania na płaszczyźnie prawa dawnego (tj. art. 160 § 1 k.p.a.) dwóch norm podzielonych w czasie. Sąd Najwyższy w punkcie drugim sentencji uchwały Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10) dokonał w istocie wykładni nie art. 5 ustawy z 2004 r., lecz*

punktu drugiego sentencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02.

Trybunał stwierdził ponadto, że art. 5 ustawy zmieniającej nie zawiera normy, którą przypisywała mu skarżąca, co czyni dalsze postępowanie niedopuszczalnym. *Wbrew treści żądania dokonania przez Trybunał kontroli konstytucyjności art. 5 ustawy z 2004 r. „w zakresie w jakim przepis ten do roszczeń o naprawienie (wynagrodzenie) szkody obejmującej utracone korzyści (lucrum cessans), wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., nakazuje zastosowanie art. 160 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, w brzmieniu w jakim przepis ten obowiązywał do dnia 30 września 2003 r.”, tj. przed dniem wydania wyroku Trybunału o sygn. K 20/02, ze wskazanej regulacji nie wynika dalej opisana norma.*

W konsekwencji Trybunał uznał, że art. 5 ustawy zmieniającej w brzmieniu i w zakresie prezentowanym w *petitum* i uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie stanowił bezpośredniej podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach skarżącej. Merytoryczna zaś wypowiedź Trybunału o art. 5 ustawy zmieniającej *w zakresie, w jakim przepis ten do roszczeń skarżącej nakazuje stosować art. 160 § 1 k.p.a. w konkretnej „wersji”*, stanowiłoby przekroczenie granic kompetencji Trybunału, związania Trybunału granicami skargi konstytucyjnej i zmierzałoby do nadania orzeczeniu charakteru prawotwórczego. W konsekwencji Trybunał umorzył w tym zakresie postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Z uwagi na sposób sformułowania zarzutów oraz argumentację przytoczoną w skargach konstytucyjnych J. T. i M. T., Z. F. i E. L. w odniesieniu do art. 5 ustawy zmieniającej wydaje się, że przedmiot kontroli w sprawie SK 46/12 nie jest tożsamy z przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie w stopniu, który pozwalałby na uznanie, iż istnieje w tym

zakresie konieczność umorzenia postępowania w ze względu na przesłankę *ne bis in idem*.

W oparciu o stan faktyczny i prawny spraw, na tle których zostały skierowane wymienione skargi konstytucyjne, stwierdzić należy, że podstawą ostatecznych rozstrzygnięć w tychże sprawach jest przepis art. 160 § 1 k.p.a., a nie art. 5 ustawy zmieniającej.

Przepis art. 160 § 1 k.p.a. determinuje, w sensie normatywnym, treść owych ostatecznych rozstrzygnięć w tych aspektach, w których Skarżący upatrują naruszenia przysługujących im konstytucyjnych praw, przede wszystkim zaś prawa do pełnego odszkodowania (obejmującego zarówno *damnum emergens*, jak i *lucrum cessans*) za szkodę wyrządzoną bezprawiem władzy publicznej.

W tym kontekście zauważyć należy, że art. 5 ustawy zmieniającej miał zastosowanie w sprawach, na tle których zostały skierowane skargi konstytucyjne J. T. i M. T., Z. F. oraz E. L.

Nie jest on jednak podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Przypomnieć należy, że przepis ten ma na celu rozgraniczenie – w związku z wejściem w życie ustawy zmieniającej – czasowego zakresu stosowania dotychczasowych oraz nowych przepisów regulujących zasady odpowiedzialności za bezprawne działanie władzy publicznej.

Przepis art. 5 ustawy zmieniającej nakazuje stosowanie, do zdarzeń sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej, art. 160 § 1 k.p.a.

Przepis ten nie stanowił jednak bezpośredniej podstawy wyboru, przez sądy wydające w sprawach Skarżących wyroki stanowiące ostateczne orzeczenia, czy mają stosować art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim ogranicza on odszkodowanie do *damnum emergens*, z pominięciem korzyści utraconych po wejściu w życie Konstytucji.

W szczególności, z art. 5 ustawy zmieniającej nie wynika bezpośrednio norma ograniczająca *odszkodowanie do rzeczywistej szkody (damnum emergens)* za szkody powstałe po dniu 17 października 1997 r., których źródłem było działanie organu władzy publicznej niezgodne z prawem (skargi konstytucyjne M T. i J T. oraz Z F.), czy też norma przewidująca zastosowanie art. 160 § 1 k.p.a. ze względu na datę wydania wadliwej decyzji administracyjnej, a nie ze względu na chwilę nastąpienia uszczerbku w postaci utraconych korzyści (skarga konstytucyjna E L.).

Merytoryczna wypowiedź Trybunału o art. 5 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim przepis ten ogranicza odszkodowanie do rzeczywistej szkody (*damnum emergens*) za szkody powstałe po dniu 17 października 1997 r., których źródłem było działanie organu władzy publicznej niezgodne z prawem, czy też w zakresie, w jakim przewiduje on zastosowanie art. 160 § 1 k.p.a. ze względu na datę wydania wadliwej decyzji administracyjnej, a nie ze względu na chwilę nastąpienia uszczerbku w postaci utraconych korzyści, wykraczałaby poza zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

W przedstawionym zakresie w niniejszej sprawie odpowiednie zastosowanie ma, cytowana wcześniej, argumentacja zawarta w uzasadnieniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 46/12.

W świetle powyższego uznać należy, że art. 5 ustawy zmieniającej nie jest przepisem, na podstawie którego sądy orzekły ostatecznie o prawach Skarżących. Nieuzasadnione byłoby przyjęcie, że przepis ten determinował, w sensie normatywnym, treść orzeczeń przyjętych za podstawę skarg konstytucyjnych J T. i M T., Z F. oraz E L. w tym ich aspekcie, w którym upatrywali oni naruszenia przysługujących im praw i wolności konstytucyjnych.

Z tych względów, w części dotyczącej kontroli art. 5 ustawy zmieniającej, postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust.1

pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przepis art. 160 § 1 k.p.a. był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który, wyrokiem z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, orzekł jego niezgodność z art. 77 ust. 1 Konstytucji w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody.

Jak wynika ze stanu faktycznego i prawnego sprawy, na tle której została skierowana skarga konstytucyjna Z F., przepisem, na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie o konstytucyjnych prawach tej Skarżącej, jest art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim w przypadku powstania szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed wejściem w życie Konstytucji, tj. przed 17 października 1997 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po wejściu w życie ustawy zmieniającej, tj. po 1 września 2004 r., nie obejmuje korzyści utraconych z tego tytułu po wejściu w życie Konstytucji.

Ponownie wskazać należy, że, w przypadku tej Skarżącej, źródłem powstania szkody było orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w K z dnia grudnia 1957 r. Decyzją Ministra Infrastruktury z dnia czerwca 2005 r. orzeczenie to, w części dotyczącej wywłaszczenia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości położonej w K , oznaczonej jako parcela , zostało uznane za wydane z rażącym naruszeniem prawa z równoczesnym stwierdzeniem, że wywołało ono nieodwracalne skutki prawne. Stwierdzenie wadliwości ostatecznej decyzji administracyjnej, na skutek której Skarżąca poniosła szkodę, nastąpiło zatem po 1 września 2004 r., a więc już pod rządami ustawy zmieniającej.

W stanie prawnym obowiązującym w czasie rozpoznawania przez Trybunał, w sprawie K 20/02, pytania prawnego sądu oraz wniosku Rzecznika

Praw Obywatelskich, dotyczących zgodności z Konstytucją art. 160 § 1 k.p.a., nie weszła jeszcze w życie ustawa zmieniająca. Jak już podniesiono, ustawa ta zaczęła obowiązywać od 1 września 2004 r.

Tym samym, w sprawie K 20/02 nie rozpatrywano zarzutu niezgodności art. 160 § 1 k.p.a. z art. 77 ust. 1 Konstytucji w zakresie ograniczającym odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, gdy została ona wyrządzona ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed wejściem w życie Konstytucji, tj. przed dniem 17 października 1997 r., której nieważność albo wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po wejściu w życie ustawy zmieniającej, tj. po 1 września 2004 r.

Stan faktyczny i prawny, którego dotyczy skarga konstytucyjna Z F., nie jest zatem tożsamy ze stanem faktycznym i prawnym w sprawie K 20/02.

Zauważyć przy tym należy, że pogląd o braku tożsamości przedmiotu kontroli ze sprawą K 20/02 w przypadku, gdy w innej sprawie, dotyczącej kontroli art. 160 § 1 k.p.a., decyzja nadzorcza została wydana po wejściu w życie ustawy zmieniającej, wyraził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu przytaczanego postanowienia z dnia 4 czerwca 2013 r. o sygn. SK 46/12.

W odniesieniu do skargi konstytucyjnej Z F., w zakresie zarzutu dotyczącego art. 160 § 1 k.p.a. nie występuje zatem przesłanka *ne bis in idem*.

Podnieść natomiast należy, że w sprawie, na tle której została skierowana skarga konstytucyjna E L. źródłem szkody było orzeczenie Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości z dnia stycznia 1960 r., zaś decyzja stwierdzająca, że zostało ono wydane z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. i wywołało nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu § 2 tego przepisu, została wydana z dniem listopada 2000 r. i stała się ostateczna z dniem grudnia 2001 r.

W sprawie, na tle której została skierowana skarga konstytucyjna M T. i J T., źródłem szkody, jak to przyjęły sądy obydwu instancji

rozpoznając tę sprawę, była decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia maja 1952 r. utrzymująca w mocy orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w Warszawie z dnia marca 1952 r. o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej na rzecz spadkobierców dotychczasowego właściciela.

Decyzja ta została uznana za wydaną z naruszeniem prawa decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia grudnia 1998 r., utrzymaną w mocy decyzją z dnia kwietnia 1999 r.

W sprawach, na tle których zostały skierowane skargi konstytucyjne M T. i J T. oraz E L., decyzje nadzorcze zostały więc wydane przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

Podstawą ich wydania był zaś art. 160 § 1 k.p.a., którego niezgodność z art. 77 ust. 1 Konstytucji w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody – jak już kilkakrotnie wskazywano w niniejszym stanowisku – została stwierdzona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 20/02.

Podniesione w tych skargach konstytucyjnych zarzuty, w odniesieniu do art. 160 § 1 k.p.a., dotyczą ograniczenia odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, gdy została ona wyrządzona ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed wejściem w życie Konstytucji, tj. przed dniem 17 października 1997 r., zaś jej nieważność albo wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

Zasadne zatem jest uznanie, że, w zakresie dotyczącym żądania kontroli, w skargach konstytucyjnych M T. i J T. oraz E L., zgodności z Konstytucją 160 § 1 k.p.a., w niniejszej sprawie występuje tożsamość przedmiotu kontroli ze sprawą K 20/02. W tym zakresie zaistniała przesłanka *ne bis in idem*, skutkująca koniecznością umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Wskazać przy tym trzeba, że dla ewentualnego zastosowania instytucji *ne bis in idem* w konkretnej sprawie, zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie jest bez znaczenia rodzaj uprzedniego rozstrzygnięcia trybunalskiego. W przypadku bowiem, gdy we wcześniejszym orzeczeniu stwierdzono niezgodność z Konstytucją RP zakwestionowanego powtórnie przepisu, ponowne rozpoznanie tej samej kwestii jest zbędne, nawet jeśli podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym przedstawił nowe, oprócz będących już podstawą orzeczenia niekonstytucyjności, wzorce kontroli. Nie ma bowiem znaczenia, czy mogły istnieć inne jeszcze podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności konkretnego unormowania, skoro osiągnięty został już podstawowy cel, będący również celem podmiotu ponownie kwestionującego to samo unormowanie, polegający na wyeliminowaniu z porządku prawnego stanu niezgodności z Konstytucją (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/A/2001, poz. 218).

Dodać należy, że przytaczana w niniejszym stanowisku uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego w sprawie III CZP 112/10 nie uchyla skutków prawnych wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02, w szczególności nie powoduje przywrócenia derogowanej tymże wyrokiem części przepisu art. 160 § 1 k.p.a.

W związku z powyższym, postępowanie w niniejszej sprawie, w części dotyczącej skarg konstytucyjnych M T. i J T. oraz E L., we wskazanym wcześniej zakresie, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na zbędność orzekania wynikającą z zasady *ne bis in idem*.

Niezależnie od powyższego zauważyć trzeba, że w skardze konstytucyjnej Z F. nie wskazano, na czym polegać miałyby niegodność kwestionowanej regulacji z wzorcami kontroli z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W szczególności nie określono, w jaki sposób zaskarżona regulacja prowadzić ma do naruszenia,

gwarantowanych w tychże wzorcach, praw majątkowych oraz prawa do równej ochrony tychże praw. Nie skonkretyzowano zatem sposobu naruszenia przez kwestionowane przepisy treści praw podmiotowych określonych w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz nie przytoczono w tym zakresie argumentów uzasadniających taki zarzut.

Podkreślić trzeba, że w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej w ogóle nie odniesiono się do kwestii niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 64 ust. 1 Konstytucji. W odniesieniu do art. 64 ust. 2 Konstytucji poprzestano zaś na wskazaniu, że *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* (uzasadnienia skargi konstytucyjnej Z F., str. 40). Podniesiono ponadto, że *prawo własności prywatnej jako podstawowe prawo człowieka ma charakter podmiotowy i jako takie korzysta ze szczególnej ochrony w porównaniu z prawem własności publicznej* (str. 43), ale w kontekście naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Podkreślić też należy, że, w odniesieniu do zarzutu naruszenia wzorca z art. 2 Konstytucji (wskazanego w *petitum* jako pozostający w związku z art. 77 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji jako wzorcami podstawowymi), w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Z F. wskazano, że kwestionowana regulacja naruszać ma zasadę określoności przepisów prawa, wynikającą z zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji. Nie skonkretyzowano jednak, na czym polegać ma nieokreśloność art. 160 § 1 k.p.a., będącego przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie. Nie wskazano tym samym sposobu naruszenia przez kwestionowany przepis wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady przyzwoitej legislacji oraz nie przytoczono w tym zakresie argumentów uzasadniających taki zarzut.

Należy w związku z tym podkreślić, że sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez

skarżącego krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego (*vide* – Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcíński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999 r., str. 113 – 114). Uzasadnienie zarzutu naruszenia praw i wolności musi zatem polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami – wynikającymi z kwestionowanych przepisów oraz normami konstytucyjnymi, które stanowią określone prawa lub wolności przysługujące skarżącemu. Ciężar wykazania zarzutu niekonstytucyjności spoczywa przy tym na skarżącym (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2008 r., sygn. U 5/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 122). Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać sposób tego naruszenia (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 lipca 2011 r., sygn. Ts 144/10, OTK ZU nr 4/B/2011, poz. 317 i 6 listopada 2012 r., sygn. SK 29/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 120). Przedstawione argumenty muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2009 r., sygn. Ts 242/07, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 373). Wyjaśnienie, na czym polega owa niezgodność, jest przesłanką konieczną do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Z obowiązku poprawnego wykonania powyższej powinności nie może przy tym zwolnić skarżącego, działający z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który –

zgodnie z zasadą art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – związany jest granicami wniesionej skargi konstytucyjnej. Trybunał nie ma możliwości zastępowania skarżącego w obowiązku określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności przez kwestionowane przepisy (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 2007 r., sygn. SK 98/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 56).

Skarga konstytucyjna Z F., w zakresie dotyczącym zarzutu niezgodności art. 160 § 1 k.p.a. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz z art. 2 Konstytucji, nie spełnia więc wymogów formalnych niezbędnych do jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny, o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W tym zakresie postępowanie w niniejszej sprawie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Wzorcami kontroli w niniejszej sprawie pozostają więc przepisy art. 77 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 77 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Wprowadza odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez organy władzy publicznej w wyniku bezprawnych działań (lub beczynności) w zakresie wykonywania zadań publicznych. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, *wejście w życie Konstytucji z 1997 r. wraz z nowym ujęciem tej odpowiedzialności, które nie miało swojego odpowiednika w poprzednio obowiązujących przepisach konstytucyjnych, w żadnym razie nie może być traktowane jako jedynie potwierdzenie, czy swoista proklamacja samej idei odpowiedzialności odszkodowawczej w tej dziedzinie. Samo bowiem potwierdzenie takiej odpowiedzialności, bez określenia jej zasadniczych*

elementów, byłoby pozbawione wszelkiego znaczenia gwarancyjnego, skoro co do zasady od dawna przyjętej w polskim systemie prawnym nie ulegało żadnej wątpliwości, iż Państwo może odpowiadać za szkody wyrządzone działaniami władzy publicznej. Istotne novum tej regulacji poszukiwane musi więc być (...) w określeniu granic, w jakich ta odpowiedzialność może się urzeczywistniać. (...) Taki kierunek interpretacji jest w pełni zbieżny z dyrektywą wykładni Konstytucji, zgodnie z którą jej przepisy mają własne znaczenie normatywne, a ich sens nie może być odczytywany poprzez regulacje ustawowe. (...) Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w konsekwencji, że regulacja zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji nie jest 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. Niezbędne jest zatem określenie przesłanek konstytucyjnego prawa do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne prawem działanie organu władzy publicznej, stanowiących wzorzec oceny obowiązujących w tej dziedzinie regulacji ustawowych (OTK ZU nr 8/2001, poz. 256).

Podstawową przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej jest wystąpienie szkody. Przepis art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej sam przez się nie wskazuje przy tym wyczerpująco, ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga, co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności, ani też o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić, pozostawiając te kwestie do regulacji w drodze ustaw zwykłych. Wyznacza jeden z elementów sytuacji prawnej jednostki wobec władzy publicznej, ustanawiając tym samym podmiotowe prawo do egzekwowania odpowiedzialności władz publicznych za szkody wyrządzone ich bezprawnymi działaniami. Traktowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji jako prawa podmiotowego oznacza zaś m.in., że kryteria wyznaczone w tym przepisie mają charakter otwarty. Na poziomie konstytucyjnym wyznaczono jedynie pewne minimum, które musi być wspólne

dla wszystkich sytuacji, gdy jednostce zostanie wyrządzona szkoda w wyniku bezprawnego działania władzy publicznej. Nie ma natomiast konstytucyjnych przeszkód, by regulacje ustawowe wychodziły poza ten standard minimalny i ustanawiały szersze czy też dogodniejsze przesłanki odpowiedzialności. Jednocześnie prawo do wynagrodzenia szkody nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, których konstytucyjność musi odpowiadać warunkom ustanowionym w art. 31 ust. 3 (*vide* – L. Garlicki, teza 9 do art. 77 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Wydawnictwo Sejmowe, tom V, Warszawa 2007 r.).

Pojęcie *władzy publicznej* w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. W pojęciu tym mieszczą się także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych. Nazwa *organ władzy publicznej* użyta w art. 77 ust. 1 Konstytucji oznacza instytucję, strukturę organizacyjną, jednostkę władzy publicznej, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody, nie zaś organ osoby prawnej w kategoriach prawa cywilnego. Odpowiedzialność oparta na tym przepisie obciąża strukturę (instytucję), a nie osoby z nią związane (jej funkcjonariuszy). Pojęcie *działania* organu władzy publicznej nie zostało konstytucyjnie zdefiniowane. W pojęciu tym mieszczą się zarówno zachowania czynne tego organu, jak i zaniechania. W zakresie działań czynnych organu władzy publicznej mieszczą się indywidualne rozstrzygnięcia, np. decyzje, orzeczenia i zarządzenia.

Art. 77 ust. 1 Konstytucji łączy obowiązek naprawienia szkody jedynie z takim działaniem organu władzy publicznej, które jest niezgodne z prawem. Należy je rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i

zakazy wynikające z normy prawnej. Nie ma przeszkód konstytucyjnych dla związania w ramach ustawodawstwa zwykłego konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej z tradycyjną koncepcją bezprawności ustaloną w płaszczyźnie prawa cywilnego. Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji, podstawą odpowiedzialności jest wyłącznie "niezgodne z prawem" działanie organu władzy publicznej. Nie ma zatem więc znaczenia, czy działanie to było subiektywnie zawinione. 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 k.c.). To odstępstwo od ogólnych reguł jest uzasadnione szczególną, służebną rolą organów władzy publicznej, które mają zapewnić ochronę wolności oraz praw człowieka i obywatela (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, *op. cit.*; 27 września 2012 r., sygn. SK 4/11, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 97). Art. 77 ust. 1 Konstytucji nie da się sprowadzić jedynie do proklamacji samej idei odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Zakotwiczone w nim zostały elementy statusu jednostki poszkodowanej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Sens omawianego przepisu wyraża się w przeniesieniu ciężaru dolegliwości (alokacja ryzyka) związanej z wadliwym działaniem władzy publicznej z poszkodowanej jednostki na państwo (*vide* – wyrok z dnia 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10). Art. 77 ust. 1 Konstytucji stanowi źródło prawa podmiotowego do egzekwowania odpowiedzialności władzy publicznej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 7 oraz M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004 r., str. 21; L. Garlicki, *op. cit.*; M. Safjan, K. J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009 r., str. 26).

Gwarancyjny charakter odpowiedzialności władzy publicznej wymaga takiego ukształtowania, na poziomie regulacji ustawowych, przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, które zapewni możliwość realnego uzyskania odszkodowania w sytuacji, w której nastąpienie szkody pozostaje w związku z czynem niedozwolonym organów władzy publicznej. Sam mechanizm odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej jest w istotnym zakresie kształtowany przez ogólne konstrukcje prawa cywilnego. Tym niemniej objęcie konstytucyjną gwarancją odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej oznacza, że regulacje ustawowe nie mogą dowolnie kształtować zakresu tej odpowiedzialności. Samo istnienie normy konstytucyjnej zakłada bowiem, że powinna to być odpowiedzialność realna, dająca się urzeczywistnić i nie może przybierać charakteru pozornego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97).

Przepis art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej wprowadził na szczeblu konstytucyjnym zasadę, iż każda szkoda wyrządzona bezprawnym zachowaniem władzy publicznej powinna podlegać reparacji, a poszkodowanemu służy w tym względzie prawo do jej domagania się, mające podstawę konstytucyjną (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003, sygn. K 20/02, *op. cit.*). Przesłanki, mechanizm naprawienia szkody, jej obliczenia, sposób naprawienia, a także typizacja wypadków źródła wyrządzenia szkody (określenie poszczególnych stanów faktycznych jako zdarzeń prawnych miarodajnych w tym zakresie), są w tej sytuacji oddane regulacji ustawodawcy zwykłego, przy czym nie jest wykluczone różnicowanie w ustawodawstwie zwykłym tak przesłanek, jak i zakresu naprawienia szkody (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3).

Jeśli chodzi o wzorzec z art. 32 ust. 1 Konstytucji, to z zawartej w tym przepisie zasady równości wynika nakaz równego, czyli jednakowego

traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą. Takie ujęcie zasady równości dopuszcza zatem odmienne traktowanie podmiotów, które takiej cechy nie posiadają. Ustalenie, czy zasada równości została w konkretnym przypadku rzeczywiście naruszona, wymaga zatem ustalenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz wskazania tych elementów, które są prawnie relewantne (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 czerwca 2001 r. sygn. K. 23/00, OTK ZU Nr 5/2001, poz. 124; 14 lipca 2004 r., sygn. SK 8/03, OTK ZU Nr 7/A/2004, poz. 65 czy 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88).

Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU Nr 6/A/2008, poz. 109). Różnicowanie podmiotów prawa, charakteryzujących się wspólną cechą istotną, jest dopuszczalne (nie narusza zasady równości), ale warunkiem *sine qua non* jest jasno sformułowane kryterium, na podstawie którego owo zróżnicowanie jest dokonywane (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70 czy 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24).

Kryterium to musi mieć charakter relewantny, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz ma służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy – wprowadzone zróżnicowanie musi mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Kryterium zróżnicowania musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Musi ponadto pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (*vide* – orzeczenie Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 1994 r., sygn. K. 3/94, OTK w 1994 r. cz. II, poz. 42).

W odniesieniu do wzorca z art. 31 ust. 3 Konstytucji należy podkreślić, że ze sformułowanej w tym przepisie zasady proporcjonalności wyprowadza się trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów), 3) zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli (proporcjonalność *sensu stricto*) [vide – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 22]. Naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji może mieć miejsce tylko w sytuacji, w której można w pierwszej kolejności stwierdzić, że w ogóle doszło do ingerencji w gwarantowane w innych przepisach ustawy zasadniczej wolności lub prawa człowieka i obywatela (vide – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33).

Przystępując do oceny zgodności kwestionowanej regulacji z Konstytucją przypomnieć należy, że z *petitum* oraz argumentacji przytoczonej w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Z F. wynika, iż w odniesieniu do art. 160 § 1 k.p.a., przedstawiony w niej problem konstytucyjny dotyczy zgodności z Konstytucją tegoż przepisu w zakresie, w jakim, w przypadku szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed wejściem w życie Konstytucji, tj. przed 17 października 1997 r., której wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo nieważność stwierdzono po wejściu w życie ustawy zmieniającej, nie obejmuje odszkodowaniem korzyści utraconych wskutek wydania ostatecznej decyzji administracyjnej, których utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, kontrolując konstytucyjność treści zapisanej w danym przepisie, powinno się uwzględniać taką jego wykładnię, jaka ustabilizowała się w orzecnictwie sądowym. Konieczne jest przy tym, aby wykładnia miała już utrwalony charakter, a więc znalazła jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecnictwie SN lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przyjmuje się wówczas, że przepis zyskał rozumienie przyjęte w tej wykładni. To rozumienie przepisu przyjmuje się jako podstawę oceny jego konstytucyjności. Jeżeli zatem utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu, zgodnie z ustaloną praktyką (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 lipca 2005 r., sygn. SK 37/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 87; 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85 i 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83 oraz powołane w nich orzecznictwo). Nie ma przy tym przeszkód, aby przedmiotem rozpatrywania konstytucyjnego był przepis prawa ujęty w świetle interpretacji dokonanej przez SN w postaci zasady prawnej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51). Uchwała SN nadaje bowiem kontrolowanemu przepisowi prawa treść i cechy w sposób analogiczny, w jaki dokonałby tego sam ustawodawca poprzez uchwalenie aktu normatywnego. Należy ponadto podkreślić, że interpretacja dokonana przez SN w postaci zasady prawnej nie jest aktem konkretnego stosowania prawa, lecz zabiegiem interpretacyjnym, dokonywanym w oderwaniu od konkretnej sprawy.

Cytowana uchwała SN, sygn. III CZP 112/10, została podjęta w składzie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu całej izby z chwilą ich podjęcia uzyskują moc zasad prawnych (art. 61 § 6 ustawy o Sądzie Najwyższym).

Jak stanowi zaś art. 62 tej ustawy:

§ 1 Jeżeli jakkolwiek skład Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia pełnemu składowi izby.

§ 2. Odstąpienie od zasady prawnej uchwalonej przez izbę, przez połączone izby albo przez pełny skład Sądu Najwyższego wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały odpowiednio przez właściwą izbę, połączone izby lub pełny skład Sądu Najwyższego.

§ 3. Jeżeli skład jednej izby Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez inną izbę, rozstrzygnięcie następuje w drodze uchwały obu izb. Izby mogą przedstawić zagadnienie prawne do rozpoznania przez pełny skład Sądu Najwyższego.

Z przepisu tego wynika ogólnie wiążąca moc uchwał pełnej izby SN, której istota sprowadza się do tego, że stanowisko zajęte w takiej uchwale, jako mające moc zasady prawnej, wiąże sądy orzekające w innych sprawach. Dopóki więc nie nastąpi zmiana tego stanowiska, dopóty sądy powinny je respektować.

Z sentencji uchwały SN, sygn. III CZP 112/10, wynika, że, w przypadku roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej wadliwą decyzją administracyjną, wydaną przed wejściem w życie Konstytucji, której nieważność albo wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po wejściu w życie ustawy zmieniającej, odszkodowanie na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest zatem dekodowana z art. 160 § 1 k.p.a. norma, zgodnie z którą w przypadku powstania szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed wejściem w życie Konstytucji, tj. przed 17 października 1997 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po wejściu w życie ustawy zmieniającej, tj. od 1 września 2004 r., przysługujące z tego tytułu

odszkodowanie nie obejmuje korzyści utraconych po wejściu w życie Konstytucji.

Charakter prawny uchwały całej Izby Cywilnej SN z dnia 31 marca 2011 r. pozwala na uznanie, że w orzecznictwie sądowym została ukształtowana taka właśnie jednolita, powszechna i stała wykładnia art. 160 § 1 k.p.a.

Wskazane rozumienie kontrolowanej regulacji prowadzi do ograniczenia odszkodowania za bezprawne działanie władzy publicznej jedynie do rzeczywistej szkody (*damnum emergens*), uniemożliwiając poszkodowanym uzyskanie naprawienia szkody w części dotyczącej utraconych z tego powodu korzyści (*lucrum cessans*).

Ocena konstytucyjności kwestionowanej regulacji wymaga przede wszystkim odniesienia się do dopuszczalności takiego ograniczenia odszkodowania – w świetle standardów konstytucyjnych wynikających z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

W art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej nie można upatrywać generalnej, wyczerpującej i wystarczającej podstawy do żądania pełnego odszkodowania za każde zdarzenie powodujące szkodę, za każdy rodzaj nieprawidłowości w zachowaniu władzy publicznej. Możliwe jest zatem wprowadzanie w ustawie – w zgodzie z art. 31 ust. 3 Konstytucji i z zastrzeżeniem poszanowania wyrażonej w tym przepisie zasady proporcjonalności – ograniczeń ustawowych zasady pełnego odszkodowania (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, *op.cit.* i 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 7). *Mechanizmy prowadzące do wynagrodzenia wszelkich szkód wyrządzonych w warunkach art. 77 Konstytucji mogą być zróżnicowane, na skutek odmienności wynikających z odmienności uregulowania w ustawach tych fragmentów poszczególnych mechanizmów, które nie są objęte regulacją samego art. 77 Konstytucji. Fragmenty te (np. określenie rozmiarów szkody podlegającej naprawieniu) muszą jednak podlegać ocenie z punktu widzenia zachowania przez ustawodawcę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i*

racjonalności (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, *op.cit.*).

Zasada pełnego odszkodowania, wyznaczając ogólny kierunek przyjętych na gruncie danej gałęzi prawa rozwiązań, stanowić może punkt odniesienia dla konkretnych, często zróżnicowanych, regulacji normatywnych. Różnice w zakresie obowiązku odszkodowawczego 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. Samo ograniczenie zakresu kompensacji w danej ustawie nie zawsze uzasadnia wniosek co do niekonstytucyjności analizowanego przepisu. Jeśli jednak takie ograniczenie nie znajduje podstaw w innych wartościach i zasadach konstytucyjnych, to stanowi ono naruszenie art. 77 ust. 1 Konstytucji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3; 3 marca 2004 r., sygn. K 29/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 17 i 21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz.62).

Wynikające z kwestionowanej regulacji ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej nie znajduje wystarczających podstaw w przesłankach, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W szczególności brak jest podstaw do przyjęcia, że ograniczenie to jest konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Za ograniczeniem odszkodowania mogłyby ewentualnie przemawiać względy związane z zapewnieniem równowagi budżetowej państwa.

Trzeba przy tym założyć, że ustawodawca konstytucyjny, kreując poszczególne prawa i wolności jednostki, w tym w szczególności prawo do naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy

publicznej, czynił to w sposób racjonalny i odpowiedzialny, biorąc pod uwagę możliwości państwa wynagradzania tychże szkód.

Kwestionowane rozwiązanie nie spełnia jednak wymogu zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami wynikającymi z niej dla obywateli (proporcjonalność *sensu stricto*).

Podkreślić w związku z tym należy, że kwestionowane ograniczenie odszkodowania dotyczy szkody wyrządzonej w następstwie wydania ostatecznej decyzji administracyjnej, która:

- 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości,
- 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa,
- 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną,
- 4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie,
- 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały,
- 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą lub
- 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa (art. 156 § 1 k.p.a.).

Chodzi zatem o ostateczną decyzję administracyjną, przy wydaniu której doszło do szczególnie rażącego naruszenia prawa. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, *[źródłem szkody jest tu działalność par excellence władcza, wiążąca się z funkcjami władzy publicznej wykonywanymi w postaci decyzji administracyjnych. Co więcej – są to decyzje, które – jako wadliwe - wręcz muszą być wyeliminowane z obrotu (...) dlatego, że są obciążone wadami decydującymi o bezwzględnej nieważności aktu indywidualnego. W doktrynie prawa administracyjnego tego rodzaju wadliwości są oceniane jako wyjątkowo rażące i naganne (por. np. J. Zimmermann, Polska jurysdykcja administracyjna, Warszawa 1996, s. 152 i n.; a także J. Borkowski, Nieważność decyzji*

administracyjnej, Łódź-Zielona Góra 1997, s. 34) [wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 20/02, *op.cit.*].

Są to sytuacje, w których bezprawność ostatecznych decyzji administracyjnych, będących źródłem szkody wyrządzonej obywatelom, jest szczególnie widoczna. Ujawniana jest bowiem w ramach nadzwyczajnych procedur administracyjnych, w kwalifikowany sposób. Podkreślić też należy, że przyjęcie dopuszczalności ograniczenia przez kwestionowany przepis odszkodowania do rzeczywistej szkody oznaczałoby, że, przewidziane w art. 77 ust. 1 Konstytucji, prawo do odszkodowania za bezprawne wyrządzenie szkody byłoby przy tym co do swych skutków ograniczone akurat dla wypadków uznawanych za szczególnie rażące naruszenie prawa, gdzie wady decyzji administracyjnych mają największy ciężar gatunkowy w gradacji wad indywidualnych aktów.

Bez wątpienia kwestionowana regulacja dotyczy tej sfery działalności władzy publicznej, w ramach której ze względu na rodzaj chronionych interesów osób poszkodowanych – z jednej strony oraz charakter działań sprawczych – z drugiej strony, gwarancje odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej powinny być silniej chronione, zaś wszelkie próby limitowania takiej odpowiedzialności podlegać szczególnie silnym ograniczeniom. Brak jest przy tym przekonujących i nawiązujących do aksjologii konstytucyjnej argumentów, które uzasadniałyby w dostatecznym stopniu przewidziane w kwestionowanej regulacji ograniczenie prawa do odszkodowania, poprzez pozbawienie możliwości dochodzenia naprawienia szkody w postaci *lucrum cessans* z tytułu szkód wyrządzonych wykonywaniem władzy publicznej w postaciach wskazanych w art. 160 § 1 k.p.a.

Przy ocenie konstytucyjności kwestionowanej regulacji należy odwołać się także w pozostałym zakresie do argumentacji zawartej w uzasadnieniu przytaczanego już kilkakrotnie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02.

W uzasadnieniu wymienionego wyroku, odnosząc się do kwestii zgodności z Konstytucją ograniczenia odszkodowania do *damnum emergens*, w uregulowanych w k.p.a. wypadkach wyrządzenia szkody działaniem władzy publicznej, tj. administracji państwowej, która wydała decyzję o najcięższym stopniu wadliwości przewidzianym w postępowaniu administracyjnym, Trybunał wskazał m.in., że art. 77 ust. 1 Konstytucji kreuje prawo podmiotowe po stronie osoby, której bezprawne działanie władzy publicznej wyrządziło szkodę. *Jednakże już pojęcie bezprawności, stanowiącej tu przesłankę sine qua non jest kształtowane przez różne unormowania, o czym świadczy zresztą i użyta w art. 77 ust. 1 terminologia mówiąca generalnie o "niezgodności z prawem". Szkodę wywołać może zarówno bezprawie konstytucyjne par excellence (naruszenie praw i wolności jednostki, normowane w konstytucji) leżące u źródeł szkody, jak i naruszenie prawa przez władzę publiczną (i wyrządzenie w ten sposób szkody) związane z innymi postaciami wadliwości. Trybunał zauważył, że w momencie wejścia w życie Konstytucji suma „wypadków” regulujących "zjawiskowe formy" bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną składała się z różnych sytuacji uregulowanych w ustawodawstwie zwykłym, a w tym rolę reżimu ogólnego pełnił reżim art. 417 – 418 k.c., ze względu na ogólność sformułowania hipotezy (opisu zdarzenia wyrządzającego szkodę). W ustawodawstwie zwykłym istniały nadto rozproszone sytuacje formułujące w różny sposób i przy użyciu różnych technik normowania wypadki, gdzie z różnymi zachowaniami władzy publicznej, w różny sposób określanymi normatywnie, wiązano następstwa odszkodowawcze. Następstwa te także określano w różny sposób, zwłaszcza co do zakresu naprawienia szkody.*

Wejście w życie Konstytucji spowodowało zmianę tej sytuacji. Pojawienie się art. 77 Konstytucji wprowadziło (...) na szczeblu konstytucyjnym zasadę, iż każda szkoda wyrządzona bezprawnym zachowaniem władzy publicznej powinna podlegać reparacji i poszkodowanemu służy w tym względzie prawo do jej domagania się, mające podstawę konstytucyjną. Wobec

wąskiego ujęcia art. 160 (i innych k.p.a.),(...), a także restryktywnych przesłanek art. 418 k.c. – wypadki wyrządzenia szkody w bezprawny sposób przez władzę publiczną, wykraczające poza hipotezy tych wąsko ujętych wypadków, nie dawały (do momentu wejścia w życie Konstytucji) prawa do naprawienia szkody. Od momentu pojawienia się zasady konstytucyjnej art. 77 następuje wprowadzenie hipotezy generalnej: każde (a nie tylko jak wcześniej: wyraźnie wskazane w ustawie zwykłej) wyrządzenie w bezprawny sposób szkody przez władzę publiczną daje konstytucyjne prawo do jej naprawienia. W tej sytuacji dotychczasowe normatywne wyodrębnienie poszczególnych hipotez obejmujących te sytuacje ujawnia się z jednej strony jako niepełne i z drugiej – jako fragmentaryczne.

Trybunał Konstytucyjny wskazał ponadto, że przed nowelizacją k.p.a. i wprowadzeniem sądownictwa administracyjnego w 1980 r., kwestie odszkodowawcze, przed swym wyodrębnieniem w k.p.a (art. 160 k.p.a.) były objęte reżimem prawnym art. 417 i 418 k.c. i powodowały obowiązek naprawienia pełnej szkody, na zasadach przewidzianych w k.c. Dopiero w 1980 r., w związku ze wspomnianą nowelizacją k.p.a. i wprowadzeniem sądownictwa administracyjnego, sytuacje objęte art. 160 § 1 k.p.a. uregulowano odrębnie i jednocześnie ograniczono w tych wypadkach rozmiar reparacji. Brak odrębnego unormowania oznaczałoby, że wszystkie te sytuacje byłyby traktowane jako stany faktyczne na tle art. 418 k.c., co dawałoby podstawę do domagania się pełnego odszkodowania, zgodnie z zasadami k.c.

Przed konstytucjonalizacją prawa podmiotowego do odszkodowania w art. 77 ust. 1 Konstytucji, zabiegi ustawodawcy zwykłego, polegające na tworzeniu w k.p.a. *lex specialis* wobec regulacji k.c., z ograniczaniem obowiązku odszkodowawczego, nie mogły być kwestionowane z punktu widzenia ich legalności. *Ustawodawca dywersyfikując hipotezy norm określających wypadki, w których dochodzi do wyrządzenia szkody przez władzę publiczną (obecna terminologia), czy też przez funkcjonariuszy działających*

przy wykonywaniu powierzonych im czynności (dawna terminologia) - korzystał ze swej konstytucyjnie niekwestionowanej swobody decyzyjnej. Okoliczność zaś, że dywersyfikacja hipotez wiązała się także z ograniczeniem zakresu reparacji – znajdowała swoją legitymizację w wyjaśnieniu, że mamy tu do czynienia z lex specialis. Wszystkie bowiem wypadki (i w k.c. i w k.p.a., a później ordynacji podatkowej) regulowane były na poziomie ustawy zwykłej. (...) Od momentu wprowadzenia na szczebel Konstytucji zasady, iż istnieje konstytucyjne prawo do naprawienia szkody wyrządzonej przez bezprawne zachowania władzy publicznej - ten system stanów faktycznych przewidujących reparację na wypadek szkody wyrządzonej bezprawnie przez władzę publiczną – uległ radykalnej zmianie.

Trybunał stwierdził, odnosząc się do stanu prawnego obowiązującego w dacie, w jakiej wydawał cytowane orzeczenie, że wypadki bezprawnego działania władzy publicznej pociągają za sobą pełne odszkodowanie, gdy chodzi o hipotezy objęte dawniej art. 417 i 418 k.c., a obecnie przez hipotezę art. 417 k.c. Sytuacje te zostały objęte zasadą art. 77 ust. 1 Konstytucji, lecz mają swoją dyspozycję regulowaną w k.c. W tym zakresie ukształtował się więc mechanizm, zgodnie z którym część wypadków bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną jest objęta generalną hipotezą art. 77 ust. 1 Konstytucji, natomiast konsekwencje odszkodowawcze tych wypadków nadal wiąże się ze stosownymi instytucjami i mechanizmami k.c. Tymczasem istnienie odrębnej hipotezy odszkodowawczej w art. 160 § 1 k.p.a. nadal wiąże się z mechanizmem odszkodowawczym uregulowanym w przepisach k.p.a., przy którym występuje niepełne odszkodowanie, jakkolwiek należy ona także do zbioru wypadków bezprawnego działania władzy publicznej. Wyodrębnienie tej hipotezy nastąpiło po to, aby związać z nią specyficzne (ograniczone) skutki odszkodowawcze, które dla innych wypadków bezprawnego wyrządzenia szkody są regulowane w k.c. (pełne odszkodowanie). Z uwagi na konstytucjonalizację zasady z art. 77 ust. 1 Konstytucji, obecnie za legitymizacją tego wyodrębnienia nie może już

przemawiać argument, iż ustawodawca zwykły użył tu *techniki lex specialis*. Techniką taką można bowiem posługiwać się tylko wobec aktów hierarchicznie równorzędnych. Wprowadzenie do Konstytucji art. 77 ust. 1 oznacza z jednej strony wprowadzenie zasady rekompensaty szkód wyrządzonych bezprawnie przez władzę publiczną, a z drugiej strony – konstytucjonalizację istniejącego w momencie uchwalenia Konstytucji mechanizmu naprawiania szkód, w którym fragment dotyczący określenia szkody podlegającej naprawieniu obejmował zasadę pełnego odszkodowania (determinowaną na szczeblu ustawy zwykłej przez k.c.). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo podmiotowe określone w art. 77 ust. 1 Konstytucji wiąże się z *bezprawnym wyrządzeniem szkody przez władzę publiczną* i dotyczy także zachowań opisanych w art. 160 § 1 k.p.a., których wyodrębnienie (w zwykłej ustawie) ułatwia tylko od strony dowodowej i proceduralnej dochodzenie odszkodowania. Wykazanie, że działanie władzy publicznej było niezgodne z prawem, przybiera bowiem postać powołania się na decyzję stwierdzającą nieważność. *Konstytucyjny mechanizm naprawiania szkód wyrządzonych w wypadkach wymienionych w art. 77 niewątpliwie obejmuje sobą zasadę pełnego odszkodowania dla sytuacji, gdzie "dawniej" źródło szkody było określone w art. 417 i 418 k.c. W zakresie określenia obowiązku odszkodowawczego w tych wypadkach następuje odwołanie do zasady pełnego odszkodowania i mechanizm art. 77 Konstytucji w tym zakresie jest uzupełniony zasadą pełnego odszkodowania, normatywnie uregulowaną w k.c. W ocenie Trybunału, nie można przy tym argumentować, że ta część szkód wyrządzonych bezprawnie przez władzę publiczną, która działa w "postaciach zjawiskowych" opisanych art. 160 § 1 k.p.a., powinna być nadal poddana mechanizmowi odszkodowawczemu przewidzianemu w k.p.a. (...) (a więc przewidującemu tylko rekompensatę *damnum emergens*). Oznaczałoby to bowiem dyferencjację 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 k.c. Jednak po konstytucjonalizacji zasady naprawienia szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem władzy publicznej, wedle mechanizmu przewidzianego w art. 417 k.c. – mechanizm szczególny (znamienny sposobem określenia obowiązku reparacyjnego) przewidziany w art. 160 § 1 k.p.a. (...) - nie może w dalszym ciągu być uznawany za prawidłowy z konstytucyjnego punktu widzenia. Zasada, od której ten mechanizm miałby być wyjątkiem, ma bowiem teraz genezę konstytucyjną. Zasada jest więc określona aktem hierarchicznie wyższym, niż ustawy normujące reżim prawny mechanizmu odszkodowawczego w art. 160 § 1 k.p.a.

Przedstawiona powyżej, w cytowanym wyroku, argumentacja ma zastosowanie także przy ocenie art. 160 § 1 k.p.a. we wskazanym wcześniej zakresie w niniejszej sprawie.

Odnosząc się do regulacji kwestionowanej w niniejszej sprawie podkreślić należy, że okoliczność, iż dotyczy ona sytuacji, w której decyzja nadzorcza stwierdzająca wadliwość ostatecznej decyzji administracyjnej, będącej źródłem szkody, została wydana po wejściu w życie ustawy zmieniającej, nie ma wpływu na ocenę zgodności tej regulacji z Konstytucją. Nie uzasadnia naruszenia zasady pełnego odszkodowania za bezprawne działanie władzy publicznej – gwarantowanej przez art. 77 ust. 1 Konstytucji. Nie wskazuje także na zaistnienie przesłanek, które w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji przemawiałyby za takim ograniczeniem.

Zauważyć wypada, że decyzja o stwierdzeniu nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej (art. 158 § 1 k.p.a.) powoduje usunięcie z obrotu prawnego tejże decyzji. Ma charakter kasacyjny i nie może zawierać rozstrzygnięcia co do istoty sprawy.

W literaturze decyzję stwierdzającą nieważność decyzji administracyjnej z wadami wyliczonymi w art. 156 § 1 k.p.a. określa się jako akt deklaratoryjny,

działający wstecz (*vide* – J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989 r., str. 255; M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000 r., str. 935). Wskazuje się jednak także, że kwalifikowanie takich decyzji do kategorii aktów tylko i wyłącznie deklaratoryjnych jest uproszczeniem, gdyż nie jest wyłącznie deklaracją stanu wcześniej istniejącego skuteczną *ex tunc*, lecz wywiera także inne skutki w obrocie prawnym, m. in. otwiera drogę do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych (*vide* – B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011 r., str. 644, 645).

Decyzja o stwierdzeniu wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.) nie usuwa z obrotu prawnego wadliwej decyzji administracyjnej, dając m.in. podstawę do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym.

Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej pociąga za sobą skutki *ex tunc*, także w zakresie skutków odszkodowawczych. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, *jednakowoż (...) do daty wejścia w życie Konstytucji, tj. do 17 października 1997 r. zaskarżone przepisy k.p.a. miały status lex specialis wobec k.c., gdzie znajdowało się sedes materiae odpowiedzialności odszkodowawczej, także za szkody wyrządzone przez władzę publiczną (...)* Dlatego za czas do 16 października 1997 r. nie można kwestionować konstytucyjności ograniczenia odszkodowania w k.p.a. do *damnum emergens*. Sytuacja zmienia się od 17 października 1997 r. i od tego momentu brak jest podstaw do naliczania odszkodowania z wyłączeniem *lucrum cessans* dla szkód wyrządzonych wykonywaniem władzy publicznej, także w postaciach wskazanych w art. 160 k.p.a. (K 20/02, *op.cit.*).

W kontekście mniejszej sprawy zauważyć należy, że pełna ustawowa konkretyzacja postanowień art. 77 ust. 1 Konstytucji nastąpiła z dniem 1 września 2004 r., tj. od wejścia w życie ustawy zmieniającej (*vide* –

postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2010 r., sygn. Ts 308/08, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 429). Od dnia wejścia w życie tej ustawy można uznać, że odpowiedzialność za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej opiera się na przepisach k.c., w pełni realizujących prawo do naprawienia szkody, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, *op. cit.* oraz Z. Banaszczyk, uwagi do art. 417, [w] *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1 – 449*, tom 1, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2008 r., str. 1235).

Nie oznacza to, iż po wejściu w życie Konstytucji, a przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji dopuszczalne było – w sytuacjach określonych w art. 160 § 1 k.p.a. – ograniczenie odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej do *damnum emergens*. Dotyczy to także okresu przejściowego, o którym mowa w art. 5 ustawy zmieniającej. W przypadku szkód wyrządzonych wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej przed dniem 1 września 2004 r., pomimo stwierdzenia jej nieważności albo wydania z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. już po wejściu w życie ustawy zmieniającej, nadal zachowane zostały konstytucyjne gwarancje z art. 77 ust. 1 Konstytucji dotyczące naliczenia odszkodowania także w zakresie obejmującym utracone korzyści, o ile ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

Zgodność ustawowej regulacji w tym przedmiocie z Konstytucją zapewnił wielokrotnie przytaczany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., derogujący art. 160 § 1 k.p.a. w części ograniczającej odszkodowanie.

W tym kontekście odnieść należy się do kwestii dotyczącej wyłączenia – w następstwie wykładni przyjętej w przytaczanej uchwale SN z dnia 31 marca 2011 r. – stosowania art. 160 § 1 k.p.a., w brzmieniu zmienionym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r. o sygn. K 20/02, do roszczeń odszkodowawczych za szkody wyrządzone ostateczną wadliwą

decyzją administracyjną, wydaną przed wejściem w życie Konstytucji, której wadliwość została stwierdzona po 31 sierpnia 2004 r., jeżeli na skutek jej wydania szkoda w postaci utraconych korzyści nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

Przeprowadzona w uchwale SN z dnia 31 marca 2011 r. analiza wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02 zawiera uwagi co do mocy obowiązującej i charakteru prawnego, jako źródła prawa, orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w ogólności, ale także *wykładnię* tegoż wyroku Trybunału (na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w przytaczanym postanowieniu z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 46/12).

Na marginesie jedynie zauważyć należy, że problem wyjaśnienia wątpliwości dotyczących treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest przedmiotem odrębnego środka prawnego, przewidzianego w art. 74 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Finalnym efektem rozważań SN w powołanej uchwale było – jak już podniesiono – ustalenie wykładni przepisu art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie ustalenia właściwego reżimu prawnego, jakiemu podlegają roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej wadliwą decyzją administracyjną, której nieważność stwierdzono po wejściu w życie ustawy zmieniającej.

Należy w tym miejscu zauważyć, że przyjęte przez SN w uchwale z dnia 31 marca 2011 r. rozwiązanie, zgodnie z którym 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 od tego dnia, ma zastosowanie art. 160 § 1 k.p.a., samo w sobie, nie prowadzi do naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji (co zasadnie podnieśli Skarżący).

Naruszenie tego wzorca kontroli jest natomiast wynikiem przyjęcia, że w sytuacjach tych ma zastosowanie art. 160 § 1 k.p.a. rozumiany w taki sposób, że przewidziana w nim szkoda za bezprawne działanie władzy publicznej nie

obejmuje korzyści utraconych po wejściu w życie Konstytucji. Takie rozumienie kontrolowanej regulacji determinowane jest punktem drugim powołanej uchwały Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r.

Jak już wskazano, przepis art. 160 § 1 k.p.a., będący – po myśli art. 5 ustawy zmieniającej – *prawem dawnym*, z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r. utracił moc obowiązującą w części, w jakiej ograniczał zakres odpowiedzialności odszkodowawczej, zaś jego hipoteza stała się egzemplifikacją ogólnej zasady art. 77 ust. 1 Konstytucji.

W tym kontekście podkreślić należy, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Wchodzą zaś w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw (art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji).

Z dniem ogłoszenia wyroku w sprawie K 20/02, tj. z dniem 30 września 2003 r., przepis art. 160 § 1 k.p.a., w części dotyczącej ograniczenia do rzeczywistej szkody odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, został zatem wyeliminowany z porządku prawnego. Ponownie przy tym podkreślić trzeba, że, zgodnie z pkt 2 sentencji tegoż wyroku, eliminacja wskazanego fragmentu art. 160 § 1 k.p.a. miała zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r.

W uzasadnieniu wyroku w sprawie K 20/02 Trybunał stwierdził, że jego orzeczenie nie powoduje utraty mocy art. 160 § 1 k.p.a. w całości, gdyż zarzut niekonstytucyjności dotyczył tylko tego fragmentu kontrolowanego przepisu, który ogranicza zakres odpowiedzialności odszkodowawczej. Zachowana więc została zasada, iż należy naprawić szkodę w sytuacjach wskazanych w tym przepisie. Hipoteza art. 160 § 1 k.p.a. w tej sytuacji *staje się – podobnie jak art. 417 k.c. – egzemplifikacją ogólnej zasady art. 77 ust. 1 Konstytucji. Natomiast sam zakres naprawienia szkody będzie podlegał zasadzie pełnego odszkodowania, tj. mechanizmowi takiemu samemu, jak wiążący się z hipotezą*

art. 417 k.c. W tym zakresie pełny walor perswazyjny ma stwierdzenie TK wyrażone w sprawie SK 18/00, iż to przepisy "prawa cywilnego jako tej gałęzi prawa, w której usytuowane są przepisy konkretyzujące mechanizm funkcjonowania odpowiedzialności odszkodowawczej" będą regulowały zakres kompensacji, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu, które "powinny być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji kodeksu cywilnego, zwłaszcza zaś art. 361 § 2". Trybunał wskazał ponadto, że w sprawach toczących się lub tych, gdzie w ogóle jeszcze nie wystąpiono z powództwami odszkodowawczymi - należy stosować przepisy istniejące w momencie orzekania, a więc uwzględniające fakt częściowej derogacji, z powodu niekonstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a. (...), dotyczącego szkód wyrządzonych poczynając od 17 października 1997 r.

Powyższe uwagi Trybunału odnoszą się także do sprawy, na tle której została skierowana skarga konstytucyjna Z F.

Jak słusznie podniósł SN w uzasadnieniu uchwały w sprawie III CZP 112/10, w zakresie właściwości Trybunału Konstytucyjnego nie mieści się tworzenia prawa, jak również *udzielanie w swych orzeczeniach wiążących wskazówek organom stosującym prawo.*

W niniejszej sprawie chodzi jednak o kontrolę regulacji, zgodnie z którą – w stanie prawnym, w którym obowiązuje art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej – odszkodowanie z tytułu bezprawnego działania władzy publicznej nie obejmuje utraconych z tego powodu korzyści. Jest to zatem problem zgodności z Konstytucją obowiązującego przepisu prawa, niezwiązany z ingerencją w swobodę orzekania sądów w konkretnych sprawach czy też ustalaniem powszechnie obowiązującej wykładni ustaw – co nie mieści się we właściwości Trybunału Konstytucyjnego.

W tym kontekście należy zauważyć, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygają nie tylko o indywidualnych relacjach prawnych pomiędzy stronami procesu, albo o ukształtowaniu sytuacji konkretnego

podmiotu, ale zawierają treść adresowaną abstrakcyjnie do nieokreślonego kręgu adresatów, tak jak w przypadku każdej normy prawnej. Ta cecha dotyczy każdej, nie tylko abstrakcyjnej, ale i konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są powszechnie obowiązujące, abstrakcyjnie adresowane i zawierają normatywną treść (choć w sensie negatywnym), zbliżając się wyraźnie do regulacji normatywnej w tych wszystkich wypadkach, kiedy rozstrzygnięcie jest nakierowane na eliminację niekonstytucyjnej normy w pełnym lub częściowym zakresie (*vide* – M. Safjan, *Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, Państwo i Prawo 2003 r., nr 3, str. 3).

W nawiązaniu do niniejszej sprawy podnieść trzeba, że w piśmiennictwie wskazuje się, iż, biorąc pod uwagę powszechną moc obowiązującą wyroków Trybunału Konstytucyjnego, należy uznać, że treść art. 160 § 1 k.p.a. uległa zmianie od momentu ogłoszenia wyroku z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, a w rezultacie odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu określonych tam wadliwości aktów administracyjnych obejmowała pełną szkodę – także w odniesieniu do stanów sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej – to jest przed 1 września 2004 r. Zasada pełnej kompensacji (zwłaszcza gdy uwzględni się wyraźne rozstrzygnięcie skutków w wyroku z dnia 23 września 2003 r.) znajduje więc zastosowanie w odniesieniu do wszystkich stanów ukształtowanych po 16 października 1997 r. [*vide* – M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2004 r., str. 93].

Niezależnie od powyższego, przy ocenie art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim, w przypadku powstania szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 17 października 1997 r., której nieważność albo wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 tej ustawy stwierdzono po wejściu w życie ustawy zmieniającej, nie obejmuje odszkodowaniem korzyści utraconych od dnia 17 października 1997 r., istotne znaczenie przypisać należy

pojęciu *szkoda*, którego użył ustawodawca w art. 160 § 1 k.p.a. Chodzi przy tym o znaczenie tego pojęcia w prawie cywilnym, gdyż na przepisach Kodeksu cywilnego opiera się mechanizm regulujący naprawienie szkody poniesionej na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji.

Pojęcie *szkody* nie zostało zdefiniowane w przepisach Kodeksu cywilnego. W doktrynie wskazuje się, że szkodą jest powstała, wbrew woli poszkodowanego, różnica między obecnym jego stanem majątkowym a tym stanem, jaki zaistniałby, gdyby nie nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę (*vide* – T. Wiśniewski, [w:] *Komentarz do Kodeksu Cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania, Tom 1*, G. Bieniek, H. Ciepla, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kołakowski, M. Sychowicz, T. Wiśniewski, Cz. Żuławska, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009 r., str. 82)

W nauce prawa rozróżnia się ujęcie szkody jako naruszenie dóbr służących poszkodowanemu oraz jako skutek takiego naruszenia. Według pierwszej koncepcji, szkodą jest już samo naruszenie, czyli wkroczenie w sferę takich dóbr. Fakt, że ustalenie rozmiarów uszczerbku może nastąpić dopiero po jakimś czasie od naruszenia, pozostaje w tym kontekście bez znaczenia. Przedstawiciele przeciwnego stanowiska uważają natomiast, że za szkodę należy uznać dopiero skutki naruszenia dóbr należących do sfery prawnej poszkodowanego. Dla ustalenia zatem, czy mamy do czynienia ze szkodą, konieczne jest stwierdzenie, jakie następstwa wywołało naruszenie dobra prawnego w całokształcie interesów poszkodowanego, a nie tylko w dobru bezpośrednio dotkniętym naruszeniem. Za przyjęciem tego stanowiska przemawia okoliczność, że nie każde naruszenie dobra danej osoby prowadzi do powstania po jej stronie uszczerbku. Nieco inną wersją przedstawionego stanowiska jest koncepcja, według której naruszenie dobra występuje, w związku przyczynowym, przed zdarzeniem powodującym szkodę. W przypadkach szkody w mieniu naruszenie często dokonuje się w tej samej

chwili, w której powstaje szkoda. Są to jednak odrębne i następujące po sobie fakty składające się na powstanie stosunku odszkodowawczego. Istnieją przecież szkody pośrednie, a nadto możliwość rozwoju szkody w czasie, co wskazuje, że powstanie szkody nie zawsze jest tożsame z naruszeniem dobra prawnego. Takie ujęcie szkody znajduje silne uzasadnienie normatywne w art. 361 § 1 k.c., w którym odrębnie wymieniono *następstwa* działania bądź zaniechania oraz *szkodę*. W tej konwencji terminologicznej naruszenie jest skutkiem zdarzenia szkodzącego, a zarazem przyczyną szkody. Podobnych argumentów dostarcza przepis art. 471 k.c., który mówi o *szkodzie wynikłej z niewykonania* (*vide* – M. Kaliński, A. Olejniczak, *System Prawa Prywatnego. Tom 6. Prawo zobowiązań – część ogólna*, C.H.Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2009 r., str. 96). Powyższe ustalenia okazują się adekwatne i szczególnie przydatne w odniesieniu do utraty korzyści jako szkody obecnej lub przyszłej. Utrata korzyści jako składnik szkody charakteryzuje się bowiem tym, że stanowi pośrednie następstwo zdarzenia szkodzącego i dotyczy poszkodowanego w chwili, w której korzyść byłaby osiągnięta w braku zdarzenia szkodzącego, a zarazem w jakiś czas po tym zdarzeniu. Utrata korzyści nie następuje zatem wraz ze zdarzeniem szkodzącym (*vide* – *ibidem*, str. 118).

Taką koncepcję szkody wyrażono również wielokrotnie w orzecznictwie SN i sądów administracyjnych. Przykładowo, w wyroku SN z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. V CSK 18/08 (LEX nr 424431), zawarto tezę, iż *szkoda w postaci lucrum cessans nie powstaje równocześnie ze zdarzeniem wyrządzającym szkodę, lecz jest jego późniejszym następstwem*. Z kolei w wyroku z dnia 14 maja 2009 r., sygn. I CSK 306/08 (LEX nr 512001), SN wskazał na *zróżnicowaną strukturę szkody oraz jej potencjalnie dynamiczny charakter, który może powodować jej zmienność w czasie zarówno pod względem jakości, jak i ilości*. Dlatego też dla ostatecznej oceny zobowiązania odszkodowawczego znaczenie ma nie tylko, kiedy nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę, ale także,

kiedy ona się pojawiła (powstała). W wyroku SN z dnia 8 czerwca 2005 r., sygn. VCK 697/04 (LEX nr 180845), podkreślono zaś, że *szkoda ma charakter dynamiczny i obok pierwotnego uszczerbku mogą się następnie pojawić dalsze, pozostające w normalnym związku przyczynowym ze zdarzeniem uzasadniającym odpowiedzialność odszkodowawczą, uszczerbki majątkowe, zarówno o charakterze utraconych korzyści, jak strat.* W wyroku z dnia 12 marca 2008 r., sygn. I CSK 435/07 (LEX nr 484709), SN stwierdził natomiast, że *okoliczność, iż jedno zdarzenie może wywołać wiele następstw nie oznacza, że powstaje «jedna szkoda».* *Należy bowiem uwzględnić, że możliwe są różne rodzaje szkody i mogą one powstać w różnym czasie, gdyż szkoda może mieć charakter dynamiczny*". Wreszcie, w uchwale SN z dnia 5 grudnia 2008 r., sygn. III CZP 123/08 (OSNC nr 11/2009, poz. 145), niezależnie od wywodów odnoszących się do ostatecznej decyzji nadzorczej, stwierdzającej nieważność decyzji będącej źródłem szkody, jako końcowego elementu złożonego zdarzenia prawnego, pozwalającego na dochodzenie roszczenia odszkodowawczego w odpowiednim postępowaniu, przedstawiono istotne wskazania co do pojęcia szkody i jej związku ze zdarzeniem szkodzącym. SN podkreślił, że nie da się skutecznie bronić stanowiska zwolenników zasady jedności szkody wyrażającego się w stwierdzeniu, że zdarzenie deliktowe zawsze wyrządza tylko jedną szkodę, która może się składać z wielu uszczerbków. Oba pojęcia, tj. *szkoda* i *uszczerbek*, są traktowane jako synonimy, co sprzeciwia się ich odróżnianiu i podejmowanym próbom nadawania każdemu z nich odmiennego znaczenia. SN w powołanym wyroku zaakceptował zatem pogląd, wyrażony w reprezentatywnym piśmiennictwie, że wielość uszczerbków (szkód) może składać się na tzw. szkodę obrachunkową, która w sensie obliczeniowym może łącznie obejmować kilka szkód o różnej cywilnoprawnej postaci (szkody rzeczywistej oraz szkody w postaci utraconych korzyści) albo tylko jedną z nich. Możliwa jest zatem – w świetle tej koncepcji – wielość odrębnych szkód o zróżnicowanej cywilnoprawnej postaci każdej z nich, choć będących

następstwem jednego zdarzenia. Jakkolwiek szkoda w postaci utraconych korzyści nie pojawia się w oderwaniu od szkody rzeczywistej, to jednak nie oznacza to zawsze ich jednoczesnego występowania. Innymi słowy, szkoda w postaci *lucrum cessans* jest funkcjonalnie i skutkowo związana ze zdarzeniem wyrządzającym szkodę najpierw w postaci *damnum emergens*, ale może powstać w późniejszym czasie w stosunku do chwili powstania szkody rzeczywistej albo nawet nie powstać w ogóle. W orzecznictwie sądów administracyjnych reprezentatywny może być, w omawianym aspekcie, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 listopada 2005 r., sygn. IV SA/Wa 1500/05 (LEX nr 885762), w którym stwierdzono m.in., że *szkoda polegająca na niemożności korzystania z istniejących budynków znajdujących się na działkach należących do znacjonalizowanego przedsiębiorstwa przez skarżących miała miejsce każdego miesiąca od dnia wejścia w życie Konstytucji RP, do dnia przekazania tych budynków spadkobiercom właścicieli.*

W doktrynie wskazuje się, że jeśli prawo do dochodzenia odszkodowania powstałoby przed dniem 1 września 2004 r., to – z mocy art. 5 ustawy zmieniającej – należałoby stosować tryb i zasady dochodzenia roszczeń zawarte w art. 160 k.p.a., z uwzględnieniem stanu prawnego wykreowanego przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r. (*vide* – Karol Pachnik, *Możliwość żądania utraconych korzyści po stwierdzeniu nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej – tryb dochodzenia roszczeń*, Glosa nr 3/2012, s. 70). Tenże autor wyraził także pogląd, że *treść normatywna przepisów regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą umożliwia uzyskanie rekompensaty za szkodę w wyniku zaistnienia negatywnych następstw określonego działania, a nie wyłącznie z tytułu takiego działania (ibidem, str. 72).*

Zagadnienie powyższe można ująć również inaczej, wychodząc od kwestii momentu powstania zobowiązania deliktowego. Tradycyjne ujęcie

wskazuje wprawdzie, że momentem tym jest zaistnienie zdarzenia szkodzącego, z którym ustawa wiąże odpowiedzialność. Drugie stanowisko oparte jest jednak na założeniu, że zobowiązanie deliktowe powstaje dopiero w momencie zaktualizowania się wszystkich elementów hipotezy normy prawa deliktowego. Za tym stanowiskiem przemawia fakt, iż szkoda, jako konieczna przesłanka odpowiedzialności, powstaje zawsze jako następstwo zdarzenia, często oddalone w czasie od zdarzenia szkodzącego. Na rzecz tego stanowiska przemawia także ważny argument dogmatyczny i aksjologiczny. Skoro bowiem istnieją wartości, które uzasadniają usuwanie z systemu prawa z mocą wsteczną rażąco wadliwych decyzji administracyjnych czy aktów normatywnych wydanych przed wejściem w życie Konstytucji, to te same wartości uzasadniają usunięcie skutków naruszeń praw jednostki, dokonanych przez te akty (*vide* – L. Bosek, *Uwagi do odpowiedzialności władzy publicznej*, [w:] *Prawo a polityka*, pod red. M. Zubika, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2007 r., str. 292).

Na tle powyższych ustaleń wypada dostrzec, iż odrzucenie – w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r. – koncepcji tzw. szkody obrachunkowej na rzecz zasady jedności szkody nie zostało opatrzone szerszym komentarzem czy wywodem argumentacyjnym. Wydaje się, że da się nawet, jak należy sądzić, obronić przekonanie – zwłaszcza, gdy weźmie się pod uwagę obszerność i wnikliwość uzasadnienia przedstawionej wykładni art. 5 ustawy zmieniającej w odniesieniu do zagadnienia merytorycznego ujętego w punkcie pierwszym uchwały – że opowiedzenie się za koncepcją jedności szkody jest jedynie wynikiem wcześniejszych ogólnych rozważań, dotyczących skutków prawnych wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., których wiodące tezy byłyby trudne, czy zgoła niemożliwe do uzgodnienia na gruncie koncepcji szkody obrachunkowej. W tym kontekście wskazać należy na końcowy fragment uzasadnienia uchwały z dnia 31 marca 2011 r., w którym SN stwierdził, że *przyjęcie koncepcji jedności szkody usuwa teoretyczne przeszkody do identyfikowania powstania szkody, o której mowa w wyroku Trybunału*

Konstytucyjnego, z wydaniem wadliwej decyzji. W takiej zaś sytuacji dokonany wybór koncepcji szkody nie ma w pełni znaczenia merytorycznego (to jest – opartego na podstawach dogmatycznych), lecz raczej charakter *operacyjny*.

Zwrócenie uwagi na wskazany aspekt uzasadnienia powołanej uchwały Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r. jest o tyle istotne, że – jak była o tym mowa – zarówno literalne brzmienie sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., jak i stan faktyczny, na tle którego rozstrzygnięcie to zapadło, nie pozostawia wątpliwości co do jego treści oraz faktu, że jego skutkiem jest określona zmiana stanu prawnego z dniem 30 września 2003 r.

W świetle powyższego zasadne jest przyjęcie, że kontrolowana regulacja, w rozumieniu przyjętym przez SN, jest niezgodna z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Nadmienić ponadto należy, że niezasadny jest, podniesiony w skardze konstytucyjnej Z F., zarzut pominięcia ustawodawczego, polegającego na braku w art. 160 § 1 k.p.a. stosownej regulacji zapewniającej pełne odszkodowanie za szkodę wyrządzoną bezprawnym działaniem organów władzy publicznej.

Jak już wskazano, problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczy zgodności z ustawą zasadniczą pozytywnej treści zawartej w tym przepisie, wynikającej z wykładni przyjętej w uchwale SN o sygn. III CZP 112/10. Nie jest zaś związany z brakiem w zaskarżonym przepisie określonego unormowania.

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że skarga konstytucyjna nie zawiera w tym zakresie wystarczającego uzasadnienia.

Jeśli chodzi o wzorzec z art. 32 ust. 1, to w *petitum* skargi konstytucyjnej Z F. przepis ten wskazany został jako samodzielny wzorzec kontroli. Z uzasadnienia tejże skargi wynika jednak, że Skarżąca wiąże naruszenie – przez zaskarżoną regulację – konstytucyjnej zasady równości z treścią gwarancji

wynikających z art. 77 ust. 1 Konstytucji. W niniejszej sprawie, w zakresie dotyczącym skargi Z F., przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji może być zatem wzorcem kontroli, jako pozostający w związku z art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej jako wzorcem podstawowym.

Wspólną cechą istotną, uzasadniającą równe traktowanie, jest to, że dany podmiot został poszkodowany przez niezgodną z prawem ostateczną decyzję administracyjną.

Kryterium – w przekonaniu Skarżącej – różnicującym te podmioty co do zakresu przysługującego im z tego tytułu odszkodowania jest data wydania ostatecznej wadliwej decyzji administracyjnej, będącej źródłem szkody. W przypadku decyzji wydanej do dnia 16 października 1997 r. odpada jedna z sankcji cywilnoprawnych (roszczenie o *lucrum cessans*), w przypadku zaś decyzji wydanej od dnia 17 października 1997 r. postępowanie władzy publicznej będzie sankcjonowane roszczeniem odszkodowawczym w pełnym zakresie.

Pomimo enigmatycznego w tym zakresie uzasadnienia skargi konstytucyjnej można przyjąć, że art. 160 § 1 k.p.a., w kwestionowanym zakresie, stawia w gorszej sytuacji podmioty, które dochodzą roszczeń odszkodowawczych z tytułu szkód powstałych po dniu 16 października 1997 r., a wyrządzonych wskutek wadliwych decyzji administracyjnych, wydanych przed dniem 17 października 1997 r., w porównaniu do tych podmiotów, które wcześniej, na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., mogły domagać się wznowienia postępowania lub też wystąpiły z roszczeniem odszkodowawczym i skutecznie domagały się odszkodowania obejmującego także korzyści, których utrata nastąpiła po dniu 16 października 1997 r. i była następstwem wadliwej decyzji administracyjnej zapadłej przed dniem 17 października 1997 r.

W obu płaszczyznach zróżnicowanie ma charakter przedmiotowy, a więc nie wynika z zastosowania kryteriów dotyczących określonych podmiotów

prawa, lecz raczej z kryteriów dotyczących sytuacji prawnych, w których znajdują się te podmioty. Niemniej prowadzi ono do nieznajdującego uzasadnienia zróżnicowania w możliwości realizacji jednego z podstawowych praw konstytucyjnych. Na tle, wyznaczonych w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego w sprawach SK 18/00 i K 20/02, standardów konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody, zakres naprawienia szkody podlega zasadzie pełnego odszkodowania, tj. mechanizmowi takiemu samemu, jak wiążący się z hipotezą art. 417 k.c., przy czym, ze względu na to, że konstytucjonalizacja prawa do reparacji szkód wyrządzonych bezprawnie przez władze publiczną nastąpiła z datą wejścia w życie Konstytucji, dotyczyć ona musi szkód powstałych od tej daty.

Z tych względów należy uznać, że art. 160 § 1 k.p.a., w kwestionowanym zakresie, jest niezgodny także z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W świetle powyższego zasadne jest uznanie, że art. 160 § 1 k.p.a. – w zakresie, w jakim w przypadku powstania szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 17 października 1997 r., której nieważność albo wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 tej ustawy stwierdzono po wejściu w życie ustawy zmieniającej, tj. od dnia 1 września 2004 r., nie obejmuje odszkodowaniem korzyści utraconych po wejściu w życie Konstytucji – jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego