

Wyrok z 23 września 2003 r., [K 20/02](#)
**OGRANICZENIE ODSZKODOWANIA ZA SKUTKI WADLIWEJ DECYZJI
ADMINISTRACYJNEJ DO SZKODY „RZECZYWISTEJ”**

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna ; pytanie prawne sądu Inicjatorzy: Rzecznik Praw Obywatelskich; Sąd Apelacyjny w Rzeszowie	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
---	---------------------------------------	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorzec kontroli
Ograniczenie zakresu roszczenia odszkodowawczego osoby poszkodowanej wskutek wadliwej decyzji organu administracji publicznej do tzw. rzeczywistej szkody [Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego: art. 160 § 1; Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa: art. 260 § 1]	Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez organ władzy publicznej [Konstytucja: art. 77 ust. 1]

Obowiązująca Konstytucja z 1997 r. przyznaje „każdemu”, kto doznał szkody wskutek niezgodnego z prawem działania władzy publicznej, prawo do „wynagrodzenia” tej szkody (art. 77 ust. 1). Cytowany przepis stanowi wzorzec sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny kontroli ustaw regulujących odpowiednie roszczenia odszkodowawcze osób prywatnych wobec Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Po raz pierwszy Trybunał orzekł na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji w wyroku z 4 grudnia 2001 r., [SK 18/00](#) (omówionym osobno), dotyczącym art. 417 i 418 kodeksu cywilnego (k.c.) w ówczesnym brzmieniu.

W systemie regulacji ustawowych dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej za działania władzy publicznej charakter regulacji ogólnej (*lex generalis*) ma art. 417 k.c., który w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania omawianego tutaj wyroku stanowił, że Skarb Państwa odpowiada za „szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności”; analogicznie kształtowała się odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego (art. 420¹ k.c.).

Przepisy szeregu innych ustaw zawierają unormowania szczególne (*lex specialis*), mające zastosowanie w określonych dziedzinach działania władzy publicznej. Do tej grupy należały – zakwestionowane w niniejszej sprawie – przepisy: art. 160 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego (dotyczący skutków różnych decyzji administracyjnych) oraz art. 260 § 1 ordynacji podatkowej (dotyczący skutków decyzji podatkowych). Według pierwszego z tych przepisów stronie, która poniosła szkodę wskutek decyzji administracyjnej uznanej potem za nieważną albo wskutek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, przysługiwało roszczenie o odszkodowanie za „rzeczywistą szkodę”. Drugi przepis dotyczył decyzji podatkowej, która następnie została uchylona w wyniku wznowienia postępowania lub została uznana za nieważną; również w tym wypadku

prawo do odszkodowania zostało ograniczone do „rzeczywistej szkody”. W języku prawnym pojęcie to oznacza efektywny uszczerbek w majątku poszkodowanego, zwany też stratą (łac. *damnum emergens*), w przeciwieństwie do tzw. szkody hipotetycznej, czyli korzyści, które poszkodowany mógłby uzyskać, gdyby szkody mu nie wyrządzono (*lucrum cessans*). Wspomniane ograniczenia ustawowe stanowiły odstępstwo od zasady wyrażonej w art. 361 § 2 k.c., według której naprawienie szkody obejmuje zarówno poniesioną stratę, jak i utracone korzyści.

Inicjatorzy kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie zarzucili niezgodność omawianych ograniczeń z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

ROZSTRZYGNIĘCIE

1. Zaskarżone przepisy w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody są niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

2. Punkt 1 sentencji znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., to jest od wejścia w życie Konstytucji.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Konstytucja w art. 77 ust. 1 statuuje konstytucyjne prawo do naprawienia szkody wyrządzonej przez bezprawne działanie władzy publicznej. Przepis ten nie określa jednak składników i zakresu „szkody”, która powinna być naprawiona, podobnie jak nie precyzuje przesłanki bezprawności i nie rozstrzyga o drodze, na której może nastąpić realizacja tego prawa. Kwestie te muszą być regulowane w ustawach zwykłych.
2. Mimo nawiązania w art. 77 ust. 1 Konstytucji do pojęć prawa cywilnego, w którym podstawowe znaczenie przypisuje się zasadzie pełnego odszkodowania (por. art. 361 § 2 k.c.), Konstytucja nie ustanawia prawa podmiotowego do odszkodowania polegającego na pełnej kompensacji. Pojęcia konstytucyjne mają bowiem charakter autonomiczny i nie mogą być interpretowane przez odniesienie do konstrukcji istniejących w ustawodawstwie zwykłym; podstawowe założenia gałęzi prawa, w ramach której znajdują się odpowiedniki pojęć konstytucyjnych, mogą wyznaczać jedynie ogólne punkty odniesienia dla rozwiązań konstytucyjnych. Nawet na gruncie zasady pełnego odszkodowania nie można *a priori* wykluczyć dopuszczalności zróżnicowanych mechanizmów miarkowania odszkodowania ze względu na powszechnie uznawane i konieczne sposoby dyferencjacji zakresu kompensacji szkód. Wszelkie ustawowe ograniczenia zakresu odszkodowania w sytuacjach, o których mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, podlegają jednak ocenie z punktu widzenia kryteriów proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i racjonalności.
3. W poprzednim stanie konstytucyjnym formy bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną były uregulowane w ustawodawstwie zwykłym. Rolę reżimu ogólnego (*lex generalis*) pełniły przepisy kodeksu cywilnego, przede wszystkim art. 417 i 418 k.c., zakładające co do zasady pełne odszkodowanie (art. 361 § 2 k.c.). Jednocześnie inne ustawy, mające charakter unormowań szczególnych (*lex specialis*), regulowały

niektóre roszczenia odszkodowawcze w sposób odmienny od powyższego modelu, także co do zakresu naprawienia szkody. Brak było wówczas podstaw do kwestionowania odmienności takich regulacji wobec unormowań kodeksu cywilnego. Dopiero wejście w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji oznacza konstytucjonalizację prawa do naprawienia szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem działania władzy publicznej; prawo to obejmuje wszystkie, nie tylko wyraźnie wskazane w ustawie zwykłej, obszary sprawowania władzy publicznej. To, że reżim ogólny naprawienia szkody wyrządzonej działaniem władzy publicznej, oparty na kodeksie cywilnym, zakłada pełne odszkodowanie, ma – ze względu na uniwersalny charakter art. 77 ust. 1 Konstytucji – znaczenie dla oceny proporcjonalności i racjonalności ograniczenia wyrażonego w art. 160 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego i art. 260 § 1 ordynacji podatkowej, według których odszkodowanie za wadliwe decyzje organów administracji obejmuje tylko szkodę „rzeczywistą” (stratę). Okoliczność, że badane przepisy mają charakter *lex specialis* wobec rozwiązań przewidzianych w kodeksie cywilnym, nie jest już dostatecznym ich uzasadnieniem, ponieważ reguła *lex specialis derogat legi generali* odnosi się do norm równorzędnych i nie ma zastosowania do relacji między ustawą zwykłą a Konstytucją.

4. Skoro niekonstytucyjność dotyczy tylko tych fragmentów zaskarżonych przepisów, które ograniczają zakres odszkodowania do „rzeczywistej” szkody, niniejszy wyrok nie pozbawia tych przepisów mocy obowiązującej w pozostałym zakresie. Obowiązek naprawienia szkody w sytuacjach w nich wskazanych zostaje więc zachowany, natomiast zakres naprawienia szkody ustala się według zasady pełnego odszkodowania.
5. Ponieważ konstytucjonalizacja prawa do naprawienia szkód wyrządzonych bezprawnie przez władzę publiczną nastąpiła z datą wejścia w życie Konstytucji z 1997 r., nie ma podstaw do kwestionowania badanych ograniczeń, o ile mają one zastosowanie do szkód powstałych przed tą datą (por. punkt 2 sentencji oraz tezę 3).

Przepisy Konstytucji

Art. 7. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Art. 21. [...] 2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Art. 31. [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 77. 1. Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.