

Krzysztof Oplustil\*, Andrzej Herbet\*\*

## Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt SK 46/12<sup>1</sup>

**Draft position of the Sejm on the case Ref. No. SK 46/12:** The article addresses the imputed inconsistency with Polish Constitution of the provisions of the Code of Civil Procedure which require application of Article 160 of the Code of Administrative Procedure in the wording valid before 30 September 2003 in relation to claims for compensation of damages, including lost benefits as a result of an administrative decision issued before 1 September 2004. The authors claims that the questioned provision of the Code of Civil Procedure is inconsistent with Article 77 (1) in conjunction with Article 2 and Article 32 of the Constitution and is not inconsistent with Article 21 (1) and Article 64 (1) and (2) of the Constitution.

**Keywords:** Civil Code | Code of Administrative Procedure | compensation | Constitutional Tribunal

**Słowa kluczowe:** Kodeks cywilny | Kodeks postępowania administracyjnego | odszkodowanie | Trybunał Konstytucyjny

\* Doktor hab. nauk prawnych, Uniwersytet Jagielloński, ekspert ds. legislacji BAS; krzysztof.oplustil@sejm.gov.pl.

\*\* Doktor hab. nauk prawnych, profesor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, ekspert ds. legislacji BAS; andrzej.herbet@sejm.gov.pl.

Na podstawie art. 34 ust. 1 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.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skarg konstytucyjnych: Archidiecezji Poznańskiej z 30 listopada 2011 r. oraz Tadeusza Landy, Alfreda Landau i Stefy Suesser z 29 listopada 2011 r., jednocześnie wnosząc o uznanie, 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 zakresie, w jakim do roszczeń o naprawienie szkody obejmującej utraczone korzyści, wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 r. nakazuje stosować art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2003 r., **jest**

<sup>1</sup> Projekt sporządzony 2 maja 2013 r.; sygn. akt SK46/12; BAS-WPTK-2038/12.

**niezgodny** z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### I. Stan faktyczny i przedmiot kontroli

1. Skarga konstytucyjna Archidiecezji Poznańskiej z 30 listopada 2011 r. (dalej: skarga I) została wniesiona w związku z prawomocnym wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 2 czerwca 2011 r. (sygn. akt I ACa 1075/10), który zmienił wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 13 lipca 2010 (sygn. akt I C 2282/08) m.in. w ten sposób, że oddalił powództwo Archidiecezji Poznańskiej w zakresie dotyczącym żądania od Skarbu Państwa zapłaty utraconych korzyści (*lucrum cessans*) w sprawie o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną wydaniem w 1956 r. decyzji wywłaszczeniowych z rażącym naruszeniem prawa. Wyroki te zostały wydane na podstawie następującego stanu faktycznego.

W dniu 20 stycznia 1956 r. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Poznaniu wydało orzeczenie (sygn. akt SA II-Ia-41/52) o wywłaszczeniu położonych w Poznaniu nieruchomości stanowiących własność księdza Czesława Piotrowskiego. Wywłaszczenie nastąpiło na cele użyteczności publicznej, na podstawie art. 1 i art. 4 dekretu z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939–1945 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 138, ze zm.) w związku z art. 6 ustawy z dnia 29 grudnia 1951 r. zmieniającej dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (t.j. Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 25) oraz art. 22 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 września 1934 r. – Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym (Dz. U. Nr 86, poz. 776, ze zm.). Wskazane wyżej orzeczenie zostało utrzymane w mocy decyzją Odwoławczej Komisji Wywłaszczeniowej przy Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Poznaniu z 9 marca 1956 r.

Postanowieniem z 7 lipca 1967 r. (sygn. akt II Ns II 710/66) Sąd Powiatowy w Poznaniu stwierdził nabycie spadku po księdzu Czesławie Piotrowskim przez księdza arcybiskupa Antoniego Baraniaka, a postanowieniem z 11 listopada 1982 r. (sygn. akt III Ns 2657/81) Sąd Rejonowy w Poznaniu stwierdził nabycie spadku po księdzu arcybiskupie Antonim Baraniaku przez Archidiecezję Poznańską. Z kolei decyzją z 29 grudnia 2006 r. (sygn. akt BO4o-787-R 378/05) Minister Budownictwa stwierdził nieważność wyżej wymienionych

decyzji wyłączeniowych z 1956 r. jako wydanych z rażącym naruszeniem prawa. Decyzja ta została utrzymana w mocy ostateczną decyzją Ministra Budownictwa z 22 marca 2007 r. (sygn. akt BO4m-787-WP-61/07).

Pozwem z 8 września 2008 r. Archidiecezja Poznańska domagała się zasądzenia od Skarbu Państwa roszczenia obejmującego m.in. odszkodowanie za szkodę wyrządzoną wskazanymi wyżej decyzjami wyłączeniowymi w zakresie utraconych korzyści. Powódka wykazała, że na skutek wyłączenia dokonanego z rażącym naruszeniem prawa została pozbawiona możliwości czerpania dochodów z upaństwowionych nieruchomości do 22 marca 2007 r. Nadto powódka wykazała, że nieruchomości te od kilkudziesięciu lat znajdują się we władaniu instytucji publicznych, tj. Skarbu Państwa oraz Miasta Poznań, podczas gdy do czasu wyłączenia były one efektywnie zagospodarowane przez prawowitego właściciela.

Wyrokiem z 13 lipca 2010 r. Sąd Okręgowy w Poznaniu Wydział I Cywilny zasądził na rzecz Archidiecezji Poznańskiej od Skarbu Państwa – Wojewody Wielkopolskiego kwotę 23 313 553 zł tytułem odszkodowania za utracone korzyści (*lucrum cessans*), przyjmując jako podstawę prawną odpowiedzialności pozwanego art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. (s. 19 i n. uzasadnienia wyroku) w związku z art. 361 § 1 i § 2 k.c. (s. 25 i n. uzasadnienia wyroku). Sąd uznał, że powódce należne jest odszkodowanie w granicach pożytków cywilnych odpowiadających wartości niepobranego czynszu z tytułu najmu nieruchomości opisanych w pozwie, z uwzględnieniem ich przeznaczenia na cele biurowe (komercyjne), w okresie od 22 marca 1997 r. do 22 marca 2007 r. (s. 27 uzasadnienia wyroku) i według cen z tego okresu, wraz z ustawowymi odsetkami. Sąd Okręgowy oparł się w tym zakresie na opiniach powołanych biegłych.

Od wyroku Sądu Okręgowego wnieśli apelacje zarówno Archidiecezja Poznańska, jak i pozwany Skarb Państwa. Sąd Apelacyjny w Poznaniu, wyrokiem z 2 czerwca 2011 r. (sygn. akt I ACa 1075/10), zmienił zaskarżony wyrok, obniżając zasądzone na rzecz powódki odszkodowanie do kwoty 4 656 300 zł i oddalając powództwo w pozostałym zakresie. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Apelacyjny powołał się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, a w szczególności na uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10).

2. Skarga konstytucyjna Tadeusza Landy, Alfreda Landau i Stefy Suesser z 29 listopada 2011 r. (dalej: skarga II) została wniesiona w związku z prawomocnym wyrokiem Sądu Najwyższego z 3 czerwca 2011 r. (sygn. akt III CSK 30/01) wydanym wskutek rozpoznania skargi kasacyjnej pozwanego: Skarbu Państwa – Wojewody Małopolskiego. Wyrokiem tym SN uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 27 sierpnia 2009 r. (sygn. akt I ACa 651/09) i zmienił wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z 15 kwietnia 2009 r. (sygn. akt I C 106/07) w ten sposób, że oddalił powództwo skarżących o naprawienie szkody wyrządzonej decyzją administracyjną z 18 października 2004 r., po-

legającej na utracie korzyści z tytułu korzystania z wywłaszczonej nieruchomości w okresie od 17 października 1997 r. do 17 marca 2003 r. Wymienione wyroki zostały wydane na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżący są spadkobiercami Izydora Landau, powojennego właściciela nieruchomości położonej w Krakowie, w odniesieniu do której 18 marca 1953 r. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Krakowie wydało orzeczenie (sygn. akt L.d.s.IV/39/107/53) o jej przejściu na rzecz Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele publiczne. Decyzją z 18 października 1994 r. (sygn. akt GG.V.7242/I/332/1296/94/Tj) Wojewoda Krakowski stwierdził nieodpłatne nabycie własności spornej nieruchomości przez Gminę Kraków. Problem ważności orzeczenia wywłaszczeniowego z 18 marca 1953 r. był przedmiotem postępowań toczących się w latach 1994–2001 (w tym trzykrotnie przedmiotem orzekania przez Naczelnego Sądu Administracyjnego). Ostatecznie, decyzją z 20 listopada 2000 r. (sygn. akt GN.5.3-WP-503/2000), Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził nieważność orzeczenia wywłaszczeniowego z 18 marca 1953 r., decyzją z 26 stycznia 2001 r. (sygn. akt GN.5.3-R-503/2000) utrzymał tę decyzję w mocy, zaś wyrokiem z 18 października 2001 r. (sygn. akt I SA 574/01) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę na wyżej wymienioną decyzję.

Wyrokiem z 23 maja 2002 r. (sygn. akt I C 624/02) Sąd Okręgowy w Krakowie nakazał wydanie spornej nieruchomości skarżącym, co nastąpiło protokolarnie 17 marca 2003 r. Pozwem z 2003 r. skarżący wystąpili przeciwko Gminie Kraków z żądaniem zapłaty odszkodowania za utracone korzyści w okresie od 18 października 1994 r. do 31 grudnia 1994 r. Wyrokiem z 1 kwietnia 2004 r. Sąd Okręgowy w Krakowie zasądził żądane odszkodowanie, a wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Krakowie oddalono apelację pozwanej. Wskazane wyżej rozstrzygnięcie zostało jednak uchylone wyrokiem Sądu Najwyższego z 29 czerwca 2005 r., w którym przyjęto, że Gmina Kraków nie odpowiada za szkody wobec posiadania tytułu prawnego do nieruchomości w postaci decyzji komunalizacyjnej Wojewody Krakowskiego z 18 października 1994 r. W rezultacie, wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 17 stycznia 2006 r. uchylono wyrok Sądu Okręgowego z 1 kwietnia 2004 r. i oddalono powództwo skarżących.

Decyzja komunalizacyjna Wojewody Krakowskiego z 18 października 1994 r. została unieważniona przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z 28 marca 2006 r. Na tej podstawie pozwem z 4 grudnia 2007 r. skarżący wystąpili przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Małopolskiemu z roszczeniem odszkodowawczym z tytułu utraconych korzyści, ograniczając jego zakres – zgodnie z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2003 r. (sygn. akt K 20/02) – do okresu po wejściu w życie Konstytucji i uzyskując korzystne dla siebie rozstrzygnięcia w kolejnych dwóch instancjach. Orzeczenia te zostały jednak uchylone i zmienione przez Sąd Najwyższy w sposób wskazany na wstępie.

3. Przedmiotem kontroli w skardze I uczyniono art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692, dalej: u.z.k.c. lub ustawa zmieniająca). Przepis ten obowiązuje w brzmieniu następującym: „Do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420<sup>1</sup>, art. 420<sup>2</sup> i art. 421 ustawy, o której mowa w art. 1 [ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c. – uwaga własna], oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 ustawy, o której mowa w art. 2 [ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a. – uwaga własna], w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy [tj. do 1 września 2004 r. – uwaga własna]”. Zakwestionowany przepis ustanawia normę intertemporalną, która rozgranicza czasowy zakres zastosowania dwóch reżimów odpowiedzialności za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej (zob. niżej, pkt II stanowiska).

Skarga I ma ponadto charakter zakresowy. Skarżąca Archidiecezja Poznańska kwestionuje art. 5 u.z.k.c.: „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.”. Wprawdzie myśli tej nie wyrażono *explicite* w *petitum* skargi I, niemniej z jej uzasadnienia wynika bezspornie, że przedmiotem kontroli skarżąca Archidiecezja Poznańska czyni art. 5 u.z.k.c. w rozumieniu nadanym uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10; zob. pkt II.2 stanowiska), której nadano moc zasady prawnej.

4. Przedmiotem kontroli w skardze II uczyniono art. 160 § 1 k.p.a. oraz – *prima facie* ujęty rozłącznie – art. 5 u.z.k.c. Treść tego ostatniego przepisu została już przywołana; natomiast art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu poddanym kontroli stanowi: „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”. Artykuł 160 § 1 k.p.a. został ostatecznie uchylony z 1 września 2004 r. na podstawie art. 2 pkt 2 u.z.k.c., natomiast wcześniej, już z 30 września 2003 r., został on częściowo (zakresowo) derogowany na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02; zob. pkt II stanowiska).

Także w tym wypadku żądana kontrola konstytucyjności ma mieć charakter zakresowy. Skarżący wnioskuje o zbadanie konstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a. „w zakresie, w jakim szkoda w postaci utraconych korzyści występująca po dniu 17 października 1997 r. jest rozumiana jako część zdarzenia i stanu prawnego

łącznie z wydaniem decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. przed dniem 17 października 1997 r. i tym samym nie jest objęta obowiązkiem kompensaty” oraz „w części, która zgodnie z uchwałą – zasadą prawną Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., IIII CZP 112/10 nie obejmuje w należnym odszkodowaniu korzyści utraconych po wejściu w życie Konstytucji”. Z kolei kontroli konstytucyjności art. 5 u.z.k.c. żądają „w części, w której za «zdarzenie i stan prawny powstałe przed 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 (...) kiedy wydano decyzję stwierdzającą niezgodność z prawem decyzji wyrządzającej szkodę”.

## II. Zmiany i wykładnia przepisów a istota problemu konstytucyjnego

1. Celem dookreślenia istoty problemu konstytucyjnego, którego rozstrzygnięcia domagają się skarżący (zob. pkt II.6 stanowiska), a następnie – sprecyzowania przedmiotu i zakresu kontroli (zob. pkt III.2 stanowiska), konieczna jest krótka analiza kontekstu historycznego i normatywnego sprawy, w tym ewolucji regulacji zasad odpowiedzialności państwa za wadliwe decyzje administracyjne i sposobu wykładni relevantnych przepisów prawa w orzecznictwie sądowym.

2. Punktem wyjścia musi być przypomnienie, że katalizatorem tych zmian było wejście w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., która w art. 77 ust. 1 dokonała konstytucjonalizacji prawa do wynagrodzenia szkody za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej i oparte na tym przepisie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zob. zwłaszcza wyroki TK z: 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00; 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02; 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03; 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03). Z punktu widzenia niniejszej sprawy istotny jest zwłaszcza wyrok Trybunału z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02), dotyczący oceny konstytucyjności przepisów art. 160 § 1 k.p.a. i art. 260 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926, ze zm.; dalej: o.p. lub ordynacja podatkowa), ograniczających zakres kompensacji uszczerbku wyrządzonego wadliwą decyzją administracyjną do tzw. szkody rzeczywistej (*damnum emergens*). W wyroku tym Trybunał 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”.

W myśl art. 190 ust. 1 i ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji, z dniem publikacji w Dzienniku Ustaw (tj. 30 września 2003 r.) wyrok TK z 23 września 2003 r. wszedł w życie, w rezultacie czego nastąpiła częściowa (zakresowa) derogacja przepisów art. 160 § 1 k.p.a. i art. 260 § 1 o.p.

3. W celu wykonania wskazań wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i przywrócenia stanu konstytucyjności w sferze zasad odpowiedzialności cywilnej za wykonywanie władzy publicznej uchwalono ustawę zmieniającą. Na jej podstawie nadano nowe brzmienie przepisom art. 417 i art. 421 k.c., art. 261 § 1 o.p. i art. 287 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), dodano nowe art. 417<sup>1</sup> i art. 417<sup>2</sup> k.c., a także uchylono art. 419, art. 420, art. 420<sup>1</sup> i art. 420<sup>2</sup> k.c. oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 k.p.a. Ustawa zmieniająca weszła w życie 1 września 2004 r. (art. 6 u.z.k.c.). Równocześnie, dla rozgraniczenia czasowego zakresu zastosowania dawnych (częściowo „skorygowanych” przez TK) i nowych (dostosowanych do wymagań Konstytucji) przepisów regulujących zasady odpowiedzialności za bezprawne działanie władzy publicznej wprowadzono regulację intertemporalną zawartą w zakwestionowanym przepisie art. 5 u.z.k.c.

4. Norma intertemporalna wynikająca z zaskarżonego art. 5 u.z.k.c. wywoływała w doktrynie i orzecznictwie istotne kontrowersje, dotyczące przede wszystkim przesłanek oraz czasowego zakresu zastosowania art. 160 k.p.a., uchylonego przez art. 2 pkt 2 u.z.k.c.

Problemem podstawowym okazał się już sposób ujęcia specyficznego zdarzenia skutkującego powstaniem szkody, jakim jest wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej dotkniętej uchybieniami określonymi w art. 156 § 1 k.p.a. (dalej: decyzji wadliwej) – przede wszystkim ze względu na konieczność uzyskania decyzji stwierdzającej nieważność wcześniejszej decyzji z powodu kwalifikowanych naruszeń wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., lub – w sytuacji, o której mowa w art. 158 § 2 k.p.a. – jej wydanie z takimi kwalifikowanymi uchybieniami (dalej: decyzji nadzorczej). Ostateczna decyzja nadzorcza zawierająca wyżej wymienione stwierdzenie wiąże w sprawie o odszkodowanie, ma więc niewątpliwie charakter prejudykatu przesądzającego jedną z przesłanek omawianej odpowiedzialności deliktowej, a mianowicie bezprawność działania organu przy wydaniu decyzji. Według jednego nurtu orzecznictwa hipotezą art. 5 u.z.k.c., nakazującego stosować art. 160 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym w chwili jego uchYLENIA, „do zdarzeń i stanów prawnych” powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, są objęte wszystkie sytuacje, w których ostateczna wadliwa decyzja została wydana przed 1 września 2004 r., niezależnie od daty wydania ostatecznej decyzji nadzorczej. W tym ujęciu „zdarzeniem” w rozumieniu ustawy zmieniającej jest więc samo wyda-

nie ostatecznej wadliwej decyzji administracyjnej. Mimo że w świetle art. 160 § 1 k.p.a. dopiero z chwilą wydania ostatecznej decyzji nadzorczej otwiera się możliwość żądania naprawienia szkody, źródłem szkody jest wyłącznie wydanie wadliwej decyzji. Na podstawie ostatecznej decyzji nadzorczej stwierdza się tylko wcześniejsze ziszczenie się koniecznej przesłanki przewidzianej w art. 160 k.p.a. odpowiedzialności odszkodowawczej – tj. działanie niezgodne z prawem. W rezultacie wydanie ostatecznej decyzji nadzorczej nie może być uznane za element zdarzenia, z którym związane jest powstanie zobowiązania do naprawienia szkody (tak m.in. uchwały składu 7 sędziów SN z: 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt III CZP 125/05; 7 grudnia 2006 r., sygn. akt III CZP 99/06, wyroki SN z: 12 września 2007 r., sygn. akt I CSK 220/07; 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt I CSK 524/08; 18 czerwca 2009 r., sygn. akt II CSK 26/09; 15 października 2009 r., sygn. akt I CSK 66/09; 12 lutego 2010 r., sygn. akt I CSK 328/09; wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08, oraz wyrok NSA z 15 kwietnia 2009 r., sygn. akt I OSK 568/08). Zgodnie z innym nurtem orzecznictwa, „zdarzenie” w rozumieniu art. 5 u.z.k.c. ma charakter złożony i obejmuje, oprócz decyzji wadliwej, także decyzję nadzorczą, stanowiącą – według różnych stanowisk – nieodzowną przesłankę bądź to powstania zobowiązania do naprawienia szkody, bądź dochodzenia odszkodowania. W tym ujęciu art. 160 k.p.a. powinien być stosowany na podstawie art. 5 u.z.k.c. tylko w tych wypadkach, w których zarówno decyzja wadliwa, jak i ostateczna decyzja nadzorcza zostały wydane przed 1 września 2004 r. (tak m.in. uchwały SN z: 6 listopada 2008 r., sygn. akt III CZP 101/08; 5 grudnia 2008 r., sygn. akt III CZP 123/08; wyroki SN z: 25 stycznia 2006 r., sygn. akt I CK 273/05, 26 czerwca 2008 r., sygn. akt II CSK 79/08; 3 listopada 2009 r., sygn. akt II CSK 247/09; 6 listopada 2009 r., sygn. akt I CSK 101/09; postanowienie SN z 9 lipca 2009 r., sygn. akt III CZP 47/09; wyroki NSA z: 12 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 246/08; 7 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 684/08; 8 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 697/08; 17 lipca 2009 r., sygn. akt I OSK 1013/08; 23 października 2009 r., II OSK 1675/08).

Inna – aczkolwiek związana z wcześniej analizowaną kwestią – rozbieżność stanowisk występujących w orzecznictwie dotyczyła możliwości zasądzenia na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., z uwzględnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02), odszkodowania obejmującego korzyści utracone po dniu wejścia w życie Konstytucji wskutek ostatecznej wadliwej decyzji wydanej przed tym dniem. W orzecznictwie zaprezentowane zostało zarówno stanowisko dopuszczające zasądzenie odszkodowania obejmującego wspomniane korzyści (por. wyroki SN z 22 stycznia 2008 r., sygn. akt II CSK 376/07; 8 lutego 2008 r., sygn. akt I CSK 477/07; 12 marca 2008 r., sygn. akt I CSK 435/07; 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt I CSK 464/07; 18 kwietnia 2008 r., sygn. akt II CSK 639/07; 26 czerwca 2008 r., sygn. akt II CSK 79/08; 30 października 2008 r., sygn. akt II CSK 257/08; 5 grudnia 2008 r., sygn. akt III CZP 123/08; 9 stycznia 2009 r., sygn. akt I CSK 272/08; 14 maja 2009 r.,



sygn. akt I CSK 306/08; 14 maja 2009 r., sygn. akt I CSK 485/08), jak i odrzucające taką możliwość (tak uchwała składu 7 sędziów SN z 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt III CZP 125/05, oraz wyroki SN z: 25 stycznia 2006 r., sygn. akt I CK 273/05; 12 września 2007 r., sygn. akt I CSK 220/07; 5 grudnia 2007 r., sygn. akt I CSK 301/07; 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt I CSK 524/08; 18 czerwca 2009 r., sygn. akt II CSK 26/09; 15 października 2009 r., sygn. akt I CSK 66/09; tak również wyrok NSA z 30 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 2107/10).

5. Usunięcie wskazanych rozbieżności miała na celu uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10), podjęta na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2010 r., który wskazał na występujące w orzecznictwie Sądu Najwyższego istotne kontrowersje co do czasowego zakresu zastosowania art. 160 k.p.a. po jego uchyleniu z dniem 1 września 2004 r. przez art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej Uchwała ta ma następującą treść:

„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”.

W uchwale tej Sąd Najwyższy przyjął więc, że „zdarzeniem”, o którym mowa w art. 5 u.z.k.c., w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej wadliwą ostateczną decyzją administracyjną, jest wydanie tej decyzji, co w konsekwencji prowadzi do wniosku, że do decyzji wydanych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej należy stosować art. 160 k.p.a., chociażby decyzje nadzorcze, stwierdzające ową wadliwość, zapadły później. Równocześnie, uchwale tej nadano moc zasady prawnej, zgodnie z art. 61 § 6 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm., dalej: ustawa o SN). Szczególna ranga zasady prawnej uchwalonej przez izbę Sądu Najwyższego przejawia się w tym, że odstępianie od niej wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały przez izbę Sądu Najwyższego (art. 62 § 2 ustawy o SN). Zasady prawne SN nie wiążą formalnie sądów niższych instancji, jednak z uwagi na autorytet Sądu Najwyższego wywierają one istotny, ujednociający wpływ także na ich orzecznictwo, determinując sposób wykładni i stosowania przepisów, których dotyczą.

6. Istota problemu poddanego rozważeniu Trybunału Konstytucyjnego w obydwu wniesionych skargach konstytucyjnych wydaje się identyczna i nawiązuje do zagadnienia rozpatrywanego już przez Trybunał w wyroku z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02); w pewnym uproszczeniu można go wręcz sprowadzić do pytania o konsekwencje wydanego wówczas wyroku.

Chodzi bowiem o ocenę skutków prawnych sytuacji, w której zdarzenie wyrządzające szkodę (wadliwa decyzja administracyjna) nastąpiło przed wejściem w życie Konstytucji (tj. przed 17 października 1997 r.), skutki tego zdarzenia w postaci utraconych korzyści następują po tej dacie, zaś prejudykat potwierdzający wadliwość pierwotnej decyzji (decyzja nadzorcza) zostaje wydany po wejściu w życie ustawy zmieniającej, a więc począwszy od 1 września 2004 r. Niezależnie od sposobu opisu przyjętego w każdej z wniesionych skarg konstytucyjnych, rzecz sprowadza się zatem do oceny konstytucyjności normy nakazującej stosowanie w takiej sytuacji art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2003 r., nieuwzględniającym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02). Normę tej treści wywiódł z art. 5 u.z.k.c. Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10).

### III. Analiza formalnoprawna

#### 1. Uwagi ogólne

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone. Skarga konstytucyjna może zostać 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 (art. 46 ust. 1 ustawy o TK).

Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony wolności i praw podmiotowych, inicjującym tzw. konkretną kontrolę konstytucyjności. W myśl stałego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Jak podkreślił Trybunał w postanowieniu z 22 lutego 2001 r. (sygn. akt Ts 193/00), funkcja skargi konstytucyjnej jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności bądź praw skarżącego przesądza o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału: „regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu” (por. postanowienia TK z: 24 stycznia 1999 r., sygn. akt Ts 124/98; 1 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 170/99; 2 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 169/99; 8 sierpnia 1999 r., sygn. akt Ts 61/99, oraz wyrok TK z 17 kwietnia 2000 r., sygn. akt SK 3/99).

2. W kontekście wymienionych wyżej przesłanek dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, w niniejszej sprawie bliższej oceny wymagają dwie grupy zagadnień. Po pierwsze – konieczne jest ustalenie właściwego (rzeczywistego) przedmiotu i zakresu kontroli, zwłaszcza na tle skargi II, w której wnioskowano o zbadanie konstytucyjności zarówno art. 5 u.z.m.k.c., jak i art. 160 § 1 k.p.a. Po drugie – z punktu widzenia ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego określającego, które z postanowień ustawy zasadniczej w niniejszej sprawie mogą wystąpić w charakterze wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną, pewnej korekty wymaga również katalog przepisów przywołanych w tym charakterze przez skarżących.

## 2. Przedmiot kontroli

1. W opinii Sejmu przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie powinien być wyłącznie art. 5 u.z.k.c. – w zakresie, w jakim do roszczeń o naprawienie szkody obejmującej utracone korzyści, wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 r. nakazuje stosować art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2003 r., a więc nieuwzględniającym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02). Taki sposób rozumienia tego przepisu (*scil.* treść dekodowanej z niego normy prawnej) został potwierdzony i usankcjonowany uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10).

2. Stwierdzenie powyższe należy opatrzyć kilkoma dodatkowymi uwagami.

Po pierwsze – w świetle wymagań stawianych przez art. 79 ust. 1 Konstytucji, art. 5 u.z.k.c. może stanowić przedmiot kontroli w niniejszej sprawie tylko w tym zakresie, w jakim ustanowiona przezeń norma intertemporalna rozgranicza zakres działania „dawnych” i „nowych” przepisów regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu wadliwej (nieważnej lub niezgodnej z prawem) decyzji administracyjnej wydanej przed 1 września 2004 r. Zważywszy, że zakres normowania zakwestionowanego przepisu jest szerszy, za właściwy przedmiot kontroli należy uznać wyłącznie ten jego fragment, który odnosi się do czasowych aspektów stosowania art. 160 § 1 k.p.a. i art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.

Powyższe zastrzeżenie skutkuje również tym, że w niniejszej sprawie nie zachodzi przesłanka zbędności wydania orzeczenia z uwagi na zasadę *ne bis in idem*. Artykuł 5 u.z.k.c. był bowiem – ale w innym kontekście – przedmiotem orzekania przez Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 8 grudnia 2009 r. (sygn. akt SK 34/08) Trybunał orzekł, że art. 5 u.z.k.c. w zakresie, w jakim wyłącza skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrażającego szkodę, które stało się prawomocne po dniu wejścia w życie Konstytucji, jest niezgodny z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponadto dwukrotnie Trybunał zdecydował o umorzeniu postępowania w sprawach

dotyczących art. 5 u.z.k.c. (zob. postanowienie TK z 3 lipca 2007 r., sygn. akt SK 4/07, oraz postanowienie pełnego składu TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 26/09). W obydwu wypadkach umorzenie postępowania nastąpiło na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W każdym z nich istota problemu konstytucyjnego była jednak odmienna od rozpatrywanej aktualnie. W sprawie o sygn. akt SK 4/07 skarżący wnosił o zbadanie zgodności art. 5 u.z.k.c. w zakresie, w jakim niedopuszczalna jest skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrządzającego szkodę, które stało się prawomocne przed 1 września 2004 r., z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, natomiast w sprawie o sygn. akt SK 26/09 skarżąca wносиła o stwierdzenie, że art. 5 u.z.k.c. w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. do szkód wyrządzonych przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, jest sprzeczny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1, art. 37 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji.

Po drugie – przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma intertemporalna dekodowana z art. 5 u.z.k.c. w znaczeniu, jakie wynika z uchwały pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/00). W takim kształcie normę tę stosowały orzekające w sprawach skarżących sądy: Sąd Apelacyjny w Poznaniu oraz Sąd Najwyższy. W ocenie Sejmu również inne sądy powszechne będą akceptować to stanowisko, mając na uwadze aurytet Sądu Najwyższego orzekającego w składzie pełnej Izby Cywilnej. W rezultacie należy przyjąć, że zaskarżony art. 5 u.z.k.c. ma taki sens normatywny, jaki wynika z uchwały pełnego składu SN z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/00), co uzasadnia poddanie go kontroli konstytucyjnej w takiej właśnie treści. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jakkolwiek przedmiotem kontroli konstytucyjności nie może być konkretny akt stosowania prawa, to organ ten może badać taką treść przepisu, jaką uzyskał on w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej (zob. postanowienie TK z 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07). Możliwa jest sytuacja: „gdy prawo jest sformułowane w taki sposób, że choć nie jest jednoznacznie niekonstytucyjne i mogłoby być właściwie (czyli bez uszczerbku dla praw i wolności) stosowane, to jednak powszechne stosowanie jest niewłaściwe. Wówczas przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest norma prawna dekodowana zgodnie z ustaloną praktyką” (wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06; zob. także wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05), zwłaszcza w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Jak wskazano m.in. w wyroku TK z 13 kwietnia 1999 r. (sygn. akt K 36/98): „jednym z rudymetów zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest (...) to, że obywatel może zakładać, że treści obowiązującego prawa są dokładnie ta-

kie, jak to zostało ustalone przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostaje dokonane przez Sąd Najwyższy w tak autorytatywnej procedurze jak przewidziana w art. 390 k.p.c., albo znajduje wyraz w jednolicie ustabilizowanym stanowisku judykatury”.

3. Zdaniem Sejmu należy podzielić pogląd skarżącej Archidiecezji Poznańskiej, że norma intertemporalna wynikająca z art. 5 u.z.k.c. stanowiła zasadniczy element podstawy prawnej ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy, na kanwie której została sformułowana skarga konstytucyjna (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 2 czerwca 2011 r., sygn. akt I ACa 1075/10). Analogiczna sytuacja występuje w sprawie skarżących Tadeusza Landy, Alfreda Landau i Stefy Suesser (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 3 czerwca 2011 r., sygn. akt III CSK 30/01). Pośrednio potwierdzają to sami skarżący, wskazując: „Jak można odczytać z uzasadnienia wyroku SN z 3 czerwca 2011 r. materialnoprawną podstawą rozstrzygnięcia [w ich sprawie – uwaga własna] był, przyjęty w ślad za uchwałą III CZP 112/10 art. 5 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw z 17 czerwca 2004 r. (...). Wykładnia tej normy intertemporalnej i jej zastosowanie doprowadziła do przyjęcia i zastosowania w sprawie powodów art. 160 § 1 k.c. [powinno być: k.p.a. – uwaga własna] w brzmieniu obowiązującym do 17 października 1997 r.” (uzasadnienie skargi II, s. 4). Zastosowanie art. 160 k.p.a., skutkujące obniżeniem lub odmową zasądzenia odszkodowania przysługującego skarżącym, stanowiło bowiem konsekwencję przyjętej przez sądy wykładni art. 5 u.z.k.c., zbieżnej ze stanowiskiem wyrażonym w przywoływanej już wielokrotnie uchwale SN z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10). Istnieje więc merytoryczny związek pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętymi na jej podstawie ostatecznymi rozstrzygnięciami oraz zarzucanym tym rozstrzygnięciom naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych.

Co więcej, bliższa analiza podstawy prawnej rozstrzygnięć wydanych w sprawach skarżących dowodzi, że art. 5 u.z.k.c. – we wskazanej wyżej interpretacji – jest przepisem determinującym stan zarzucanego naruszenia praw i wolności konstytucyjnych. Wykładnia dokonana przez Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10) nie ogranicza się bowiem do hipotezy tego przepisu (skutkując tym, że z punktu widzenia określenia reżimu prawnego właściwego dla dochodzenia odszkodowania nie ma znaczenia data wydania decyzji nadzorczej), ale rozciąga się także na jego dyspozycję (skutkując nakazem stosowania art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania wadliwej decyzji, a więc nieuwzględniającym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r.). Innymi słowy, interpretowany w powyższy sposób art. 5 u.z.k.c. przesądził nie tylko o tym, że jako merytoryczna podstawa rozstrzygnięcia spraw skarżących został wskazany art. 160 § 1 k.p.a., ale także o tym, że przepis ten został zastosowany w „przedkonstytucyjnym”, niekorzystnym dla nich brzmieniu. To, czy

wskazany związek art. 5 u.z.k.c. i art. 160 § 1 k.p.a. zostanie wyrażony w sentencji przyszłego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wprost, czy też w formule opisowej – przyjętej za skargą I w *petitum* niniejszego stanowiska – nie wydaje się mieć większego znaczenia. Istotne jest natomiast to, że „punktem zaczepienia” dla kontroli konstytucyjności powinien być w niniejszej sprawie art. 5 u.z.k.c.

4. W tej sytuacji brak uzasadnienia dla – odrębnie prowadzonej – kontroli konstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a., o co wnioskuje skarżący Tadeusz Landa, Alfred Landau i Stefa Suesser. Przede wszystkim sami skarżący zdają się traktować żądania zgłoszone w pkt 1 i 2 oraz w pkt 3 *petitum* skargi II jako wnioski alternatywne (uzasadnienie skargi II, s. 17–18 i 21). Ponadto zakres, w jakim kwestionują oni art. 5 u.z.k.c., „konsumuje” problemy sygnalizowane przez nich na tle art. 160 § 1 k.p.a. Skarżący zaznaczają przy tym: „Zdaniem SN, to treść normy art. 5 [ustawy zmieniającej – uwaga własna] determinuje zastosowanie ograniczonego zakresu naprawienia szkody, zgodnie z normą art. 160 § 1 k.p.a., także jeżeli szkoda, jako skutek zdarzenia wyrządzającego szkodę wystąpiła po wejściu w życie Konstytucji” (uzasadnienie skargi II, s. 22–23).

Trzeba także podkreślić, że z uwagi na uchylene art. 160 § 1 k.p.a. z dniem 1 września 2004 r. na podstawie art. 2 pkt 2 u.z.k.c. kontrola jego konstytucyjności byłaby możliwa przy spełnieniu dodatkowych przesłanek, określonych w art. 39 ust. 3 w związku z ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Zgodnie z przywołanymi przepisami Trybunał Konstytucyjny zasadniczo umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia; reguły tej nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Niezależnie od stosunkowo szerokiej formuły „obowiązkiwania” aktu prawnego przyjętej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, można uznać za wątpliwe, czy przesłanka „konieczności” wydania orzeczenia jest spełniona, jeżeli ochrona konstytucyjnych praw i wolności skarżących może zostać zapewniona wskutek zakresowego stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji intertemporalnej, a więc art. 5 u.z.k.c.

Wypada wreszcie zaznaczyć, że w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02) kontrola konstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a. mogłaby się spotkać z zarzutem naruszenia zasady *ne bis in idem*. Przywołany przepis był już bowiem przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w zakresie, w jakim ograniczał wysokość odszkodowania należnego w wypadku wydania ostatecznej wadliwej decyzji. Przyjęta wówczas formuła wyroku, w tym zwłaszcza pkt 2 sentencji („Punkt pierwszy znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r.”), nie daje podstaw do ograniczania jego zakresu – i zakresu dokonanej nim częściowej derogacji art. 160 § 1 k.p.a. – wyłącznie do „szkód powstałych wskutek

decyzji wydanych po 17 października 1997 r.,” jak zdaje się reinterpretować treść tego judykatu Sąd Najwyższy w uchwale z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10).

5. Reasumując, przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie powinien być art. 5 u.z.k.c. w zakresie wskazanym na wstępie. W pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

### 3. Wzorce kontroli

1. W skardze I jako wzorzec kontroli art. 5 u.z.k.c. przywołano (m.in.) art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji. O ile jednak wskazanie w tym charakterze art. 2 Konstytucji, co do zasady traktowanego jako przepis związkowy wobec innych postanowień ustawy zasadniczej, wysławiających prawa lub wolności jednostki (zob. pkt IV.2. stanowiska), jest dopuszczalne, o tyle w odniesieniu do art. 7 Konstytucji nie widać podstaw ani też potrzeby tego typu rozstrzygnięcia. Przepis ten wyraża tzw. zasadę legalizmu (zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa) i ma charakter ustrojowy, nie stanowiąc podstawy żadnego prawa podmiotowego lub konstytucyjnie chronionej wolności jednostki. Podkreślił to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02), stwierdzając wprost, że: „zasada art. 7 Konstytucji nie rodzi (...) po stronie jednostek jej podlegających prawa podmiotowego «do władzy publicznej działającej tylko zgodnie z prawem» (byłoby to nierealne, ponieważ musi istnieć zawsze margines ryzyka błędów, pomyłek)”. Tezie tej nie uchybia ścisły związek istniejący między art. 7 i art. 77 ust. 1 Konstytucji. Jak bowiem wskazał Trybunał w cytowanym już wyżej wyroku: „pojawienie się w Konstytucji art. 77 ust. 1 wprowadziło gwarancję, że ekonomiczny skutek tych ryzyk, błędów czy pomyłek nie będzie obciążał poszkodowanego. Widzieć w tym należy nie tylko wzmocnienie ochrony praw majątkowych (art. 64 Konstytucji), ale także środek stymulacji, gwarancję, iż aparat władzy publicznej będzie dążył do eliminacji tych niepożądanych (z jego punktu widzenia) skutków odszkodowawczych, co tym samym doprowadzi do urealnienia zasady działalności opartej na prawie i w granicach prawa – o czym mowa w art. 7 Konstytucji. Tak więc art. 77 Konstytucji jest nie tylko źródłem prawa podmiotowego dla poszkodowanego, ale i zawiera w sobie jednocześnie instytucjonalną gwarancję dla zasady art. 7 Konstytucji”. Reasumując, art. 7 Konstytucji nie może stanowić wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną.

2. W skardze II jako wzorce kontroli art. 160 § 1 k.p.a. wskazano art. 8 ust. 2 i art. 190 ust. 1 Konstytucji; ten ostatni przepis przywołano także w kontekście oceny konstytucyjności art. 5 u.z.k.c. Artykuł 8 ust. 2 Konstytucji wyraża zasadę bezpośredniego stosowania jej postanowień, natomiast art. 190 ust. 1 Konstytucji – dyrektywę ostatecznego charakteru i powszechnej mocy obowiązującej.

zującej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Jak się wydaje, fakt przywołania tych przepisów wiąże się z próbą skonfrontowania orzecznictwa Sądu Najwyższego (przede wszystkim uchwały pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10) z linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego (przede wszystkim wyrokiem TK z 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02). W opinii Sejmu żaden z przywołanych przepisów, nie statuując konkretnego prawa lub wolności konstytucyjnej, nie może jednak stanowić wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. W skardze II wątek naruszenia art. 8 ust. 2 Konstytucji nie jest zresztą rozwijany; skarżący wskazują jedynie, że przepis ten stanowi podstawę do bezpośredniego stosowania norm zawartych w art. 160 § 1 k.p.a., zmienionych wyrokiem TK w sprawie o sygn. akt K 20/02 (uzasadnienie skargi II, s. 19).

3. Reasumując, postępowanie w zakresie kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów z art. 7, art. 8 ust. 2 oraz art. 190 ust. 1 Konstytucji podlega **umorzeniu** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

## IV. Analiza merytoryczna

### 1. Zarzuty skarżących

1. W uzasadnieniu skargi I krytyce poddano przede wszystkim powołaną wyżej uchwałę SN z 31 marca 2011 r. (s. 4–6 skargi), podnosząc, że stanowi ona przejaw prawotwórczej, a więc niedopuszczalnej działalności Sądu Najwyższego oraz brak poszanowania dla ugruntowanej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego (wyroki TK z: 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00; 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02; 3 marca 2004, sygn. akt K 29/03; 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03; 1 września 2006, sygn. akt SK 14/05; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06). W ocenie skarżącej uchwały tej można zarzucić ponadto, że nie odpowiada „duchowi” prawa cywilnego, opierającego się na zasadzie poszanowania własności prywatnej oraz pełnej rekompensaty szkody. Ograniczając możliwość uzyskania odszkodowania od władzy publicznej do wysokości rzeczywistej szkody (*damnum emergens*) uchwała ta stanowi, zdaniem skarżącej, krok wstecz, jeżeli chodzi o standardy cywilnej ochrony praw podmiotowych.

Zarzucając art. 5 u.z.k.c. sprzeczność z art. 77 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym wynagrodzenie szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, skarżąca Archidiecezja Poznańska podniosła, że przepis ten, interpretowany w sposób przyjęty w powołanej uchwałie SN z 31 marca 2011 r., nakazując stosowanie art. 160 § 1 k.p.a. ograniczającego rekompensatę jedynie do wysokości rzeczywistej szkody pozbawił skarżącą prawa do pełnego wynagrodzenia szkody, będącej konsekwencją ukształtowania stosunków własnościowych wadliwą decyzją administracyjną utrzymywaną



do dnia 22 marca 2007 r. W tym ujęciu formalnie uchylony art. 160 § 1 k.p.a. będzie miał nadal zastosowanie, na podstawie normy intertemporalnej art. 5 u.z.k.c., w niezwykle szerokim zakresie, tzn. w każdym przypadku, w którym pierwotna decyzja administracyjna została wydana przed 1 września 2004 r. Tymczasem zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02) po wejściu w życie Konstytucji, tj. po 17 października 1997 r., 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. Po wejściu w życie Konstytucji ograniczenie wynagrodzenia szkody wynikającego ze sprzecznego z prawem działania władzy publicznej do tzw. szkody rzeczywistej (*damnum emergens*) stałoby w sprzeczności z art. 77 Konstytucji, który wyznacza wysokie standardy ochrony konkretyzowanej w prawie cywilnym.

Jak wskazuje skarżąca Archidiecezja Poznańska, o ile teoria zdarzenia szkodowego sama w sobie należy do dziedziny prawa prywatnego, to jednak nie jest obojętny sposób jej regulacji z punktu widzenia wartości konstytucyjnych, zwłaszcza wtedy, gdy konsekwencje takiej regulacji mogą godzić w wartości chronione ustawą zasadniczą. Pojęcie działania organu władzy publicznej występujące w art. 77 ust. 1 Konstytucji rozciąga się także na bezpośrednie konsekwencje wydania ostatecznej decyzji. W sprawie, na kanwie której sformułowano skargę konstytucyjną, wydanie decyzji wyłączeniowej umożliwiło Skarbowi Państwa przez kilkadziesiąt lat wykonywania prawa własności, które mu w istocie nie przysługiwało. Szkada w postaci utraconych korzyści nie jest, zdaniem skarżącej, jedynie konsekwencją zdarzenia szkodowego mającego miejsce w przeszłości, tj. w dacie wydania ostatecznej wadliwej decyzji, lecz stanu trwającego do czasu wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwej decyzji.

Z kolei, uzasadniając naruszenie przez kwestionowany przepis zasady legalizmu działania władzy publicznej (art. 7 Konstytucji) oraz zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji), skarżąca Archidiecezja Poznańska podnosi, że pozbawienie możliwości uzyskania odszkodowania w zakresie utraconych korzyści oznacza, iż organy władzy publicznej są zainteresowane utrzymywaniem jak najdłużej stanu bezprawności, albowiem w tym czasie odnoszą realne korzyści w ramach bezprawnie wykonywanych uprawnień właścicielskich. Roszczenie o odszkodowanie obejmujące *lucrum cessans* stanowi w tej sytuacji cywilnoprawną sankcję za bezprawne działanie władzy publicznej, polegające *in casu* na wykonywaniu nieprzysługującego państwu prawa własności. W ocenie skarżącej brak takiej sankcji oznacza w istocie sanowanie bezprawnej działalności państwa, zachęcając organy władzy publicznej do przewlekłego prowadzenia postępowań nadzorczych oraz utrudniania i blokowania starań obywateli do uzyskania rozstrzygnięć zgodnych z prawem, i to w czasie obowiązywania Konstytucji. Takiego stanu rzeczy, wynikającego z obowiązywania

art. 5 u.z.k.c. w rozumieniu przyjętym w uchwale SN z 31 marca 2011 r., nie można, jej zdaniem, uznać za zgodny z zasadami demokratycznego państwa prawa oraz legalizmu. Jednocześnie kwestionowany przepis narusza prawo do dobrej legislacji, skoro petryfikuje stan prawny, w którym instytucje władzy publicznej są premiowane ekonomicznie za utrzymywanie stanu bezprawności wywołanego własnymi działaniami.

Według skarżącej kwestionowany przepis narusza także konstytucyjne prawo do ochrony własności (art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji) oraz zakaz dyskryminacji wynikający z zasady równości (art. 32 Konstytucji). W jej opinii treść prawa własności wyznacza ekonomiczną granicę odpowiedzialności sprawcy szkody i to zarówno, jeżeli chodzi o *damnum emergens*, jak i *lucrum cessans*. W przypadku odszkodowania obejmującego utracone korzyści z nieruchomości wprost przyjmuje się metodologię jej ustalania na podstawie wysokości potencjalnych pożytków, które właściciel mógłby uzyskać, gdyby nie doszło do naruszenia jego prawa. Jak podnosi skarżąca, tak rozumiane roszczenie odszkodowawcze jest również, w sensie ekonomicznym, instrumentem ochrony własności, zwłaszcza w zakresie uprawnienia do pobierania pożytków z rzeczy. Zdaniem skarżącej art. 5 u.z.k.c. narusza konstytucyjne prawo do ochrony własności, ponieważ prowadzi do powstania własności „ułamnej”, której nie przysługuje pełna ochrona w ramach systemu prawa cywilnego, jeżeli wadliwa ostateczna decyzja naruszająca własność została wydana przez dniem 17 października 1997 r.

Z tych samych względów zaskarżony przepis narusza zasadę równości wobec prawa i zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 Konstytucji). Przepis ten umożliwił, a wręcz zachęca władze publiczne do odmiennego traktowania obywateli w zależności od tego, kiedy została wydana ostateczna decyzja wyłączeniowa. Jak wskazuje skarżąca, w przypadku wadliwej ostatecznej decyzji wydanej przed dniem 17 października 1997 r. przewlekłość postępowania i utrzymywanie stanu bezprawności stają się dla organów władzy publicznej ekonomicznie opłacalne. Natomiast w przypadku decyzji wydanej po tej dacie postępowanie władzy będzie sankcjonowane roszczeniem odszkodowawczym w pełnym zakresie, co niewątpliwie stanowi dodatkowy czynnik motywujący do doprowadzenia sprawy do stanu zgodnego z prawem. W ocenie skarżącej, biorąc pod uwagę, że utrata korzyści przez właściciela w obydwu przypadkach następuje już w czasie obowiązywania Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., trudno uznać takie rozwiązanie za zgodne także z elementarnym poczuciem sprawiedliwości.

2. Również uzasadnienie skargi II rozpoczyna się od szczegółowego przedstawienia ewolucji poglądów na zasady odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej (ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego) oraz prezentacji i krytyki stanowiska przedstawionego w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31 marca 2011 r. (sygn. akt

III CZP 112/10; uzasadnienie skargi I, s. 4–7 oraz 10–17). Jak wskazują skarżący, w orzeczeniu SN, którym oddalono ich powództwo, przyjęto, zgodnie z wyżej wymienioną uchwałą, że w okresie od 17 października 1997 r. do 17 marca 2003 r. przepis art. 160 § 1 k.p.a. obowiązywał w brzmieniu pomijającym treść wyroku TK wydanego w sprawie o sygn. akt K 20/02. Z uwagi na zakwestionowanie znaczenia decyzji nadzorczej oraz przyjęcie koncepcji jednolitości szkody ze zdarzeniem tę szkodę wyrządzającym przyjęto bowiem, że stosuje się ów przepis w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania wadliwej decyzji. Jeżeli przyjęty sposób rozumienia wyroku TK w sprawie o sygn. akt K 20/02 jest prawidłowy, oznacza to – zdaniem skarżących – że wskazany problem nie został jeszcze rozstrzygnięty w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i należy go przesądzić w drodze wyroku interpretacyjnego. Jeżeli natomiast tak nie jest, to mamy do czynienia z przypadkiem bezprawia judykacyjnego i naruszenia art. 190 ust. 1 Konstytucji (uzasadnienie skargi II, s. 18–19).

Zdaniem skarżących treść i rola art. 77 ust. 1 Konstytucji, w powiązaniu z zasadą jej bezpośredniego stosowania (art. 8 ust. 2 Konstytucji), wskazują na konieczność przyjęcia wykładni odrywającej bezprawne działanie władzy (które należy oceniać na podstawie przepisów obowiązujących w chwili takiego działania), od skutku w postaci szkody (której rozmiar i sposób naprawienia należy oceniać na podstawie przepisów obowiązujących w dacie wystąpienia takiego skutku). Sprzeczne ze standardem konstytucyjnym jest bowiem, w ich ocenie, takie rozumienie art. 160 § 1 k.p.a., które uniemożliwia zaspokojenie pełnego zakresu szkody, jako uszczerbku majątkowego według art. 77 ust. 1 Konstytucji, powstałego po 17 października 1997 r. Potwierdza to fakt, że w wyroku TK z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02) norma wynikająca z art. 160 § 1 k.p.a. została zdekodowana częściowo odmiennie – tzn. wykluczenie prawa do rekompensaty pełnej szkody ustało z dniem wejścia w życie Konstytucji, także gdy decyzja wyrządzająca szkodę została wydana przed tym dniem.

Odnosząc się bezpośrednio do art. 5 u.z.k.c., skarżący podkreślają, że odmienna od dokonanej przez SN w uchwale w sprawie o sygn. akt III CZP 112/10 oraz wyroku w sprawie o sygn. akt III CSK 30/01 wykładnia zawartego tam sformułowania „zdarzenia i stany prawne”, zakładająca, iż obejmuje ono całość sytuacji prawnej, począwszy od decyzji wadliwej, przez skutek w postaci szkody aż do decyzji nadzorczej, zastosowanie mogłyby znaleźć korzystniejsze dla nich przepisy art. 417<sup>1</sup> w związku z art. 361 § 2 k.c. Ich zdaniem byłoby to zgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji, który wprawdzie nie wyraża wprost zasady pełnego odszkodowania, ale – zwłaszcza wobec częściowej derogacji art. 160 § 1 k.c. wyrokiem TK z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02) – odsyła do ogólnej regulacji art. 361 § 2 k.c. Tymczasem w przywoływanym wyżej orzecznictwie Sądu Najwyższego art. 5 u.z.k.c. został potraktowany nie tylko jako klasyczna norma intertemporalna, ale dodatkowo uchylająca skutki wyroku TK w sprawie o sygn. akt K 20/02 (uzasadnienie skargi II, s. 24).

## 2. Wzorce konstytucyjne

### ■ a) Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji)

1. Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji, który jest w niniejszej sprawie zasadniczym wzorcem kontroli w obydwu przyjętych do rozpoznania skargach konstytucyjnych: „Každy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”.

2. Treść i znaczenie art. 77 ust. 1 Konstytucji były przedmiotem licznych wypowiedzi, zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00; 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02; 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03; 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03; 26 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05; 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06), Sądu Najwyższego (zob. przykładowo uchwałę SN z 24 listopada 2005 r., sygn. akt III CZP 82/05; wyroki SN z: 17 listopada 2002 r., sygn. akt V CKN 1493/00; 15 lutego 2007 r., sygn. akt II CSK 483/06; 5 września 2008 r., sygn. akt I CSK 41/08; postanowienie SN z 30 maja 2003 r., sygn. akt III CZP 34/03), jak i doktrynie prawa (zob. przykładowo z literatury monograficznej: E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006; L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007; P. Dzieńis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006; M. Haczkowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007; M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004; M. Safjan, K. Matuszczyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012).

Skutkiem przywołanego przepisu jest konstytucjonalizacja prawa do odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej, co stanowi rozwiązanie nieznane w polskim prawie ustrojowym w latach 1935–1997.

3. Ustabilizowane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje, że odpowiedzialność, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, ma charakter obiektywny. Jest ona niezależna od winy członka organu władzy publicznej, a jej wyłączną przesłanką jest bezprawność, tj. sprzeczność z narzuconym przez prawo wzorcem postępowania. Uzależnienie odpowiedzialności Skarbu Państwa od subiektywnie pojętej winy funkcjonariusza Trybunał zakwestionował już w pierwszym, podstawowym w tym zakresie wyroku z 4 grudnia 2001 r. (sygn. akt SK 18/00).

Pojęcie „władzy publicznej” w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji jest interpretowane szeroko i obejmuje władzę wykonawczą, ustawodawczą i sędziowską (zob. wyroki TK z: 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00; 4 grudnia

2001 r., sygn. akt SK 18/00; 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02; 24 listopada 2003 r., sygn. akt SK 26/03; 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03 oraz M. Safjan, *Odpowiedzialność, op. cit.*, s. 27 i n.). Wejście w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. oznacza zatem radykalną zmianę paradygmatu odpowiedzialności, zwłaszcza z tytułu działań władzy sądowniczej i ustawodawczej, które w dotychczasowych uwarunkowaniach aksjologicznych i ustrojowych były pod tym względem immunizowane. Hipoteza art. 77 ust. 1 Konstytucji jest przy tym odczytywana w orzecznictwie konstytucyjnym w sposób funkcjonalny: relewantnym kryterium jest wykonywanie władzy publicznej, immanentnie związane z relacją nadrzędności i władczą pozycją wobec jednostki, a nie przynależność do struktury aparatu władzy publicznej *sensu stricto*, czy też cywilistycznie rozumiana pozycja organu (piastuna organu) władzy publicznej (zob. wyrok w sprawie o sygn. akt SK 18/00, a także L. Garlicki, *Komentarz do art. 77 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007, s. 14–15).

Od strony przedmiotowej pojęcie „działania” organu władzy publicznej obejmuje niewątpliwie wszystkie prawne formy działania przypisane organom władzy. Obok szkód wynikających z jednostkowych działań faktycznych (czynności materialno-technicznych), odpowiedzialność ta dotyczy także czynności konwencjonalnych, w szczególności wydawania aktów indywidualnych (orzeczeń sądowych, decyzji i innych aktów administracyjnych), nienormatywnych aktów generalnych, a także aktów normatywnych, z ustawami włącznie (zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 77, op. cit.*, s. 15; J. Kremis, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku TK*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 6, s. 40).

4. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie niejednolicie są natomiast oceniane niektóre konsekwencje obowiązywania art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz jego zdatność do bezpośredniego i samodzielnego stosowania. Trybunał oceniał to zagadnienie kilkakrotnie, przede wszystkim w aspekcie obowiązywania na tle art. 77 ust. 1 Konstytucji zasady pełnej kompensacji. Ostatecznie przyjęto, że o ile sam mechanizm odpowiedzialności władzy publicznej ma charakter bezwzględnie obowiązujący, o tyle zasada pełnej kompensacji stanowi jedynie dyrektywę kierunkową, dopuszczającą wyjątki w sytuacjach uzasadnionych ochroną innych wartości, praw i wolności konstytucyjnych, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyroki TK w sprawach o sygn. akt: K 23/00, SK 18/00, K 20/02, SK 26/03 i K 29/03). Gwarancje konstytucyjne nie obejmują zasady pełnej kompensacji, a mechanizmy prowadzące do wynagrodzenia przedmiotowych szkód mogą być zróżnicowane wskutek odmienności wynikających z różnego uregulowania tych fragmentów poszczególnych mechanizmów, które nie są objęte regulacją samego art. 77 Konstytucji (zob. zwłaszcza wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 20/02, a także wyroki TK z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98, i 3 marca 2004 r., sygn.

akt K 29/03). Jak wskazał Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. akt K 20/02, „przepis ten [art. 77 ust. 1 Konstytucji – uwaga własna] jednak sam przez się nie wskazuje wyczerpująco ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności, nie wspominając już o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić. Te kwestie muszą być zatem – co do zasady – regulowane w ustawach zwykłych. Niepodobna więc art. 77 ust. 1 Konstytucji nadawać znaczenia upatrującego w nim generalnej, wyczerpującej i przede wszystkim wystarczającej podstawy do żądania pełnego odszkodowania za każde zdarzenie powodujące szkodę, za każdy rodzaj nieprawidłowości w zachowaniu władzy publicznej, co czyniłoby zbędną dalszą regulację tej kwestii w ustawodawstwie zwykłym, co do zakresów pominiętych w samym normowaniu art. 77 Konstytucji. Trafne w tym względzie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 30 maja 2003 r. (sygn. III CZP 34/03, niepublikowane) i w tym zakresie poglądy TK i SN są zbieżne”. Podobnie w wyroku z 3 marca 2004 r. (sygn. akt K 29/03) Trybunał zaznaczył, że: „odejście od zasady pełnej kompensacji w stosunku do szkód objętych hipotezą art. 77 ust. 1 Konstytucji wymaga zawsze wskazania przekonujących argumentów konstytucyjnych wskazujących na potrzebę innego ukształtowania zakresu obowiązku kompensacyjnego. Swoboda ustawodawcy w zakresie określania obowiązku odszkodowawczego ma wyraźnie charakter względny i w żadnym wypadku nie może prowadzić do rozwiązań przypadkowych i arbitralnych”. W ocenie Trybunału „regułą powinno być więc kształtowanie odpowiedzialności władzy publicznej w oparciu o ogólny standard odpowiedzialności odszkodowawczej, ochronny dla poszkodowanego i zgodny z zasadą pełnego odszkodowania, a wyjątkiem – zawsze dostatecznie mocno uzasadnionym w wartościach konstytucyjnych – czynienie odstępstw w tym zakresie” (wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05).

W konsekwencji, dominuje stanowisko, że art. 77 ust. 1 Konstytucji wymaga takiego ukształtowania systemu prawnego, aby została zapewniona możliwość faktycznej realizacji konstytucyjnego prawa podmiotowego do wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, nie może natomiast stanowić bezpośredniej i samodzielnej podstawy roszczenia odszkodowawczego (zob. podsumowanie dyskusji doktrynalnej: E. Bagińska, *Odpowiedzialność*, *op. cit.*, s. 171 i n.; J. Kremis, *Skutki*, *op. cit.*, s. 38). W praktyce konieczna jest bowiem operacjonalizacja zasady konstytucyjnej w przepisach ustaw zwykłych (Kodeksu cywilnego i ustaw szczególnych). Istota unormowania zawartego w art. 77 ust. 1 Konstytucji polega na treściowym zdeterminowaniu pewnych elementów (przesłanek) odpowiedzialności odszkodowawczej, które muszą być uwzględnione przez podmioty stanowiące bądź stosujące prawo. Zapatrywanie takie, mimo początkowych wahań, utrwaliło się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Przykładem mogą być wyroki TK z: 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03;

23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02, wyroki SN z: 17 listopada 2002 r., sygn. akt V CKN 1493/00; 15 lutego 2007 r., sygn. akt II CSK 483/06, postanowienie SN z 30 maja 2003 r., sygn. akt III CZP 34/03, czy też uchwała SN z 24 listopada 2005 r., sygn. akt III CZP 82/05.

5. Znaczenie (rola) art. 77 ust. 1 Konstytucji jest ujmowane w judykaturze i doktrynie prawa w sposób stosunkowo jednolity. Podkreśla się, że art. 77 ust. 1 Konstytucji „nie oznacza li-tylko podniesienia na szczybel konstytucyjny zastanej przez Konstytucję regulacji odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władzę publiczną, uregulowanej w k.c. W przepisie tym wyraża się myśl ogólną: iż bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną daje prawo do odszkodowania. Jest to prawo konstytucyjne” (zob. wyroki TK w sprawach o sygn. akt K 20/02 i SK 26/03). Analizowany przepis powinien być jednak postrzegany nie tylko w kategoriach konstytucyjnych gwarancji dla podmiotowego prawa do odszkodowania z tytułu niezgodnych z prawem działań władzy publicznej, ale także jako instytucjonalna gwarancja przestrzegania przez organy władzy publicznej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji). Aksjologia tego rozwiązania zawiera się w stanowisku, że obowiązek przestrzegania prawa we wszelkich działaniach władzy publicznej, wyraźnie sformułowany w art. 7 Konstytucji, oznacza zarazem, że ryzyko związane z naruszeniem bądź nieprzestrzeganiem prawa w tym zakresie nie może być przerzucane na poszkodowanych takimi zachowaniami (zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność*, *op. cit.*, s. 170 i n.; L. Garlicki, *Komentarz do art. 77*, *op. cit.*, s. 11–12; M. Safjan, K. J. Matuszczyk, *Odpowiedzialność*, *op. cit.*, s. 27 i n.). Należy w tym kontekście ponownie przywołać stanowisko TK wyrażone w wyroku z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02), w którym wskazano m.in.: „Pojawienie się w Konstytucji art. 77 ust. 1 wprowadziło gwarancję, że ekonomiczny skutek tych ryzyk, błędów czy pomyłek nie będzie obciążał poszkodowanego. Widzieć w tym należy nie tylko wzmocnienie ochrony praw majątkowych (art. 64 Konstytucji), ale także środek stymulacji, gwarancję, iż aparat władzy publicznej będzie dążył do eliminacji tych niepożądanych (z jego punktu widzenia) skutków odszkodowawczych, co tym samym doprowadzi do urealnienia zasady działalności opartej na prawie i w granicach prawa – o czym mowa w art. 7 Konstytucji. Tak więc art. 77 Konstytucji jest nie tylko źródłem prawa podmiotowego dla poszkodowanego, ale i zawiera w sobie jednocześnie instytucjonalną gwarancję dla zasady art. 7 Konstytucji. (...) Obie te funkcje art. 77 ust. 1 Konstytucji (prawo podmiotowe – gwarancja wobec art. 7 Konstytucji) są szczególnie istotne w sytuacji, gdy aparat władzy publicznej i kultura jej wykonywania działa na tyle niesprawnie, że ryzyko wyrządzenia szkód (i bezprawnego zachowania) jest w Polsce bardzo duże” (por. także uzasadnienie wyroków TK w sprawach o sygn. akt SK 26/03 i SK 14/05).

6. W wielokrotnie powoływanym, także w przedmiotowej skardze konstytucyjnej, wyroku TK z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02) zawarte są obszernie rozważania Trybunału poświęcone skutkom wprowadzenia art. 77

ust. 1 Konstytucji w obrębie odpowiedzialności za wadliwe decyzje administracyjne (sentencja tego wyroku została przywołana w pkt I stanowiska). W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał zaznaczył, że: „artykuł 77 ust. 1 Konstytucji, mówiąc o naprawieniu «szkody», nie określa jej składników ani zakresu. Jeżeli nawet przyjąć, że następuje tu odwołanie do potocznego znaczenia tego terminu, to nie rozwiązuje to wątpliwości, czy i w jakim zakresie «szkoda», o której mowa w tym przepisie, obejmuje sobą utracony zysk – co jest głównym problemem w niniejszej sprawie. (...) Nie wystarczy tu także proste odwołanie się do argumentu, że zasadę pełnego odszkodowania wyraża kodeks cywilny, a zatem prawo do naprawienia szkody na tle art. 77 ust. 1 Konstytucji należy nadać znaczenie takie, jakie przewiduje art. 361 § 2 k.c. (*damnum emergens* i *lucrum cessans*). Byłoby to bowiem naruszenie zasad interpretacji Konstytucji, której treści nie można ustalać przez odwołanie się do sensu, zakresu i znaczenia pojęć definiowanych czy określanych w ustawodawstwie zwykłym po to, aby uzupełnić ewentualne braki czy rozstrzygnąć kwestie wątpliwe. (...) Odczytanie sensu i znaczenia przepisu wskazanego jako wzorzec konstytucyjny musi bowiem być dokonane w świetle pojęć, instytucji i mechanizmów samej Konstytucji”.

Trybunał naszkicował następnie ewolucję regulacji przewidujących odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej za bezprawne działania. „Historycznie rzecz biorąc sytuację, której dotyczy kontrola konstytucyjności w niniejszej sprawie (art. 160 § 1 k.p.a. i 260 § 1 ordynacji podatkowej) przed swym wyodrębnieniem w k.p.a. i ordynacji podatkowej, były objęte reżimem prawnym art. 417 i 418 k.c. i powodowały obowiązek naprawienia pełnej szkody, na zasadach k.c. Dopiero w 1980 r., w związku z 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. W 1997 r. dokonano dalszej partykularyzacji unormowania, przy okazji wyodrębnienia z postępowania administracyjnego ogólnego (k.p.a.) – postępowania w sprawach podatkowych (a także celnych), ujętego w ordynacji podatkowej, co spowodowało pojawienie się jej art. 260 § 1. Brak tych unormowań oznaczałby – że wszystkie sytuacje (objęte w niniejszej sprawie kontrolą) byłyby traktowane jako stany faktyczne na tle art. 418 k.c., a w konsekwencji – dawałoby to podstawę do domagania się pełnego odszkodowania, zgodnie z zasadami k.c.”

Jak zaznaczył Trybunał: „zanim nastąpiła konstytucjonalizacja prawa podmiotowego do odszkodowania w art. 77 Konstytucji, wskazane wyżej zabiegi ustawodawcy zwykłego, polegające na tworzeniu *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 w 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. Datą graniczną jest tu moment wejścia w życie Konstytucji, tj. 17 października 1997 r.”

Następnie Trybunał podkreślił, że: „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. 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. i 260 § 1 ordynacji podatkowej, powinna być nadal poddana mechanizmowi odszkodowawczemu przewidzianemu w k.p.a. i ordynacji podatkowej (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. i 260 § 1 ordynacji podatkowej – 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. i art. 260 § 1 ordynacji podatkowej”.

W ocenie Trybunału: „prawo podmiotowe do odszkodowania za bezprawne wyrządzenie szkody byłoby przy tym co do swych skutków ograniczone akurat dla wypadków uznawanych za szczególnie rażące naruszenie. Art. 160

§ 1 k.p.a. i 260 § 1 ordynacji podatkowej mówią bowiem o takich wadach decyzji i postępowań, które mają największy ciężar gatunkowy w gradacji wad aktów i postępowań. 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 (por. wyrok TK z 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98). Tej przesłanki nie spełnia utrzymanie ograniczeń reparatornych przewidzianych w art. 160 § 1 k.p.a. i 260 § 1 ordynacji podatkowej, wykreowanych przez ustawy zwykle, zastane w momencie wejścia w życie. Przyjęcie co do zasady pełnego odszkodowania w analizowanych wypadkach nie ogranicza jednak swobody ustawodawcy odmiennego określenia zakresu odszkodowania w szczególnych sytuacjach, o ile znajdzie to uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych”. Następnie Trybunał zaznaczył, że: „hipotezy art. 160 § 1 k.p.a. i 260 § 1 ordynacji podatkowej w tej sytuacji stają 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»”.

W dalszej kolejności Trybunał wywiódł, że: „konstytucjonalizacja prawa do reparacji szkód wyrządzonych bezprawnie przez władzę publiczną nastąpiła z datą wejścia w życie Konstytucji. Dlatego też dotyczyć ona musi tylko szkód powstałych od tej daty, w sytuacjach ujętych w hipotezach przepisów uznanych za niekonstytucyjne. W niniejszej sprawie (...) decyzja wywłaszczeniowa pochodzi z daty 3 czerwca 1982 r., natomiast decyzja II instancji stwierdzająca jej nieważność z 23 lutego 1998 r. Stwierdzenie nieważności decyzji pociąga za sobą skutki *ex tunc*. Dotyczy to także skutków odszkodowawczych. Jednakowoż – jak wskazano wyżej (pkt 5 uzasadnienia) – 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 (przez funkcjonariusza państwowego, przy wykonywaniu powierzonych mu czynności). Dlatego za czas do 16 października 1997 r. nie można kwestionować konstytucyjności ograniczenia odszkodowania w k.p.a. do *damnum emer-*

gens. 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.”

W rezultacie Trybunał stwierdził, 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. i art. 260 § 1 ordynacji podatkowej, dotyczących szkód wyrządzonych poczynszy od 17 października 1997 r.”

#### ■ b) Zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)

1. Kolejnym wzorcem powołanym przez skarżącą Archidiecezję Poznańską jest art. 2 Konstytucji (ujęty pierwotnie w związku z art. 7 Konstytucji; zob. pkt III.3 stanowiska). Zgodnie z tym przepisem: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym realizującym zasady sprawiedliwości społecznej”.

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada demokratycznego państwa prawnego jest traktowana jako zbiorcze wyrażenie reguł, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* wymienione w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 1/01; postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03). Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że z zasady demokratycznego państwa prawnego można wyprowadzić wiele zasad szczegółowych, takich jak: zasada ochrony praw słusznie nabytych, zasada przyzwoitej legislacji, zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasada dobra ogółu (interesu ogólnego) czy zasada niedziałania prawa wstecz. Niezależnie od tego art. 2 Konstytucji stanowi także źródło szeregu praw szczegółowych, w tym wolności zrzeszania się, które znajdują swoją podstawę w odrębnych przepisach Konstytucji. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny kwestionuje powoływanie art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności w przypadku, gdy wywodzone z niego prawo ma podstawę w szczególnym przepisie ustawy zasadniczej. Jak podkreśla Trybunał, nie ma potrzeby odwoływania się do zasady demokratycznego państwa prawnego w tych wszystkich przypadkach, co do których istnieją bardziej szczegółowe przepisy konstytucyjne, określające elementy statusu jednostki (zob. np. wyrok TK z 7 października 2003 r., sygn. akt K 4/02). Wskazanie przez wnioskodawcę zasad generalnych należy traktować jako możliwość wyjątkową i subsydiarną (postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03). „W wypadku zakwestionowania zgodności przepisu ze standardami demokratycznego państwa prawnego skonkretyzowanymi

w szczegółowych przepisach Konstytucji, zasada demokratycznego państwa prawnego pełni przede wszystkim funkcję wskazówki dla interpretacji szczegółowych przepisów ustawy zasadniczej” (por. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego interpretacja zasady demokratycznego państwa prawnego nie jest całkiem dowolna. Dokonując jej, należy uwzględnić całokształt treściowy Konstytucji, w którego kontekście tłumaczy się dopiero jej art. 2. Ustrojodawca, uszczegóławiając i konkretyzując przepisy konstytucyjne, „rozwinął” postanowienia ustawy zasadniczej, aby – w odróżnieniu od poprzedniego stanu prawnego – zapewnić bezpośrednie konstytucyjne środki gwarancyjno-ochronne, zawarte przede wszystkim w rozdziałach I i II Konstytucji (wyrok TK z 7 października 2008 r., sygn. akt P 30/07).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wyrażał pogląd o ograniczonym zakresie powoływania art. 2 Konstytucji jako samodzielnej podstawy kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Mimo to Trybunał nie wyklucza, że w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną. Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa (por. postanowienia TK z: 24 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 129/00; 21 czerwca 2001 r., sygn. akt Ts 187/00; 23 stycznia 2002 r., sygn. akt Ts 105/00; wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01). Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełnić będzie funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym” (zob. wyroki TK z: 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06; 6 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 25/05; 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 11/07).

Podobnie w postanowieniu z 13 czerwca 2011 r. (sygn. akt SK 26/09) Trybunał Konstytucyjny uznał, że powołanie przez skarżącą zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2), równości wobec prawa (art. 32 ust. 1) oraz powszechności korzystania z konstytucyjnych praw (art. 37) miało na celu wzmocnienie wymowy zarzutów naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji), lecz nie są to samodzielne wzorce kontroli konstytucyjności. W konsekwencji ocena kwestionowanego przepisu z punktu widzenia tych wzorców (art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 37 Konstytucji) miałyby sens tylko o tyle, o ile uzasadniony okazałby się przynajmniej jeden z dwóch podstawowych zarzutów.

3. Jedną z zasad szczegółowych, wyprowadzanych z zasady demokratycznego państwa prawnego, jest zasada poprawnej legislacji. Zasada ta była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. wy-

roki TK z: 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98; 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07). Trybunał konsekwentnie prezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasady poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada przyzwoitej legislacji obejmuje między innymi wymóg (nakaz) dostatecznej określoności przepisów, będący jedną z dyrektyw składającą się na zasadę przyzwoitej legislacji. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Jak stwierdził Trybunał, z zasady określoności „wynika nakaz stanowienia przepisów prawa w sposób dostatecznie precyzyjny i jasny, umożliwiający jednoznaczną ich wykładnię oraz konstruowanie na gruncie tych przepisów dostatecznie precyzyjnych norm prawnych, jeśli przepisy te mają za zadanie taką funkcję normotwórczą spełniać” (zob. wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09, a także wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02).

Nie narusza zasady poprawnej legislacji (wymogu określoności prawa) posługiwanie się pojęciami pozaprawnymi, a nawet nieostrymi, jeśli ich dookreślenie następuje we względnie jednolitej praktyce orzeczniczej (zob. W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007, s. 47–49; zob. wyroki TK z: 8 maja 2006 r., sygn. akt P 18/05; 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05). Niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może natomiast uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, „jeżeli jest tak daleko posunięta, że rozbieżności wynikających z jego wykładni nie da się usunąć za pomocą zwykłych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa” (wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09).

Zdaniem Trybunału zasada poprawnej legislacji obejmuje również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, która – w zakresie zagadnień uregulowanych w sposób niejasny lub nieprecyzyjny – może prowadzić do wcielania się tych or-

ganów w rolę prawodawcy (por. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Ustawodawca nie może więc przez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można nazwać ogólnie zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego (co do konieczności zachowania przez ustawodawcę szczególnych reguł techniki legislacyjnej przy zmianach obowiązującego stanu prawnego w celu ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku (zob. także m.in. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98).

■ **c) Prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji) oraz zasada równości dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji)**

1. Zgodnie z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”, zaś: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Rangę tych postanowień podkreśla zamieszczony w rozdziale I Konstytucji art. 21 ust. 1, według którego: „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”.

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego powstałym na tle przywołanych przepisów ugruntowany jest pogląd, że: „na ustawodawcy pozytywnym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owo prawo mogłoby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05; 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08). Sprzeczne ze standardem konstytucyjnym są w szczególności rozwiązania normatywne, których skutkiem jest „wydrażenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takich, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. orzeczenia powołane powyżej oraz wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02; 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03).

■ **d) Zasada równości (art. 32 Konstytucji)**

1. Zgodnie z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne” oraz „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”. Konstytucyjna zasada równości (art. 32 ust. 1) wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary – bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

2. Zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, do którego odwołuje się również pytający sąd, równość wobec prawa oznacza, że: „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo” (por. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09). Cechą wspólną, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenia jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (por. np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98). Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 października 1995 r. (sygn. akt K 4/95), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści,
- powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych,
- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w nauce prawa akcentuje się, że zasada równości jest ściśle związana z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji (por. np. M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner (red.), Warszawa 2002, s. 123). Niekiedy wskazuje się,

że zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości w znacznej części nakładają się na siebie, a także, iż żadnej z tych zasad nie sposób definiować bez jednoczesnego nawiązania do drugiej (por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 32 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, L. Garlicki (red.), Warszawa 2003, s. 23–24; wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06; orzeczenia TK z: 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90; 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96, w tym kierunku także wyroki TK z: 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98).

### 3. Analiza zgodności

1. W opinii Sejmu dla oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu art. 5 u.z.k.c. zasadnicze znaczenie ma rozstrzygnięcie kwestii jego zgodności z art. 77 ust. 1 Konstytucji, przewidującym prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Z analizy uzasadnienia skargi konstytucyjnej oraz przytoczonego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który badał zgodność zaskarżonego art. 5 u.z.k.c. także z powołanymi w niniejszej sprawie wzorcami konstytucyjnymi (choć w innym zakresie jego obowiązywania), wynika bowiem, że zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1) nie należy traktować jako samodzielnych wzorców konstytucyjnych dla kontroli tego przepisu, ponieważ ich powołanie ma na celu jedynie wzmocnienie wymowy zarzutów naruszenia prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji). Innymi słowy, zarzuty niezgodności art. 5 u.z.k.c. z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji mają charakter subsydiarny (posiłkowy) w stosunku do zasadniczego zarzutu naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji, a przepisy te należy traktować jako związkowe. Ocena zgodności zaskarżonej normy intertemporalnej z tymi konstytucyjnymi zasadami uzależniona jest więc od uprzedniego stwierdzenia, że narusza ona art. 77 ust. 1 Konstytucji. Odrębną kwestią jest zasadność oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z wzorcami kontroli z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji (zob. pkt IV.3.10 stanowiska).

2. Przechodząc do analizy zgodności normy intertemporalnej wyrażonej w art. 5 u.z.k.c., przy uwzględnieniu sensu normatywnego, jaki nadała jej uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10) z prawem do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji), należy zaznaczyć na wstępie, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego ustawodawcy przysługuje względna swoboda w kwestii stanowienia uregulowań z zakresu prawa międzyczasowego (por. wyroki TK z: 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 26/09; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03, a także z 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03). Trybunał prezentuje pogląd, że zasada dalszego działania ustawy dawnej w sposób najpełniejszy realizuje postulat ochrony



interesów w toku (por. orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92; wyroki TK z: 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03). Jednocześnie jednak Trybunał uznaje, że ustawodawca może korzystać z zasady bezpośredniego działania prawa, „jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki” (por. orzeczenie z 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92, oraz wyrok z 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03). Pomimo swobody ustawodawcy w zakresie wyboru rozwiązania intertemporalnego, konkretna decyzja legislacyjna co do wyboru jednej z konkurujących reguł może więc być poddana kontroli konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał też w swoim orzecznictwie, że: „zakarżony art. 5 ustawy zmieniającej stanowi element systemu prawnego i służy wprowadzeniu do tego systemu nowych przepisów prawa cywilnego o odpowiedzialności państwa, których celem była z kolei realizacja woli ustrojodawcy wyrażonej w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Przepis intertemporalny, art. 5 ustawy zmieniającej, musi respektować zasady porządku konstytucyjnego, z którego czerpie on swą moc” (por. postanowienie TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 26/09). „Artykuł 5 ustawy zmieniającej nakazuje przyjąć, że wywodzone przez jednostkę roszczenia z tytułu wyrządzonej przez władzę publiczną szkody podlegają ocenie prawnej z perspektywy norm różnej treści, w zależności od momentu wystąpienia «zdarzenia» lub «stanu prawnego»”. Zdaniem Trybunału: „spośród dwóch możliwych rozwiązań intertemporalnych, tj. zasady bezpośredniego działania ustawy nowej i dalszego działania ustawy dawnej, w art. 5 u.z.k.c. 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 u.z.k.c. 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.” (*ibidem*). Nie przesądza to jednak *per se* rozwiązania dalszych problemów, podstawowych z punktu widzenia niniejszej sprawy: a) jak daleko wstecz, w zależności od sposobu wykładni hipotezy zakwestionowanego przepisu, ma sięgać zasada dalszego działania ustawy dawnej (zob. zwłaszcza zdanie odrębne sędziego W.J. Katnera do uchwały pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10), oraz b) w jakim kształcie normatywnym mają być stosowane – do stanów faktycznych objętych

wyżej wymienioną zasadą – przepisy ustawy dawnej (tutaj: art. 160 § 1 k.p.a.), w związku z częściową derogacją dokonaną wyrokiem TK z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02).

3. Z punktu widzenia odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej, wyróżnia się w orzecznictwie i doktrynie kilka okresów i reżimów odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. W powojennej historii można wyróżnić trzy takie okresy:

- okres „przedkonstytucyjny”, trwający do wejścia w życie Konstytucji w dniu 17 października 1997 r. i poprzedzający konstytucjonalizację prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej; w tym okresie prawo to wynikało tylko z przepisów Kodeksu cywilnego lub ustaw szczególnych,
- okres „prześciowy”, od 17 października 1997 r. do 31 sierpnia 2004 r., zanim weszły w życie przepisy ustawy zmieniającej; w tym okresie znaczenie decydujące o kształcie odpowiedzialności cywilnej miały wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r. (sygn. akt SK 18/00) oraz 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02), gdyż przynajmniej od ich wydania podstawą odpowiedzialności były przepisy Kodeksu cywilnego w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji bądź też przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej w związku z przepisami Kodeksu cywilnego i art. 77 ust. 1 Konstytucji,
- okres od 1 września 2004 r., który można określić jako okres pełnej ustawowej realizacji konstytucyjnego prawa do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej; odpowiedzialność władzy publicznej nadal opiera się na przepisach Kodeksu cywilnego, tyle że przepisy te, po nowelizacji, w pełni realizują prawo wynikające z art. 77 ust. 1 Konstytucji (zob. postanowienie TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 26/09; wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08, a także Z. Banaszczyk, *Uwagi do art. 417 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1–449<sup>11</sup>*, t. I, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2008, s. 1235; G. Bieniek, *Uwagi do art. 417 [w:] Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, G. Bieniek i in. (red.), t. 1, Warszawa 2009, s. 354).

4. Należy zaznaczyć, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 5 u.z.k.c. zostało krytycznie ocenione w doktrynie. Wskazuje się na związane z tym przepisem wątpliwości interpretacyjne, których można byłoby uniknąć, gdyby ustawodawca zdecydował się wyraźnie wprowadzić retroaktywność (a przynajmniej retrospektywność) nowej regulacji począwszy od dnia wejścia w życie Konstytucji. Służyłoby to realizacji obowiązku państwa w zakresie dostosowania ustawowego stanu prawnego do wymogów Konstytucji (por. K. Osajda, *Niejasności mimo zmian*, „Rzeczpospolita” z dn. 28 lipca 2004 r.; Z. Banaszczyk, *Uwagi do art. 417 [w:] Kodeks, op. cit.*, s. 86; M. Ziółkowski, *Glo-*

sa do wyroku SN z 19 maja 2009, sygn. III CZP 139/08, „Państwo i Prawo” 2011, z. 3, s. 130). Krytyka ta znajduje oparcie w stanowisku Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02), zgodnie z którym konstytucjonalizacja zasady naprawienia szkody wyrządzonej działaniem władzy publicznej spowodowała, że system, jaki tworzą łącznie ta właśnie zasada i jej dalsza operacjonalizacja (dotycząca rozmiaru szkody, charakteru bezprawności, trybu dochodzenia itd.) w przepisach ustaw zwykłych, musi być poddany ocenie z punktu widzenia zasad konstytucyjnych. Trybunał jednoznacznie przesądził też, że konstytucyjny mechanizm reparacji szkód wyrządzonych w wypadkach wymienionych w art. 77 Konstytucji niewątpliwie obejmuje zasadę pełnego odszkodowania dla sytuacji, gdzie „dawniej” źródło szkody było określone w art. 417 i art. 418 k.c. W ocenie sądu konstytucyjnego 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. i art. 260 § 1 o.p., powinna być nadal poddana mechanizmowi odszkodowawczemu przewidzianemu w Kodeksie postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej (a więc przewidującemu tylko rekompensatę *damnum emergens*). Oznaczałoby to bowiem zgodę na rozróżnienie (dyferencjację) na szczeblu konstytucyjnym, ale przez działanie ustaw zwykłych zastanych przez Konstytucję, dwóch różnych mechanizmów rekompensacyjnych, wiązanych z różnymi postaciami bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną. O ile więc przed wejściem w życie Konstytucji powołane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej w zakresie obowiązku odszkodowawczego mogły być uznawane za *lex specialis* wobec Kodeksu cywilnego i przewidzianej w nim zasady pełnego odszkodowania, to po konstytucjonalizacji zasady naprawienia szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem władzy publicznej mechanizm szczególnie przewidziany w tych przepisach nie może w dalszym ciągu być uznawany za prawidłowy z konstytucyjnego punktu widzenia. Zasada naprawienia szkody wyrządzonej działaniem władzy publicznej jest bowiem określona w Konstytucji, a więc w akcie hierarchicznie wyższym niż ustawy normujące reżim prawny mechanizmu odszkodowawczego w art. 160 § 1 k.p.a. i art. 260 § 1 o.p.

W ocenie Trybunału utrzymanie ograniczeń reparacyjnych przewidzianych w art. 160 § 1 k.p.a. i art. 260 § 1 o.p. nie znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych. W przeciwnym bowiem razie prawo podmiotowe do odszkodowania za bezprawne wyrządzenie szkody byłoby co do swych skutków ograniczone akurat w przypadkach, w których dochodzi do szczególnie rażącego naruszenia prawa w wyniku wydania decyzji administracyjnej. Przepisy art. 160 § 1 k.p.a. i art. 260 § 1 o.p. stanowią bowiem o wadach decyzji i postępowania o największym ciężarze gatunkowym. Istotne znaczenie ma też okoliczność, że wyrok TK z 23 września 2003 r. (sygn. akt 20/02) zapadł w związku z pytaniem prawnym zadany na kanwie sprawy, w której – podobnie jak

w sprawach, na tle których zostały sformułowane rozpatrywane skargi konstytucyjne – wyłączeniowa decyzja administracyjna została wydana w okresie „przedkonstytucyjnym”, a jej nieważność (ze skutkiem *ex tunc*) orzeczono już po wejściu w życie Konstytucji.

5. Zgodnie z wykładnią art. 5 u.z.k.c. przyjętą w uchwale pełnego składu SN z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10) do roszczeń o naprawienie szkody, wyrządzonej skarżącej wskutek wydania wadliwych decyzji administracyjnych, mają zastosowanie przepisy art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego: „wykładnia art. 5 ustawy nowelizującej, 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”.

W tym zakresie sens normatywny nadany zaskarżonej regulacji jest, przynajmniej co do zasady, zbieżny ze stanowiskiem akceptowanym zarówno w doktrynie, jak i w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym brak jest podstaw do obejmowania okresu „przedkonstytucyjnego” standardami wynikającymi z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmował stanowisko, że zdarzenie, które nastąpiło przed wejściem w życie Konstytucji nie może być podstawą zarzutu naruszenia konstytucyjnego prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. W ocenie Trybunału bowiem, zanim nastąpiła konstytucjonalizacja prawa podmiotowego do odszkodowania, ustawodawca, „dywersyfikując hipotezy norm określających wypadki, w których dochodzi do wyrządzenia szkody przez władzę publiczną (...) – korzystał ze swej konstytucyjnie niekwestionowanej swobody decyzyjnej” (wyroki TK z: 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02; 1 września 2006, sygn. akt SK 14/05; 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08, oraz postanowienia TK z: 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 26/09 i 16 listopada 2010 r., sygn. akt Ts 308/08). Zdarzenia, mające miejsce przed wejściem w życie Konstytucji, podlegają więc zasadniczo ocenie z punktu widzenia obowiązujących wówczas przepisów ustaw zwykłych (np. art. 160 k.p.a. i art. 260 § 1 o.p.), regulujących konsekwencje odszkodowawcze „bezprawnego działania władzy publicznej”. W tym zakresie przewidziane w tych przepisach ograniczenie obowiązku odszkodowawczego do rzeczywistej szkody może być uznawane za *lex specialis* wobec regulacji Kodeksu cywilnego, przewidującej zasadę pełnego odszkodowania (art. 418 w związku z art. 361 § 2 k.c., por. wyrok TK z 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02). Gwarancja wynikająca z art. 77 ust. 1 Konstytucji znajduje bowiem zastosowanie do szkód powstałych od 17 października 1997 r., kiedy to nastąpiła konstytucjonalizacja prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej.

6. Rdzeniem wątpliwości konstytucyjnych skarżących, podzielanych przez Sejm, jest natomiast druga teza powołanej uchwały pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31 marca 2011 r., zgodnie z którą: „jeżeli 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”. Jak wynika z uzasadnienia uchwały, teza ta jest konsekwencją przyjęcia przez Sąd Najwyższy, że szkoda oznacza naruszenie przez wadliwą decyzję administracyjną (będącą „zdarzeniem” w rozumieniu art. 5 u.z.k.c.) prawnie chronionych dóbr poszkodowanego. Skutki uszczerbków w dobrach poszkodowanego należy określać na podstawie art. 160 k.p.a. w brzmieniu właściwym ze względu na chwilę wydania wadliwej decyzji administracyjnej. Natomiast „chwila wynikłych, w jakiegokolwiek postaci, uszczerbków z tej decyzji (przed lub po wejściu w życie Konstytucji), jako zdarzeń związanych z istotą zobowiązania z czynu niedozwolonego, powinna być z tego punktu widzenia, zgodnie z założeniami art. XLIX przepisów wprowadzających k.c., obojętna”.

W uzasadnieniu powołanej uchwały Sąd Najwyższy odniósł się, w szerokim zakresie i częściowo polemicznie, do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a w szczególności do jego wyroku z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02). Jak zaznaczył SN, brzmienie tego wyroku i jego uzasadnienie przemawia wprawdzie za odrzuconym w tej uchwale stanowiskiem, które znalazło odzwierciedlenie w licznych wcześniejszych rozstrzygnięciach SN oraz w piśmiennictwie, a zgodnie z którym przez powstałą po wejściu w życie Konstytucji szkodę należy rozumieć zaistniałą po 17 października 1997 r. uszczerbek w majątku poszkodowanego, co oznacza także przypisanie doniosłości prawnej powstałemu w tym czasie uszczerbkowi w postaci *lucrum cessans*. W ocenie pełnego składu Izby Cywilnej SN argumenty odwołujące się do brzmienia tego wyroku i jego uzasadnienia nie wystarczają jednak do akceptacji wspieranego przez nie stanowiska. Sąd Najwyższy, polemizując z tym rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że: „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”. Następnie Sąd Najwyższy stwierdził, że: „wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, pozostaje w ścisłym związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, dlatego 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 Kon-

stytucyjnego 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”. W ocenie Sądu Najwyższego: „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”. Zdaniem Sądu Najwyższego argumenty przytoczane dla uzasadnienia jego stanowiska dają się także pogodzić z użyciem w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r. pojęcia szkody. „Według zapatrywania mającego wielu zwolenników w nauce prawa cywilnego, szkodą jest samo naruszenie prawnie chronionego dobra, nie ma zatem, mimo wyróżniania także szkody rozumianej jako skutek naruszenia dobra prawnie chronionego, teoretycznych przeszkód do identyfikowania powstania szkody, o której mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, z wydaniem wadliwej decyzji”.

7. Zdaniem Sejmu dla oceny konstytucyjności art. 5 u.z.k.c. w zakresie określonym w rozpatrywanych skargach konstytucyjnych podstawowe znaczenie ma orzeczenie przez Trybunał, w wielokrotnie już przywoływanym wyroku z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02), o zakresowej derogacji art. 160 § 1 k.p.a. oraz sposób rozumienia ukształtowanych tym orzeczeniem skutków prawnych. Trybunał uznał wówczas *explicite* (wskazując na to w sentencji wyroku), że za czas do 17 października 1997 r. nie można kwestionować konstytucyjności ograniczenia odszkodowania w Kodeksie prawa administracyjnego do *damnum emergens*. Natomiast od dnia wejścia w życie Konstytucji, tj. od 17 października 1997 r., brak jest podstaw do ustalania odszkodowania z wyłączeniem *lucrum cessans* dla szkód wyrządzonych wykonywaniem władzy publicznej, także w postaciach wskazanych w art. 160 § 1 k.p.a. W tym zakresie czasowym odszkodowanie powinno być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji Kodeksu cywilnego, zwłaszcza zaś art. 361 § 2. Innymi słowy, Trybunał dokonał

częściowej derogacji przepisu art. 160 § 1 k.p.a., uznając go za niekonstytucyjny w zakresie, w jakim wyłącza możliwość dochodzenia utraconych korzyści przypadających za okres po wejściu w życie Konstytucji. Zaskarżony przepis art. 5 u.z.k.c. w sensie normatywnym, jaki nadała mu uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10), w istocie pomija tę tzw. derogację trybunalską, „przywracając” przepisowi art. 160 § 1 k.p.a. pełną skuteczność w odniesieniu do decyzji wydanych w okresie „przedkonstytucyjnym” i to także w zakresie, w jakim skutkują one powstaniem szkody w postaci utraconych korzyści już po wejściu w życie Konstytucji. Jak wynika z uzasadnienia powołanej uchwały, Sąd Najwyższy przyjął taką właśnie interpretację art. 5 u.z.k.c., pomimo że zdawał sobie sprawę, iż pozostaje ona w konflikcie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02). Sąd Najwyższy oparł swoje stanowisko, po pierwsze, na utożsamieniu szkody z wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej w okresie przedkonstytucyjnym, stanowiącej „zdarzenie” w rozumieniu art. 5 u.z.k.c., a po drugie – na zasadach *lex retro non agit i tempus regit actum*, zgodnie z którymi skutki prawne określonego zdarzenia prawnego (tu: wydania wadliwej decyzji administracyjnej) podlegają ocenie według norm prawnych obowiązujących w chwili zajścia tego zdarzenia (tu: m.in. art. 160 § 1 k.p.a. ograniczającego zakres odszkodowania do *damnum emergens*).

W ocenie Sejmu, o ile argumentację przyjętą przez Sąd Najwyższy można – przynajmniej w pewnej mierze – uznać za spójną na płaszczyźnie prawa cywilnego, o tyle jednak w niedostateczny sposób uwzględniła ona konstytucyjny standard przewidziany w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Przy interpretacji pojęć i zasad prawa cywilnego konieczne jest uwzględnienie wielokrotnie podkreślanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego obowiązku prokonstytucyjnej wykładni ustaw zwykłych, który ma swoje źródło w art. 8 ust. 2 Konstytucji i spoczywa na wszystkich sądach powszechnych oraz na Sądzie Najwyższym (zob. orzeczenia TK z: 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07; 12 lutego 2008 r., sygn. akt P 62/07; 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 26/07; 8 lipca 2008 r., sygn. akt P 38/07). Sądy powinny normom „nadawać takie znaczenie, żeby nie były sprzeczne z Konstytucją i aby najlepiej realizowały normy konstytucyjne” (postanowienie TK z 1 czerwca 2010 r., sygn. akt P 38/09). Zdaniem Sejmu konstytucyjnej zasadzie wyrażonej w art. 77 ust. 1 Konstytucji odpowiada dominujące w cywilistyce rozumienie szkody jako uszczerbku w dobrach poszkodowanego, polegającego na różnicy między stanem tych dóbr, powstałym wskutek zdarzenia szkodzącego, a stanem, jaki by istniał, gdyby nie zaszło to zdarzenie (por. M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011, s. 165 i n. oraz cyt. tam literatura, a także Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody*, *op. cit.*, s. 30 i n.). Jak podkreśla się w doktrynie: „utrata korzyści jako składnik szkody charakteryzuje się tym, że stanowi pośrednie następstwo zdarzenia szkodzącego. Dotyka ona poszkodowanego w chwili, w której korzyść

byłaby osiągnięta w braku zdarzenia, a zarazem w jakiś czas po tym zdarzeniu. Utrata ta nie następuje zatem wraz ze zdarzeniem szkodzącym” (M. Kaliński, *Szkoda na mieniu, op. cit.*, s. 284). W literaturze stwierdza się też, że szkoda może mieć charakter dynamiczny, wyrażający się w możliwości pojawienia się, wraz z upływem czasu, kolejnych uszczerbków, będących m.in. wynikiem utraconych korzyści (Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody, op. cit.*, s. 380; M. Kaliński, *Szkoda na mieniu, op. cit.*, s. 443). Istotne znaczenie ma również okoliczność, że dla oceny rozmiarów szkody i wysokości odszkodowania miarodajny jest stan z chwili wyrokowania przez sąd o jej naprawieniu (art. 363 § 2 k.c., art. 316 § 1 k.p.c.). Odmienne niż przyjął Sąd Najwyższy, który zdaje się utożsamiać szkodę ze zdarzeniem w postaci wydania wadliwej decyzji, należy sądzić, że konstytucyjnej zasadzie wynagrodzenia szkody za bezprawne działanie władzy publicznej odpowiada rozumienie szkody jako pewnego rezultatu (skutku) czynu niedozwolonego (tutaj: w postaci wydania wadliwej decyzji administracyjnej). Szkoda ta może ulec zwiększeniu wskutek upływu czasu. Zdaniem Sejmu, takie dynamiczne rozumienie pojęcia szkody legło również u podstaw wyroku TK z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02), w którym Trybunał sprecyzował konsekwencje konstytucjonalizacji prawa do reparacji szkód wyrządzonych bezprawnie przez władzę publiczną, przyjmując, że gwarancja wynikająca z art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje utracone korzyści w okresie przypadającym po 17 października 1997 r. także wówczas, gdy wadliwa decyzja administracyjna została wydana w okresie „przedkonstytucyjnym”. Ponieważ w tym zakresie art. 160 § 1 k.p.a., który ograniczał do *damnum emergens* odpowiedzialność za szkody wynikające z nieważnych lub wadliwych decyzji administracyjnych, został derogowany przez Trybunał, podstawę określenia zakresu kompensacji powinny stanowić – uzupełniająco – normy prawa cywilnego (art. 361 § 2 k.c., zaś po wejściu w życie ustawy zmieniającej Kodeks cywilny – art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. w związku z art. 361 § 2 k.c.).

W ocenie Sejmu także odwołanie się do intertemporalnych zasad *lex retro non agit* i *tempus regit actum* nie może uzasadniać wyjątku od zasady pełnego naprawienia szkód powstałych po wejściu w życie Konstytucji. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 grudnia 2009 r. (sygn. akt SK 34/08) przy okazji zakresowej kontroli art. 5 u.z.k.c., ustawodawcy przysługuje względna swoboda w kwestii uregulowań prawa międzyczasowego – mieszcząca się jednak w ramach wyznaczonych *acquis constitutionnel* (por. także wyroki z: 10 grudnia 2007 r., sygn. akt P 43/07; 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03). Generalnie rzecz ujmując, ustawodawca może skorzystać z jednej z trzech zasad: a) zasady wstecznego działania prawa (retroaktywność), b) zasady bezpośredniego działania prawa nowego (retrospektywność), c) zasady dalszego działania prawa dawnego (por. E. Łętowska [w:] *Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego*, E. Łę-



towska, K. Osajda (red.), Warszawa 2008, s. 29; J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2000, s. 62). Należy też wskazać na ogólną regułę interpretacyjną wyrażoną w art. 3 k.c., która pozwala przełamać zasadę *lex retro non agit*, jeżeli wynika to z brzmienia ustawy lub jej celu. Zdaniem Sejmu przyjęcie, że do zwrotu korzyści utraconych w okresie po wejściu w życie Konstytucji znajdują zastosowanie powołane wyżej przepisy Kodeksu cywilnego (w tym zwłaszcza art. 361 § 2 k.c. określający zakres szkody podlegającej naprawieniu), byłoby możliwe w rezultacie prokonstytucyjnej, celowościowej interpretacji art. 5 u.z.k.c.

W orzecznictwie i doktrynie wskazuje się, że przeciwko retroaktywnemu stosowaniu nowej ustawy przemawia konieczność ochrony wartości konstytucyjnych, jakimi są równowaga budżetowa, zasada równości wobec prawa w kontekście historycznym, a także zasady: pewności obrotu, zaufania do prawa i domniemania legalności (por. M. Ziółkowski, *Glosa do wyroku SN z 19 maja 2009, sygn. III CZP 139/08*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 3, s. 130). Jak jednak wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02), powołane wartości uzasadniają wyłączenie retroaktywnego stosowania prawa do szkód powstałych w okresie „przedkonstytucyjnym”, nie mogą natomiast stanowić podstawy dla przewidzianego w art. 160 § 1 k.p.a. ograniczenia obowiązku odszkodowawczego do *damnum emergens* również w odniesieniu do korzyści utraconych po wejściu w życie Konstytucji. Pojawienie się w systemie prawnym Konstytucji jest dodatkowym czynnikiem, który musi być brany pod uwagę przy określaniu czasowych skutków rozstrzygnięcia dotyczącego naprawienia szkody (por. J. Mordwiłko-Osajda, *Uwagi na tle wyroku TK w sprawie K 20/02 [w:] Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego*, E. Łętowska, K. Osajda (red.), Warszawa 2008, s. 59).

Zdaniem Sejmu prokonstytucyjna wykładnia celowościowa normy intertemporalnej zawartej w art. 5 u.z.k.c., uwzględniająca zarówno konstytucjonalizację zasady pełnego odszkodowania za bezprawne działania władzy publicznej, jak i wspomniany obowiązek państwa, powinna uzasadniać takie rozumienie zaskarżonego przepisu, które pozwoliłoby uznać doniosłość prawną nie tylko momentu wydania samej wadliwej decyzji administracyjnej, będącej źródłem szkody, ale także chwili wystąpienia uszczerbku w postaci *lucrum cessans*. Od wejścia w życie Konstytucji istniał bowiem obowiązek doprowadzenia do zgodności między regulacją konstytucyjną a ustawodawstwem zwykłym w celu zapewnienia pełnej efektywności konstytucyjnemu prawu podmiotowemu, m.in. również w odniesieniu do korzyści utraconych po 17 października 1997 r. wskutek wadliwych decyzji administracyjnych. Prokonstytucyjna wykładnia zaskarżonej normy powinna prowadzić do uznania, że odrębnymi „zdarzeniami” (względnie „stanami prawnymi”) w rozumieniu tego przepisu są uszczerbki w majątku poszkodowanego (w postaci *lucrum cessans*), które na-

stały po wejściu w życie Konstytucji. Pozwoliłyby to na ich indemnizację oraz realizację podmiotowego prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działania władzy publicznej zgodnie ze standardem konstytucyjnym ustalonym przez Trybunał w wyroku z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02). Alternatywą – prowadzącą w praktyce do podobnych rezultatów i ograniczającą przy tym czasowy zakres zastosowania dawnego prawa – byłoby przyjęcie koncepcji tzw. zdarzenia złożonego, przy której czynnikiem miarodajnym dla określenia właściwego reżimu prawnego jest data wydania ostatecznej decyzji nadzorczej (zob. zdanie odrębne sędziego W.J. Katnera do uchwały pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10, oraz orzeczenia przywołane w pkt II stanowiska). Sens normatywny art. 5 u.z.k.c., jaki wynika z wyżej wymienionej uchwały pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31 marca 2011 r., stoi w sprzeczności z tym standardem i narusza art. 77 ust. 1 Konstytucji.

8. Mimo że przepis ten nie może stanowić wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną, Sejm pragnie również zaznaczyć, że rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego dokonujące swoistej „reaktywacji” art. 160 § 1 k.p.a. w rezultacie wykładni art. 5 u.z.k.c., przyjęte pomimo zakresowego derogowania tego przepisu przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do szkód powstałych od 17 października 1997 r., pozostaje w konflikcie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Jak zresztą zaznaczył SN w uzasadnieniu do powołanej uchwały: „wpływ wyroków 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”. Sąd Najwyższy sam przyznał więc, że art. 160 § 1 k.p.a. uległ zakresowej derogacji (eliminacji), a pomimo tego nadał regulacji intertemporalnej zawartej w art. 5 u.z.k.c. taki sens normatywny, którego konsekwencją jest nakaz dalszego stosowania art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie derogowanym przez Trybunał, co podważa skuteczność i ostateczny charakter wyroku TK z 23 września 2003 r.

9. Skarżąca zarzuca normie intertemporalnej zawartej w art. 5 u.z.k.c. niezgodność z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa oraz z „prawem do dobrej legislacji” wynikającym z art. 2 Konstytucji, ponieważ petryfikuje ona stan prawny, w którym instytucje władzy publicznej są premiowane ekonomicznie za utrzymywanie stanu bezprawności wywołanego własnymi działaniami, w trakcie którego odnoszą realne korzyści w ramach bezprawnie wykonywanych uprawnień właścicielskich. Zdaniem skarżącej wyłączenie możliwości dochodzenia zwrotu utraconych korzyści przypadających na okres „pokonstytucyjny” zachęca organy władzy publicznej do przewlekłości postępowań nadzorczych oraz utrudniania starań obywateli o uzyskanie rozstrzygnięć zgodnych z prawem, i to w czasie obowiązywania Konstytucji.

W ocenie Sejmu art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim ma stanowić podstawę „prawa do dobrej legislacji”, jest nieadekwatnym wzorcem konstytucyjnym. Z art. 2 Konstytucji nie wynika bowiem tego rodzaju prawo podmiotowe, na które mogłaby powołać się skarżąca. Przepis ten jest natomiast źródłem zasady prawidłowej legislacji, która została skonkretyzowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego powołanym w punkcie III.2.3. Rozbieżności interpretacyjne dotyczące art. 5 u.z.k.c., które zarysowały się w judykaturze i doktrynie, nie stanowią jednak wystarczającego powodu, aby przepis ten uznać za niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji, wyprowadzoną z art. 2 Konstytucji. Jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 1 września 2006 r. (sygn. akt SK 14/05): „ewolucja i stopniowe kształtowanie się linii orzeczniczych nie może być bowiem *per se* traktowane jako przejaw tzw. nieprawidłowej legislacji. Jest to wszak zjawisko typowe dla rozwiniętego, opartego o długoletnie tradycje prawne orzecznictwa sądowego, budującego w szerszym znaczeniu krajowy porządek prawny”.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 2 Konstytucji może pełnić funkcję pomocniczego wzorca kontroli, służącego uzupełnieniu lub wzmocnieniu argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statutowanych w innym przepisie konstytucyjnym (por. wyroki TK z: 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06; 6 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 25/05; 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 11/07). Zdaniem Sejmu w przedmiotowej sprawie zasada sprawiedliwości społecznej przewidziana w art. 2 Konstytucji ma właśnie na celu wzmocnienie zasadniczego zarzutu dotyczącego niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Ponieważ prawo żądania odszkodowania za bezprawne działania władzy publicznej w czasie po wejściu w życie Konstytucji (tj. po 17 października 1997 r.) stanowi element zasady demokratycznego państwa prawa, uzasadnione jest przyjęcie, że naruszenie tego konstytucyjnego prawa podmiotowego oznacza zarazem sprzeczność z zasadą wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Należy się zgodzić ze skarżącą, że zaskarżony przepis w sensie normatywnym nadany uchwałą SN umożliwi państwu czerpanie ekonomicznych korzyści ze stanu bezprawności. Zgodnie z stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego korzyści te, przypadające na okres po wejściu w życie Konstytucji, powinny stanowić szkodę prawnie relewantną podlegającą naprawieniu (wyrok TK z 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02).

**10.** Z tych samych względów trzeba się zgodzić z zarzutem naruszenia przez art. 5 u.z.k.c. – w rozumieniu przyjętym w uchwale SN z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10) – konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Konstytucji). Stanowisko takie, prezentowane przede wszystkim przez skarżącą Archidiecezję Poznańską, wymaga jednak pewnej korekty; nie idzie tutaj bowiem o dyskryminację poszkodowanych decyzjami wydanymi w okresie „przedkonstytucyjnym”. Jeżeli stawiając zarzut nierównego traktowania mielibyśmy odwoływać się do kryterium daty wydania decyzji, to niekonstytucyjne – w perspektywie art. 77 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej – zróżnicowanie

pojawia się przede wszystkim jako skutek wprowadzenia art. 5 u.z.k.c., a ściślej rzecz biorąc – nadania temu przepisowi wykładni operacyjnie powszechnej, zgodnej z uchwałą SN z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10). Jak trafnie wskazują skarżący Tadeusza Landa, Alfred Landau i Stefa Suesser, w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02) poszkodowani, którzy uzyskali decyzję nadzorczą przed utrwaleniem się tego kierunku wykładni, mogli liczyć na zasadzenie odszkodowania obejmującego również utracone korzyści. W stanie prawnym ukształtowanym przez art. 5 u.z.k.c. w znaczeniu nadanym wyżej wymienioną uchwałą możliwość ta została *de facto* wyłączona. Jakkolwiek także w konstrukcję systemu prawa stanowionego wpisana jest pewna dynamika, związana z możliwością zmiany utwalonego sposobu wykładni przepisów, niemniej w analizowanym wypadku ocena dokonanego zwrotu jest negatywna, tym bardziej że w istotnym stopniu stawia on pod znakiem zapytania skuteczność wyroku Trybunału w sprawie o sygn. akt K 20/02.

**11.** Nie można natomiast uznać za zasadne sformułowanych przez skarżącą Archidiecezję Poznańską zarzutów naruszenia przez art. 5 u.z.k.c. – w zakresie wskazanym na wstępie – art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Jakkolwiek wierzytelność o naprawienie szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej jest prawem majątkowym, to jako publiczne prawo podmiotowe ma ona odmienną podstawę konstytucyjną, co czyni przywołane wyżej wzorce kontroli nieadekwatnymi.

W tym kierunku na temat relacji wzorców kontroli z art. 64 i art. 77 ust. 1 Konstytucji wypowiedział się już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 grudnia 2001 r. (sygn. akt SK 18/00). W wyroku tym Trybunał uznał art. 64 Konstytucji za nieadekwatny dla oceny konstytucyjności art. 418 k.c., dotyczącego odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia. Zdaniem Trybunału Konstytucja zapewnia ochronę przed niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej w art. 77 ust. 1 Konstytucji, zamieszczonym w tytule „Środki ochrony wolności i praw”. Jest to szczególna konstytucyjna gwarancja ochrony wolności i praw naruszonych przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Jakkolwiek prawo żądania odszkodowania za szkodę wyrządzoną w mieniu wywodzi się z generalnej zasady ochrony własności, to szczególna norma konstytucyjna zawarta w art. 77 ust. 1 jest wystarczającym wzorcem oceny zaskarżonego przepisu i wobec tego nie zachodzi konieczność badania jego zgodności z normą generalną art. 64 Konstytucji, zapewniającą ochronę własności i innych praw majątkowych.

Również w postanowieniu z 13 czerwca 2011 r. (sygn. akt SK 26/09) Trybunał zaznaczył, że szczególna norma konstytucyjna zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji jest wystarczającym wzorcem oceny zaskarżonego przepisu art. 5 u.z.k.c. i że: „wątpliwe jest jej współstosowanie z pozostałymi wzorcami, tj.

art. 21 i art. 64. Uogólniwszy nieco to spostrzeżenie, należy zwrócić uwagę, że art. 77 ust. 1 Konstytucji, gwarantując naprawienie szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej, czyni zbędnym powoływanie się na art. 21 i art. 64 Konstytucji wówczas, gdy własność lub inne prawa majątkowe jednostki doznały uszczerbku na skutek deliktu władzy publicznej”.

12. Reasumując, należy uznać, że art. 5 u.z.k.c. w zakresie, w jakim do roszczeń o naprawienie szkody obejmującej utracone korzyści, wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 r. nakazuje stosować art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2003 r., **jest niezgodny** z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.