

Warszawa, dnia 20 maja 2002 r.

**Opinia prawna**  
**na temat wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 kwietnia 2002 do Trybunału**  
**Konstytucyjnego ( K. 20/02).**

We wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o stwierdzenie niezgodności art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późniejszą zmianą) oraz art. 260 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137 poz. 926 z późniejszymi zmianami) z art. 77 ust. 1 Konstytucji w zakresie w jakim przepisy te ograniczają roszczenie o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody.

Kwestionowany art. 160 § 1 k.p.a. stanowi, iż stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. (podstawy stwierdzenia nieważności decyzji) albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba, że ona sama ponosi winę za powstanie okoliczności, skutkiem których wydano decyzję, co do której stwierdzono nieważność lub naruszającej prawo.

Odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1, chyba, że winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie ponosi inna strona postępowania dotyczącego tej decyzji, wówczas bowiem to ona ponosi odpowiedzialność za szkodę, i od niej przysługiwać będzie odszkodowanie (art. 160 § 3).

O odszkodowaniu przysługującym od organu, który wydał zakwestionowaną decyzję orzeka organ administracji publicznej, który stwierdził nieważność decyzji, z powodu naruszenia przepisu art. 156 § 1, albo stwierdził w myśl art. 158 § 2, że została ona wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1.

Jeżeli winna powstania okoliczności, o których mowa w art. 156 § 1 jest inna strona postępowania dochodzenie od niej odszkodowania następuje przed sądem powszechnym. (art. 160 § 4).

Strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania przez organ administracji publicznej może w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie wnieść powództwo do sądu powszechnego.(art. 160 § 5).

Z zacytowanych tu przepisów w sposób jednoznaczny wynika, że po pierwsze odpowiedzialność odszkodowawcza organu administracji została ograniczona w art. 160 § 1 jedynie do poniesionej rzeczywistej szkody ( w odszkodowaniu nie zostaną więc uwzględnione korzyści utracone przez stronę na skutek wydania decyzji obciążonej wadą materialnoprawną). I po drugie, mimo, iż art. 160 § 2 k.p.a. odsyła w kwestii odszkodowania do przepisów Kodeksu cywilnego, to nie będzie tu miał zastosowania art. 361 § 2 k.c. mówiący, że naprawienie szkody obejmuje zarówno straty, które poszkodowany poniósł (damnum emergens) jak i korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (lucrum cessans). W art. 160 § 1 jest bowiem mowa tylko o odszkodowaniu obejmującym jedynie poniesione straty.

Rzecznik Praw Obywatelskich słusznie podnosi, że w przypadku art. 145 § 1 k.p.a. określającym podstawy wznowienia postępowania strona, która poniosła szkodę w wyniku wydania decyzji z naruszeniem tego przepisu, albo uchylecia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania może ubiegać się o naprawienie szkody według zasad określonych w kodeksie cywilnym, a więc odszkodowanie obejmie tu zarówno poniesione straty, jak i utracone korzyści. Dochodzenie takiego odszkodowania następuje przed sądem powszechnym (art. 153 k.p.a.)

Za takim zróżnicowaniem praw do dochodzenia odszkodowania oraz jego zakresu nie przemawiają żadne racjonalne przesłanki.

Norma konstytucyjna zawarta w art. 77 § 1 stanowi wyraźnie, iż „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. W wyroku z dnia 2 grudnia 2001 r. Sygn. akt. 18/00 (OTK ZU 8 (46) /2001 poz. 256) Trybunał Konstytucyjny dokonał obszernej wykładni tego przepisu wyjaśniając znaczenie poszczególnych jego zapisów. I tak Trybunał konstytucyjny stwierdził między innymi, że „ regulacja zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji nie jest powtórzeniem zasad ukształtowanych w ramach prawa powszechnego, ale wprowadza nowe samodzielne treści, które muszą być uwzględniane na poziomie regulacji ustawowej(...). Użyte w Konstytucji pojęcie szkody powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego jako tej gałęzi prawa, w której usytuowane są przepisy konkretyzujące mechanizm funkcjonowania odpowiedzialności odszkodowawczej. Zakres kompensacji, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu powinny być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji kodeksu cywilnego, zwłaszcza zaś art. 361 § 2. Należy w konsekwencji przyjąć, że chodzi tu o

każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym jak i niemajątkowym”.

Powyższe wyjaśnienia TK pokrywają się z tezami przedstawianymi od jakiegoś już czasu w literaturze prawniczej, aby po pierwsze traktować art. 77 § 1 Konstytucji jako normę, którą stosować należy bezpośrednio, i po drugie jako przepis nakładający na zobowiązane organy władzy publicznej, które na skutek swego niezgodnego z prawem działania spowodowały powstanie szkody, do wyrównania jej w pełnej wysokości (obejmującej zarówno rzeczywiste straty jak i utracone korzyści). Powszechnie spotykany jest w literaturze przedmiotu pogląd, iż użyty w art. 77 § 1 Konstytucji zwrot „wynagrodzenie szkody” odnosi się tak do szkody majątkowej jak i niemajątkowej, i obejmuje zarówno stratę rzeczywistą jak i utracone korzyści a „inne rozumienie tego zwrotu, stałoby w jawnej sprzeczności z postulatem jedności systemu prawa odszkodowawczego cywilnego i ugruntowanym sposobem interpretacji jego norm” (patrz. P. Granecki, *Palestra* 2000/11-12/16 t.-6).

Skoro zatem zgodnie z wykładnią art. 77 Konstytucji dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny wynagrodzenie szkody, o którym mowa w powyższym przepisie obejmuje pełną szkodę w znaczeniu jaki nadaje temu pojęciu art. 361 § 2 k.c., to należy podzielić pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, iż art. 160 § 1 k.p.a. jest niezgodny z powołanym wyżej artykułem Konstytucji RP.

Podobnie rzecz się ma z kwestionowanym przez Rzecznika art. 260 § 1 Ordynacji podatkowej, który stanowi, że: „stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji, która następnie została uchylona w wyniku wznowienia postępowania lub stwierdzono nieważność tej decyzji, służy odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba, że przesłanki, które uzasadniają uchylenie decyzji lub stwierdzenie jej nieważności powstały z winy strony”. Przepis ten również przewiduje odszkodowanie jedynie w wysokości równej rzeczywistej szkodzie, a co za tym idzie nie uwzględnia się przy ustalaniu odszkodowania utraconych przez stronę, na skutek uchylonej wskutek wznowienia postępowania lub nieważnej decyzji, korzyści. Tak samo więc jak w przypadku art. 160 § 1 k.p.a. Rzecznik Praw Obywatelskich ma rację wskazując na istnienie kolizji pomiędzy tym przepisem Ordynacji podatkowej a normą konstytucyjną zawartą w art. 77 § 1 Konstytucji RP.

Reasumując stwierdzić należy, iż Rzecznik Praw Obywatelskich słusznie zakwestionował zgodność art. 160 § 1 k.p.a. oraz art. 260 § 1 Ordynacji podatkowej z art. 77 § 1 Konstytucji RP.

*Sporządziła: Joanna Konecka-Dobrowolska*