

Postanowienie z 21 marca 2005 r., P 11/04  
**WYMAGANIE ZWIĄZKU MIĘDZY POSTĘPOWANIEM PRZED SĄDEM  
A JEGO PYTANIEM PRAWNYM PRZEDSTAWIANYM TRYBUNAŁOWI  
KONSTYTUCYJNEMU. PRAWO GMIN DO OCHRONY SĄDOWEJ**

Rodzaj postępowania: pytanie prawne sądu Inicjator: Sąd Apelacyjny w Krakowie	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
--	--------------------------------	----------------------

Do dnia 31 sierpnia 2004 r. kwestie odszkodowania za szkody spowodowane niezgodną z prawem decyzją administracyjną były regulowane przez 160 kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.), który miał zastosowanie w sprawie przedstawionej Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Sąd Apelacyjny (SA) w Krakowie. Ustalenie odszkodowania w zasadzie następowało na drodze administracyjnej. Organem właściwym do wydania decyzji w przedmiocie odszkodowania był tzw. organ wyższego stopnia w stosunku do organu zobowiązanego do zapłaty odszkodowania. Ponieważ postępowanie miało charakter administracyjny, organ zobowiązany nie miał praw strony w postępowaniu przed organem wydającym decyzję o obowiązku zapłaty odszkodowania, w szczególności nie mógł zaskarżyć tej decyzji do sądu administracyjnego. Organ ten nie mógł także żądać skierowania sprawy na drogę procesu cywilnego przed sądem powszechnym; prawo takie przysługiwało jedynie stronie postępowania administracyjnego uprawnionej do odszkodowania.

Z dniem 1 września 2004 r. art. 160 k.p.a. utracił moc, a sprawy o odszkodowanie należne od organu administracji należą odtąd wyłącznie do właściwości sądów powszechnych. Zmiana ta, ze względu na treść przepisów międzyczasowych, nie miała jednak wpływu na sprawę rozstrzyganą przez SA.

Oto w skrócie historia tej sprawy: Wojewoda Świętokrzyski, orzekając w trybie administracyjnym, stwierdził nieważność decyzji wydanej przez Wójta Gminy M. w sprawie pani Danuty F., a następnie przyznał jej odszkodowanie od Gminy w wysokości 119 tys. zł. Gmina wniosła przeciwko pani F. pozew do Sądu Okręgowego w Kielcach o ustalenie, że odszkodowanie nie należy się. Sąd ten odrzucił pozew z powodu niedopuszczalności zaskarżania decyzji administracyjnych w postępowaniu cywilnym (przed sądem powszechnym). Gmina wniosła zażalenie do SA w Krakowie.

Rozpoznając zażalenie, SA przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie o konstytucyjność art. 160 § 5 k.p.a., który dawał możliwość wystąpienia z powództwem cywilnym przed sądem powszechnym jedynie stronie niezadowolonej z odszkodowania przyznanego jej w trybie administracyjnym. SA wskazał na konstytucyjną klauzulę państwa prawnego (art. 2) oraz konstytucyjne gwarancje dochodzenia praw przed sądem (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2).

## ROZSTRZYGNIĘCIE

**Trybunał, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzył postępowanie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.**

## GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. W art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o TK wyrażona jest zasada, iż każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W myśl art. 32 ust. 3 ustawy o TK pytanie prawne powinno wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą zostało ono postawione. Z przepisów tych wynika wymaganie ścisłego związku między wynikiem badania konstytucyjności przepisu przez Trybunał a wynikiem konkretnego postępowania toczącego się przed sądem przedstawiającym pytanie prawne. Przyznane sądom prawo inicjowania kontroli konstytucyjnej nie służy bowiem wszczęciu abstrakcyjnej kontroli aktów normatywnych, lecz pomyślane jest jako instrument służący prawidłowemu rozstrzygnięciu indywidualnej sprawy (kontrola konkretna).
2. Brak zależności między udzieleniem odpowiedzi na pytanie prawne sądu a rozstrzygnięciem sprawy zawieszanej przed sądem pytającym to jeden z przypadków niedopuszczalności wyrokowania przez Trybunał Konstytucyjny, a w konsekwencji umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.
3. Ewentualne uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 160 § 5 k.p.a. narusza Konstytucję, nie miałoby żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sprawy przedstawionej w pytaniu prawnym Sądowi Apelacyjnemu w Krakowie. Powódka – Gmina M., którą Wojewoda, decyzją administracyjną, zobowiązał do zapłaty odszkodowania na rzecz pozwanej – zmierzała do wzruszenia na drodze sądowej, w procesie cywilnym, prawomocnej decyzji administracyjnej Wojewody. Tymczasem w systemie prawa polskiego kontrola decyzji administracyjnych przez sądy powszechne nie była i nadal nie jest dopuszczalna. Nasz system prawny przyjmuje bowiem zasadę dualizmu sądownictwa, zgodnie z którą decyzje administracyjne są kontrolowane w trybie administracyjnym oraz przez sądy administracyjne, nie mogą być natomiast wzruszane w postępowaniu przed sądami powszechnymi. Z punktu widzenia powyższej zasady art. 160 § 5 k.p.a. niewątpliwie stanowił wyjątek; biorąc pod uwagę przedmiot decyzji – przyznanie odszkodowania – ustawodawca dopuszczał kontrolę sądu powszechnego z inicjatywy strony poszkodowanej decyzją administracyjną. Jednakże jedynym skutkiem ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją art. 160 § 5 k.p.a. byłoby odebranie stronie poszkodowanej możliwości domagania się przed sądem korekty wysokości odszkodowania. Wyrok Trybunału nie wpłynąłby natomiast na sytuację prawną Gminy M.; nawet gdyby art. 160 § 5 k.p.a. został usunięty z porządku prawnego, Gmina ta, zobowiązana do wypłaty odszkodowania na podstawie decyzji administracyjnej, i tak nie mogłaby występować do sądu o zmianę decyzji Wojewody. Dopuszczenie takiego żądania wymagałoby nie usunięcia art. 160 § 5 k.p.a. z porządku prawnego, lecz uzupełnienia go o prawo gminy, czyli rozszerzenia zakresu przewidzianego w tym przepisie wyjątku. Trybunał nie dysponuje jednak kompetencją do podejmowania decyzji prawotwórczych zastępujących decyzje ustawodawcy pozytywnego.
4. Zarówno art. 45, jak i art. 77 Konstytucji znajdują się w jej rozdziale II, regulującym – jak głosi tytuł – „wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Pierwszy z przepisów mieści się wśród artykułów normujących „wolności i prawa osobiste”, drugi zaś otwiera

unormowanie „środków ochrony wolności i praw”. Systematyka Konstytucji wskazuje więc, że prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji) jest pomyślane jako prawo jednostki; ochronie jej wolności lub praw ma też służyć norma zakazująca zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Normy te nie mogą być w sposób automatyczny odnoszone do ogółu podmiotów prawnych, a zwłaszcza nie mogą być traktowane jako środek ochrony podmiotów prawa publicznego, do których zaliczają się jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy. Konstytucyjne prawo do sądu, konstruowane na podstawie art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, może wprawdzie służyć także ochronie osób prawnych, nawet prawa publicznego, ale tylko w takim zakresie, w jakim korzystają one z praw lub wolności przysługujących jednostkom. Na przykład gmina występująca w roli właściciela nieruchomości na pewno mogłaby powołać się na art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji w razie zamknięcia jej drogi sądowej. Inaczej wygląda jednak sytuacja gminy jako podmiotu prawa publicznego, wydającego decyzje administracyjne i ponoszącego odpowiedzialność związaną z wykonywaniem tej kompetencji. W takich wypadkach nie chodzi o sądową ochronę „praw lub wolności” gminy, lecz o ochronę podmiotów poddanych władzy publicznej wykonywanej przez gminę.

5. Na podstawie art. 165 ust. 2 Konstytucji podlega ochronie sądowej samodzielność gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza jako podmiotów prawa publicznego w ich relacjach z innymi tego rodzaju podmiotami, głównie z państwem.

#### Przepisy Konstytucji i ustawy o TK

##### Konstytucja

**Art. 2.** Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

**Art. 45.** 1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

2. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.

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

2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

**Art. 165.** [...] 2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

**Art. 193.** Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

##### Ustawa o TK

**Art. 3.** Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

**Art. 32.** [...] 3. Pytanie prawne powinno także wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, a ponadto wymienić organ, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy.

**Art. 39.** 1. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,
- 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej,
- 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

2. Jeżeli okoliczności, o których mowa w ust. 1, ujawnią się na rozprawie, Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania.

3. Przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.