

88/8/A/2005

**WYROK**

z dnia 5 września 2005 r.

**Sygn. akt P 18/04\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Adam Jamróz – przewodniczący  
Jerzy Ciemniewski – sprawozdawca  
Janusz Niemcewicz  
Miroslaw Wyrzykowski  
Marian Zdyb,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 5 września 2005 r., pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie o zbadanie:

czy art. 160 § 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 160 § 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje trzydziestodniowy termin do wniesienia powództwa do sądu powszechnego, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**UZASADNIENIE:**

**I**

1. Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny postanowieniem z 24 sierpnia 2004 r. (sygn. akt I ACa 588/04) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne następującej treści: Czy art. 160 § 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.; dalej: k.p.a.) jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji?

Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z toczącym się postępowaniem sądowym w oparciu o następujący stan faktyczny i prawny.

Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa decyzją z 22 października 1990 r. (GK.III.053K-R-1292/89), na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 i art. 157 § 1 k.p.a. stwierdził nieważność orzeczeń: nr 60 Ministra Przemysłu Lekkiego z 9 kwietnia 1951 r. o przejęciu na własność Państwa przedsiębiorstwa Cegielnia „Marki” J. Mańka, położonego w Markach przy ul. Fabrycznej 65, oraz Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 21 września 2005 r. w Dz. U. Nr 181, poz. 1524.

Budowlanych z 3 czerwca 1960 r. w sprawie zatwierdzenia protokołu zdawczo-odbiorczego tegoż przedsiębiorstwa. Unieważnione orzeczenia zostały wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17).

W dniu 20 października 1992 r. Teodor Mańk i Marian Mańk, następcy prawni J. Mańka, wystąpili do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa o przyznanie im odszkodowania w trybie art. 160 § 1 k.p.a. Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa decyzją z 22 listopada 1996 r. (GK.III.053K-R-2178/91), na podstawie art. 160 § 4 k.p.a. odmówił przyznania odszkodowania, wobec niewykazania przez wnioskodawców rzeczywistej szkody. Decyzja zawierała pouczenie, że jest ostateczna, a strony mogą w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia wnieść powództwo do sądu powszechnego.

W związku z decyzją z 22 listopada 1996 r. Teodor Mańk i Marian Mańk 9 grudnia 1996 r. złożyli wniosek do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa o ponowne rozpatrzenie sprawy. W uzasadnieniu podnieśli, że doręczona im decyzja nie jest ostateczna, ponieważ istnieje możliwość jej wzruszenia na podstawie art. 127 § 3 k.p.a. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, jako organ, który przejął kompetencje Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w zakresie objętym przedmiotową decyzją, postanowieniem z 29 kwietnia 1997 r. (ORZ.3.053-WP-540/96), stwierdził niedopuszczalność wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, zakończonej decyzją ostateczną z 22 listopada 1996 r.

W skardze do NSA Teodor Mańk i Marian Mańk zaskarżyli zarówno postanowienie Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z 29 kwietnia 1997 r. jak i decyzję Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 22 listopada 1996 r. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 9 czerwca 1999 r. (sygn. akt IV SA 997/97) oddalił skargę na postanowienie z 29 kwietnia 1997 r. i odrzucił skargę na decyzję z 22 listopada 1996 r. W uzasadnieniu wyroku NSA wskazał, że regulacja zawarta w art. 160 k.p.a. stanowi samodzielną i wyłączną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody spowodowane wydaniem decyzji nieważnej i stwierdzeniem jej nieważności. Decyzja organu administracyjnego nie podlega zaskarżeniu w toku instancji administracyjnej, ani kontroli NSA. Decyzja odmowna lub budząca niezadowolenie strony co do przyznanego odszkodowania legitymuje stronę do wniesienia powództwa do sądu powszechnego w przewidzianym terminie.

Teodor Mańk i Marian Mańk 12 maja 1997 r. wnieśli pozew przeciwko Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (obecnie Ministra Infrastruktury), o odszkodowanie za straty powstałe wskutek robót górniczych na obszarze przedsiębiorstwa.

Wyrokiem z 17 października 2001 r. (sygn. akt I C 854/2001) Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo, stwierdzając, że zostało ono wniesione z uchybieniem trzydziestodniowego terminu zawitego, określonego w art. 160 § 5 k.p.a., i dlatego nie mogło być skuteczne. Sąd Okręgowy uznał, że wraz z upływem wspomnianego terminu roszczenie powodów wygasło.

Teodor Mańk wniósł apelację, w której zarzucił pominięcie faktu, iż pozwany uznał roszczenie co do zasady w sposób co najmniej dorozumiany, w trakcie podjętej przed sądem, nieudanej próby zawarcia ugody. Ponadto zakwestionował skutki upływu terminu zawitego, powołując się na art. 5 k.c., a także zarzucił sprzeczność art. 160 § 1 i art. 160 § 5 k.p.a. z Konstytucją.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 29 października 2002 r. (sygn. akt I ACa 46/02) oddalił apelację. Potwierdził ustalenia sądu pierwszej instancji oraz podzielił ocenę, że wskutek upływu terminu zawitego roszczenie wygasło. Sąd Apelacyjny nie uznał także

argumentacji skarżącego w przedmiocie zasadności zastosowania w sprawie przepisu art. 5 k.c. Jednocześnie podniósł, że kompetencja do badania zgodności ustaw z Konstytucją należy wyłącznie do Trybunału Konstytucyjnego.

Teodor Mańk wniósł kasację, w której zarzucił naruszenie prawa materialnego, polegające na błędnej wykładni i niewłaściwym zastosowaniu art. 160 § 5 k.p.a. w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz w zw. z art. 5 k.c. Zdaniem skarżącego, upływ terminu zawitego nie powoduje wygaśnięcia prawa, którego dochodzenie ograniczone jest tym terminem, i po jego upływie można, gdy zachodzą szczególne okoliczności, na podstawie art. 5 k.c. nie uwzględnić upływu terminu zawitego. Skarżący zarzucił również naruszenie art. 123 § 1 pkt 1 i 2 oraz art. 117 § 2 k.c., gdyż jego zdaniem, na zasadzie analogii, do terminu zawitego określonego w art. 160 § 5 k.p.a. można stosować przepisy o przedawnieniu. Nadto zarzucił naruszenie art. 60, art. 61 i art. 65 k.c. przez ich niezastosowanie.

Wyrokiem z 16 kwietnia 2004 r. Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania. Sąd Najwyższy uznał za uzasadniony przede wszystkim zarzut dotyczący niezgodności art. 160 § 5 k.p.a. z przepisami Konstytucji. Wskazał na naruszenie zasady równości podmiotów (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ograniczenie prawa poszkodowanego do wynagrodzenia szkody, jaka zastała wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej tak daleko idące, że stanowiące w istocie zamknięcie drogi sądowej w rozumieniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, a także na naruszenie, zagwarantowanej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, równej dla wszystkich podmiotów ochrony własności i innych praw majątkowych.

Sąd Najwyższy stwierdził, że w sytuacji gdy powód w trakcie postępowania podnosi zarzuty co do konstytucyjności przepisu, sąd nie może uchylić się od ich rozpoznania. W razie powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do zgodności danego przepisu z Konstytucją, sąd nie może sam o tej niezgodności przesądzać. Właściwą drogą jest skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego.

W toku ponownego rozpoznawania sprawy przez Sąd Apelacyjny, powód wniósł o przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego o zbadanie zgodności art. 160 § 1 i 5 k.p.a. z Konstytucją.

Wziąwszy pod uwagę wykładnię prawa dokonaną przez Sąd Najwyższy i związanie nią z mocy art. 393<sup>17</sup> k.p.c., Sąd Apelacyjny, ponownie rozpoznając sprawę, skoncentrował się przede wszystkim na ocenie, czy w świetle przytoczonych przepisów Konstytucji możliwe jest oparcie rozstrzygnięcia na art. 160 § 5 k.p.a., którego treść zadecydowała o oddaleniu powództwa. Odwołał się przy tym do argumentów przedstawionych w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego.

Po pierwsze podniósł, że na tle przyjętej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości podmiotów, określony w art. 160 § 5 k.p.a. termin wystąpienia z powództwem o odszkodowanie przeciwko Skarbowi Państwa wydaje się rażąco krótki. Strona poszkodowana ma zaledwie trzydzieści dni na wniesienie powództwa do sądu powszechnego. Niezachowanie tego terminu wiąże się z utratą możliwości wytoczenia powództwa i tym samym uniemożliwia realizację roszczenia o odszkodowanie, przewidzianego w art. 160 k.p.a. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, względy celowości nie mogą uzasadniać tak istotnego zróżnicowania sytuacji prawnej poszkodowanych, według kryterium podmiotu zobowiązanego do naprawienia szkody, a nie można wskazać innych powodów, które miałyby uzasadniać uprzywilejowanie Skarbu Państwa w stosunku do innych podmiotów zobowiązanych do naprawienia szkody.

Po drugie, dowodzi Sąd Apelacyjny, ograniczenie terminu dochodzenia odszkodowania wydaje się nie do pogodzenia z wynikającym z art. 77 ust. 2 Konstytucji zakazem zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw oraz zagwarantowaną

w art. 64 ust. 2 Konstytucji równą dla wszystkich podmiotów ochroną własności i innych praw majątkowych.

Pytający sąd podniósł, że uchylenie art. 160 k.p.a. na mocy ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, gdyż na mocy przepisu przejściowego, art. 160 k.p.a. nadal znajduje zastosowanie do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej.

2. Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku z 27 stycznia 2005 r. wyraził pogląd, że art. 160 § 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje trzydziestodniowy termin wniesienia powództwa do sądu powszechnego, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Przede wszystkim Prokurator Generalny podniósł, że wątpliwości co do konstytucyjności art. 160 § 5 k.p.a. dotyczą wyłącznie ustanowienia trzydziestodniowego terminu wniesienia powództwa.

Prokurator Generalny, odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, podkreślił, że hipoteza art. 160 § 1 k.p.a. stała się egzemplifikacją ogólnej zasady naprawienia szkody, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Tym samym przez pryzmat tej zasady należy oceniać ustawowe mechanizmy – w tym tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w warunkach art. 77 ust. 1 Konstytucji. Ewentualne różnicowania muszą podlegać ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności i racjonalności. Jednocześnie uznał, że wprowadzenie trzydziestodniowego terminu wniesienia powództwa – przy istnieniu skutku prawnego uchybienia temu terminowi, w postaci wygaśnięcia roszczenia – nie znajduje obiektywnego i racjonalnego uzasadnienia. Skoro sądowe postępowanie odszkodowawcze nie jest kontynuacją postępowania administracyjnego, to trudno jest znaleźć usprawiedliwienie ograniczenia swobody jednostki w zakresie decydowania o tym, czy i kiedy wystąpi do sądu z powództwem odszkodowawczym.

Prokurator Generalny podniósł, że różnicowanie poszkodowanych w ich prawie dochodzenia przed sądem roszczeń odszkodowawczych za szkodę wyrządzoną bezprawnym działaniem organu władzy publicznej nastąpiło według kryterium źródła wyrządzenia szkody, którym jest wydanie decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenie nieważności takiej decyzji. Takie kwalifikowane wady prawne decyzji, której skutkiem jest wyrządzenie szkody, w ocenie Prokuratora Generalnego, w żadnym razie nie mogą usprawiedliwiać ograniczenia ochrony prawnej poszkodowanego przez narzucenie terminu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Tego rodzaju ograniczenie jest niesprawiedliwe, osłabia bowiem przysługującą poszkodowanemu ochronę w zakresie prawa do odszkodowania (prawa majątkowego). Nie jest przy tym konieczne, gdyż nie zachodzą przesłanki wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Powyższe argumenty, zdaniem Prokuratora Generalnego, uzasadniają niezgodność art. 160 § 5 k.p.a. w zakresie, w jakim przewiduje trzydziestodniowy termin wniesienia powództwa do sądu powszechnego, z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, przy czym niezgodność ta zachodzi od 17 października 1997 r., ponieważ wtedy prawo do odszkodowania za szkodę wyrządzoną bezprawnym działaniem organu władzy publicznej uzyskało podstawę konstytucyjną.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 160 § 5 k.p.a. z art. 77 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny uznał, że wskazany wzorzec jest nieadekwatny. Literalne brzmienie przepisu wyraźnie wskazuje, że jego treścią jest otwarcie, a nie zamknięcie drogi sądowej dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Zdaniem

Prokuratora Generalnego, trzydziestodniowy termin wniesienia powództwa odszkodowawczego, obiektywnie, nie może być uznany za równoznaczny z zamknięciem drogi sądowej.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 25 stycznia 2005 r. wniósł w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o stwierdzenie niezgodności art. 160 § 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie Sejmu, odstępstwo od zasady równości w przypadku, gdy kryterium różnicującym sytuację prawną poszkodowanych jest kryterium podmiotu zobowiązanego do naprawienia szkody, jest nieusprawiedliwione. Uprzywilejowanie Skarbu Państwa w stosunku do innych podmiotów zobowiązanych, a tym samym pogorszenie sytuacji pokrzywdzonych, nie znajduje uzasadnienia w świetle żadnego z dopuszczalnych odstępstw od zasady równości. W ocenie Sejmu, przyjęte kryterium zróżnicowania nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią przepisów dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej. Z kolei waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone. Zastosowane kryterium różnicowania nie pozostaje także w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. W związku z niemożnością znalezienia relewantnych kryteriów zróżnicowania oraz brakiem proporcjonalności i związku z innymi wartościami konstytucyjnymi, Sejm uznał, że art. 160 § 5 k.p.a. jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W przekonaniu Sejmu trzydziestodniowy termin dla podmiotu dochodzącego odszkodowania od Skarbu Państwa ogranicza ochronę prawną poszkodowanego i stawia go w sytuacji nieporównanie gorszej od sytuacji poszkodowanych dochodzących swych praw na zasadach ogólnych przed sądem powszechnym, których nie wiąże zakwestionowane ograniczenie w czasie. Termin określony w art. 160 § 5 k.p.a. jest tak krótki, że nie tylko jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji, ale także zamyka poszkodowanemu drogę sądową dochodzenia naruszonego prawa, przez co pozostaje w sprzeczności z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

## II

Na rozprawie 5 września 2005 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie i zawarły w nich argumentację.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Pytanie prawne Sądu Apelacyjnego w Warszawie dotyczy zgodności art. 160 § 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.; dalej: k.p.a.) z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Zakwestionowany przepis stanowi element regulacji prawnej kształtującej podstawę odpowiedzialności za szkodę spowodowaną wydaniem decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzeniem nieważności takiej decyzji.

Stronie, która poniosła szkodę, służy roszczenie o odszkodowanie (art. 160 § 1 k.p.a.). Co do zasad odpowiedzialności, art. 160 § 2 k.p.a. odsyła do przepisów kodeksu cywilnego. Odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., chyba że winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym

przepisie ponosi inna strona postępowania dotyczącego tej decyzji; w tym ostatnim przypadku roszczenie o odszkodowanie (przed sądem powszechnym) służy, w stosunku do strony winnej, powstania tych okoliczności (art. 160 § 3 k.p.a.).

O odszkodowaniu orzeka organ administracji publicznej, który stwierdził nieważność decyzji z powodu naruszenia przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że została ona wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. Roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. (art. 160 § 6 k.p.a.).

Zakwestionowany art. 160 § 5 k.p.a. przewiduje, że strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania przez organ administracji publicznej wymieniony w § 4, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, może wnieść powództwo do sądu powszechnego. Także od decyzji odmawiającej przyznania odszkodowania przysługującego od organu administracji państwowej, jak również od decyzji przyznającej odszkodowanie – zdaniem strony – zbyt niskie, nie służy skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego, lecz powództwo do sądu powszechnego – art. 160 § 4 i 5 k.p.a. (zob. postanowienie NSA z 17 kwietnia 1985 r., sygn. akt II SA 1952/84, ONSA z. 1/1985, poz. 20).

Zdaniem pytającego sądu, ustanowiony w art. 160 § 5 k.p.a. rażąco krótki termin do wystąpienia z powództwem o odszkodowanie przeciwko Skarbowi Państwa różnicuje w sposób nieuzasadniony sytuację poszkodowanych w zakresie ochrony praw majątkowych (art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji), a także jest nie do pogodzenia z zakazem zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Jak słusznie zauważył Prokurator Generalny, uzasadnienie pytania prawnego wyraźnie wskazuje, że wątpliwości co do konstytucyjności przepisu art. 160 § 5 k.p.a. dotyczą wyłącznie kwestii terminu wniesienia powództwa do sądu powszechnego. Sąd Apelacyjny nie kwestionuje zaś powołanego przepisu w zakresie, w jakim artykułuje on prawo strony do wniesienia powództwa do sądu powszechnego. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny, orzekając w granicach pytania prawnego, poddał kontroli przepis art. 160 § 5 k.p.a. w zakresie, w jakim ustanawia trzydziestodniowy termin wniesienia powództwa o odszkodowanie do sądu powszechnego.

2. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania pytania prawnego należy zaznaczyć, że art. 160 k.p.a. został uchylony z dniem 1 września 2004 r. Na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692; dalej: ustawa nowelizująca) kompleksowo uregulowano na gruncie kodeksu cywilnego odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną zachowaniem organów władzy publicznej (art. 417, 417<sup>1</sup>, 417<sup>2</sup> k.c.). Zarazem uchylono art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 k.p.a., które wobec unormowania odpowiedzialności odszkodowawczej w kodeksie cywilnym utraciły rację bytu (pkt 3 uzasadnienia projektu ustawy – druk sejmowy nr 2007 z 15 września 2003 r.). Jednocześnie, z mocy art. 5 ustawy nowelizującej, do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie stosuje się przepisy dotychczasowe (w tym art. 160 k.p.a.), w brzmieniu obowiązującym do dnia jej wejścia w życie.

Skoro, na mocy przepisu przejściowego, art. 160 k.p.a. znajduje nadal zastosowanie, od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie (sygn. akt I ACa 588/04).

Na marginesie warto zwrócić uwagę, że przyczyną nowelizacji (mowa o ustawie z 17 czerwca 2004 r. będącej wówczas w fazie projektu) nie były (a jeśli były – to nie tylko) wątpliwości konstytucyjne, lecz raczej zgeneralizowany krytycyzm wobec ujęć k.p.a. i przekonanie o anachroniczności – dyktowane względami systematycznymi, pragmatycznymi, historycznymi (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76, s. 910).

3. Regulacja przewidująca odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę spowodowaną wydaniem decyzji z naruszeniem prawa została wprowadzona do k.p.a. (wówczas art. 140) na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8).

Przewidziany w art. 160 § 4 i 5 k.p.a. tryb dochodzenia odszkodowania obejmuje w istocie dwa etapy. Pierwszy – etap postępowania administracyjnego kończy się decyzją organu administracyjnego o przyznaniu odszkodowania lub o odmowie przyznania. Decyzja ta nie podlega ani zaskarżeniu w toku instancji administracyjnych, ani kontroli NSA (postanowienie NSA z 17 kwietnia 1985 r., II SA 1952/84).

Strona niezadowolona z otrzymanego odszkodowania w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia jej decyzji może wnieść powództwo do sądu powszechnego (art. 160 § 5 k.p.a.). Wówczas rozpoczyna się drugi etap postępowania – postępowanie sądowe.

Trzeba jednak podkreślić, że postępowanie sądowe, które zostaje uruchomione na podstawie art. 160 § 5 k.p.a., nie jest kontynuacją postępowania administracyjnego, jest wszczynanym od początku postępowaniem sądowym w sprawie odszkodowawczej, opartej o przepisy prawa cywilnego. Treść art. 160 § 5 k.p.a. jednoznacznie wskazuje, że przewidziany w nim termin jest terminem prawa materialnego. Jako termin dochodzenia roszczenia odszkodowawczego przed sądem, jest terminem zawitym prawa materialnego, co sprawia, że po jego upływie roszczenie wygasa (wyrok SN z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt I CKN 1385/00, Lex nr 78317, podobnie wyrok SN z 20 lutego 2003 r., I CK 282/02, Lex nr 78861; zob. J. Kremis, *Glosa do uchwały NSA z 20 marca 2000 r. OPS 19/99*, OSP z. 3/2001, poz. 41, s. 130).

Trybunał Konstytucyjny podziela ocenę wyrażoną w pisemnych i ustnych stanowiskach uczestników postępowania, że ustanowiony w art. 160 § 5 k.p.a. termin wniesienia powództwa do sądu powszechnego jest rażąco krótki w porównaniu z terminami przedawnienia roszczeń określonymi w kodeksie cywilnym.

Należy podkreślić, że szkoda, o której mowa w art. 160 § 1 k.p.a., odpowiada pojęciu szkody, dającej konstytucyjne prawo podmiotowe do jej naprawienia. Zamieszczony w Konstytucji art. 77 ust. 1 wyraża na szczeblu konstytucyjnym zasadę, iż każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

W aktualnym stanie prawnym, na skutek regulacji przejściowej przyjętej w ustawie nowelizującej z 17 czerwca 2004 r., konsekwencje odszkodowawcze spowodowane bezprawnym działaniem władzy publicznej oceniane są bądź w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego, bądź – w przypadku hipotezy odszkodowawczej sformułowanej w art. 160 § 1 k.p.a. – w oparciu o mechanizm odszkodowawczy przewidziany w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego.

W wyroku w sprawie o sygn. K 20/02 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wyodrębnienie tej hipotezy nastąpiło po to, aby z nią związać specyficzne (ograniczone) skutki odszkodowawcze, które dla innych wypadków bezprawnego wyrządzenia szkody są regulowane w k.c. (pełne odszkodowanie). Trybunał uznał, że art. 160 § 1 k.p.a. w części ograniczającej odszkodowanie do rzeczywistej szkody jest niezgodny z art. 77 ust. 1

Konstytucji. W swoich rozważaniach Trybunał nie odnosił się do pozostałych regulacji pomieszczonych w art. 160 k.p.a. Wyraził jednak pogląd, że mechanizmy prowadzące do wynagrodzenia wszelkich szkód wyrządzonych w warunkach art. 77 ust. 1 Konstytucji mogą być zróżnicowane, na skutek odmiennego uregulowania w ustawach tych fragmentów poszczególnych mechanizmów, które nie są objęte treścią 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 (*tamże*, s. 918).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wskazane konstytucyjne przesłanki winny stać się także podstawą badania zróżnicowania wynikającego z ustanowienia w art. 160 § 5 k.p.a. szczególnego terminu wniesienia powództwa o odszkodowanie do sądu powszechnego.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że art. 77 ust. 1 Konstytucji jest wyrazem dostosowania prawodawstwa polskiego do Rekomendacji nr (84)15 Komitetu Ministrów Rady Europy z 18 września 1984 r. dotyczącej odpowiedzialności publicznej, która zaleca rządów państw członkowskich kierowanie się w ich prawie i praktyce zasadami załączonymi do tej rekomendacji. Stosownie do zasady VI decyzje przyznające odszkodowanie powinny być wykonywane jak najszybciej. W przypadku gdy prawo krajowe przewiduje specjalny tryb dochodzenia roszczeń, powinien być on łatwo dostępny i szybki. Następna zasada zaleca, aby przepisy odnoszące się do terminów dochodzenia odszkodowania nie ograniczały roszczenia o odszkodowanie (W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 212-213).

Uzasadnione jest twierdzenie, że art. 77 ust. 1 Konstytucji nie można interpretować w sposób wyłączający możliwość ograniczeń czasowych, jeśli chodzi o skierowanie na drogę sądową sprawy naruszenia praw lub wolności jednostki oraz domaganie się odszkodowania od państwa za niezgodne z prawem działania jego organów. Ograniczenia te są konieczne z uwagi na wartość, którą jest stabilność stosunków prawnych oraz rosnące z czasem trudności dowodowe w prowadzeniu ewentualnego nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego, a także na potrzebę ochrony praw nabytych przez osoby trzecie (zob. wyrok TK z 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 110). Niemniej termin określony w art. 160 § 5 k.p.a. ogranicza możliwość realizacji praw zagwarantowanych w Konstytucji.

4. Wyodrębnienie w ustawie zwykłej szczególnego mechanizmu odszkodowawczego, polegającego na wprowadzeniu, określonego inaczej niż w kodeksie cywilnym, terminu wniesienia powództwa do sądu powszechnego, budzi uzasadnione zastrzeżenia z punktu widzenia zasady równości oraz zasady równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych.

Źródłem szkody według art. 160 § 1 k.p.a. jest wydanie decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenie nieważności takiej decyzji. Prawo dochodzenia jej naprawienia uzależnione jest od wydania – na podstawie art. 160 § 4 k.p.a. – decyzji administracyjnej w przedmiocie odszkodowania. Doręczenie takiej decyzji jest zaś zdarzeniem, które umożliwia sądowe dochodzenie roszczenia. Okoliczności, o których mowa w art. 160 § 1 k.p.a., uznawane są za szczególnie rażące naruszenie prawa, wskazują bowiem na takie wady decyzji, które mają największy ciężar gatunkowy w gradacji wad aktów administracyjnych (zob. wyrok w sprawie o sygn. K 20/02, *tamże*, s. 918).

Tymczasem, właśnie w przypadku tej postaci wyrządzenia szkody przez administrację publiczną ustawodawca ustanowił rażąco krótki, w porównaniu z regulacją przewidzianą w kodeksie cywilnym, termin wniesienia powództwa o odszkodowanie, przy



czym termin ten jest wiążący jedynie w sytuacji, gdy odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem prawa.

Dla porównania, art. 153 k.p.a. stanowi, że w razie wznowienia postępowania stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 145 k.p.a. albo uchylecia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania, służy roszczenie o odszkodowanie przed sądem powszechnym w zakresie i na zasadach określonych w przepisach kodeksu cywilnego. Wydaje się, że podobieństwo obu regulacji w sposobie ujęcia źródła szkody (zachowanie organu administracji publicznej naruszające prawo) powinno skutkować zastosowaniem podobnego trybu i sposobu realizowania roszczenia o odszkodowanie. Jak podnoszono w piśmiennictwie, podział na dwa reżimy odpowiedzialności, art. 153 k.p.a. z jednej oraz art. 160 k.p.a. z drugiej strony, nie daje się wyjaśnić w racjonalny i poprawny sposób. Wady obciążające postępowanie administracyjne (co uzasadnia wznowienie postępowania) i wady samej decyzji (powodujące jej nieważność) nie poddają się żadnemu wartościowaniu z punktu widzenia ich doniosłości, tak aby mogły dostarczyć jakichkolwiek argumentów wyjaśniających odmienną naturę reżimów odszkodowawczych (E. Łętowska, *Odpowiedzialność państwa za szkody po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP z. 4/1980, s. 55).

Prezentowaną tu ocenę można odnieść do regulacji przewidujących istnienie dwóch reżimów prawnych odpowiedzialności odszkodowawczej, funkcjonujących nadal wskutek regulacji przejściowej, zamieszczonej w ustawie z 17 czerwca 2004 r. Istnienie w obowiązującym porządku prawnym różnych trybów dochodzenia roszczeń (tj. na gruncie k.p.a. i k.c.) jest konsekwencją rozstrzygnięcia ustawodawcy, który uznał, że do czasu ustania następstw zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, należy stosować przepisy, które wówczas obowiązywały. Takie rozwiązanie mieści się w granicach swobody ustawodawcy co do rozstrzygnięcia o konkretnej kwestii intertemporalnej, a poza tym nie jest przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie. Zarzut niekonstytucyjności dotyczy terminu określającego granice czasowe wniesienia powództwa do sądu powszechnego. W tym zakresie, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, art. 160 § 5 k.p.a. różnicuje sytuację poszkodowanych w sposób prowadzący do naruszenia zasady równości.

W zasadzie, jak już wspomniano wcześniej, odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., chyba że winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie ponosi inna strona postępowania dotyczącego tej decyzji; w tym ostatnim przypadku roszczenie o odszkodowanie służy w stosunku do strony winnej powstania tych okoliczności (art. 160 § 3 k.p.a.), a dochodzenie odszkodowania odbywa się w postępowaniu przed sądem powszechnym na zasadach ogólnych (zob. art. 160 § 4 zd. drugie).

Gdyby więc chodziło o szkodę wywołaną bezprawnym działaniem innego podmiotu, aniżeli organ wydający decyzję, poszkodowany miałby co najmniej trzyletni termin dochodzenia odszkodowania przed sądem. Tym samym istnieją podstawy do twierdzenia, że przepis przewidujący trzydziestodniowy termin wniesienia powództwa do sądu powszechnego narusza wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości podmiotów (osób fizycznych i prawnych) przez odmienne traktowanie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną cechą.

5. Przywoływana wielokrotnie w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego zasada równości wobec prawa nakazuje identyczne traktowanie wszystkich adresatów norm prawnych znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Inaczej rzecz ujmując, z zasady równości wynika nakaz równego, czyli jednakowego, traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym

stopniu tą samą, relewantną cechą, co oznacza zarówno zakaz dyskryminowania, jak i faworyzowania takich osób. Takie ujęcie zasady równości dopuszcza natomiast odmienne traktowanie osób, które takiej cechy nie posiadają. Ustalenie, czy zasada równości rzeczywiście została w konkretnym przypadku naruszona, wymaga zatem określenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz wskazania tych elementów określających ich sytuację, które są prawnie relewantne (zob. wyrok TK z 14 lipca 2004 r., sygn. SK 8/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 65, i powołane tam orzeczenia).

Sytuację prawną adresatów regulacji przewidzianej w art. 160 k.p.a. charakteryzuje to, że ponieśli szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Wskazana cecha wspólna uzasadnia podobne traktowanie adresatów normy prawnej. W świetle zasady równości dopuszczalne jest odmienne traktowanie podmiotów podobnych, o ile występowanie kryterium, na podstawie którego to zróżnicowanie jest dokonywane, spełnia wymóg relewantności (ma bezpośredni związek z celem i treścią przepisów, w których zostało zawarte), proporcjonalności albo daje się usprawiedliwić innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi (zob. np. wyrok TK z 12 października 2004 r., sygn. P 22/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 90).

Uczestnicy postępowania wskazują na dwa różne kryteria zróżnicowania sytuacji poszkodowanych. Według Prokuratora Generalnego, zróżnicowanie nastąpiło według kryterium źródła wyrządzenia szkody, którym jest wydanie decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenie nieważności takiej decyzji. Takie kwalifikowane wady prawne decyzji, której skutkiem jest wyrządzenie szkody, w żadnym razie nie mogą, zdaniem Prokuratora Generalnego, usprawiedliwiać ograniczenia ochrony prawnej poszkodowanego przez narzucenie mu terminu dochodzenia przed sądem roszczeń odszkodowawczych. Natomiast według pytającego sądu oraz Sejmu trzydziestodniowy termin wniesienia powództwa dotyczy wyłącznie sytuacji, w której odpowiedzialność odszkodowawcza ciąży na Skarbie Państwa. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że „organ, który wydał decyzję”, nie może być utożsamiany tylko ze Skarbem Państwa. Zgodnie z aktualnie obowiązującym art. 417 § 1 k.c., za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa (art. 417 § 2 k.c.).

Analiza regulacji przewidzianej w art. 160 k.p.a. prowadzi do wniosku, że ustawodawca zróżnicował sytuację prawną osób dochodzących roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej wydaniem decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji w zależności od tego, czy odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., czy od innej strony postępowania dotyczącego tej decyzji. Jak bowiem wspomniano wcześniej, w sytuacji gdy winę za powstanie okoliczności wymienionych w art. 160 § 1 k.p.a. ponosi inna strona postępowania, roszczenie o odszkodowanie służy w stosunku do strony winnej powstania tych okoliczności (art. 160 § 3 k.p.a.), a dochodzenie odszkodowania odbywa się w postępowaniu przed sądem powszechnym na zasadach ogólnych i nie podlega ograniczeniu w czasie wynikającemu z art. 160 § 5 k.p.a. (zob. art. 160 § 4 zd. drugie).

Trybunał Konstytucyjny, ze względu na zakres pytania prawnego, nie odnosi się w niniejszym postępowaniu do kwestii zróżnicowania trybu dochodzenia roszczeń (w sytuacji gdy odszkodowanie przysługuje od organu – w postępowaniu „jakby dwuetapowym”, a w przypadku odpowiedzialności „innej strony postępowania” – przed

sądem powszechnym). Zastrzeżenia natury konstytucyjnej dotyczą ograniczonego w czasie prawa do wniesienia powództwa (art. 160 § 5 k.p.a.). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zróżnicowanie sytuacji poszkodowanych, do których odnosi się art. 160 § 1 k.p.a., nie znajduje usprawiedliwienia.

Określony w art. 160 § 5 k.p.a. termin, uznawany w orzecznictwie sądów za termin zawity, jest terminem rażąco krótkim. Co prawda, w wyroku z 14 lipca 2004 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że terminy dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, których wyłącznym adresatem jest Skarb Państwa, są z reguły krótsze niż termin 10-letni, to jednak badany w tamtej sprawie przepis ustanawiał jednoroczny termin dochodzenia roszczenia i termin ten nie miał charakteru zawitego (por. sygn. SK 8/03, s. 853). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego różnica wynikająca z kwestionowanej regulacji jest wyjątkowo rażąca. Zgodnie z art. 442 § 1 k.c. roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednakże w każdym wypadku roszczenie przedawnia się z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę.

Kryterium zróżnicowania nie pozostaje w racjonalnym związku z treścią przepisów, mających na celu umożliwienie uzyskania odszkodowania za poniesioną szkodę, wyrządzoną bezprawnym działaniem władzy publicznej. Prawo do odszkodowania, jako prawo majątkowe, także podlega konstytucyjnej ochronie. Drastyczne ograniczenie terminu dochodzenia roszczeń nie znajduje zaś uzasadnienia w świetle konstytucyjnych wartości czy zasad. Wręcz przeciwnie, prowadzi do naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji), albowiem stawia w gorszym położeniu poszkodowanych kierujących roszczenie pod adresem organu, który wydał decyzję. Swoiste uprzywilejowanie Skarbu Państwa, wynikające z art. 160 § 5 k.p.a., nie daje się usprawiedliwić przesłankami określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie można także wywieść, że było ono konieczne.

Mając na względzie powyższe argumenty, Trybunał Konstytucyjny doszedł do przekonania, że art. 160 § 5 k.p.a. w zakresie, w jakim przewiduje trzydziestodniowy termin wniesienia powództwa do sądu powszechnego, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

6. Wobec stwierdzenia, że art. 160 § 5 k.p.a. jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, Trybunał uznał, że orzekanie w zakresie zgodności art. 160 § 5 k.p.a. z art. 77 ust. 2 Konstytucji nie jest konieczne, ponieważ od odpowiedzi na pytanie prawne w tej kwestii nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.